

STUDY

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 51 • November 2016 • Hans-Böckler-Stiftung

AKTUELLE ENTWICKLUNGSTENDENZEN UND ZUKÜNFTIGER PERSONALBEDARF IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Gutachten erstellt im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und
Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung

Dieter Vesper¹

Kurzbeschreibung

Nach jahrelangem Stellenabbau im Öffentlichen Dienst zeigt die Statistik parallel zur Verbesserung der Haushaltslage in jüngerer Zeit eine Trendwende. Derzeit bestehen jedoch noch erhebliche personelle Mehrbedarfe, die in den kommenden Jahren gedeckt werden müssen. Insgesamt fehlen der Studie zufolge derzeit mindestens 110.000 Vollzeitstellen. Besonders ausgeprägt ist die Lücke bei der Kinderbetreuung und in den Finanzverwaltungen, aber bei der Polizei und im Schulbereich besteht ein deutlicher Mehrbedarf. Mittelfristig sind dafür Mehrausgaben in Höhe von jährlich 6 Mrd. Euro zu veranschlagen.

¹ Dieter Vesper, Email: Dieter.Vesper@web.de

Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im Öffentlichen Dienst

Gutachten erstellt im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und
Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung

Von Dieter Vesper

Berlin, im September 2016

Inhaltsverzeichnis

0 Vorbemerkung	4
1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	5
1.1 Staatsverständnis im Wandel?	5
1.2 Wirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Entwicklung	7
2 Entwicklung der Beschäftigung im Staatssektor	11
2.1 Methodische Vorbemerkung	11
2.2 Vergleich von Gesamtwirtschaft und Staatssektor	13
2.3 Die Beschäftigungsentwicklung nach Aufgabenbereichen	17
2.3.1 Bund	17
2.3.2 Länder	18
2.3.3 Gemeinden	27
3 Beschäftigungsentwicklung im Landesdienst nach Bundesländern	29
3.1 Insgesamt	29
3.2 Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Aufgabenbereichen	33
3.2.1 Politische Führung und zentrale Verwaltung	33
3.2.2 Rechtsschutz	36
3.2.3 Finanzverwaltung	37
3.2.4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	38
3.2.5 Schulen	39
3.2.6 Hochschulen	44
4 Beschäftigung im kommunalen Bereich nach Bundesländern	48
5 Ein Zwischenfazit	53
6 Bedarfsaspekte	57
6.1 Probleme der Bedarfsbestimmung	57
6.2 Aufgabenbezogene Bedarfe	59
6.2.1 Schulen	59
6.2.2 Kinderbetreuung	60
6.2.3 Hochschulen	63
6.2.4 Polizei	64
6.2.5 Finanzverwaltung	66
6.2.6 Übrige Bereiche	67
7 Finanzierungsaspekte	68
Literaturverzeichnis	70

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	Beschäftigte des öffentlichen Dienstes (in 1000).....	15
Tabelle 2	Vollzeitäquivalente im Staatssektor.....	16
Tabelle 3	Vollzeitäquivalente Bund.....	18
Tabelle 4	Vollzeitäquivalente im Landesbereich nach Aufgabenbereichen*	19
Tabelle 5	Beschäftigte im Hochschulbereich.....	20
Tabelle 6	Wissenschaftliches Personal (hauptberuflich) nach Fächergruppen an Hochschulen.....	22
Tabelle 7	Lehrer an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen (Vollzeitäquivalente).....	23
Tabelle 8	Unterrichtsversorgung an den Allgemeinbildenden Schulen	24
Tabelle 9	Vollzeitäquivalente Polizei.....	25
Tabelle 10	Vollzeitäquivalente der Gemeinden nach Aufgabenbereichen (Produktgruppen)	26
Tabelle 11	Pädagogisches Personal und Kinder in Kindertageseinrichtungen.....	29
Tabelle 12	Vollzeitäquivalente der Landesbediensteten je 1000 Einwohner.....	32
Tabelle 13	Vollzeitäquivalente im Landesdienst nach Ländern je 1000 Einwohner	32
Tabelle 14	Vollzeitäquivalente der Länder in der Politischen Führung und zentralen Verwaltung	34
Tabelle 15	Vollzeitäquivalente nach Bundesländern in den Allgemeinen Diensten je 1000 Einwohner.....	35
Tabelle 16	Vollzeitäquivalente der Länder im Bereich Rechtsschutz	37
Tabelle 17	Vollzeitäquivalente der Länder in der Finanzverwaltung	38
Tabelle 18	Vollzeitäquivalente der Länder im Bereich Polizei.....	39
Tabelle 19	Lehrer (Vollzeitäquivalente) an den Allgemeinbildenden Schulen nach Bundesländern.....	40
Tabelle 20	Schüler je Lehrer an Allgemeinbildenden Schulen	41
Tabelle 21	Schüler-Lehrer-Relationen an den Allgemeinbildenden Schulen der Länder.....	41
Tabelle 22	Schüler je Lehrer an den Allgemeinbildenden Schulen nach Länder 2014	42
Tabelle 23	Veränderungen der Schüler-Lehrer-Relation an den Allgemeinbildenden Schulen 2005	43
Tabelle 24	Personal an den Hochschulen nach Ländern	45
Tabelle 25	Studierende je wissenschaftliches Personal.....	46
Tabelle 26	Studierende je Vollzeitäquivalent wissenschaftliches Personal	47
Tabelle 27	Vollzeitäquivalent der Beschäftigten im kommunalen Bereich nach Aufgabenbereichen und Ländern 2015.....	50
Tabelle 28	Indikatoren für die Kinderbetreuung.....	51
Tabelle 29	Personalbedarf in der Kindergartenbetreuung.....	62
Schaubild 1	BIP-Entwicklung und Saldo des Staates in % des BIP	8
Schaubild 2	Finanzierungssalden des Staates nach Ebenen in % des BIP	10
Schaubild 3	Beschäftigte in der Gesamtwirtschaft und im Staatssektor - Veränderung geg. Vorjahr in %.....	14

0 Vorbemerkung

Nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Flüchtlingsströmen wird in der Öffentlichkeit verstärkt die Frage nach der Leistungsfähigkeit und der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes diskutiert. Tatsächlich wurde seit Mitte der neunziger Jahre in fast allen staatlichen Aufgabenbereichen Personal abgebaut, teilweise in erheblichem Umfang. Diese Entwicklung war der lang anhaltenden Sparpolitik der öffentlichen Hand und den von der Politik gesetzten Rahmenbedingungen - Etablierung von Verschuldungsgrenzen und umfangreiche Steuerentlastungen - geschuldet. Erst vor wenigen Jahren fand eine Trendwende in der Einstellungspolitik statt.

In der vorliegenden Studie werden zunächst die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der vergangenen Jahre skizziert und die Reaktionen der Politik aufgezeigt. Wenn es darum geht, auf der Ausgabenseite nach Einsparmöglichkeiten zu suchen, so steht immer auch die Einstellungspolitik im Öffentlichen Dienst im Fokus der Überlegungen. In einem zweiten Schritt wird die Personalentwicklung auf den verschiedenen Haushaltsebenen nach Aufgabenbereichen analysiert. Im Mittelpunkt stehen dabei die Länder. Rund die Hälfte der öffentlich Bediensteten arbeitet hier. Nicht nur sind den Ländern im föderalen System weitreichende Verwaltungskompetenzen übertragen, auch sind sie zuständig für die Finanzierung der (personalintensiven) Bereiche Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Schulen und Hochschulen.

In einem weiteren Schritt wird die Personalentwicklung auf Landesebene getrennt nach Ländern untersucht. Eine getrennte Analyse der einzelnen Länder bietet sich deshalb an, weil strukturelle Andersartigkeiten zu berücksichtigen sind: Einmal die Stadtstaaten als hochverdichtete Agglomerationsräume und den damit verbundenen spezifischen Anforderungen, auf der anderen Seite die gering besiedelten ostdeutschen Flächenländer, die sich zudem noch immer im Anpassungsmodus an die westdeutschen Länder befinden, des Weiteren die westdeutschen Geberländer im Finanzausgleich, die sich ein größeres Angebot an öffentlichen Dienstleistungen leisten können als die westdeutschen Nehmerländer. Nicht nur bei den Ländern, auch auf kommunaler Ebene zeigen sich finanzkraft- und größenklassenabhängige Unterschiede. Für die vergleichende Beurteilung wird nicht allein auf die einwohnerbezogene Personalentwicklung abgestellt, sondern es werden in den quantitativ bedeutsamen Aufgabenbereichen weitere Kennziffern heran-

gezogen, so die Schüler-Lehrer-Relationen, die erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler, die Betreuungsrelationen an den Hochschulen und in den Kindertagesstätten.

Von zentraler Bedeutung ist die Frage nach den Zukunftsperspektiven im Öffentlichen Dienst. Wie ist der zukünftige Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen einzuschätzen? Eine Antwort auf diese Frage ist schon deshalb schwierig, weil der Bedarf an öffentlichen Gütern eine kaum objektivierbare Größe ist. Im staatlichen Sektor fehlen zumeist operationalisierbare Maßstäbe, und auch die Formulierung von Richtwerten gründet sich in der Regel auf normativen Setzungen. Letztlich bestimmen Finanzierungsmöglichkeiten, Interessen und die dahinter stehenden Machtverhältnisse sowohl Umfang als auch Struktur des für erforderlich gehaltenen Bedarfs. Dennoch ist zu prüfen, anhand welcher Kriterien der künftige Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen bestimmt werden kann und für welche Aufgabenbereiche Schätzungen von Institutionen vorliegen.

Der Beobachtungszeitraum der Studie erstreckt sich in der Regel auf die Jahre 2005 bis 2015. Allerdings liegen nicht für alle untersuchten Bereiche Ergebnisse für 2015 vor. So reichen die von der Kultusministerkonferenz publizierten Daten für die Schulen nur bis zum Jahre 2014. Auch für die Hochschulen reichen die verfügbaren Informationen teilweise nur bis 2014, für die Personalentwicklung liegen erst wenige vorläufige Ergebnisse für 2015 vor (Stand August 2016).

1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

1.1 Staatsverständnis im Wandel?

Über viele Jahre hinweg prägten neoliberale Vorstellungen die wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Deutschland. Immer wieder wurde argumentiert, dass nicht nur überzogene Lohnansprüche einen Abbau der Arbeitslosigkeit verhinderten, sondern auch ein überbordender Sozialstaat die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten unterdrücke und dessen Finanzierungslasten für die Unternehmen hohe Steuern und Abgaben verursache, was sich negativ die Investitionstätigkeit auswirke. Deshalb sei es vordringliche Aufgabe der Politik, die Märkte zu liberalisieren und die Steuersätze und Sozialabgaben (inklusive der „Lohnnebenkosten“) radikal zu senken. Niedrige Einnahmen und Beschränkungen bei der Kreditaufnahme zwingen den Staat, seine Leistungen - und damit auch seine Dienstleistungen - zurückzufahren.

Tatsächlich gingen in der Vergangenheit die Anteile der staatlichen Personalausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) über viele Jahre zurück. In erster Linie war dies auf einen fortgesetzten Stellenabbau im öffentlichen Dienst zurückzuführen. Auch blieben die Verdienste im öffentlichen Dienst hinter der Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurück. Anders als die Personalausgaben erhöhte sich der Anteil der Vorleistungen, die der Staat von anderen Sektoren bezog. Dies ist Indiz dafür, dass die staatlichen Institutionen in verstärktem Maße Leistungen hinzukaufen, also „Outsourcing“ betrieben, indem vermehrt Einrichtungen ausgelagert bzw. privatisiert¹ sowie alternative Finanzierungs- und Betreibermodelle in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor genutzt wurden (Pitlik 2013). Waren Anfang der 90er Jahre noch 5,2 Mill. Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst tätig, so wies die Statistik 2007 nur noch 4,5 Mill. Beschäftigte aus (in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Für den starken Rückgang waren auch Sonderfaktoren bedeutsam, so die „Friedensdividende“ nach dem Fall der Mauer² sowie der Stellenüberhang in den ostdeutschen Ländern und Kommunen (gemessen an den westdeutschen Verhältnissen).

Für kurze Zeit hatte es in den Jahren 2008 bis 2010 den Anschein, als ob die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem Umdenken bei den wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsträger geführt hätte und die Vorstellungen der neoliberalen Mainstream-Ökonomie von den effizienten Märkten zugunsten einer realistischeren Sichtweise aufgegeben worden sei. Immerhin hatten in dieser Krise die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in vielen Volkswirtschaften mit Erfolg interveniert und in massiver Form die wirtschaftliche Entwicklung stabilisiert. Damals war jedermann vor Augen geführt worden, dass die Märkte, sind sie sich allein überlassen, suboptimale Ergebnisse hervorbringen und die Akteure, weil sie Entscheidungen bei unvollkommenen Informationen treffen müssen, nicht „rational“ und planvoll handeln, sondern durchaus irrational dem Herdentrieb folgen. Mindestens ebenso wichtig war die Erkenntnis, dass geld- und fiskalpolitische Eingriffe ihre Wirkung zeigten: Vor allem die Finanzpolitik leistete einen erheblichen Beitrag dazu, dass die bisher schwerste Wirtschaftskrise nach

¹ Vielfach wurde allein die Rechtsform von Einrichtungen geändert, indem sie von einer öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche umgewandelt wurden. So hat der Bund seine Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost in privatrechtliche Einrichtungen überführt, und Länder und Gemeinden haben viele ihrer Krankenhäuser auf diese Weise privatisiert.

² Die militärische Abrüstung ermöglichte eine Verringerung der militärischen und zivilen Stellen bei der Bundeswehr.

dem Zweiten Weltkrieg relativ erfolgreich überwunden werden konnte (Horn et al. 2012, Vesper 2013).

Allerdings rückte die Politik in Deutschland bald wieder von diesem „Sinneswandel“ ab. Nicht nur wurde nach Überwinden der Krise zu früh auf die wirtschaftspolitische Bremse getreten. Auch wurde für die Bewältigung der sich verschärfenden Fehlentwicklungen im Euroraum erneut auf die „alten“ Austeritätsrezepturen des neoliberalen Denkens zurückgegriffen. Mit dem Instrument einer Schuldenbremse glaubt die Politik die Eurokrise lösen zu können. Sie glaubt dies deshalb, weil sie diese Krise in erster Linie als Staatsschuldenkrise identifiziert. Weder werden die massiven Leistungsbilanzungleichgewichte problematisiert noch die Tatsache, dass die Austeritätspolitik in Europa massive gesamtwirtschaftliche Schäden in Form von Einkommens- und Nachfrageausfällen nach sich zieht. Wenn die wirtschaftlichen Folgen dieser Politik nicht noch desaströser ausgefallen sind, so ist dies allein den geldpolitischen Entscheidungen der Europäischen Zentralbank zu danken.

Angesichts dieser Erfahrungen kann wohl kaum von einem grundsätzlichen Wandel im Staatsverständnis der politischen Entscheidungsträger gesprochen werden. Gleichwohl ist zu beobachten, dass sich in den letzten Jahren sowohl das Ausgabe- wie auch das Einstellungsverhalten der öffentlichen Haushalte etwas verändert hat. So zeigt sich insbesondere auf der Ebene der Länder und Gemeinden eine wieder steigende Zahl an Beschäftigten, nachdem in den Jahren zuvor die Beschäftigtenzahlen rückläufig waren. Und auch die Ausgaben nehmen wieder etwas stärker zu, und dies bei nur sehr geringen Preissteigerungen. Diese Änderungen haben ihre Ursache insbesondere in der verbesserten Finanzlage des Staates.

