

IW-Kurzbericht Nr. 88/2023

Lohnentwicklung und Lohnstauchung im Öffentlichen Dienst

Hagen Lesch / Lennart Eckle, 04.12.2023

Nachdem im April 2023 bereits ein Tarifiergebnis für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes und der Kommunen erreicht wurde, finden aktuell Tarifverhandlungen für die Beschäftigten der Länder statt. Die Gewerkschaften fordern 10,5 Prozent mehr Lohn, mindestens aber 500 Euro. Setzen sie dies durch, würde die ohnehin schon stark komprimierte Lohnstruktur weiter gestaucht.

Nach der konfliktreichen Tarifrunde des öffentlichen Dienstes für die Beschäftigten des Bundes und der Kommunen (Lesch/Eckle, 2023) richtet sich der Blick zum Ende des Jahres auf die Verhandlungen für die Landesbeschäftigten. Die Tarifgemeinschaft aus Vereinter Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und Deutschem Beamtenbund (dbb beamtenbund und tarifunion) begründet ihre Lohnforderungen mit den stark gestiegenen Preisen und der Inflationsentwicklung in den letzten zwei Jahren. Außerdem will sie den öffentlichen Dienst durch höhere Löhne attraktiver machen (ver.di, 2023).

Während die Gewerkschaften einen Abschluss auf Augenhöhe des Abschlusses bei Bund und Kommunen verlangen, lehnen die Arbeitgeber dies bislang ab. Die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) verweist auf die angespannte Haushaltslage vieler Bundesländer. Allein die Lohnforderungen würden Mehrkosten in Höhe von rund 5,9 Mrd. Euro jährlich verursachen. Im Falle einer vollständigen Übertragung auf Beamte wären es 19

Mrd. Euro. In den unteren Entgeltgruppen ergäben sich Steigerungen von bis zu 23,9 Prozent (TdL, 2023, 13).

Das wirft die Fragen auf, wie sich die Gehälter und die Entgeltstrukturen im öffentlichen Dienst seit der Einführung des Tarifvertrags des öffentlichen Dienstes für Bund und Kommunen (TVöD) und des Tarifvertrags der Länder (TV-L) entwickelt haben und ob sich dabei Unterschiede feststellen lassen.

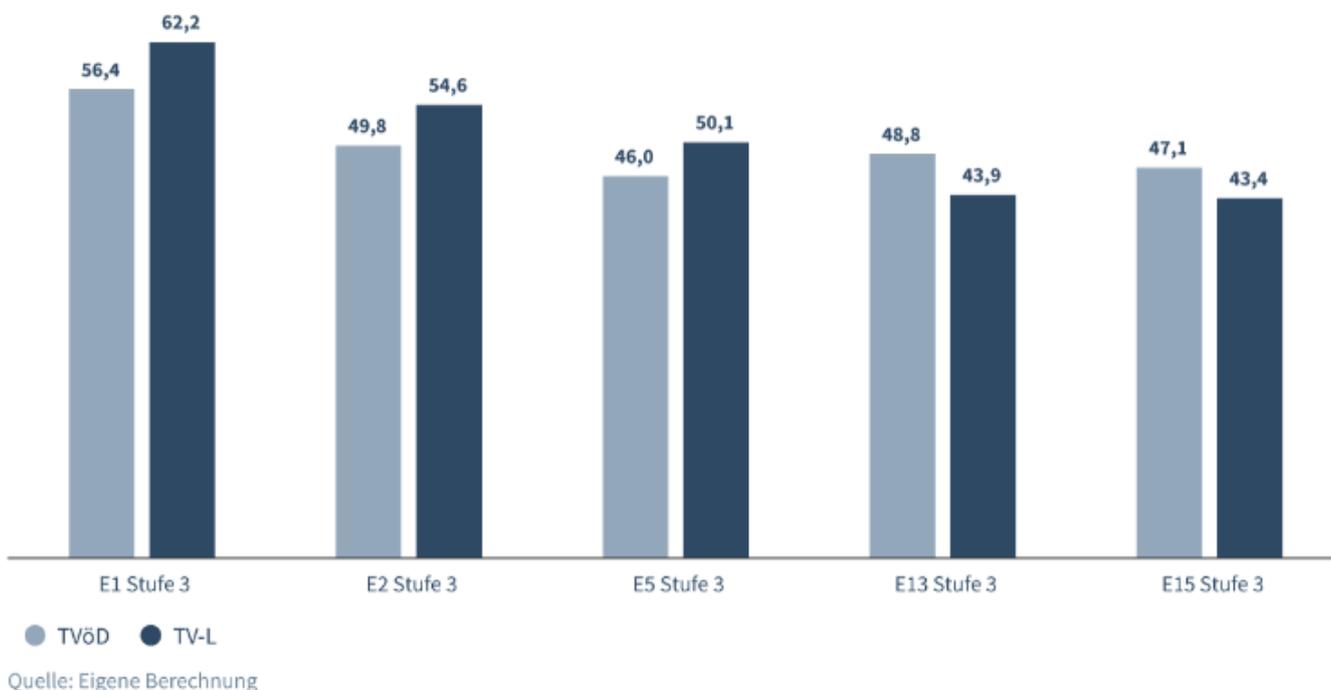
Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst

