



### Prof. Dr. Tony Mudrack

Prof. Dr. Tony Mudrack studierte Betriebswirtschaftslehre an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Hier wurde er 2009 zum Dr. rer. pol. im volkswirtschaftlichen Themenbereich der öffentlichen Finanzen promoviert. Nach mehrjähriger Tätigkeit als Projektleiter eines Immobilienunternehmens erfolgte der Wechsel an die Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (HNEE) als Dozent und akademischer Mitarbeiter. Seit 2015 ist Tony Mudrack hauptamtlicher Dozent im Studienbereich Wirtschaft an der Berufsakademie Sachsen, Staatliche Studienakademie Breitenbrunn, 2017 erfolgte die Ernennung zum Professor.

**KONTAKT:** [tony.mudrack@ba-sachsen.de](mailto:tony.mudrack@ba-sachsen.de)

# Der Verdienst im kommunalen Dienst im bundesweiten Vergleich

*Tony Mudrack*

Ein in der wissenschaftlichen Literatur umfänglich diskutiertes Thema betrifft das Pay Gap – also Lohn- bzw. Gehaltsdisparitäten, die durch verschiedene Merkmalsausprägungen verursacht werden. Neben dem Gender Pay Gap werden ebenfalls regionalspezifische Disparitäten im Verdienst untersucht, die zumeist durch Unterschiede in der Wirtschaftskraft in der jeweiligen Region bedingt werden. Besondere Bedeutung genießt hierbei das Pay Gap zwischen Ost- und Westdeutschland, das ungeachtet der Konvergenzbewegungen seit der Wiedervereinigung immer noch eine Lohnlücke von bis zu 30 Prozent aufweist. Die Gründe sind komplex und werden primär auf die erzielte Arbeitsproduktivität zurückgeführt.

Gleichwohl der räumlichen Disparitäten existiert zumindest für den öffentlichen Dienst im Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) ein Tarifvertrag (TVöD), der die Entlohnung im Angestelltenbereich bundesweit einheitlich regelt. Seit 2010 werden hierin die jeweiligen Entgeltgruppen bundesweit identisch entlohnt, so dass der öffentliche Sektor – unabhängig von diversen Produktivitätskausalitäten – eine Nivellierung der individuellen Verdienste bewirkt. Ferner regeln länderinterne Besoldungsordnungen den Verdienst auf kommunaler Beamtenebene, die ebenfalls bundesweit auf einem zumindest vergleichbaren Niveau liegen. Aufgrund der (weitgehenden) Schließung des Pay Gap im öffentlichen Dienst müsste nunmehr das Verdienstpotezial in allen Gemeinden gleich sein.

Anhand einer eigenen Datenerhebung prüft dieser Beitrag, inwiefern tatsächlich eine Nivellierung der Verdienste vorliegt. Denkbar wäre trotz identischer Entlohnung in den jeweiligen Entgeltgruppen eine unterschiedliche Eingruppierung der Angestellten bzw. Beamten, die zu einem Weiterbestehen eines Pay Gaps führt. Hierfür konzentriert sich die Datenerhebung ausschließlich auf das mit hoheitlichen

Pflichtaufgaben betraute Personal, das in allen Gemeinden in identischer Weise zu erfüllen ist. Hierüber können freiwillige Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die Verdienstanalyse ausgeschlossen werden. Die in der Datenerhebung berücksichtigten Pflichtaufgaben umfassen die Bereiche ‚Innere Verwaltung‘ sowie ‚Sicherheit und Ordnung‘, wobei das in diesen Bereichen integrierte Personal manuell erfasst worden ist.

Die Ergebnisse der Datenerhebung für 180 Gemeinden offenbaren weiterhin signifikante Unterschiede im Durchschnittsverdienst zwischen den Gemeinden der finanzstarken und finanzschwachen Flächenländer Westdeutschlands sowie den Gemeinden Ostdeutschlands. Demnach zeigen insbesondere die Gemeinden in den finanzschwachen Flächenländern sowie die Gemeinden Ostdeutschlands einen signifikant geringeren Durchschnittsverdienst auf.

Ursächlich hierfür sind womöglich eine allgemein unterdurchschnittliche Entlohnung in allen Personalebene des kommunalen Dienstes – sowohl des höheren Dienstes, des gehobenen Dienstes, des mittleren Dienstes als auch des einfachen Dienstes. Gleichwohl könnten aber auch strukturelle Unterschiede in den jeweiligen Personalebene zu dieser Beobachtung führen. So würde beispielsweise eine stärkere Besetzung des mittleren Dienstes bei parallel geringerer Besetzung des höheren Dienstes ebenfalls die Wahrnehmung der kommunalen Pflichtaufgaben bei entsprechend reduziertem Durchschnittsverdienst der Gemeinde ermöglichen. Aus diesem Grund prüft der Beitrag zusätzlich für jede Personalebene sowohl die Stellenbesetzung als auch die hierfür aufgewendeten Personalausgaben, um die Ursachen für die Unterschiede im Durchschnittsverdienst zu ermitteln. Letztlich führen diese Detailanalysen zu folgenden elementaren Erkenntnissen:

1. Im höheren Dienst weisen die ostdeutschen Gemeinden sowie die Gemeinden der finanzschwachen Flächenländer Westdeutschlands einen geringeren Stellenbesatz bei zugleich unterdurchschnittlichem Verdienst auf. Dieser Effekt ist in den ostdeutschen Gemeinden nochmals ausgeprägter zu beobachten.
2. In Analogie zum höheren Dienst können für den gehobenen Dienst identische Ergebnisse hinsichtlich der ostdeutschen Gemeinden aber auch der Gemeinden der finanzschwachen Flächenländer Westdeutschlands ermittelt werden.
3. Im Bereich des mittleren sowie des einfachen Dienstes weisen insbesondere die ostdeutschen Gemeinden einen deutlich überdurchschnittlichen Stellenbesatz auf, der gegenüber den westdeutschen Gemeinden zumindest auf Ebene des einfachen Dienstes einer durchschnittlich höheren Vergütung unterliegt.
4. Die Zusammenführung der Ergebnisse belegt, dass ungeachtet des Tarifangleichs im Jahr 2010 weiterhin ein ausgeprägtes regionalspezifisches Pay Gap zwischen den Gemeinden besteht. Die identische Entlohnung der Entgeltgruppen für Angestellte bzw. vergleichbare Besoldung für Beamte wird vermutlich dadurch umgangen, dass das Personal regionalabhängig in unterschiedliche Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen eingegliedert wird. Weiterhin besteht der Verdacht, dass das Personal – womöglich aus Kostenerwägungen – zwischen den jeweiligen Personalebene substituiert wird. Letztlich besteht die privatwirtschaftliche Verdienstlücke somit auch weiterhin im öffentlichen Dienst – zumindest auf kommunaler Ebene.

## Earnings in the municipal sector in a nationwide comparison

The pay gap, i.e. disparities in earnings caused by different characteristics, has been widely discussed in academic literature. Apart from the gender pay gap this also includes regional disparities in earnings, which are mostly caused by differences in economic power. The pay gap between East and West Germany is of particular significance in this context. Despite the convergence movements since reunification, there is still a pay gap of up to 30 percent. The reasons for the sustained pay gap are complex and can primarily be attributed to the achieved labor productivity.

Despite the spatial disparities, there is a collective agreement (TVöD) at least for the public service sector in the scope of the municipal employers' associations (VKA), which regulates the remuneration of salaried employees uniformly throughout Germany. Since 2010, the respective pay grades have been paid identically nationwide, so that the public sector - regardless of various productivity causalities - has brought about a levelling of individual earnings. In addition, there are internal salary regulations in the German states that regulate earnings for municipal civil servants, which are also at least comparable throughout Germany. Due to the closing of the pay gap in the public service sector, the earning potential should now be uniform in all municipalities.

Based on an own data collection, this article examines the extent to which earnings are actually leveled. It might be possible that, despite

identical pay in the respective pay grades, employees or civil servants are grouped differently, which would lead to a continued existence of a pay gap. For this purpose, the data collection focuses exclusively on staff entrusted with sovereign duties, which must be completed in an identical manner in all municipalities. Voluntary municipal self-government responsibilities can be excluded for the earnings analysis. The mandatory tasks included in the data collection cover the areas of 'internal administration' and 'security and order', whereby the personnel integrated in these areas was recorded manually.

The results of the data collection for 180 municipalities reveal continued significant differences in average earnings between the municipalities in the financially strong and financially weak states of West Germany and the municipalities in East Germany. Thus, especially the municipalities in the financially weak states and the municipalities in East Germany show significantly lower average earnings.

Possible reasons for this include generally below-average pay at all levels of municipal service, i. e. upper, upper-middle, middle, and low-level civil servants. At the same time, structural differences in the respective personnel levels could also contribute to this observation. Thus, employing more middle-level civil servants and, at the same time, fewer upper-level civil servants would enable municipalities to perform their compulsory tasks with correspondingly lower average earnings for staff members. For this reason, the article additionally examines for each personnel level the staffing of positions and corre-

sponding personnel expenditures in order to determine the reasons for the differences in average earnings. Ultimately, these detailed analyses lead to the following elementary results:

1. East German municipalities and municipalities in the financially weak states of West Germany employ fewer upper-level civil servants who earn below-average salaries. This effect is even more pronounced in eastern German communities.
2. Identical results can be determined for the employment of upper-middle-level civil servants in East German municipalities as well as in the municipalities of the financially weak states of West Germany.
3. With regard to middle and low-level civil servants, particularly the East German municipalities show a clearly above-average staffing level with a higher average remuneration than the West German municipalities, at least as far as low-level civil servants

are concerned. Similar, but less pronounced, tendencies can be observed in the municipalities of the financially weak states of West Germany.

4. The aggregation of the results shows that despite the adjustments in remunerations in 2010, there is still a pronounced regional pay gap between the municipalities. The identical pay for salaried employees or comparable pay for civil servants is presumably circumvented by assigning personnel to different pay grades in different regions. Furthermore, it can be presumed that, possibly due to cost considerations, the personnel are substituted between the respective personnel levels. Ultimately, the private-sector pay gap thus continues to exist in the public service sector - at least at the municipal level.