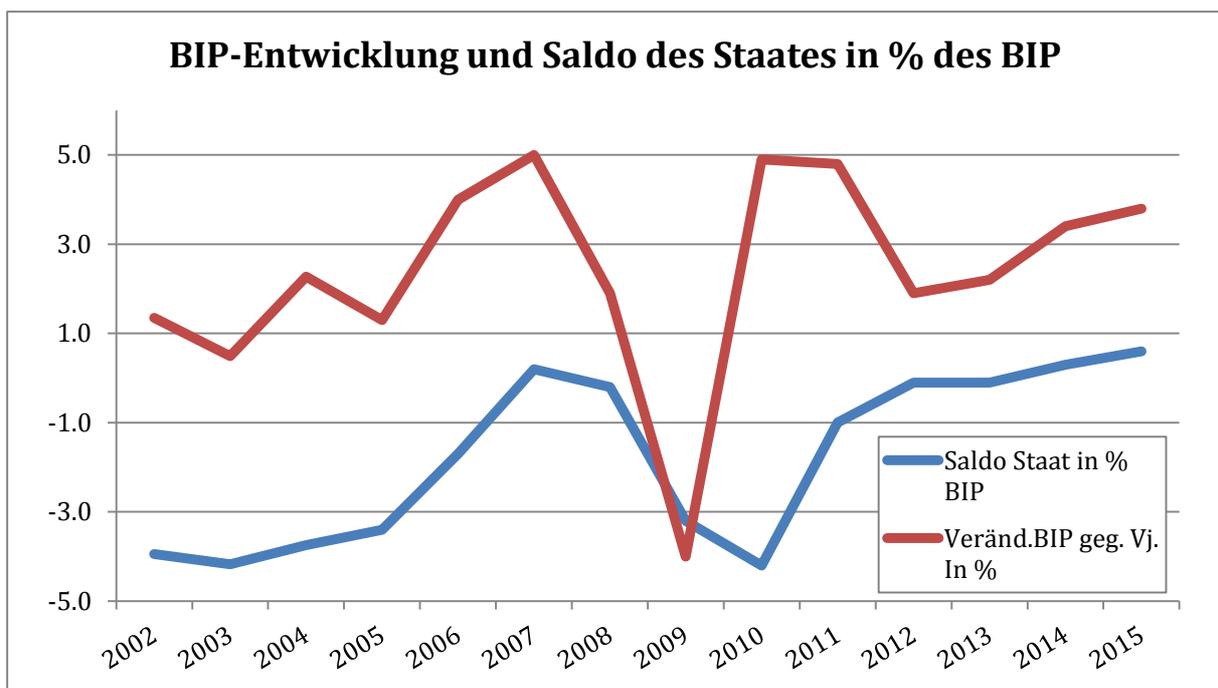
1.2 Wirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Entwicklung

Nach Einführung des Euro im Jahre 2001 war die deutsche Wirtschaft in eine hartnäckige Stagnation geraten. Infolge der geringen Inflationsrate war in Deutschland der Realzins relativ hoch, in den peripheren Ländern wegen der höheren Inflationsrate niedrig.³ Die deutsche Politik suchte ihr Heil vor allem darin, die Unternehmen von Kosten zu

³ In einer Währungsunion gibt es nur noch einen Leitzins, der von der Zentralbank (EZB) mit Blick auf Inflation und Konjunktur im gesamten Währungsraum gesetzt wird.

entlasten, um deren Stellung im internationalen Wettbewerb zu stärken. Über Jahre hinweg blieb die Lohnentwicklung hinter der dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zurück, die Lohnstückkosten sanken, die Gewinne explodierten, die Exportüberschüsse wurden immer größer. Die expansiven Wirkungen umfangreicher Steuerentlastungen indes verpufften, weil eine restriktive Ausgabenpolitik betrieben wurde, die zusätzlich dämpfend auf die Gesamtwirtschaft wirkte. Wirtschaftliche Stagnation und Steuerentlastungen zogen hohe Einnahmefälle nach sich, die zur Folge hatten, dass Deutschland ständig mit den Defizitgrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Konflikt geriet. Erst Ende 2005 setzte ein - exportgetriebener - Aufschwung ein, der die Finanzlage des Staates rasch verbesserte, mit der Finanzkrise jedoch schon früh ein jähes Ende nahm. (Schaubild 1).

Schaubild 1



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Auf die mit Wucht einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise reagierte die Politik für viele überraschend, indem massive fiskalpolitische Maßnahmen verabschiedet wurden. Allein im Jahre 2009 wurde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit einem staatlichen Impuls in Höhe von rund 3 % des BIP gestützt, 2010 kam nochmals ein expansiver Im-

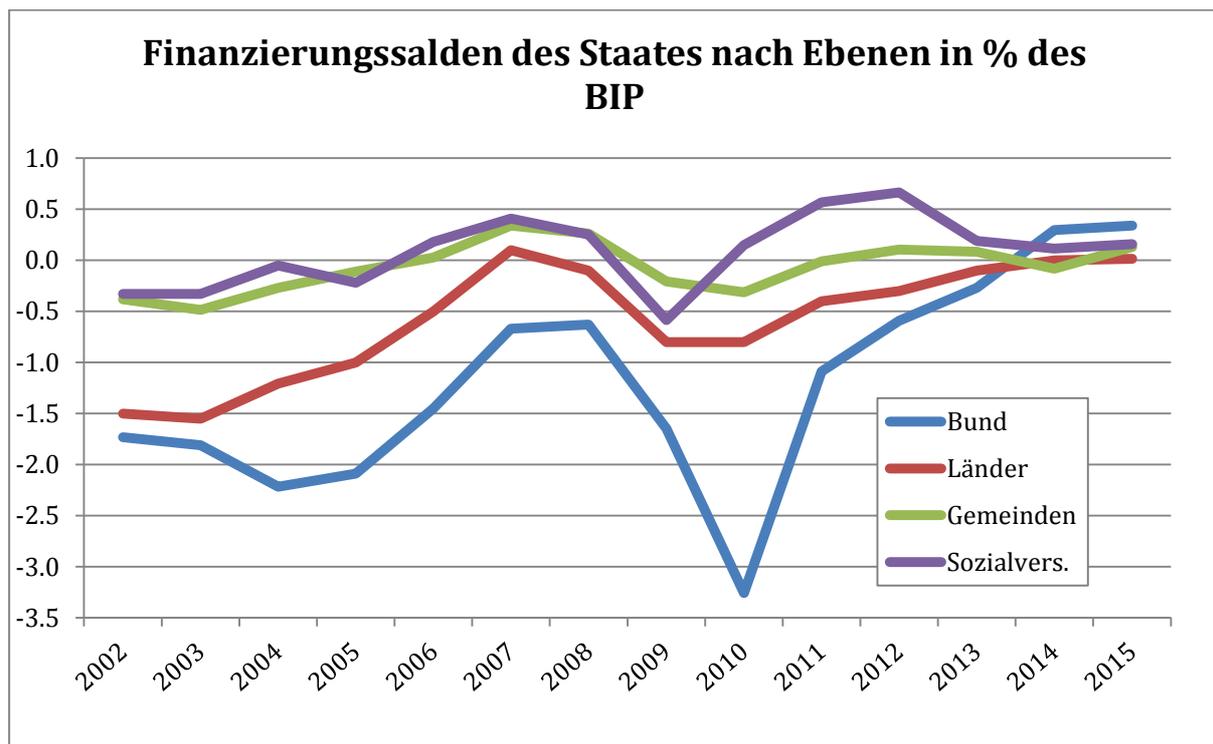
puls in Höhe von einem Prozent hinzu.⁴ Entsprechend kräftig stieg die Neuverschuldung des Staates. Begünstigt wurde die wirtschaftliche Entwicklung dadurch, dass Deutschland weiterhin seine Exportstärke ausspielen konnte. Im Zuge der konjunkturellen Erholung bildeten sich die Staatsdefizite zurück. Unterstützt wurde der Defizitabbau durch Einsparungen auf der Ausgabeseite. Bereits 2014 standen im Staatshaushalt Überschüsse zu Buche, ebenso 2015. In Deutschland verlief die wirtschaftliche Entwicklung weit aus besser als in vielen anderen europäischen Volkswirtschaften, weil hierzulande neben den Exporten mehr und mehr die Binnennachfrage stabilisierend wirkte – die Lohnpolitik folgte wieder der Produktivitätsentwicklung. In den Krisenländern hingegen hat sich die wirtschaftliche Lage kaum verbessert, nicht zuletzt auch deshalb, weil, um der wachsenden Staatsverschuldung Herr zu werden, überall eine scharfe Austeritätspolitik betrieben wurde.

Ein Vergleich der finanzwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland nach Haushaltsebenen weist weniger im Verlauf als im Volumen große Unterschiede auf, wobei die Entwicklung in den jüngsten Jahren konvergierte (Schaubild 2). Geprägt wurde die Entwicklung des Staatsdefizits vom Bundshaushalt. Es ist vor allem der Bund, dem die konjunkturpolitische Stabilisierungsaufgabe zukommt. Über die sog. automatischen Stabilisatoren trägt er mehr als die anderen Ebenen zur antizyklischen Wirkung des Staatshaushalts bei. Einmal ist sein Anteil der Steuerfinanzierung am höchsten, zum anderen tätigt er im besonderen Maße konjunkturabhängige Ausgaben (vor allem für den Arbeitsmarkt).⁵ Auch die Haushalte der Sozialversicherungsträger weisen konjunkturell schwankende Finanzierungssalden auf.

⁴ Die effektiven Wirkungen auf die Nachfrage sind noch höher zu veranschlagen, da bei der Berechnung der Impulse nicht die Multiplikatoreffekte berücksichtigt sind. Vgl. Vesper, D., Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, April 2013.

⁵ Die Konjunkturabhängigkeit kann mittels der Budgetsensitivität gemessen werden. Sie gibt an, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern. Die OECD hat in einer Studie für Deutschland einen Wert von 0,51 ermittelt, d.h. eine Produktionslücke von 1 % des Produktionspotentials erhöht den staatlichen Finanzierungssaldo um 0,51 % des BIP. Davon entfällt etwa die Hälfte auf den Bund.

Schaubild 2



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die geringeren Fluktuationen im Finanzierungssaldo der Länder sind auf die geringeren konjunkturbedingten Ausgabeschwankungen zurückzuführen. Aufgrund ihrer Verwaltungszuständigkeit für die Erfüllung staatlicher Aufgaben entfällt ein großer Teil der Länderausgaben auf die Verwaltung. Auch die Finanzierung der Schulen und Hochschulen, der Justiz und der Polizei ist eine Kernaufgabe der Länder. Hinzu kommt die Verantwortung für eine auskömmliche Finanzausstattung ihrer Gemeinden. Die Transferausgaben an die privaten Haushalte sind ebenfalls nicht beliebig variierbar, da sie zumeist auf gesetzlich geregelten Anspruchsvoraussetzungen beruhen und langwierige Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt werden müssten, um eine Änderung herbeizuführen. Letztlich besitzen die finanzpolitischen Akteure auf der Länderebene nur wenig Manövriermasse, wenn es darum geht, die Haushalte kurzfristig an verringerte Einnahmen anzupassen. Wird die Ausgabenseite nach Einsparmöglichkeiten durchforstet, so gerät naturgemäß die Personalpolitik in den Fokus. Allerdings sind Änderungen im Personalbestand kurzfristig kaum oder nur mit erheblichen Friktionen durchsetzbar; Tarifrecht wie auch die beamtenrechtlichen Regelungen sind diesbezüglich sehr restriktiv. Deswegen steht zumeist der Umfang der Neu- und Ersatzeinstellungen zur Disposition.

Auf kommunaler Ebene sind es vor allem die Investitionsausgaben, die als konjunkturpolitische bzw. finanzielle Manövriermasse dienen. Bei defizitären Verwaltungshaushalten fallen zwangsläufig Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer, weil eigene Mittel fehlen und damit auch die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung nicht gegeben sind. Gradmesser für die finanzielle Anspannung der Kommunen sind mehr noch als die Finanzierungsdefizite die Investitionen - niedrige Investitionen signalisieren fiskalische Armut. Die Einstellungspolitik auf kommunaler Ebene ist eher an den Erfordernissen einer stetigen Aufgabenerfüllung ausgerichtet, wenngleich die finanziellen Rahmenbedingungen natürlich auch hier eine Rolle spielen. Im Beobachtungszeitraum haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen für die Gemeinden grosso modo verbessert. Mussten sie nach der Jahrtausendwende aufgrund der hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation sowie der Steuerentlastungen hohe Einnahmefälle hinnehmen, so hat sich nach 2005 die finanzielle Situation entspannt. Die Folgen des Konjunkturerinbruchs 2008/2009 waren nicht nachhaltig, schon bald sprudelten die Gewinne wieder und damit das Gewerbesteueraufkommen. Dieser Befund überdeckt freilich die strukturellen Probleme, denen nicht wenige Gemeinden in den strukturschwachen Gebieten gegenüberstehen (Rietzler 2014, Bertelsmann-Stiftung 2015, Vesper 2015).

2 Entwicklung der Beschäftigung im Staatssektor

2.1 Methodische Vorbemerkung

Seit den 80er Jahren wurden in den kommunalen Haushalten, aber zunehmend auch in den Länderhaushalten und beim Bund Einrichtungen aus den sog. Kernhaushalten ausgegliedert und in rechtlich selbständige Einheiten überführt. Hinter der Idee der formalen Privatisierung stand die Erwartung, dass diese Einrichtungen losgelöst vom öffentlichen Haushaltsrecht flexibler und somit auch effizienter agieren könnten. Die Bandbreite dieser Einrichtungen reicht von Wohnungsbaugesellschaften, Krankenhäusern, Versorgungsunternehmen, Hochschulen bis zu den im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gebildeten Fonds und Abwicklungsanstalten. Sie verfügen über ein eigenes kaufmännisches oder kamerales Rechnungswesen, was bedeutet, dass ihre Einnahmen und Ausgaben nicht mehr im jeweiligen Kernhaushalt enthalten sind; dort erscheinen nur noch die Zu- und Abführungen an diese Einrichtungen.

Der fortschreitende Ausgliederungsprozess hatte zur Folge, dass immer mehr Einrichtungen im mittelbaren öffentlichen Dienst und bei Einrichtungen in privater Rechtsform nachgewiesen wurden. Dies führte in den Finanz- und Personalstandstatistiken des öffentlichen Sektors zu Verzerrungen, die den Vergleich von Daten im zeitlichen Verlauf wie auch zwischen den einzelnen Ländern und Kommunen zunehmend beeinträchtigten. Deshalb wurde die finanzstatistische Berichterstattung in jüngerer Zeit erweitert. Von 2011 an werden nicht nur die Ergebnisse der Kernhaushalte, sondern auch die der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ausgewiesen. Wesensmerkmal dieser Einheiten ist, dass sie von den öffentlichen Haushalten kontrolliert werden, d.h. die Kernhaushalte mit mehr als 50 % des Nennkapitals oder Stimmrechts beteiligt sind. Ob diese Einheiten nach den Richtlinien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995 zum Staatssektor zählen und in der Finanzstatistik als „Extrahaushalte“ bezeichnet werden, hängt davon ab, ob die Finanzierung primär über Zwangsabgaben und/oder durch die Umverteilung von Einkommen und Vermögen erfolgt. Beispiele für Extrahaushalte sind Landesbetriebe für Straßenbau/Straßenwesen, Hochschulen oder ausgegliederte Bau- und Liegenschaftsbetriebe. Zu den sogenannten sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zählen insbesondere Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (wie die Deutsche Bahn) oder Wohnungsbaugesellschaften (Rückner 2011).

Gravierende Änderungen in der Rechnungslegung auf kommunaler Ebene - Stichwort „Doppik“ - haben zur Folge, dass beim zeitlichen und regionalen Vergleich der aufgabenbezogenen bzw. funktionalen Ergebnisse weitere Verzerrungen in Kauf genommen werden müssen.⁶ Seit 2012 wird auf der kommunalen Ebene der personelle Ressourceneinsatz nicht mehr nach Aufgaben- bzw. Funktionsbereichen, sondern nach Produktgruppen untergliedert ausgewiesen. Auch bei Bund und Ländern haben sich 2012 Änderungen im Funktionenplan ergeben. Durch diesen Systematikwechsel⁷ ist die Vergleichbarkeit mit dem Vorjahr nur eingeschränkt möglich.

⁶ Die Doppik ist ein Kunstwort, das allgemein ein auf der doppelten Buchführung basierendes Rechnungssystem beschreibt. In diesem Rechnungssystem spielen Produkte und Produktgruppen, die das kommunale Leistungsspektrum beschreiben sollen, eine zentrale Rolle. Die noch bei kameral buchenden Gemeinden verwendeten Gliederungsnummern werden in Produktgruppen umgeschlüsselt.

⁷ Betroffen sind insbesondere alle Aufgaben die früher der Funktion „Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen“ zugeordnet waren. So sind die dort ausgewiesen „Versorgungsunternehmen“ jetzt in der Funktion „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ und die „Verkehrsunternehmen“ in der Funktion „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ zu finden.

Die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst wird in dieser Studie dort, wo es möglich ist, anhand der sog. Vollzeitäquivalente dargestellt. Die Daten werden vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Bei der Umrechnung auf Vollzeitäquivalente werden alle Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte einbezogen, die Teilzeitbeschäftigten mit dem vereinbarten Anteil an der Arbeitszeit eines Vollbeschäftigten. Tarifliche Vereinbarungen zur Verkürzung Arbeitszeit bei gleichzeitiger Verringerung der Bezüge führen zu einer Absenkung des Arbeitszeitfaktors. Alle Altersteilzeitbeschäftigten werden unabhängig davon, welches Modell gewählt wurde und in welcher Phase sie sich befinden, als Teilzeitbeschäftigte behandelt.⁸ Arbeitnehmer in Ausbildung und mit Zeitvertrag werden in der Statistik als Beschäftigte ausgewiesen, nicht jedoch geringfügig Beschäftigte. Ein zeitlich und regional nicht verzerrter Vergleich der Vollzeitäquivalente nach Aufgabenbereichen ist erst ab dem Jahr 2005 möglich. In den Jahren zuvor erlaubt die Datenlage keine vergleichenden Betrachtungen. Dennoch wird teilweise auf die Daten vor 2005 zurückgegriffen, um Entwicklungslinien zu verdeutlichen.