Zur Beantwortung dieser Fragen wird die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst anhand der fünf Entgeltgruppen E1, E2, E5, E13 und E15 betrachtet. Die allgemeinen Entgelttabellen sind im TVöD und im TV-L ähnlich aufgebaut. Während die Entgeltgruppen E1 und E2 für einfache Tätigkeiten vorgesehen sind (etwa Friedhofswärter oder Küchenhilfen), ist zur Eingruppierung in Entgeltgruppe E5 in der Regel eine abgeschlossene Berufsausbildung notwendig. Berufskraftfahrer, Bibliotheksassistenten oder Gebäudetechniker werden beispielsweise in die Entgeltgruppe E5 eingruppiert. Die Tätigkeiten in den Entgeltgruppen E13 und E15 erfordern hingegen ein wissenschaftliches Hochschulstudium oder Master.

Für den Vergleich wird zunächst jeweils für jede dieser Gruppen die Gehaltsstufe 3 zugrunde gelegt, die nach drei Jahren Berufserfahrung erreicht wird. Betrachtet

Gehaltsentwicklung ausgewählter Entgeltgruppen im Öffentlichen Dienst

Lohnerhöhung zwischen 2006 und 2023 in Prozent



werden nur die Grundvergütungen, also die Entgelte, die man in den jeweiligen Entgelttabellen findet. Tarifliche Nebenvereinbarungen wie die Jahressonderzahlung oder vermögenswirksame Leistungen werden ebenso wie Zuschläge und Zulagen nicht betrachtet.

Zum Zeitpunkt der Einführung von TVöD und TV-L – der TVöD trat am 1. Oktober 2005 und der TV-L am 1. November 2006 in Kraft – unterschieden sich die Grundgehälter der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den jeweiligen Entgelttabellen des TVöD und des TV-L für die hier untersuchten fünf Gruppen nicht. Im Jahr 2006 erhielten Beschäftigte in der Entgeltgruppe E1 beim Bund, den Kommunen und den Ländern in Stufe 3 jeweils ein Grundgehalt von 1.310 Euro und Beschäftigte der Gruppe E2 eines von 1.660 Euro. Beschäftigte mit abgeschlossener dreijähriger Berufsausbildung bekamen in Gruppe E5, Stufe 3 ein Gehalt von 1.970 Euro. Akademiker und Beschäftigte mit hoher Verantwortung hatten in Gruppe E13 Anspruch auf 3.300 Euro und in Gruppe 15 auf 3.900 Euro.

Die erste Entgelttabelle des TVöD hatte bis zum 31. Dezember 2007 Bestand, während der TV-L ein Jahr länger

gültig war. Zwischenzeitlich fielen lediglich Einmalzahlungen an, die sich nicht auf die Entgelttabellen auswirkten. Erst im Jahr 2008 beim Bund und den Kommunen und im Jahr 2009 bei den Ländern kam es zu Tarifabschlüssen, die zu ersten Abweichungen der Gehälter in den untersuchten Entgeltgruppen führten.

Vergleicht man nun die im Jahr 2023 – der jüngste Abschluss bei Bund und Kommunen sieht erst ab dem 1. März 2024 eine Anhebung der Tabellenentgelte vor – gültigen Gehälter der ausgewählten Lohngruppen zwischen TVöD und TV-L miteinander, werden deutliche Unterschiede in der Lohndynamik sichtbar. In der Entgeltgruppe E1 stiegen die Löhne seit dem Jahr 2006 im TVöD um insgesamt 56,4 Prozent an, während der Anstieg im TV-L mit 62,2 Prozent deutlich höher ausfiel. In der Entgeltgruppe E2 zeigt sich mit einem Wachstum von 49,8 Prozent im TVöD und 54,6 Prozent im TV-L ein ähnliches Bild. Auch in der Entgeltgruppe E5 kam es im TV-L mit einem Wachstum von 50,1 Prozent zu einer höheren Lohndynamik als im TVöD (46 Prozent). Eine gegenteilige Entwicklung zeigte sich hingegen bei den oberen Entgeltgruppen E13 und E15: Dort stiegen die

Löhne im TV-L nur um 43,9 Prozent und 43,4 Prozent an, während das Wachstum im TVöD mit 48,8 Prozent in E13 und 47,1 Prozent in E15 deutlich höher ausfiel.