2.2 Vergleich von Gesamtwirtschaft und Staatssektor

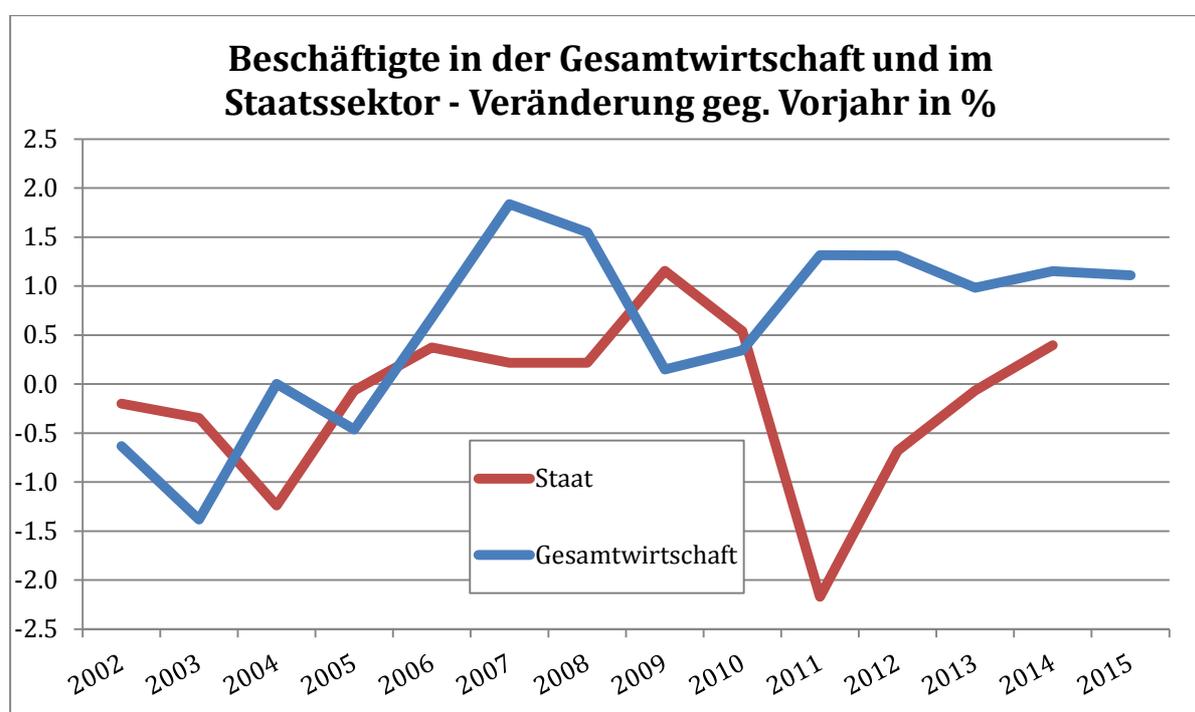
Die zunächst schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nach der Jahrtausendwende hatten einen lang anhaltenden Beschäftigungsabbau in der Gesamtwirtschaft zur Folge. Dieser Abbau vollzog sich in allen Bereichen des Produzierenden Gewerbes, nicht aber bei den privaten Dienstleistungen. Die Zahl der Beschäftigten⁹ im öffentlichen Sektor (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) schrumpfte ähnlich stark wie in der Gesamtwirtschaft. (Schaubild 3). Die konjunkturelle Erholung nach 2005 war mit einem relativ kräftigen Beschäftigungsaufbau in der Gesamtwirtschaft verbunden, während die Beschäftigung im öffentlichen Bereich noch zurückging. Erst 2009, also in der schweren Wirtschaftskrise, war hier ein signifikanter Zuwachs zu beobachten. Doch bereits 2011 wurden erneut Stellen im öffentlichen Sektor abgebaut, und zwar in einem stärkeren Maße, als zuvor Stellen zusätzlich geschaffen worden waren. Ein Grund hierfür war die Entwicklung im militärischen Bereich. Im Jahre 2011 wurde die allgemeine Wehrpflicht ausgesetzt, wodurch sich die Zahl der Beschäftigten verringerte. Dieser Abbau wurde in

⁸ Altersteilzeit ermöglicht älteren Beschäftigten eine frühere Beendigung des aktiven Berufslebens (Blockmodell) oder einen gleitenden Übergang in den Ruhestand (Teilzeitmodell).

⁹ Der Vergleich der Beschäftigung im Staatssektor mit der Entwicklung in der Gesamtwirtschaft bezieht sich auf die Zahl aller Voll- und Teilzeitbeschäftigten, also nicht der Vollzeitäquivalente, die für die Gesamtwirtschaft nicht errechnet werden.

den folgenden Jahren nicht kompensiert, so dass sich - in Abgrenzung der VGR – für den Staatssektor per Saldo ein stagnierendes Beschäftigungsvolumen errechnet. Hingegen hat sich die Zahl der Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft von 2005 an ständig - selbst in der Krise - erhöht, dies vor allem wegen der Dynamik im Dienstleistungsgewerbe. Insgesamt ist zwischen 2005 und 2014 die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft um knapp 10 % gestiegen. Bei der Gegenüberstellung mit dem Bereich der privaten Dienstleistungen¹⁰ sticht der Gegensatz noch stärker ins Auge, denn die privaten Dienste sind in diesem Zeitraum um fast ein Fünftel expandiert.

Schaubild 3



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), eigene Berechnungen.

Es fällt auf, dass für den Staatssektor die Daten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes teilweise nicht unerheblich voneinander abweichen, und zwar sowohl im Volumen als auch im Verlauf. So waren für 2014 in der VGR 4,539 Mill. Beschäftigte ausgewiesen, während in der Personalstandstatistik 4,653 Mill. Beschäftigte erfasst waren (Tabelle 1). Nur ein geringer Teil der Unterschiede ist darauf zurückzuführen, dass die Ergebnisse der Personalstandstatistik auf der Erhebung zu einem Stichtag beruhen, während die VGR mit jahres-

¹⁰ Dienstleistungsbereiche minus Staat in Tabelle 3.2.14, Fachserie 18, Reihe 1.4 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Statistisches Bundesamt 2015).

durchschnittlichen Werten arbeitet. Im Gegensatz zur VGR sind in den Beschäftigtenzahlen der Personalstandstatistik geringfügig Beschäftigte sowie ohne Bezüge Beurlaubte nicht enthalten. Ebenso wenig werden dort die Wehr- und Zivildienstleistenden erfasst. Für den Staat insgesamt, also die Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger, weist die Statistik zur Beschäftigung im Öffentlichen Dienst in den Jahren 2002 bis 2015 einen Rückgang um 3,4 % aus (Tabelle 1). Der Rückgang wird durch die steigende Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung unterzeichnet. Auch im Beobachtungszeitraum hat der langfristig zu beobachtende Trend zu mehr Teilzeitbeschäftigung angehalten. Stellt man die Betrachtung auf die Vollzeitäquivalente ab, dann errechnet sich für die Jahre 2002 bis 2015 im öffentlichen Dienst ein Rückgang um 4,8 % (Tabelle 2). Bis zum Jahre 2008 wurde die Beschäftigung stets verringert, um insgesamt 8,5 %, danach wurde sie Jahr für Jahr wieder aufgestockt.

Tabelle 1 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes (in 1000)

	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	Sozialvers.	dar. Beamte
2002	4809	574	2369	1513	353	1675
2005	4599	561	2298	1373	367	1692
2006	4576	555	2287	1358	376	1695
2007	4541	551	2273	1341	376	1686
2008	4505	537	2263	1331	374	1673
2009	4548	534	2284	1350	379	1674
2010	4586	530	2318	1355	383	1687
2011	4603	525	2337	1367	374	1698
2012	4617	514	2347	1386	371	1702
2013	4635	504	2354	1406	371	1694
2014	4653	497	2357	1428	371	1679
2015	4645	489	2347	1439	370	1671
Veränderungen gegenüber Vorjahr						
2005	-1,5	-1,5	-2,1	-2,6	7,2	-0,3
2006	-0,5	-1,1	-0,5	-1,1	2,3	0,2
2007	-0,8	-0,8	-0,6	-1,3	0	-0,5
2008	-0,8	-2,5	-0,5	-0,7	-0,4	-0,8
2009	0,9	-0,5	0,9	1,4	1,3	0,1
2010	0,8	-0,7	1,5	0,4	0,9	0,8
2011	0,4	-1,1	0,8	0,9	-2,3	0,7
2012	0,3	-2,1	0,4	1,4	-0,9	0,2
2013	0,4	-1,9	0,3	1,5	0,1	-0,4
2014	0,4	-1,5	0,1	1,5	0	-0,9
2015	-0,2	-1,6	-0,4	0,8	-0,3	-0,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 2 Vollzeitäquivalente im Staatssektor

	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	Sozialvers.
2002	4292	552	2121	1301	318
2005	4030	531	2015	1160	324
2006	3996	524	1997	1146	330
2007	3956	519	1979	1129	329
2008	3922	506	1967	1121	327
2009	3954	504	1981	1136	332
2010	3974	500	2007	1132	334
2011	4001	496	2032	1146	327
2012	4026	487	2046	1167	325
2013	4057	479	2062	1189	326
2014	4083	474	2069	1212	328
2015	4087	468	2067	1225	327
Veränd. in %					
2015/2002	-4,8	-15,1	-2,5	-5,8	2,7
2015/2005	1,4	-11,9	2,6	5,7	0,8
2015/2008	4,2	-7,5	5,1	9,3	-0,1

Auf den verschiedenen Ebenen sind sehr unterschiedliche Verläufe erkennbar. Die größten Beschäftigungsverluste - gemessen an der Zahl der Vollzeitäquivalente - verzeichnete die Bundesebene (-15,1 %), sie hat in jedem Jahr die Zahl der Vollzeitäquivalente reduziert. Auch die Gemeinden haben per Saldo in erheblichen Maße Stellen abgebaut (-5,8 %). Bis zum Jahre 2008 errechnet sich sogar ein Minus um 13,8 %; danach wurden mehr neue Stellen als anderswo geschaffen. Moderater war der Rückgang bei den Ländern, die rund die Hälfte aller Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst beschäftigen. Ähnlich wie die Gemeinden haben auch die Länder in der schweren Krise ihre restriktive Einstellungspolitik suspendiert und wieder zusätzlich Personal eingestellt. Allein die Sozialversicherungen verbuchten über den gesamten Zeitraum gesehen ein leichtes Plus, was aber primär der Tatsache geschuldet war, dass es im Jahre 2005 einen Sondereffekt gab, denn von da an wurde das Personal der Betriebskrankenkassen hinzu gebucht.¹¹

Alles in allem zeigen sich im Beobachtungszeitraum zwei sehr unterschiedliche Phasen. Nach 2002 war über viele Jahre auf allen Haushaltsebenen eine sehr restriktive Perso-

¹¹ Zur Sozialversicherung zählen die Bundesagentur für Arbeit als Träger der Arbeitsförderung (Arbeitslosenversicherung), die gesetzlichen Krankenkassen (Allgemeine Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen einschließlich der Pflegekassen, die den Krankenkassen angeschlossen sind, die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Regionalträger (frühere Landesversicherungsanstalten), die gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften sowie die Unfallkassen von Bund, Ländern und Gemeinden.

nalpolitik zu beobachten. Sie war Teil der Strategie, die Haushaltsdefizite zu verringern, weil die Gebietskörperschaften nicht die Maastricht-Kriterien des EU-Vertrages verletzen wollten. Von zwei Seiten war die Finanzpolitik unter Druck geraten: Die hartnäckige gesamtwirtschaftliche Stagnation in den Jahren nach 2000 hatte ebenso wie die umfangreichen Steuersenkungen hohe Einnahmeausfälle verursacht, auf die der Staat mit Kürzungen auf der Ausgabenseite reagierte. Zweifellos hat der Stellenabbau im öffentlichen Dienst die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsprobleme in jener Zeit verschärft. Anders hingegen die Erfahrungen und Wirkungen in und nach der schweren Wirtschaftskrise 2008/2009: Hier hat die Einstellungspolitik der öffentlichen Hand zur Stabilisierung der Beschäftigungsentwicklung beigetragen. Insbesondere in der Krise war sie eingebunden in eine explizite und höchst erfolgreiche Nachfrageoffensive des Staates. Im öffentlichen Dienst hielt die moderate Expansion bis zuletzt an.

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Zeitraum 2005 bis 2015.

2.3 Die Beschäftigungsentwicklung nach Aufgabenbereichen

2.3.1 Bund

In besonders starkem Maße ist die Zahl der Beschäftigten beim Bund gesunken. Insgesamt wurden 2015 auf Bundesebene 468000 Vollzeitäquivalente gezählt, davon 409000 in den Kernhaushalten, 33000 bei Verkehrsunternehmen (Eisenbahnen) und 26000 in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Im Jahre 2005 waren insgesamt noch 531000 Vollzeitäquivalente beschäftigt, d.h. die Zahl der Vollzeitäquivalente ist im Beobachtungszeitraum um 11,9 % gesunken (Tabelle 3). Der Rückgang vollzog sich kontinuierlich und war überwiegend der Entwicklung im militärischen Sektor und bei den Verkehrsunternehmen (Bundeseisenbahnvermögen) geschuldet. Deutlich mehr als die Hälfte aller Bundesbediensteten entfällt auf den Aufgabenbereich „Verteidigung“. Im Zuge der Vereinigung hatte sich Deutschland verpflichtet, seine Streitkräfte erheblich zu verkleinern. Dabei fällt auf, dass in der Bundeswehrverwaltung deutlich mehr Personal abgebaut wurde als bei den Streitkräften selbst. In den übrigen zum Kernhaushalt zählenden Aufgabenbereichen wurde die Zahl der Stellen - gemessen als Vollzeitäquivalente - hingegen vielfach aufgestockt, so in dem quantitativ bedeutsamen Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung, den Auswärtigen Angelegenheiten, im Rechtsschutz, in der Finanzverwaltung und auch in den Gesundheitsdiensten.

Tabelle 3 Vollzeitäquivalente Bund

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd.in %
Insgesamt	530961	499831	496334	487346	479230	473740	468205	-11,8
Kernhaushalt	456011	434494	430966	423583	416436	412480	408800	-10,4
Allgemeine Dienste	411730	392184	388471	383634	376599	373025	368975	-10,4
Politische Führung und zentrale Verwaltung	28992	31411	31640	31545	31650	32590	32895	13,5
Auswärtige Angelegenheiten	7931	8612	8369	8338	8439	8420	8785	10,8
Verteidigung	287372	264391	260599	252275	244681	239745	233580	-18,7
dar.: Bundeswehrverwaltung	100902	78891	75438	74252	71760	71380	68750	-31,9
Verteidigungsstreitkräfte	185307	184292	183959	178023	172922	168365	164830	-11,1
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	44114	43999	43818	47058	46979	46675	46945	6,4
Rechtsschutz	4115	4983	4566	4455	4481	4505	4540	10,3
Finanzverwaltung	39207	39308	39479	39962	40369	41095	42235	7,7
Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur	10354	10543	10677	10717	10793	10580	10425	0,7
Soziale Sicherung	3180	3164	3229	2611	2624	2715	3190	0,3
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	4697	5425	5482	6094	6170	6155	6270	33,5
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	24730	21697	21666	19098	18805	18555	18505	-25,2
Sonstiges	1320	1480	1441	1429	1445	1450	1435	8,7
Eisenbahnen und sonst. Verkehr	49300	39906	39281	38 002	36425	34880	32935	-33,2
Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	25650	25431	26086	25 761	26369	26385	26400	2,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

2.3.2 Länder

Auf Länderebene zeigt sich ein etwas anderes Entwicklungsmuster als beim Bund. Hier setzte der Beschäftigungsrückgang früher ein, was insbesondere Folge der Entwicklung in den ostdeutschen Ländern war, die über viele Jahre hinweg gezwungen waren, ihre – gemessen an den westdeutschen Verhältnissen - üppige Personalausstattung abzubauen. In den Jahren nach 2008 nahm die Zahl der Vollzeitäquivalente auf Länderebene wieder zu. Per Saldo verzeichneten die Länder im Beobachtungszeitraum einen Anstieg der Beschäftigung: Wurden im Jahre 2005 noch 2,015 Mill. Vollzeitäquivalente gezählt, waren es 2015 rund 2,067 Mill., was einem Plus um 2,6 % entspricht.

Gemäß ihrer Aufgabenstellung im föderalen System sind auf Länderebene besonders viele personelle Ressourcen in der Verwaltung, der inneren Sicherheit sowie in der Bildung gebunden. In den einzelnen Funktionsbereichen verlief die Beschäftigungsentwicklung zum Teil sehr unterschiedlich, wobei der statistische Ausweis der Daten nicht immer einheitlich ist, so dass die Aussagekraft teilweise eingeschränkt ist. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Wohnungen, Städtebau, kommunale Gemeinschaftsdienste sowie „Sonstige“. In diesen Bereichen ist ein ausgeprägter Rückgang in den Beschäftigungszahlen zu beobachten. Wenn sich auf Länderebene im Beobachtungszeitraum eine positive Entwicklung zeigt, so ist dies vor allem auf die Beschäftigungsausweitung im Bereich Bildung und Wissenschaft zurückzuführen.