Insgesamt lässt sich demnach eine deutliche Stauchung entlang der Entgeltgruppen des TV-L identifizieren. Beschäftigte der unteren Entgeltgruppen E1, E2 und E5 erhielten überdurchschnittliche Steigerungen, während sich die Beschäftigten der oberen Gruppen E13 und E15 mit unterdurchschnittlichen Steigerungen begnügen mussten. Im TVöD entwickelte sich die Dynamik anders: Hier profitierten Beschäftigte der Entgeltgruppen E1 und E2 zwar auch am meisten, allerdings stiegen die Gehälter in den Gruppen E13 und E15 stärker an als die Gehälter in der mittleren Entgeltgruppe E5. Eine spürbare Stauchung entlang der Entgeltgruppen wurde im TVöD erst im Rahmen der jüngsten Tarifrunde beschlossen, weil es neben prozentualen Steigerungen auch pauschale Anhebungen der einzelnen Entgelte gab. Diese führten im unteren Bereich der Entgelttabelle zu überdurchschnittlichen Lohnzuwächsen.

Auch entlang der Gehaltsstufen, die in jeder Entgeltgruppe eine zunehmende Berufserfahrung stufenweise höher entlohnen, wurde im TV-L gestaucht. Während die Gehälter für Arbeitnehmer ohne Berufserfahrung in der Entgeltgruppe E2 (Stufe 1) von 2006 bis 2023 um insgesamt 54,7 Prozent angestiegen sind, waren es bei Beschäftigten der Stufe 5 gut 2 Prozentpunkte weniger. Noch deutlicher fällt diese Stauchung in den oberen Entgeltgruppen aus. In der Entgeltgruppe 13 wurden die Gehälter für Berufseinsteiger der Stufe 1 um 48,6 Prozent angehoben, während die Gehälter in der Stufe 5 im gleichen Zeitraum nur um 43,3 Prozent stiegen.

Auch im TVöD wurden die unteren Gehaltsstufen überproportional angehoben. Anders als im TV-L wurde diese Stauchung entlang der Gehaltsstufen allerdings nicht in allen Entgeltgruppen konsequent umgesetzt. So stiegen die Gehälter der Entgeltgruppe 13 in Stufe 1 seit 2006 (mit 48,6 Prozent) ähnlich wie die Gehälter in Stufe 3 an (48,8 Prozent).

Die Gewerkschaften streben an, besonders untere Einkommensbezieher zu unterstützen, die stärker unter der Inflation leiden. Pauschalanhebungen führen aber zu einer weiteren Stauchung der Lohnstruktur. So

steigen die Tabellenwerte im TVöD zum März 2024 für die Gehaltsstufe 3 in der E1 um fast 17 Prozent, in der E5 aber nur um knapp 13 und in der E13 um knapp 10 Prozent an. Dadurch verlieren qualifizierte Jobs im Vergleich zu weniger qualifizierten an Attraktivität.

Bei den Verhandlungen zum TV-L sollten diese Effekte vermieden werden, da die Lohnstruktur ohnehin schon stärker gestaucht ist. Die Bundesregierung hat den Tarifvertragsparteien im Rahmen der „konzertierten Aktion gegen den Preisdruck“ mit der Inflationsausgleichsprämie ein Instrument angeboten, das dabei helfen kann. Danach sind bis Ende 2024 steuer- und sozialabgabenfreie Einmalzahlungen in Höhe von bis zu 3.000 Euro je Vollzeitbeschäftigten möglich (Lesch, 2023). Die Inflationsausgleichsprämie würde die Kaufkraft vorübergehend stärken, ohne die Lohnstruktur dauerhaft zu stauchen. In vielen Branchen wurde davon Gebrauch gemacht, zuletzt auch im öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen (Lesch/Eckle, 2023). Zwar läuft der Kaufkrafteffekt wieder aus, während die Wirkungen der Inflation bleiben. Diese lassen sich aber nach Überwindung des exogenen Preisschocks schrittweise wieder im Zuge künftiger Tarifverhandlungen ausgleichen.

Literatur

Lesch, Hagen, 2023, Konzertierte Aktion gegen den Preisdruck: Lehren aus den Erfahrungen tripartistischer Steuerung in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 72. Jg., Nr. 5, S. 415–437

Lesch, Hagen / Eckle, Lennart, 2023, Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2023. Inflation facht Tarifkonflikte an, IW-Report, Nr. 38, Köln

TdL – Tarifgemeinschaft deutscher Länder, 2023, Zahlen Daten Hintergründe zur Tarifrunde 2023 der Länder, <https://www.tdl-online.de/tarifrunden/tarifrunde-fuer-die-beschaeftigten-im-oeffentlichen-dienst-der-laender-2023> [8.11.2023]

ver.di, 2023, Erste Runde für Beschäftigte im öffentlichen Dienst der Länder ohne Ergebnis, <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++b594b342-73fc-11ee-8e97-001a4a16012a> [15.11.2023]