Tabelle 4 Vollzeitäquivalente im Landesbereich nach Aufgabenbereichen*

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2005
Insgesamt	2015095	2006854	2031641	2046336	2062244	2069430	2066705	2,6
Allgemeine Dienste	674514	670762	675348	676527	675537	677410	676990	0,4
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	100834	118449	120797	119048	118350	120160	120525	19,5
dar.: Politische Führung	48959	45589	46090	46161	46203	46515	46710	-4,6
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	272100	266637	267916	269838	270330	271625	271970	0,0
dar. Polizei	258700	252369	253448	255101	255921	256570	256665	-0,8
Rechtsschutz	167945	160299	160478	160234	158972	159195	158870	-5,4
Finanzverwaltung	130953	125378	126157	127407	127885	126425	125630	-4,1
Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur	1090747	1145487	1163293	1180381	1192857	1201445	1199770	10,0
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	698372	713468	722595	729174	728733	723125	720090	3,1
Hochschulen	350504	381065	391553	402223	414269	424110	426410	21,7
dar. Hochschulkliniken	150787	150394	155286	158677	162000	167315	167840	11,3
Soziale Sicherung	37534	31144	32601	26031	27030	27110	27420	-26,9
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	43594	40367	41884	45497	45909	42355	42735	-2,0
dar. Krankenhäuser und Heilstätten	21702	19580	19581	21415	21692	20500	20700	-4,6
Wohnen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	21702	24546	24032	15149	14525	16755	16420	-24,3
Sonstiges	147004	94548	94484	102750	106386	104355	103375	-29,7

*Kernhaushalte, Sonderrechnungen sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Getrieben wurde diese Expansion von den *Hochschulen*, wo die Zahl der Beschäftigten um über ein Fünftel stieg. Auch die Zahl der Studierenden hat sich kräftig erhöht, Personal und die Zahl der Studenten haben sich nahezu im gleichen Tempo entwickelt. Eine gewichtige Rolle dabei spielten die verstärkten Abiturientenjahrgänge infolge der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit in vielen Bundesländern, die Aussetzung der Wehrpflicht und der Wegfall des Zivildienstes sowie die Anerkennung von Berufsakademien als Hochschulen.¹²

Der starke Personalzuwachs an den Hochschulen wurde augenscheinlich nur zum geringeren Teil aus den Landeshaushalten finanziert, denn die Zahl der aus den Haushaltsplänen der Länder finanzierten Stellen hat im Beobachtungszeitraum nur von 330000 auf 367000, d.h. um 10,4 % zugenommen (Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2015). Vermehrt spielten die sog. Drittmittel¹³ eine Rolle, deren Einwerbung in dieser Zeit stark zunahm. Von großem Einfluss waren auch die Bundeshilfen. Im Jahre 2004 war auf Initiative der damaligen Bundesregierung beschlossen worden, einige Hochschulen zu „Spitzenuniversitäten“ auszubauen (Stichwort „Excellenzwettbewerb“) und diese mit bis zu 500 Mill. Euro pro Jahr zu fördern. Über die Drittmittelprojekte wurden viele zusätzliche Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter und wissen-

¹² In Baden-Württemberg und im Saarland.

¹³ Drittmittel sind Mittel, die von den Hochschulen zur Förderung von Forschung und Lehre zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt (Grundausrüstung) bei öffentlichen oder privaten Institutionen erworben werden.

schaftliche Hilfskräfte finanziert. Im Jahre 2005 belief sich der Anteil der Drittmittel auf knapp ein Viertel aller Einnahmen der Hochschulen, 2014 waren es fast 30 %. Einher mit dieser Entwicklung ging die Beschäftigung von Lehrbeauftragten - „die Ausputzer des defizitären Lehrbetriebs“ (Grottian 2015) - und wissenschaftlichen Hilfskräften, deren Zahl sich in den Jahren 2005 bis 2014 von knapp 57000 auf 99000 bzw. von 16500 auf fast 47000 erhöhte; dies bedeutete einen Zuwachs um 74 % bzw. 183 %. Insgesamt ist - folgt man den Angaben der Hochschulstatistik¹⁴ - die Zahl der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten an den Hochschulen von 494000 auf 686000, d.h. um 39 % gestiegen (Tabelle 5).

Tabelle 5 Beschäftigte im Hochschulbereich

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd. in %
Wissenschaftliches Personal	240186	324367	337102	353690	369847	381269	386313	60,8
Hauptberuflich	165737	210549	217538	225114	233259	236364	239032	44,2
Professoren	37865	41462	42924	43862	45013	45749	46310	22,3
Dozenten und Assistenten	9874	4038	3899	3618	3693	3431	3429	-65,3
Wissenschaftl. Mitarbeiter	111343	156497	162091	167722	174701	177528	179519	61,2
Lehrkräfte für bes. Aufgaben	6655	8552	8624	9912	9852	9656	9774	46,9
Nebenberuflich	74449	113818	119564	128576	136588	144905	147201	97,7
Gast-/Professoren, Emeriti	1178	1373	1497	1509	1579	1647	1712	45,3
Lehrbeauftragte	56756	84131	86081	90009	94094	98944	98766	74,0
Wissenschaftliche Hilfskräfte	16515	28314	31986	37058	40915	44314	46723	182,9
Verwaltungs-,Pflegepersonal u.a.	253709	273605	278556	282808	288008	289499	299753	18,1
Verwaltungspersonal	64929	75894	79475	82264	84085	86184	k.A.	32,7
Bibliothekspersonal	10370	11180	11407	10935	10871	10615	k.A.	2,4
Technisches Personal	43373	54852	55861	55833	56817	56652	k.A.	30,6
Sonstiges Personal	31665	52911	52357	53626	55077	54644	k.A.	72,6
Pflegepersonal	57444	62614	62703	63610	64773	65031	k.A.	13,2
Arbeiter	30795						k.A.	
Auszubildende, Praktikanten	15133	16154	16753	16540	16385	16373	k.A.	68,2
Insgesamt	493895	597972	615658	636498	657855	670768	686066	38,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Betreuungsrelation (wissenschaftliches Personal ohne studentische Hilfskräfte je Student) hat sich im Beobachtungszeitraum verbessert: Im Jahre 2005 errechnet sich eine Relation von 8,3, neun Jahre später betrug sie 7,1 Studenten je Lehrperson.¹⁵ Allerdings kann diese Kennziffer nur einen sehr groben Indikator zur Messung der Versorgung mit „Lehre“ an den Hochschulen darstellen, denn viele Hochschullehrer nehmen nur in geringem Maße Lehrverpflichtungen wahr, weil sie stärker in der Forschung tätig sind. Auch hängt die Entwicklung der Relation von strukturellen Verschiebungen ab: Hochschulart und Fächerstruktur beeinflussen diese Kennziffer erheblich. Beispielswei-

¹⁴ Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.4 (Personal an Hochschulen).

¹⁵ Hier liegen Daten nur bis 2014 vor.

se ist die statistisch gemessene Betreuungsintensität an den medizinischen Fakultäten oder auch an den Kunsthochschulen deutlich höher als an den Fachhochschulen. Generell wird an den Universitäten eine breitere und entsprechend personalintensive Palette an Studienfächern angeboten; an den Fachhochschulen steht hingegen die Lehre mit entsprechend höheren Lehrdeputaten im Fokus,

Gegenüber der Personalstandstatistik weist die Hochschulstatistik ein deutlich höheres Beschäftigungsvolumen aus, denn in der Personalstandstatistik wurden 2014 an den Hochschulen nur 516000 Beschäftigte gezählt. Die Ursachen für diese Differenz liegen zum einen darin, dass die Hochschulstatistik auch die Beschäftigten an den privaten Universitäten erfasst. Zum anderen werden auch solche Beschäftigte einbezogen, die keinen unmittelbaren Arbeits- oder Dienstvertrag mit der Hochschule abgeschlossen haben, sondern auf Basis eines Honorar- oder Werkvertrags beschäftigt sind. Anders als in der Hochschulstatistik werden in der Personalstandstatistik auch nicht die studentischen Hilfskräfte und geringfügig Beschäftigten ausgewiesen.

In der Unterteilung nach Fächergruppen zeigt sich, dass die meisten hauptberuflich Beschäftigten in der Humanmedizin, gefolgt von den Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften, tätig sind (Tabelle 6). Auf diese Fächergruppen entfallen fast zwei Drittel der Beschäftigten. Die Humanmedizin ist aufgrund der Leistungen, die sie bei der Krankenbehandlung erbringt, mit Abstand am personalintensivsten. Im Jahre 2014 entfielen hier 3,9 Studierende auf ein Vollzeitäquivalent. Am höchsten war die Betreuungsrelation in den Fächergruppen Sprach- und Kulturwissenschaften (24,1) sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (28,2). Im Zeitablauf haben die „Zentralen Einrichtungen“ am stärksten expandiert, hier hat sich der Personalstand fast verdoppelt. Auch in den Ingenieurwissenschaften und in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften hat sich die Zahl der hauptberuflichen Wissenschaftler überdurchschnittlich stark erhöht. Im Durchschnitt aller Fächergruppen errechnet sich über den gesamten Beobachtungszeitraum ein Anstieg um knapp 43 %.

Tabelle 6 Wissenschaftliches Personal (hauptberuflich) nach Fächergruppen an Hochschulen

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd.In %
Sprach- und Kulturwissenschaften	19899	24645	25535	26608	27587	28104	29115	46,3
Sport	1234	1579	1645	1688	1747	1799	1859	50,6
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	20699	26826	27951	28933	30296	30791	31000	49,8
Natur- und Ingenieurwissenschaften	63495	81978	84720	87949	90618	91752	91545	44,2
Humanmedizin/Gesundheitswissensch.	42584	51948	53139	54315	56188	56810	57871	35,9
Agrar-, Forst-, Ernährungswiss., Vet.med	4649	5528	5653	5716	5744	5631	5773	24,2
Kunst, Kunstwissenschaft	5534	6442	6650	6803	7026	7125	7130	28,8
Zentrale Einrichtungen	7643	11603	12245	13102	14053	14352	14 739	92,8
Insgesamt	165737	210549	217538	225114	233259	236364	239 032	44,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 11, Reihe 4.4), eigene Berechnungen.

Im *schulischen Bereich* war im Zeitraum 2005 bis 2014 die Zunahme der Beschäftigung mit einem Plus von 3,5 % weit schwächer ausgeprägt. Detaillierte Informationen über die Entwicklung des in Vollzeitäquivalente gemessenen Lehrpersonals liefert die Kultusministerkonferenz der Länder (KMK).¹⁶ Allerdings sind in diesen Daten auch die in privater Trägerschaft geführten Schulen enthalten, dessen Personal zwar zum überwiegenden Teil von den Ländern finanziert wird, aber nicht zum Öffentlichen Dienst zählt. In der Statistik werden explizit nur die Freien Waldorfschulen ausgewiesen, die das Schwergewicht der privaten Schulen ausmachen. Legt man die Daten der KMK zugrunde, so hat sich im Beobachtungszeitraum die Zahl der Vollzeitäquivalente (ohne Waldorfschulen) an den allgemeinbildenden Schulen um 3,8 % erhöht, während sie an den beruflichen Schulen nahezu stagnierte (Tabelle 7). Die Zunahme an den allgemeinbildenden Schulen wird durch den starken Verlust an den Haupt- und Realschulen gedämpft. Die Ursachen hierfür waren stark rückläufige Schülerzahlen an diesen Schularten, größtenteils ausgelöst durch diverse Reformen und organisatorische Umstellungen. An die Stelle der Haupt- und Realschulen traten vielfach die integrierten Gesamtschulen bzw. Schulen mit mehreren Bildungsgängen. An den Hauptschulen ging die Zahl der Lehrer um über 38 % und an den Realschulen um knapp 16 % zurück, während sie an den integrierten Gesamtschulen und Schulen mit mehreren Bildungsgängen um fast 60 % gestiegen ist. Die Zahl der Schüler ist an den allgemeinbildenden Schulen insgesamt in den Jahren 2005 bis 2014 um 12 % gesunken. Dies bedeutet, dass sich die schulische Versorgung grosso modo verbessert hat.

¹⁶ Hier liegen Daten nur bis 2014 vor.

Tabelle 7 Lehrer an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen (Vollzeitäquivalente)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Veränd.in %
Allgemein bildende und berufliche Schulen	714707	732013	734877	738624	738491	737943	3,3
Allgemeinbildende Schulen	597377	614130	617325	621411	621213	620724	3,9
Berufliche Schulen	117329	117883	117552	117213	117278	117219	-0,1
Allgemein bildende Schulen	592140	608548	611566	615524	615252	614707	3,8
Vor- und Förderschulen	67360	69047	68195	67426	66641	65454	-2,8
Primarbereich	160560	164268	165211	166508	167272	169207	5,4
Grundschulen	159934	163361	164199	165010	164900	165862	3,7
Integrierte Gesamtschulen	626	907	1011	1498	2372	3345	434,3
Sekundarbereich I	301138	293667	297533	300315	300232	298119	-1,0
Schulartunabhängige Orientierungsstufe	7159	8005	7639	7380	7396	7794	8,9
Hauptschulen	72338	58325	55804	52466	48698	44637	-38,3
Schularten mit mehreren Bildungsgängen	27544	31441	32826	34861	37045	39322	42,8
Realschulen	69167	66263	65292	64254	61425	58303	-15,7
Gymnasien	94515	93826	96361	97740	97615	95322	0,9
Integrierte Gesamtschulen	29469	34774	38561	42586	47033	51739	75,6
Abendschulen	945	1033	1049	1028	1020	1002	6,1
Sekundarbereich II	63082	81566	80628	81275	81107	81927	29,9
Gymnasien	54559	72148	70761	70913	70406	70622	29,4
Integrierte Gesamtschulen	5806	6774	7176	7608	8054	8725	50,3
Abendgymnasien	1326	1190	1194	1198	1179	1152	-13,1
Kollegs	1390	1454	1497	1556	1468	1428	2,7
Freie Waldorfschulen	5237	5581	5758	5887	5961	6017	14,9

Quellen: Kultusministerkonferenz, eigene Berechnungen.

Sichtbar wird dies, wenn man die Relation „Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler“ oder auch die „Schüler-Lehrer-Relationen“ betrachtet (Tabelle 8). Die Relation „Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler“ hat sich überdurchschnittlich im Bereich der Grundschulen und Hauptschulen erhöht. Im Sekundarbereich II hingegen ist sie gesunken. Dort ist allerdings das Niveau der Unterrichtsversorgung merklich höher als in der Sekundarstufe I - Ausnahme hier sind die Hauptschulen - und an den Grundschulen. Insgesamt ergibt sich bei den Wochenunterrichtsstunden je Schüler ein Zuwachs um 13,5 %. Sichtbar wird die bessere Unterrichtsversorgung auch, wenn man die Entwicklung der Schüler-Lehrer-Relationen an den allgemeinbildenden Schulen ins Auge nimmt: Sie verringerte sich im Beobachtungszeitraum von 16 auf 13,5 Schüler je Lehrer, also um knapp 16 %. Dies bedeutet, dass sich die Unterrichtsbelastung der Lehrer gemessen an der Zahl der geleisteten Stunden im Durchschnitt kaum verändert hat. Besonders stark ist die Zahl der Schüler bezogen auf die Lehrer im Sekundarbereich I zurückgegangen, während sie in der Sekundarstufe II nahezu stagniert hat.

Tabelle 8 Unterrichtsversorgung an den Allgemeinbildenden Schulen

	Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler			Schüler je Lehrer		
	2005	2014	Veränd.in %	2005	2014	Veränd.in %
Primarbereich	1,25	1,46	17,1	19,9	16,3	-17,7
Grundschulen	1,25	1,46	17,3	19,9	16,3	-17,9
Integrierte Gesamtschulen	1,46	1,48	1,7	17,0	16,4	-3,5
Freie Waldorfschulen	1,24	1,38	11,3	19,2	17,5	-9,3
Sekundarbereich I	1,41	1,60	13,5	16,6	13,9	-16,1
Schulartunabhängige Orientierungsstufe	1,46	1,80	22,8	16,7	12,7	-23,8
Hauptschulen	1,64	2,02	22,9	14,9	11,4	-23,9
Schularten mit mehreren Bildungsgängen	1,60	1,83	14,2	14,0	12,1	-13,2
Realschulen	1,28	1,40	9,5	19,0	16,3	-14,4
Gymnasien	1,24	1,43	15,3	17,7	15,0	-15,3
Integrierte Gesamtschulen	1,58	1,73	9,7	14,3	12,8	-10,8
Freie Waldorfschulen	1,72	1,95	13,6	13,9	12,3	-11,6
Abendhauptschulen	1,09	1,07	-1,3	19,1	19,5	2,5
Abendrealschulen	0,81	1,01	24,3	24,1	20,1	-16,7
Sekundarbereich II	1,71	1,73	0,8	12,6	12,3	-2,0
Gymnasien	1,71	1,73	1,0	12,6	12,3	-2,4
Integrierte Gesamtschulen	1,82	1,73	-5,0	12,0	12,3	2,9
Freie Waldorfschulen	2,05	1,82	-11,4	11,5	13,0	12,6
Abendgymnasien	1,24	1,40	12,7	15,4	14,3	-7,6
Kollegs	1,55	1,74	11,9	12,6	11,4	-9,1
Insgesamt	1,48	1,68	13,5	16,0	13,5	-15,6

Quelle: Kultusministerkonferenz, eigene Berechnungen.

Im *Polizeidienst* der Länder ist die Zahl der Vollzeitäquivalente geringfügig gesunken (Tabelle 9). Die Zahl der Beamten hat indes gegenüber 2005 leicht zugenommen, was darauf hindeutet, dass im Polizeivollzugsdienst weniger Stellen abgebaut wurden als in den anderen Bereichen, wie beispielsweise Schreibdienste. Im Polizeidienst bietet sich als Bedarfsmaßstab der Einwohner an. Dadurch wird in geeigneter Weise der Bezug zu den verschiedenen Funktionen der Polizeiarbeit zum Ausdruck gebracht, wie der Schutz der Bürger durch Präsenz, Serviceleistungen und Hilfsfunktionen, die Verfolgung und Aufklärung von Straftaten, Verkehrsangelegenheiten oder den Einsatz bei Großveranstaltungen wie Demonstrationen, Sportereignissen oder auch bei Naturkatastrophen.¹⁷ Wie bei den verwendeten Indikatoren im Schul- und Hochschulbereich stellt der Bezug zum Einwohner allein auf den „Input“ ab und nicht auf den „Output“ der Polizeiarbeit, d.h. er gibt keine Information darüber, in welchem Maße die Polizeiarbeit tatsächlich dazu beigetragen hat, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleistet wurde,

¹⁷ Andere Bezugsgrößen als die Einwohnerzahl sind insofern problematisch, weil sie den präventiven Charakter des Polizeieinsatzes nicht angemessen berücksichtigen und immer nur Teilbereiche der Polizeiarbeit zur Geltung kämen. Zieht man etwa die Zahl der Verkehrsunfälle heran, so würden wesentliche andere Aufgaben im Polizeidienst in den Hintergrund gedrängt. Ähnlich verhält es sich, wenn Daten der Kriminalstatistik zugrunde gelegt werden.

dass Großeinsätze für die Durchführung von Fußballspielen oder Demonstrationen sorgten oder das Verkehrsgeschehen weitgehend störungsfrei verlief. Per Saldo hat sich im Landesdienst die Polizeidichte kaum verändert. Bis zum Jahre 2008 ist eine stetige Abnahme zu beobachten, danach hatte sich die Relation wieder erhöht, ehe sie 2015 neuerlich gesunken ist. Zuletzt waren 3,16 Vollzeitäquivalente je 1000 Einwohner im Polizeidienst der Länder aktiv. Der Personalrückgang bei der Polizei fiel zusammen mit einer rückläufigen Bevölkerungszahl; bis 2014 verringerte sie sich um 1,2 Million. Infolge der hohen Zahl an Flüchtlingen stieg sie 2015 um knapp eine Million.

Tabelle 9 **Vollzeitäquivalente Polizei**

Jahr	Insgesamt	dar. Beamte	je Einwohner
2005	258700	222580	3,14
2010	252255	219310	3,09
2011	253330	220225	3,10
2012	254980	221920	3,17
2013	255795	223100	3,17
2014	256450	223565	3,16
2015	256665	223975	3,12
Veränd. in %	-0,8	0,6	-0,5

Im Bereich der *Politischen Führung und zentralen Verwaltung* der Länder hat die Zahl der Vollzeitäquivalente im Beobachtungszeitraum zugenommen. Allerdings wird die Ausgangsbasis durch Änderungen in der institutionellen Zuordnung verzerrt, zwischen 2005 und 2006 ergibt sich rechnerisch ein Zuwachs um 14 %. Nimmt man 2006 als Basis, so beträgt die Steigerungsrate 4,6 %. Das Stellenplus entfiel allein auf die zentrale Verwaltung; im Bereich der Politischen Führung betrug das Minus 6,5 %. Im Rechtsschutz und in der Finanzverwaltung ist die Zahl der Vollzeitäquivalente per Saldo gesunken, gegenüber 2005 um 5,4 bzw. 4,1 %.

Tabelle 10 Vollzeitäquivalente der Gemeinden nach Aufgabenbereichen (Produktgruppen)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd. in %
Insgesamt	1145559	1129055	1121435	1136448	1132242	1146305	1167395	1189484	1212300	1225315	7,0
Zentrale Verwaltung	316867	318764	323037	333066	336034	338690	343021	353 695	360500	365005	15,2
dar.: Innere Verwaltung	211761	212926	215077	223939	227223	226271	228931	238 982	243980	247745	17,0
Sicherheit und Ordnung	105106	105838	107961	109127	108810	112419	114090	114 712	116515	117260	11,6
Schule und Kultur	134411	133226	133362	135659	136293	129816	130054	130 733	131280	130445	-3,0
dar.: Schulträgeraufgaben	77224	76201	75814	76012	76834	76013	76204	76 823	77130	76795	-0,6
Kultur und Wissenschaft	57186	57026	57547	59647	59459	53802	53851	53 910	54150	53655	-6,2
Soziales und Jugend	227719	230220	234208	244194	249750	257677	271607	281 966	295095	306495	34,6
Kinder,- Jugend- und Familienhilfe						171388	179809	189 199	201225	209805	
dar. Tageseinrichtungen für Kinder	101826	103186	106614	112325	118227	124001	131275	139 323	149180	157250	54,4
Gesundheit und Sport	185279	167441	153430	147229	139356	123851	126308	128 163	129830	130575	-29,5
dar.: Gesundheitsdienste						107332	109614	111 665	113485	114190	
dar.: Krankenhäuser	128386	113170	99209	92792	85491	88773	90758	92 695	94665	95860	-25,3
Sportförderung			15610	15547	15218	16519	16694	16 498	16345	16385	
Gestaltung der Umwelt	281283	279404	277398	276300	270810	296271	296404	294 928	295595	292790	4,1
Bauen, Wohnen, Verkehr	107281	104836	103307	104502	101852	100077	99063	98 245	98075	98035	-8,6
Ver- und Entsorgung						79202	80050	80 579	82100	82175	
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV						35568	36905	38 003	38385	39505	
Natur- und Landschaftspflege						44767	45127	46 473	46565	46965	
Sonstiges						36657	35258	31628	30470	26110	

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

2.3.3 Gemeinden

Aufgrund der äußerst angespannten Finanzlage in den Jahren bis 2005 hatten die Gemeinden eine restriktive Personalpolitik verfolgt. Erst im Jahre 2009 war eine Wende zu erkennen. Seitdem ist die Zahl der Vollzeitäquivalente auf kommunaler Ebene moderat gestiegen. Im Zeitraum 2008 bis 2015 errechnet sich ein Zuwachs um 9 % (Tabelle 10). Infolge der konzeptionellen und institutionellen Änderungen im statistischen Ausweis ist eine konsistente aufgabenbezogene Darstellung der Entwicklung nicht möglich.

Rund 30 % der Beschäftigten sind in den Bereichen der zentralen Verwaltung tätig. Neben die Verwaltungssteuerung und dem Bürgerservice fallen hierunter die Tätigkeiten (Produktgruppen) der Sicherheit und Ordnung, also Ordnungsämter, Brandschutz, Rettungsdienste, Katastrophenschutz. Von 2006 bis 2015 ist die Beschäftigung in der zentralen Verwaltung überdurchschnittlich ausgedehnt worden (15,2 %). Im Bereich Schule und Kultur sind knapp 11 % der personellen Ressourcen gebunden, die Zahl der Vollzeitäquivalente ist hier im genannten Zeitraum um 3 % zurückgegangen. Die Gemeinden müssen für die räumlichen und sächlichen Kosten des Schulbetriebs aufkommen, darunter fallen auch die Ausgaben für das Gebäudemanagement, die Schulsekretariate oder auch die Mensen. Personell ins Gewicht fallen vor allem die Volkshochschulen, Musikschulen, Büchereien, Theater und ähnliche Einrichtungen. Hierbei handelt es sich zumeist um sog. freiwillige Aufgaben, also Aufgaben, über deren Umfang und das „Wie“ der Bereitstellung die Gemeinden im eigenen Ermessen (und in Abhängigkeit der finanziellen Mittel) entscheiden. In finanziell klammen Zeiten sind hier Kürzungen leichter zu realisieren als bei den sog. Weisungsaufgaben oder pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.¹⁸

¹⁸ Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wie die Trägerschaft von Grundschulen, Kindertagesstätten, die Straßenbaulast für Gemeindestraßen, die öffentliche Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung oder das Friedhofswesen sind die Gemeinden grundsätzlich zum Handeln verpflichtet, doch verbleiben ihnen für das „Wie“ mehr oder weniger große Entscheidungsspielräume. Bei den Weisungsaufgaben handelt es sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie um Auftragsangelegenheiten handelt, das „Ob“ und das „Wie“ wird von den jeweiligen Ländern weitgehend vorgeschrieben.

Im Bereich der sozialen Sicherung schlagen insbesondere die Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie die Tageseinrichtungen für Kinder zu Buche. Inzwischen ist rund ein Viertel des Personals der Gemeinden im Bereich der sozialen Sicherung beschäftigt, von 2006 bis 2015 errechnet sich bei der Zahl der Vollzeitäquivalente ein Zuwachs um fast 35 %. Mit einem Plus von 54 % war die Entwicklung bei den Tageseinrichtungen für Kinder besonders ausgeprägt: Im Jahre 2006 wurden hier rund 102000 Vollzeitäquivalente gezählt, 2015 waren es bereits über 157000.

Der forcierte Ausbau der *Kinderbetreuung* ist eng verflochten mit dem Gesetz zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder aus dem Jahre 2004, mit dem die Bundesregierung das Angebot an Kindertagesbetreuung sowohl qualitativ als auch quantitativ an westeuropäische Standards heranführen wollte, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass nicht nur Familien- und Berufsleben besser miteinander zu vereinbaren sind, sondern auch die Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern, die aus bildungsfernen Schichten kommen, erleichtert wird. Durch das Gesetz erhielten die Gemeinden erhebliche finanzielle Hilfen. Tabelle 11 zeigt, dass im Beobachtungszeitraum die Zahl der in den Einrichtungen betreuten Kinder um 13 % gestiegen ist. In der gleichen Zeit ist die Gesamtzahl der Kinder (im Alter bis zu 10 Jahren) um fast 7 % geschrumpft, d.h. die Betreuungsquote dieser Einrichtungen hat sich deutlich erhöht. Mit einem Zuwachs um knapp ein Drittel ist die Zahl der betreuten Kinder mit Migrationshintergrund weit überdurchschnittlich expandiert. Inzwischen beläuft sich ihr Anteil an der Gesamtzahl der betreuten Kinder auf ein Viertel. Zugleich hat sich im Zeitablauf die Betreuungsrelation erheblich verbessert, und zwar sowohl in den Einrichtungen in öffentlicher als auch in denen in privater Trägerschaft: Für das Jahr 2006 errechnet sich in den öffentlichen Einrichtungen eine Relation von 9,05 und in den privaten eine von 8,51 Kindern je Betreuer; im Jahre 2015 betrug die Relation 6,71 bzw. 6,12 Kinder je Betreuer. In den privaten Einrichtungen hat die Zahl der Erzieher - Voll- und Teilzeitkräfte – mit knapp mit 64 % stärker zugenommen als in den öffentlichen Einrichtungen (43 %).

Tabelle 11 Pädagogisches Personal und Kinder in Kindertageseinrichtungen

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd. in %
Pädagogisches Personal								
Öffentliche Träger	126314	138812	141636	149785	158275	171013	180330	42,8
0 - 3 Jahre	632	1148	1447	1595	1980	2934	2799	342,9
2 - 8 Jahre(ohne Schulkinder)	52934	49566	47544	48401	48409	44465	45554	-13,9
5 - 14 Jahre(nur Schulkinder)	6743	9348	9650	10167	10856	11030	12121	79,8
mit Kindern aller Altersgruppen	66005	78750	82995	89622	97030	112584	119856	81,6
Private (freie) Träger	212982	265879	277927	293858	314078	331598	348230	63,5
0 - 3 Jahre	1957	5451	5750	6710	7356	8086	8649	342,0
2 - 8 Jahre(ohne Schulkinder)	105220	106085	104178	103510	103006	92151	91224	-13,3
5 - 14 Jahre(nur Schulkinder)	6793	9542	9941	10391	10999	11003	11768	73,2
mit Kindern aller Altersgruppen	99012	144801	158058	173247	192717	220358	236589	138,9
Insgesamt	339296	404691	419563	443643	472353	502 611	528 560	55,8
0 - 3 Jahre	2 589	6 599	7 197	8 305	9 336	11 020	11 448	342,2
2 - 8 Jahre(ohne Schulkinder)	158 154	155 651	151 722	151 911	151 415	136 616	136 778	-13,5
5 - 14 Jahre(nur Schulkinder)	13 536	18 890	19 591	20 558	21 855	22 033	23 889	76,5
mit Kindern aller Altersgruppen	165 017	223 551	241 053	262 869	289 747	332 942	356 445	116,0
Anzahl der Kinder in	2954928	3078901	3122700	3163599	3213165	3285126	3341786	13,1
öffentlichen Einrichtungen	1142728	1119428	1122566	1137273	1148429	1188256	1210625	5,9
privaten Einrichtungen	1812200	1959473	2000134	2026326	2064736	2096870	2131161	17,6
Kinder mit Migrationshintergrund in	652821	765474	791288	813689	823941	838401	865961	32,6
öffentlichen Einrichtungen	260700	289888	296205	304151	307439	322250	332918	27,7
privaten Einrichtungen	392121	475586	495083	509538	516502	516151	533043	35,9
Betreuungsrelationen in								
öffentlichen Einrichtungen	9,05	8,06	7,93	7,59	7,26	6,95	6,71	
privaten Einrichtungen	8,51	7,37	7,20	6,90	6,57	6,32	6,12	

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3 Beschäftigungsentwicklung im Landesdienst nach Bundesländern

3.1 Insgesamt

Im Landesdienst der einzelnen Länder sind Differenzen sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung des Ressourceneinsatzes erkennbar. Nicht nur unterschiedliche finanzielle Restriktionen der Länder sind der Grund hierfür; eine Rolle spielen auch unterschiedliche sozio-ökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen. Es lassen sich vier Cluster bilden, nämlich die westdeutschen Flächenländer, die ostdeutschen Flächenländer, die Stadtstaaten sowie innerhalb der westdeutschen Flächenländer die Geber- und Nehmerländer im Finanzausgleich, deren finanzpolitisches Verhalten verschieden ist. Trotz Finanzausgleich sind die den Geberländern verbleibenden Steuereinnahmen je Einwohner höher als anderswo, da die überdurchschnittliche Steuerkraft zwar zu einem großen Teil, aber nicht vollends abgeschöpft wird. Die Geberländer sind nicht

nur geringer verschuldet als die Nehmerländer, auch können sie sich höhere Pro-Kopf-Ausgaben leisten.¹⁹

Die Stadtstaaten weisen strukturelle Besonderheiten auf, die sich auch in einem höheren Stellenbesatz je Einwohner auswirken. In den Flächenländern hingegen mischen sich hochverdichtete Agglomerationsräume mit ländlichen, wenig verdichteten Räumen, woraus sich unterschiedliche Anforderungen an den Ressourceneinsatz ergeben. In den Stadtstaaten erfordern ein ungleich höheres Verkehrsaufkommen, weitaus mehr „soziale Brennpunkte“, die Massierung von Bildungseinrichtungen, insbesondere Hochschulen, und kulturellen Angeboten mehr personelle Ressourcen pro Kopf der Bevölkerung als in den Flächenländern.

In den ostdeutschen Flächenländern war unmittelbar nach der Wiedervereinigung der Personalbestand je Einwohner weit höher als in den westdeutschen. Dieser Überhang wurde zwar in den vergangenen 25 Jahren zu einem großen Teil, aber eben nicht vollständig abgebaut. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Einwohnerzahlen in Ostdeutschland stark rückläufig waren und die Personalanpassung aus verschiedenen Gründen nicht im gleichen Tempo erfolgen konnte. Der starke Bevölkerungsverlust führt zwar zu einer geringeren Nachfrage nach öffentlichen Gütern. Doch treten dabei Kostenremanenzen auf, d.h. die Kosten pro Nachfrager bleiben nicht konstant, sondern steigen, weil beispielsweise das Angebot an Gütern aus „technischen“ Restriktionen nicht in dem Tempo des demografischen Wandels zurückgefahren werden kann. Dennoch war der Personalabbau im Landesdienst der ostdeutschen Länder eine herausragende Maßnahme, um die Pro-Kopf-Ausgaben an die westdeutschen Niveaus heranzuführen. Wenn das Niveau der Ausgaben noch immer höher als im Westen ist, so liegt dies vornehmlich an den Verpflichtungen der Länder, ihre Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs hinreichend mit Finanzmitteln auszustatten. Die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen ist noch immer zu schwach, um aus eigener Kraft den erforderlichen Beitrag zur kommunalen Aufgabenerfüllung zu leisten.

¹⁹Im Durchschnitt lagen im Jahre 2014 die Pro-Kopf-Ausgaben der Geberländer bei 3952 Euro je Einwohner, während sich für die westdeutschen Nehmerländer 3602 Euro errechnen. Auch im Zuwachs zeigen sich - wenngleich nicht sonderlich ausgeprägte - Unterschiede, die Pro-Kopf-Ausgaben der Geberländer expandierten im Beobachtungszeitraum um 33 %, die Ausgaben der westdeutschen Nehmerländer um 29 %.

Im Übrigen korreliert die Einwohnerentwicklung in der Regel recht gut mit der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region. In den westdeutschen Nehmerländern im Finanzausgleich - Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein - ist die Bevölkerungszahl in den Jahren 2005 bis 2014 gesunken, in den Geberländern (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) ebenso wie in den Stadtstaaten gestiegen (Veränderung in %):

Westdeutsche Flächenländer	-0,8
Geberländer im LFA	0,7
Nehmerländer im LFA	-2,1
Ostdeutsche Flächenländer	-6,3
Stadtstaaten	1,6

Im Jahre 2015 hat – bedingt durch den Flüchtlingsstrom - die Zahl der Einwohner überall zugenommen, in den ostdeutschen Flächenländern mit einem Plus von 0,7 % allerdings weitaus schwächer als in den westdeutschen Geber- und Nehmerländern (1,4 bzw. 1,2 %) und in den Stadtstaaten (1,4 %).

Vergleicht man die Entwicklung der Vollzeitäquivalente je Einwohner im Landesdienst, so wird deutlich, dass es zwischen 2005 und 2015 so gut wie keine Unterschiede zwischen den westdeutschen Geber- und Nehmerländern gab (Tabelle 12) Die Relation stieg um 4,8 bzw. 5,0 %. In den ostdeutschen Ländern hingegen sank die Relation, und auch in den Stadtstaaten ging sie leicht zurück. Die westdeutschen Geberländer weisen einen höheren Personalbesatz als die westdeutschen Nehmerländer auf, beide Gruppen reichen aber nicht an das ostdeutsche Niveau heran. Ein Vergleich mit dem Niveau der Stadtstaaten wäre irreführend, da nicht nur die strukturellen Andersartigkeiten der Stadtstaaten eine Rolle spielen, sondern auch die Tatsache, dass bei ihnen auch die kommunalen Dienstleistungen enthalten sind.

Stellt man auf einen Vergleich der einzelnen Länder ab, so zeigt sich, dass die Entwicklung innerhalb der einzelnen Cluster erheblich streut (Tabelle 13). Am stärksten wurde die Zahl der Vollzeitäquivalente je 1000 Einwohner in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erhöht. Von den Stadtstaaten verzeichnete Hamburg ein Zuwachs, während in den beiden „Notlageländern“ Bremen und Berlin die Relation zurückging. In den Jahren vor 2005 war der personelle Aderlass in Berlin besonders groß, nachdem die Hauptstadt Mitte der 90er Jahre vor dem finanziellen Kollaps und die Politik vor einer

kaum zu bewältigenden Aufgabe gestanden hatte. Im Vergleich zu Hamburg und Bremen war Berlins Verwaltung überdimensioniert, teils Folge davon, dass vor dem Fall der Mauer der öffentliche Dienst im Westteil der Stadt eine arbeitsmarktpolitische Pufferfunktion erfüllte, teils Folge davon, dass es durch das Zusammenführen beider Verwaltungen nach dem Fall der Mauer vielfach zu „Doppelbesetzungen“ kam. Im Ergebnis wurden die Personalausgaben um fast ein Fünftel gesenkt – ein Ausmaß, das seinesgleichen suchte. Eine große Rolle hierbei spielte der zwischen Senat und Gewerkschaften vereinbarte „Solidarpakt“.²⁰ Dennoch sind im Berliner Landesdienst noch immer deutlich mehr Vollzeitäquivalente je 1000 Einwohner beschäftigt als in den anderen Stadtstaaten.

Tabelle 12 Vollzeitäquivalente der Landesbediensteten je 1000 Einwohner

	2005	2014	2015	Veränd. in %
Flächenländer insgesamt	22,7	23,78	23,43	3,2
Westdeutsche Flächenländer	22,1	23,54	23,19	5
Geberländer	22,61	24,09	23,7	4,8
Nehmerländer	21,65	23,05	22,74	5
Ostdeutsche Flächenländer	25,58	25,01	24,66	-3,6
Stadtstaaten	47,43	47,28	47,01	-0,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 13 Vollzeitäquivalente im Landesdienst nach Ländern je 1000 Einwohner

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd. in %
Insgesamt	24,44	24,55	24,82	25,41	25,53	25,49	25,15	2,9
Baden-Württemberg	23,57	24,38	25,33	25,27	25,14	24,74	24,37	3,4
Bayern	21,45	22,65	23,08	23,26	23,30	23,44	23,12	7,8
Berlin	51,50	48,26	50,28	49,74	50,29	50,19	49,93	-3,1
Brandenburg	23,99	21,36	22,03	22,06	21,79	21,68	21,49	-10,4
Bremen	41,91	40,00	41,25	41,33	41,13	41,06	40,69	-2,9
Hamburg	41,59	41,54	43,80	44,17	43,92	43,88	43,63	4,9
Hessen	23,31	23,47	23,97	24,06	24,28	24,28	23,74	1,8
Mecklenburg-Vorpommern	26,95	25,02	25,63	25,48	25,71	25,58	25,64	-4,9
Niedersachsen	22,57	22,46	23,03	23,25	23,58	23,60	23,33	3,4
Nordrhein-Westfalen	20,58	21,02	21,87	22,11	22,26	22,20	21,88	6,3
Rheinland-Pfalz	23,16	24,54	24,89	24,67	24,77	24,76	24,46	5,6
Saarland	25,87	26,99	27,47	27,91	27,96	27,83	27,20	5,2
Sachsen	25,52	24,09	24,99	25,49	25,52	25,63	25,16	-1,4
Sachsen-Anhalt	26,46	25,10	25,94	25,99	25,94	25,49	24,91	-5,8
Schleswig-Holstein	22,18	22,29	22,64	22,60	22,65	22,68	22,51	1,5
Thüringen	25,50	24,89	25,90	25,97	26,60	26,72	26,35	3,3

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

²⁰Im Rahmen dieser Vereinbarung sanken die Einkommen der Landesbediensteten wie auch die Arbeitszeit je nach Vergütungsgruppe um 8 bis 12 Prozent; im Gegenzug wurden betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen. Zudem wurden frei werdende Stellen nicht wiederbesetzt.

Der ostdeutsche Durchschnitt wird durch den Landesdienst in Brandenburg gedrückt, hier ist die Relation Vollzeitäquivalente je 1000 Einwohner von allen Bundesländern mit 21,49 (2015) am niedrigsten. Mit geringem Abstand folgt Nordrhein-Westfalen. Brandenburg hat wirtschaftlich über all die Jahre von seiner Nähe zu Berlin profitiert, was auch den vergleichsweise geringen Bevölkerungsrückgang erklärt. Doch fielen auch die Stellenkürzungen stärker aus als anderswo, so dass der Stellenbesatz je Einwohner ein Minus um über 10 % aufweist. Am höchsten ist der Wert im Saarland (27,20), gefolgt von Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern. Insgesamt sind die Werte in den bevölkerungsschwächeren Ländern höher als in den bevölkerungsreicheren. Offensichtlich kommen hier die „Kosten der Kleinheit“ zum Tragen: In den bevölkerungsreichen Ländern verteilen sich die Fixkosten der staatlichen Bürokratie auf mehr Einwohner, so dass die Kosten mit steigender Bevölkerungszahl sinken.

Allerdings ist ein länderweiser Vergleich der Relation Vollzeitäquivalente je 1000 Einwohner nur bedingt aussagekräftig, da in quantitativ bedeutsamen Aufgabenbereichen wie den Schulen und Hochschulen und auch in der Kinderbetreuung nicht die Zahl der Einwohner ein sinnvoller Bezug ist, sondern hier die Zahl der Schüler, Studenten und Kinder einen geeigneteren Maßstab liefert.

3.2 Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Aufgabenbereichen

3.2.1 Politische Führung und zentrale Verwaltung

Im Funktionsbereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ bietet sich als Bedarfsmaßstab der Einwohner an, da in ihm in allgemeiner Form der Bezug zu den verschiedenen Funktionen staatlichen Verwaltungshandelns zum Ausdruck kommt. In diesem Bereich sind die Aufgaben der Parlamente, Landesregierungen und Ministerien, Landesverwaltungsämter, Statistik, der Besoldungsstellen und staatlichen Rechnungsprüfung, der Beschaffungsstellen oder auch der Hochbauverwaltung zusammengefasst.

Tabelle 14 Vollzeitäquivalente der Länder in der Politischen Führung und zentralen Verwaltung

	2005	2014	2015	je 1000 Einwohner			Veränd. 2015/ 2005 in %
				2005	2014	2015	
Flächenländer West	59 064	73 780	74 425	0,93	1,17	1,17	25,4
Geberländer	33 171	40 070	40 545	1,13	1,36	1,36	19,8
Nehmerländer	25 892	33 710	33 880	0,76	1,01	1,01	32
Flächenländer Ost	21 046	22 630	22 335	1,58	1,81	1,77	12,4
Stadtstaaten	20 724	23 755	23 760	3,57	4,03	3,97	11,3

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Eine Gegenüberstellung der in Vollzeitäquivalente umgerechneten Beschäftigten in den Jahren 2005 und 2015 zeigt, dass pro Kopf der Bevölkerung sich die Geberländer im Länderfinanzausgleich, also Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, deutlich mehr Personal „leisten“ als die Nehmerländer. Im Beobachtungszeitraum hat sich allerdings der Abstand verringert, d.h. die Personalpolitik der Nehmerländer war weniger restriktiv. Weit höher als in den westdeutschen Flächenländern ist die Personaldichte in Ostdeutschland. Gegenüber 2005 ist der Abstand trotz der großen Diskrepanzen nur wenig geschrumpft. Aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten weisen die Stadtstaaten eine sehr viel höhere Personaldichte im Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung auf. Hierin kommen die Erfordernis, mehr Personal zur Abdeckung der politischen und administrativen Aufgaben bereitzustellen und die vergleichsweise niedrige Einwohnerbasis zum Ausdruck. Dennoch ist es sehr schwierig, im Einzelnen die Ursachen für die Differenzen zu identifizieren, wobei Hamburg und Bremen fast doppelt so hohe Werte aufweisen wie Berlin (Tabelle 15). Vermutlich ist der Grund hierfür weniger in einer zu üppigen Personalausstattung, sondern in unterschiedlichen Zuordnungen von Beschäftigungsbereichen zu suchen. Auch bei den Stadtstaaten hat sich die Relation im Beobachtungszeitraum signifikant erhöht.

Tabelle 15 Vollzeitäquivalente nach Bundesländern in den Allgemeinen Diensten je 1000 Einwohner

	Baden-Wü.	Bayern	Berlin	Brandenb.	Bremen	Hamburg	Hessen	Meckl.-V.	Nieders.	NRW	Rheinl.-Pf.	Saarland	Sachsen	Sachsen-A.	Schl.-Holst.	Thüringen
2015																
Allgemeine Dienste	6,88	7,71	16,68	8,66	16,75	17,54	8,03	9,13	7,05	7,00	7,72	9,01	8,37	8,68	7,95	8,49
Politische Führung, zentrale Verwaltung	1,27	1,34	2,85	1,80	6,60	5,19	1,55	2,07	0,84	0,79	1,27	2,31	1,67	1,79	1,98	1,70
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,69	3,05	8,68	3,47	6,71	7,26	2,93	3,50	2,94	2,69	2,99	3,26	3,32	3,44	2,79	3,33
Rechtsschutz	1,55	1,73	3,10	2,02	2,06	2,78	2,06	2,06	1,83	2,02	1,83	1,94	1,90	1,96	1,79	1,91
dar. Gerichte, Staatsanwaltschaften	1,20	1,30	2,30	1,58	1,35	1,98	1,60	1,48	1,38	1,54	1,32	1,47	1,47	1,45	1,48	1,45
Finanzverwaltung	1,37	1,59	2,05	1,37	1,39	2,31	1,48	1,50	1,43	1,50	1,62	1,50	1,48	1,49	1,39	1,55
2014																
Allgemeine Dienste	6,95	7,75	16,88	8,82	16,93	17,68	8,19	9,30	7,12	7,10	7,80	9,19	8,55	8,93	8,00	8,61
Politische Führung, zentrale Verwaltung	1,26	1,33	2,96	1,84	6,65	5,15	1,59	2,09	0,84	0,81	1,28	2,34	1,72	1,83	1,95	1,72
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,74	3,07	8,70	3,52	6,75	7,27	2,96	3,59	2,97	2,72	2,99	3,34	3,39	3,53	2,79	3,38
Rechtsschutz	1,56	1,73	3,14	2,07	2,08	2,79	2,13	2,08	1,87	2,05	1,88	1,97	1,92	2,03	1,82	1,94
dar. Gerichte, Staatsanwaltschaften	1,21	1,30	2,33	1,60	1,36	1,97	1,65	1,50	1,40	1,56	1,37	1,48	1,48	1,48	1,51	1,48
Finanzverwaltung	1,38	1,62	2,07	1,40	1,45	2,47	1,52	1,54	1,44	1,53	1,65	1,55	1,53	1,54	1,43	1,58
2010																
Allgemeine Dienste	7,03	7,45	17,02	9,03	16,45	18,04	8,14	8,94	6,96	6,84	7,54	9,04	8,35	8,89	7,95	8,37
Politische Führung, zentrale Verwaltung	1,41	1,18	3,22	1,86	5,93	6,04	1,53	1,96	0,80	0,73	0,97	2,05	1,60	1,75	1,99	1,63
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,64	2,95	8,54	3,74	6,68	6,92	2,91	3,55	2,87	2,61	2,95	3,43	3,38	3,65	2,72	3,33
Rechtsschutz	1,56	1,70	3,24	2,14	2,19	2,83	2,17	2,04	1,88	2,03	1,96	2,02	1,85	1,94	1,88	1,81
dar. Gerichte, Staatsanwaltschaften	0,88	1,15	2,11	1,42	1,17	1,73	1,53	1,33	1,27	1,41	1,30	1,32	1,25	1,20	1,42	1,16
Finanzverwaltung	1,41	1,62	2,01	1,30	1,65	2,24	1,53	1,40	1,42	1,46	1,66	1,54	1,52	1,56	1,37	1,60
2005																
Allgemeine Dienste	6,90	7,52	17,70	9,27	15,44	16,11	7,88	9,32	6,89	6,81	7,53	8,91	8,54	9,34	7,14	8,59
Politische Führung, zentrale Verwaltung	0,98	1,21	3,42	1,54	4,94	3,34	1,24	1,73	0,72	0,59	1,13	1,80	1,44	1,71	1,06	1,60
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,76	3,00	8,75	3,92	6,75	7,23	2,92	3,89	2,80	2,56	2,79	3,31	3,46	4,03	2,72	3,40
Rechtsschutz	1,57	1,71	3,30	2,09	2,18	2,90	2,16	1,96	1,86	2,01	1,93	1,96	1,80	1,83	1,88	1,74
dar. Gerichte, Staatsanwaltschaften	0,96	1,21	2,21	1,57	1,17	1,89	1,59	1,55	1,28	1,52	1,34	1,44	1,42	1,29	1,46	1,32
Finanzverwaltung	1,52	1,57	2,19	1,50	1,71	2,46	1,51	1,50	1,48	1,52	1,67	1,70	1,59	1,59	1,47	1,67

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3.2.2 Rechtsschutz

Im Bereich Rechtsschutz wird das Personal an den Ordentlichen Gerichten (Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte), den Arbeitsgerichten, Verwaltungsgerichten, Finanzgerichten sowie den Sozialgerichten erfasst. Auch die Justizvollzugsanstalten werden hier ausgewiesen. Die regionalen Unterschiede erklären sich dadurch, dass Gerichte und Justizvollzugsanstalten nicht proportional zur Einwohnerzahl verteilt sind. So fällt auf, dass es in Bayern mit 36 Anstalten fast ebenso viele gibt wie im bevölkerungsreicheren Nordrhein-Westfalen. Ähnlich sind die Verhältnisse, wenn man die Belegung, also die Zahl der Häftlinge zugrunde legt. Bei den Gerichten ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass in Berlin und Brandenburg sich das Landesarbeitsgericht, das Oberverwaltungsgericht, das Finanzgericht sowie das Landesarbeitsgericht zusammen geschlossen haben; Bremen und Niedersachsen verfügen über ein gemeinsames Landessozialgericht.

Ein Leistungsmerkmal in der Justiz stellt die Verfahrensdauer dar. Je länger die Verfahren dauern, desto langfristiger sind die personellen Ressourcen gebunden und stehen für neue Prozesse nicht zur Verfügung. Sie entwickelte sich in den letzten Jahren je nach Gerichtsbarkeit unterschiedlich. Teilweise lassen sich die Unterschiede mit den geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen erklären. So wurde der leichte Rückgang der Verfahrensdauer bei den erstinstanzlichen Strafsachen durch die Gesetzesmaßnahmen zur Durchführung beschleunigter Strafverfahren begünstigt. Der rückläufige Geschäftsanfall bei den Zivilgerichten ist auf die zunehmende Bedeutung der vorgerichtlichen Streitschlichtung in zahlreichen Ländern zurückzuführen. Allerdings hat sich dabei die Verfahrensdauer stetig erhöht, vermutlich deshalb, weil die noch vor Gericht verhandelten Fälle schwieriger sind (Statistisches Bundesamt 2015). Deutlich gesunken ist auch die gerichtlich registrierte Kriminalität, insbesondere weil Zahl der Verurteilungen wegen Straßenverkehrsdelikten stark rückläufig war. Der ebenfalls starke Rückgang der Geschäftsvorfälle im Verwaltungsbereich ist gekoppelt an die gesunkene Zahl von Asylrechtsverfahren. Hingegen haben sich die Eingänge bei den Sozialgerichten insbesondere aufgrund der Hartz-IV-Gesetzgebung sehr dynamisch entwickelt. Eine wachsende Bedeutung kommt der Wirtschaftskriminalität zu. Die Verfahren in diesem Bereich sind in der Regel mit einem sehr hohen Arbeits- und Zeitaufwand verbunden.

Tabelle 16 Vollzeitäquivalente der Länder im Bereich Rechtsschutz

	2005	2014	2015	2005	2014	2015	Veränd. 2015/ 2005 in %
				je 1000 Einwohner			
Flächenländer West	122 070	117 125	116 990	1,93	1,87	1,84	-4,6
Geberländer	52 817	51 635	51 875	1,8	1,75	1,73	-3,8
Nehmerländer	69 253	65 490	65 115	2,04	1,97	1,93	-5,2
Flächenländer Ost	27 873	24 880	24 635	2,09	1,99	1,96	-6,4
Stadtstaaten	18 003	17 190	17 240	3,1	2,92	2,88	-7,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Beobachtungszeitraum hat in allen Regionen die Personaldichte im Bereich Rechtsschutz abgenommen, im Osten geringfügig stärker als im Westen. Der regionale Vergleich zeigt, dass die Niveauunterschiede merklich geringer sind als im Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung. Dies gilt auch für die Stadtstaaten. Zur Entwicklung in den einzelnen Ländern vergleiche Tabelle 15..

3.2.3 Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung ist eine typische Auftragsverwaltung. Bis auf wenige Aufgaben sind die Länder für die Steuerverwaltung verantwortlich, d.h. nicht nur für jene Steuern, deren Ertrag den Ländern zufließt, sondern auch für die sogenannten Gemeinschaftsteuern, deren Aufkommen Bund und Ländern gemeinsam zusteht und die von den Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes verwaltet werden. Hier übt der Bund Aufsichts- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern aus. Doch betreffen sie allein die fachliche Ausführung der Steuergesetze und die Auslegung des Steuerrechts. Organisation und Ressourceneinsatz ihrer Steuerverwaltungen verantworten die Länder allein. Hier kann der Bund nur indirekt Einfluss nehmen, indem er im Zusammenwirken mit den Ländern leistungsbezogene Anforderungen an den Prozess der Steuereintreibung formuliert. Bund und Länder schließen nach bundeseinheitlichen Maßstäben auf der Basis von Leistungskennzahlen bilaterale Vereinbarungen ab (Bundesministerium der Finanzen 2014).

Tabelle 17 Vollzeitäquivalente der Länder in der Finanzverwaltung

	2005	2014	2015	2005	2014	2015	Veränd. 2015/ 2005 in %
				je 1000 Einwohner			
Flächenländer West	97 076	95 015	94 780	1,53	1,51	1,49	-2,8
Geberländer	45 090	44 640	44 570	1,54	1,51	1,49	-3,1
Nehmerländer	51 985	50 375	50 210	1,53	1,51	1,49	-2,6
Flächenländer Ost	20 999	18 920	18 595	1,57	1,51	1,48	-6,2
Stadtstaaten	12 878	12 490	12 265	2,22	2,12	2,05	-7,6

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Umso weniger überrascht, dass die regionale Verteilung der personellen Ressourcen in den Finanzverwaltungen der Länder sehr homogen ist, zwischen den westdeutschen Geber- und Nehmerländern sowie den ostdeutschen Ländern bestehen keine Unterschiede. Die Diskrepanzen zu den Stadtstaaten erklären sich durch den kommunalen Anteil an der Steuerverwaltung. Gegenüber 2005 hat sich insbesondere in Ostdeutschland der Einsatz an personellen Ressourcen bezogen auf die Einwohnerzahl etwas verringert. Zur Entwicklung in den einzelnen Ländern vergleiche Tabelle 15.

3.2.4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die Personalentwicklung im Polizeidienst der einzelnen Länder verlief im Beobachtungszeitraum teilweise sehr unterschiedlich. Auch differieren die Niveaus, worin sich die unterschiedlichen sozio-ökonomischen wie auch institutionellen Rahmenbedingungen niederschlagen. In den Flächenländern mischen sich hochverdichtete Agglomerationsräume mit ländlichen, wenig verdichteten Räumen, woraus sich unterschiedliche Anforderungen an die Aufgabenerfüllung der Polizei ergeben. Ein ungleich höheres Verkehrsaufkommen, weitaus mehr „soziale Brennpunkte“ mit erhöhter Kriminalität, Verwahrlosung, Konflikten etc., aber auch mehr sportliche und kulturelle Großereignisse erfordern in den großen Städten bzw. Stadtstaaten einen höheren Polizeieinsatz. Ländlich geprägte Regionen benötigen pro Kopf der Bevölkerung gerechnet weniger personelle Ressourcen.

Tabelle 18 Vollzeitäquivalente der Länder im Bereich Polizei

	2005	2014	2015	2005	2014	2015	Veränd. 2015/ 2005 in %
				je 1000 Einwohner			
Flächenländer West	174080	178585	178885	2,75	2,84	2,81	2,3
Geberländer	83580	85000	85140	2,85	2,88	2,85	-0,2
Nehmerländer	90500	93585	93745	2,66	2,81	2,78	4,5
Flächenländer Ost	48855	42665	42125	3,61	3,41	3,34	-7,4
Stadtstaaten	35760	35210	35525	6,16	5,97	5,94	-3,6

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Während in den westdeutschen Nehmerländern die Polizeidichte im Beobachtungszeitraum etwas zugenommen hat, ist sie in den ostdeutschen Flächenländern, den Stadtstaaten und auch in Ostdeutschland gesunken. Der Rückgang in Ostdeutschland war ausgeprägter als in den anderen Regionen. Gemessen an den westdeutschen Verhältnissen weisen die ostdeutschen Länder einen um knapp ein Fünftel höheren Polizeibesatz auf. Die Polizeidichte in den Stadtstaaten ist rund doppelt so hoch wie in den Flächenländern, wobei Berlin herausragt. Die Differenz zu Hamburg und Bremen erklärt sich vor allem durch die Hauptstadtfunktion und die damit verbundenen besonderen Sicherheitsbedürfnisse der Stadt. Mehrbedarf entsteht insbesondere durch den Personen- und Objektschutz, die Begleitung und Verkehrslenkung bei Staatsbesuchen sowie durch sog. hauptstadtbedingte Großlagen. In der Vergangenheit blieb in Berlin der Polizeidienst wie die anderen Aufgabenbereiche auch nicht von umfangreichen Stellenkürzungen verschont. Zur Entwicklung in den einzelnen Ländern siehe Tabelle 15.

3.2.5 Schulen

Bildungspolitik ist Sache der Bundesländer, was dazu geführt hat, dass die Schulsysteme von Land zu Land teilweise erheblich divergieren. Unterschiede treten insbesondere bezüglich der Lehrpläne, des Fächerangebots, der Schultypen, der Abschlussprüfungen an den Gymnasien, der Anzahl von Schuljahren, aber auch beim Übergang von der Grundschule in eine weiterführende Schule auf. Das Schulsystem in Deutschland ist vertikal in drei Stufen gegliedert, den Primarbereich, der die ersten vier Schuljahre in der Grundschule (oder bereits in der Förderschule) umfasst. In einigen Ländern gibt es eine sechsjährige Grundschule oder eine schulartunabhängige Orientierungsstufe in der 5. und 6. Klasse, die bereits zur Sekundarstufe I zählen. Diese SEK I ist in Hauptschule, Realschule und Gymnasium gegliedert; diese Schulen können auch in einer Gesamtschule

integriert sein. Der Sekundarbereich II umfasst die gymnasiale Oberstufe sowie die berufsbildenden Schulen.

Im Beobachtungszeitraum hat sich die Zahl der Lehrer an den Allgemeinbildenden Schulen regional sehr unterschiedlich entwickelt. Außerordentlich kräftig hat mit einem Plus um knapp 21 bzw. 15 % die Zahl in Hamburg und Hessen expandiert; auch Niedersachsen verzeichnete mit einem Zuwachs um fast 10 % ein überdurchschnittliches Wachstum. In den anderen westdeutschen Ländern ist die Zahl, abgesehen vom Saarland, ebenfalls gestiegen. In den ostdeutschen Ländern hat sich die Zahl der Vollzeitäquivalente hingegen verringert, besonders stark war der personelle Aderlass in Sachsen-Anhalt (-12,6 %). Lediglich in Brandenburg waren 2014 mehr Lehrer als 2005 beschäftigt, eine Entwicklung die mit den Wanderungsbewegungen von Berlin nach Brandenburg zu erklären ist (Tabelle 19).

Tabelle 19 Lehrer (Vollzeitäquivalente) an den Allgemeinbildenden Schulen nach Bundesländern

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Veränd. in %
Baden-Württemberg	83400	87931	87974	86279	85616	84892	1,8
Bayern	89248	94136	93659	96450	96785	95557	7,1
Berlin	24987	23794	24536	24476	24460	25766	3,1
Brandenburg	17105	16396	16858	16940	17011	17574	2,7
Bremen	4632	4867	4839	4776	4748	4789	3,4
Hamburg	12169	13353	13698	14008	14503	14705	20,8
Hessen	40990	44965	46138	46672	47575	46977	14,6
Mecklenburg-Vorpom.	10657	9647	9823	9823	9694	10063	-5,6
Niedersachsen	58916	63010	62943	64509	64626	64512	9,5
Nordrhein-Westfalen	135616	140710	141871	142660	141037	139877	3,1
Rheinland-Pfalz	29598	31210	31066	30796	30398	30545	3,2
Saarland	7155	7118	7083	6937	6931	7145	-0,1
Sachsen	28197	25261	25293	25384	25940	26264	-6,9
Sachsen-Anhalt	17739	15487	15339	15345	15391	15497	-12,6
Schleswig-Holstein	20342	21004	20895	20677	20586	20536	1,0
Thüringen	16625	15241	15309	15679	15911	16025	-3,6
Insgesamt	597377	614130	617325	621411	621213	620724	3,9

Quellen: Kultusministerkonferenz, eigene Berechnungen.

Bezieht man die Zahl der Schüler an den Allgemeinbildenden Schulen auf die Zahl der Lehrer (Vollzeitäquivalente), so zeigen sich keine gravierenden Differenzen zwischen den verschiedenen Ländergruppen, auch nicht zwischen Geber- und Nehmerländer im Finanzausgleich (Tabelle 20). Überall hat sich zwischen den Jahren 2005 und 2014 die Versorgungssituation erheblich verbessert. Dabei hat sich der Abstand der ostdeutschen

Länder zu den westdeutschen Flächenländern und auch zu den Stadtstaaten deutlich verringert, d.h. in den ostdeutschen Ländern ist die Relation sehr viel langsamer als anderswo gesunken, gleichwohl ist die Personalausstattung noch immer komfortabler als im Westen.

Tabelle 20 Schüler je Lehrer an Allgemeinbildenden Schulen

	2005	2014
Flächenländer	16,2	13,5
Flächenländer West	16,7	13,7
Geberländer	16,4	13,4
Nehmerländer	16,9	13,9
Flächenländer Ost	13,6	12,7
Stadtstaaten	14,4	13

Quellen: KMK, eigene Berechnungen.

Ein differenzierteres regionales Bild der schulischen Versorgung vermittelt Tabelle 21.

Tabelle 21 Schüler-Lehrer-Relationen an den Allgemeinbildenden Schulen der Länder

	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Baden-Württemberg	15,8	14,0	13,7	13,6	13,5	13,4
Bayern	16,5	14,8	14,3	13,7	13,4	13,5
Berlin	13,9	13,6	13,3	13,2	13,4	13,0
Brandenburg	14,4	13,2	13,1	13,0	13,2	13,0
Bremen	15,8	14,0	13,9	13,8	13,7	13,6
Hamburg	14,9	13,5	13,2	13,1	12,8	12,8
Hessen	17,2	14,8	14,3	13,9	13,4	13,4
Mecklenburg-Vorp.	14,8	13,4	13,5	13,7	14,1	13,9
Niedersachsen	16,8	14,7	14,3	13,7	13,5	13,3
Nordrhein-Westfalen	17,1	15,2	14,9	14,6	14,2	14,1
Rheinland-Pfalz	16,5	14,5	14,2	14,0	13,9	13,7
Saarland	16,3	13,8	13,6	13,6	13,3	12,7
Sachsen	12,2	12,4	12,7	13,0	13,0	13,2
Sachsen-Anhalt	12,2	11,3	11,6	11,7	11,9	12,0
Schleswig-Holstein	16,8	15,2	15,1	15,0	14,9	14,8
Thüringen	11,7	11,4	11,5	11,5	11,5	11,5
Insgesamt	15,9	14,3	14,1	13,8	13,6	13,5

Quellen, Kultusministerkonferenz, eigene Berechnungen.

Tabelle 22 Schüler je Lehrer an den Allgemeinbildenden Schulen nach Länder 2014

	Insgesamt	Baden-Wü.	Bayern	Berlin	Brandenb.	Bremen	Hamburg	Hessen	Meckl.-V.	Nieders.	NRW	Rheinl.-Pf.	Saarland	Sachsen	Sachsen-A.	Schl.-Holst.	Thüringen
Primarbereich	16,3	17,6	16,5	16,3	16,7	15,3	13,2	16,3	17,1	15,2	17,4	14,7	14,4	16,6	14,2	16,9	14,1
Grundschulen	16,3	17,6	16,5	16,3	16,7	15,2	13,3	16,3	17,1	15,2	17,3	14,7	14,3	16,6	14,2	17,0	14,2
Integrierte Gesamtschulen	16,4	18,0	-	14,7	11,8	-	12,5	19,3	-	11,8	14,0	-	-	-	-	-	12,3
Freie Waldorfschulen	17,5	16,7	16,7	22,7	14,1	24,7	12,9	17,7	18,2	15,4	23,6	15,1	19,2	19,1	14,1	13,8	14,7
Sekundarbereich I	13,9	14,5	13,5	12,1	12,6	13,3	13,1	14,4	13,4	13,8	14,7	14,8	13,7	13,4	12,0	14,6	11,2
Schulartunab. Orientierungsstufe	12,7	16,0	10,7	12,6	12,7	-	12,9	13,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hauptschulen	11,4	11,5	11,7	-	-	-	-	11,4	-	10,2	11,2	9,0	13,6	-	-	2,7	-
Schularten mit m. Bildungsgängen	12,1	-	-	-	10,8	13,1	-	13,4	13,0	12,2	11,6	13,5	11,7	12,7	10,6	15,2	10,2
Realschulen	16,3	16,5	15,3	-	-	-	-	15,0	-	15,8	18,0	18,8	17,2	-	-	24,4	-
Gymnasien	15,0	15,1	13,6	13,5	15,7	17,1	15,3	15,4	14,7	14,9	15,9	17,0	14,9	14,5	14,7	15,8	13,3
Integrierte Gesamtschulen	12,8	11,7	11,9	11,1	11,7	12,2	11,8	13,6	12,8	13,0	13,1	13,6	13,8	-	11,2	13,9	10,2
Freie Waldorfschulen	12,3	12,5	13,1	11,7	11,9	16,2	13,0	11,6	14,5	13,1	11,5	11,6	10,8	13,4	10,6	13,9	11,0
Abendhauptschulen	19,5	-	-	22,9	-	17,4	22,7	16,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abendrealschulen	20,1	21,5	15,4	17,9	21,2	17,0	23,9	19,2	-	-	20,0	-	27,5	23,8	26,5	-	-
Sekundarbereich II	12,3	12,3	11,7	12,6	12,4	13,7	12,8	11,6	14,7	11,8	12,9	12,1	11,5	11,2	12,2	14,8	10,5
Gymnasien	12,3	12,2	11,7	13,5	12,6	13,8	12,9	11,6	14,7	11,8	12,9	12,4	11,2	11,2	12,3	15,1	10,8
Integrierte Gesamtschulen	12,3	9,2	8,5	11,1	11,8	13,4	12,2	12,1	12,9	12,4	12,9	11,1	12,6	-	11,9	13,5	6,4
Freie Waldorfschulen	13,0	12,7	10,8	9,9	9,7	13,8	13,0	11,2	14,2	11,0	25,4	10,0	14,7	11,8	13,9	13,9	7,6
Abendgymnasien	14,3	17,7	20,6	10,2	9,9	13,7	19,5	13,2	17,1	12,3	13,6	8,9	12,7	13,3	9,0	13,7	-
Kollegs	11,4	11,4	10,0	9,6	9,5	-	10,0	9,7	-	11,8	13,1	8,7	11,3	12,1	9,4	-	7,1
Insgesamt	13,5	13,4	13,5	13,0	13,0	13,6	12,8	13,4	13,9	13,3	14,1	13,7	12,7	13,2	12,0	14,8	11,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Innerhalb der einzelnen Schulstufen bzw. -typen sind teilweise doch erhebliche regionale Unterschiede zu erkennen (Tabelle 22). Insgesamt sind die Verhältnisse an den Grundschulen am ungünstigsten, während die Gymnasien die niedrigsten Schüler-Lehrer-Relationen aufweisen. Im Primarbereich liegt Hamburg mit einem Wert von 13,2, gefolgt von Thüringen und Sachsen-Anhalt an der Spitze, während Nordrhein-Westfalen (17,4) und Baden-Württemberg (17,2) das Schlusslicht bilden. Im SEK I reicht die Spannweite von 11,2 Schülern pro Lehrer in Thüringen und 12,0 bzw. 12,1 in Sachsen-Anhalt und Berlin bis hin zu 14,8 bzw. 14,7 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Auch im SEK II ist die Schwankungsbreite beträchtlich: Besonders hoch ist der Ressourceneinsatz in Thüringen (10,5) und Sachsen (11,2), während Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern mit 14,8 bzw. 14,7 Schülern pro Lehrer am Ende der Skala rangieren. In der Summe aller Schulstufen sind die Differenzen zwischen den einzelnen Bundesländern etwas geringer, da die einzelnen Länder unterschiedliche Prioritäten setzen. Am niedrigsten ist die Relation in Thüringen (11,5) und Sachsen-Anhalt (12,0), am höchsten in Schleswig-Holstein (14,8) und Nordrhein-Westfalen (14,1). Die finanzstarken Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen markieren den Durchschnitt (13,4 bzw. 13,5).

Tabelle 23 Veränderungen der Schüler-Lehrer-Relation an den Allgemeinbildenden Schulen 2005

Baden-Württemberg	-15,5
Bayern	-19,2
Berlin	-5,3
Brandenburg	-8,5
Bremen	-14,3
Hamburg	-14,8
Hessen	-22,7
Mecklenburg-Vorpommern	-3
Niedersachsen	-20,8
Nordrhein-Westfalen	-18,4
Rheinland-Pfalz	-17,8
Saarland	-22,1
Sachsen	7,9
Sachsen-Anhalt	-3,3
Schleswig-Holstein	-13,6
Thüringen	-4,5
Insgesamt	-15,6

Quellen: KMK, eigene Berechnungen.

Auch bei den Veränderungsraten der Schüler-Lehrer-Relation an den Allgemeinbildenden Schulen zeigen sich teilweise recht große Unterschiede zwischen den Ländern, wobei in der Entwicklung in den Geber- und Nehmerländern nicht der unterschiedlich starke Konsolidierungsdruck in den Finanzen zum Ausdruck kommt. Allein in Sachsen ist die Relation gestiegen, und in den übrigen ostdeutschen Ländern und auch in Berlin war der Rückgang vergleichsweise wenig ausgeprägt.

3.2.6 Hochschulen

Im Beobachtungszeitraum wurde das Personal an den Hochschulen kräftig aufgestockt, die Zahl der Beschäftigten hat sich von 2005 bis 2015 um 36 % erhöht. Besonders stark ist der Personalstand in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen gestiegen, nur schwach war die Zunahme an den Hochschulen Sachsen-Anhalts und des Saarlands (Tabelle 24). Überall ist der Anteil des wissenschaftlichen Personals am Gesamtpersonal merklich gestiegen, im Bundesdurchschnitt von 48,3 im Jahr 2005 auf 56,3 % im Jahr 2015. Markant nach oben weichen Brandenburg und Bremen mit Anteilen von 71,5 bzw. 70,7 % ab. Die Anteilsverschiebungen sind vorwiegend auf den vermehrten Einsatz von Drittmitteln zurückzuführen. Mit dieser Entwicklung korrespondiert auch die Befristung der Beschäftigungsverhältnisse an den Hochschulen. Im Jahre 2014 waren 63300 Personen in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis in Vollzeit tätig; das entspricht einem Anteil von 17 % am gesamten wissenschaftlichen Personal. Im Beobachtungszeitraum ist der Anteil der unbefristeten Vollzeitbeschäftigten am wissenschaftlichen Personal um acht Prozentpunkte gesunken.

Tabelle 24 Personal an den Hochschulen nach Ländern

	2005	2011	2012	2013	2014	Veränd. in %
Baden-Württemberg	75 162	106 099	110 067	113 961	117 655	56,5
Bayern	73 675	94 807	98 772	100 892	103 374	40,3
Berlin	37 013	39 653	41 453	41 806	41 966	13,4
Brandenburg	6 487	8 986	9 261	9 469	9 705	49,6
Bremen	5 249	6 206	6 151	6 250	6 352	21,0
Hamburg	16 562	21 005	21 005	22 720	22 440	35,5
Hessen	38 763	46 721	46 740	48 527	48 589	25,3
Mecklenburg-Vorpommern	11 094	13 452	13 738	14 056	14 023	26,4
Niedersachsen	38 328	48 388	50 251	51 834	52 590	37,2
Nordrhein-Westfalen	94 606	117 344	121 686	127 555	132 653	40,2
Rheinland-Pfalz	19 851	23 980	25 039	26 049	26 388	32,9
Saarland	9 598	10 036	10 161	10 455	10 358	7,9
Sachsen	27 812	33 742	35 518	37 142	37 439	34,6
Sachsen-Anhalt	15 659	16 948	17 411	17 553	17 538	12,0
Schleswig-Holstein	14 125	15 352	15 946	16 652	16 857	19,3
Thüringen	13 220	16 514	16 822	17 155	17 219	30,2
Zusammen ...	497 204	619 233	640 021	662 076	675 146	35,8
Wissenschaftliches Personal						
Baden-Württemberg	37 128	61 703	65 921	69 081	72 098	94,2
Bayern	35 029	53 050	55 961	57 332	59 026	68,5
Berlin	19 258	23 097	24 225	24 477	24 543	27,4
Brandenburg	4 092	6 237	6 517	6 717	6 940	69,6
Bremen	3 456	4 333	4 323	4 406	4 493	30,0
Hamburg	8 609	11 744	11 744	13 121	13 060	51,7
Hessen	17 953	24 740	24 792	25 676	25 705	43,2
Mecklenburg-Vorpommern	4 281	5 934	6 238	6 460	6 450	50,7
Niedersachsen	19 132	24 969	26 373	27 526	28 144	47,1
Nordrhein-Westfalen	45 161	62 791	66 259	70 283	75 527	67,2
Rheinland-Pfalz	9 609	12 840	13 416	14 325	14 538	51,3
Saarland	4 054	4 107	4 191	4 416	4 377	8,0
Sachsen	13 711	17 856	19 161	20 237	20 401	48,8
Sachsen-Anhalt	6 579	7 543	7 928	8 120	7 935	20,6
Schleswig-Holstein	5 567	6 922	7 085	7 917	8 190	47,1
Thüringen	6 567	9 236	9 556	9 753	9 842	49,9
Insgesamt	240 186	337 102	353 690	369 847	381 269	58,7
Anteil wissenschaftliches Personal an Gesamtpersonal in %						
Baden-Württemberg	49,4	58,2	59,9	60,6	61,3	
Bayern	47,5	56,0	56,7	56,8	57,1	
Berlin	52,0	58,2	58,4	58,5	58,5	
Brandenburg	63,1	69,4	70,4	70,9	71,5	
Bremen	65,8	69,8	70,3	70,5	70,7	
Hamburg ¹⁾	52,0	55,9	55,9	57,8	58,2	
Hessen	46,3	53,0	53,0	52,9	52,9	
Mecklenburg-Vorpommern	38,6	44,1	45,4	46,0	46,0	
Niedersachsen	49,9	51,6	52,5	53,1	53,5	
Nordrhein-Westfalen	47,7	53,5	54,5	55,1	56,9	
Rheinland-Pfalz	48,4	53,5	53,6	55,0	55,1	
Saarland	42,2	40,9	41,2	42,2	42,3	
Sachsen	49,3	52,9	53,9	54,5	54,5	
Sachsen-Anhalt	42,0	44,5	45,5	46,3	45,2	
Schleswig-Holstein	39,4	45,1	44,4	47,5	48,6	
Thüringen	49,7	55,9	56,8	56,9	57,2	
Insgesamt	48,3	54,4	55,3	55,9	56,5	

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die regionalen Unterschiede in den Betreuungsrelationen an den Hochschulen beruhen vielfach auf den landesspezifischen Hochschul- und Fächerstrukturen. Nicht überall wird die betreuungsintensive Humanmedizin als Studienfach angeboten. Auch weisen Universitäten eine günstigere Betreuungsrelation auf als Fachhochschulen. Signifikante Unterschiede zeigen sich auch in den einzelnen Fächergruppen. Insofern sind die länderbezogenen Differenzen in den Betreuungsrelationen nur zu einem gewissen und nicht identifizierbaren Teil Reflex der unterschiedlichen Finanzausstattung. Tatsächlich weisen die Geberländer insgesamt günstigere Betreuungsrelationen auf als die Nehmerländer im Finanzausgleich (Tabelle 25). Doch sind die Bedingungen an den ostdeutschen Hochschulen noch günstiger. Auch in den Stadtstaaten ist die Relation niedriger als in den westdeutschen Flächenländern.

Tabelle 25 Studierende je wissenschaftliches Personal

	2005	2014
Flächenländer West	12,4	11,5
Geberländer	11,2	10,6
Nehmerländer	13,8	12,6
Flächenländer Ost	11,4	9,1
Stadtstaaten	12,8	11
Insgesamt	12,3	11,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

In der Betrachtung der einzelnen Ländern zeigt sich, dass die Betreuungsrelation mit Abstand am niedrigsten in Sachsen (8,1) ist; es folgen Mecklenburg-Vorpommer (8,3) und Thüringen (8,6). Am anderen Ende der Skala rangieren Rheinland-Pfalz (14,3), Hessen (14,2) und Nordrhein-Westfalen mit 13,8 Studierenden je Vollzeitäquivalent (Tabelle 26).

Tabelle 26 Studierende je Vollzeitäquivalent wissenschaftliches Personal

	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Baden-Württemberg	10,2	9,1	8,5	9,0	9,2	9,3
Bayern	10,8	9,6	9,4	9,9	9,8	10,3
Berlin	12,2	10,7	9,8	10,4	10,4	10,7
Brandenburg	15,7	16,1	14,5	14,0	13,8	13,0
Bremen	15,8	12,8	11,7	11,8	12,4	12,3
Hamburg	12,8	11,4	10,8	10,8	11,6	11,0
Hessen	13,7	13,8	13,3	13,4	13,7	14,2
Mecklenburg-Vorpommern	10,4	9,9	9,1	9,0	8,6	8,3
Niedersachsen	12,9	10,0	9,2	9,5	9,7	9,8
Nordrhein-Westfalen	14,4	13,1	11,9	12,9	13,4	13,8
Rheinland-Pfalz	15,8	15,2	14,3	14,4	14,4	14,3
Saarland	8,4	8,8	8,7	9,5	9,7	9,4
Sachsen	11,2	9,9	8,9	8,7	8,4	8,1
Sachsen-Anhalt	10,4	11,0	10,2	10,5	10,4	10,2
Schleswig-Holstein	11,4	10,7	10,2	10,3	10,1	10,7
Thüringen	11,3	10,2	9,5	9,3	9,0	8,6
Insgesamt	12,3	11,1	10,4	10,8	11,0	11,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anders als in den übrigen Funktionsbereichen hängt der Einsatz der personellen Ressourcen im Hochschulbereich nur bedingt von der landesspezifischen Demografie ab, da nicht nur „Landeskinder“ Zugang zu den Hochschulen haben, sondern auch überregionale Wanderungsströme zu berücksichtigen sind. Der Wanderungssaldo der einzelnen Bundesländer stellt nicht nur einen Indikator für die überregionale Attraktivität der Hochschulstandorte bei den Studierenden dar. Er zeigt auch, in welchem Ausmaß die Bundesländer Bildungsleistungen für Studierende erbringen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in anderen Ländern erworben haben. Der Saldo fällt positiv/negativ aus, wenn die Zahl der zugewanderten Studierenden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in einem der anderen Bundesländer erworben haben, größer/kleiner ist als die Zahl der Studierenden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im betreffenden Bundesland erworben haben und zum Studieren in ein anderes Bundesland abgewandert sind (Statistisches Bundesamt 2016).

Im Jahre 2014 verzeichnete Berlin den größten Wanderungsgewinn, es folgten Nordrhein-Westfalen und Hamburg. Die größten Verluste verbuchten Niedersachsen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein. Die Hochschulstatistik liefert allerdings keine Informationen über die Motive der Studierenden für die Hochschulwahl. Von großer Bedeutung sind natürlich Fächerangebot und Studienkapazitäten. Auch die Erhebung

von allgemeinen Studiengebühren dürfte ein wichtiges Kriterium gewesen sein, ebenso Wohnortnähe und die Lebensqualität der Hochschulstandorte. Der Anteil der ausländischen Studenten - Indikator für die Attraktivität deutscher Hochschulen für Studierende aus dem Ausland - ist in Berlin ebenfalls am höchsten und in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein am niedrigsten. Die „Nettoexporteure“ von Bildungsleistungen finanzieren in vollem Umfang das Studium derjenigen, die ihren Erstwohnsitz in einem anderen Bundesland haben, erhalten dafür aber keine spezifische Kompensation. Allerdings können zumindest die Stadtstaaten aufgrund ihrer strukturellen Andersartigkeit im Länderfinanzausgleich eine besondere Einwohnerwertung geltend machen, die teilweise mit der Mehrkostenbelastung durch die Hochschulen begründet werden kann (Vesper 2001).

4 Beschäftigung im kommunalen Bereich nach Bundesländern

Ein Vergleich der Beschäftigung auf kommunaler Ebene nach Bundesländern birgt einige Probleme. So ist die unterschiedliche Höhe des Ressourceneinsatzes nur bedingt Ausdruck einer effizienteren oder weniger effizienten Aufgabenerfüllung. In den Diskrepanzen spiegeln sich vor allem die regional unterschiedlich ausdifferenzierten Kommunalisierungsgrade, aber auch die Unterschiede in der Wahrnehmung der freiwilligen Aufgaben. Beispielsweise unterhalten die brandenburgischen, saarländischen und thüringischen Kommunen keine Krankenhäuser und müssen hierfür keine personellen Ressourcen einsetzen. Über viele Jahre waren regionale Vergleiche nur sehr eingeschränkt möglich, weil mit unterschiedlicher Intensität kommunale Einrichtungen aus den Kernhaushalten in rechtlich selbständige Einheiten ausgegliedert worden sind. Um diese Verzerrungen zu beseitigen, werden seit 2011 neben den Kern- und Extrahaushalten auch die Daten der sonstigen öffentlichen Einrichtungen wie Zweckverbände, Eigenbetriebe und kommunale Betriebe in privater Rechtsform erfasst. Ein aussagefähiger Vergleich ist also nur für den Zeitraum 2011 bis 2015 möglich.

Bei der Gegenüberstellung nach Bundesländern im Jahre 2015 zeigt sich, dass die Gemeinden Sachsen-Anhalts (18,17) und Bayerns (17,70) mit Abstand die höchsten Beschäftigungszahlen - gemessen in Vollzeitäquivalenten je 1000 Einwohner - aufweisen (Tabelle 27). Am unteren Ende rangieren Schleswig-Holstein (13,50) und das Saarland (14,24). Die bevölkerungsreichen Gemeinden Nordrhein-Westfalens liegen unterhalb

des Durchschnitts. Zwischen höchstem und niedrigstem Wert klafft eine Lücke von fast 40 %. In der Unterscheidung nach Aufgabenbereichen bzw. Produktgruppen²¹ wird deutlich, dass die Differenzen vor allem in den Bereichen der Zentralen Verwaltung und Soziales und Jugend zu suchen sind. In der Zentralen Verwaltung liegt der Personalbesatz in den ostdeutschen Kommunen erheblich über dem Durchschnitt. Ähnlich verhält es sich im Bereich Soziales und Jugend, hier vor allem in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der hohe Wert Bayerns resultiert nicht aus diesen Faktoren, sondern aus dem Gewicht, das den kommunalen Krankenhäusern im Freistaat zukommt. Insgesamt zeigt sich eine relativ große Streubreite innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche bzw. Produktgruppen. Dies beginnt bei den Ordnungsämtern, setzt sich bei den Schulträgeraufgaben und den kulturellen Aufgaben fort und zeigt sich auch im Ver- und Entsorgungsbereich sowie im ÖPNV.

Von 2011 bis 2015 hat sich die Beschäftigung der Gemeinden je 1000 Einwohner in den einzelnen Bundesländern relativ gleichmäßig entwickelt. Im Bundesdurchschnitt errechnet sich ein Zuwachs um 6,5 %. Nach oben weichen die Kommunen in Baden-Württemberg, im Saarland und in Niedersachsen ab, hier betrug die Rate über 8 %. Am niedrigsten war die Zunahme in Sachsen (3,8 %) und Thüringen (4,4 %). Überall wurde die Entwicklung geprägt von der Expansion im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

²¹ Der Produktrahmen ist Teil der kommunalen Haushaltssystematik. Er ersetzt für die Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik) führen, die bisherige Gliederung nach Aufgabenbereichen. Der Produktrahmen ist in Produktbereiche eingeteilt und diese wiederum in Produktgruppen unterteilt.

Tabelle 27 Vollzeitäquivalent der Beschäftigten im kommunalen Bereich nach Aufgabenbereichen und Ländern 2015

	Insgesamt	Baden- Württemberg	Bayern	Branden- burg	Hessen	Mecklenb.- Vorpomm.	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen
	je 1000 Einwohner													
Insgesamt	16,08	17,09	17,70	17,02	15,19	14,57	14,38	15,85	15,21	14,24	16,21	18,17	13,50	15,58
Zentrale Verwaltung	4,79	4,67	3,72	6,22	4,55	6,04	4,50	5,30	5,03	3,98	5,39	6,20	4,36	4,60
dar.: Innere Verwaltung	3,25	3,46	2,60	4,34	2,97	4,16	3,02	3,33	3,72	2,60	3,68	4,21	3,03	3,05
Sicherheit und Ordnung	1,54	1,21	1,12	1,88	1,57	1,89	1,48	1,97	1,31	1,38	1,71	1,99	1,33	1,55
Schule und Kultur	1,71	1,94	2,21	1,52	1,33	1,40	1,43	1,61	1,52	1,27	1,58	1,65	1,63	2,07
Schulträgeraufgaben	1,01	1,13	1,50	0,84	0,86	0,85	0,98	0,80	0,94	0,89	0,57	0,66	1,12	1,17
Kultur und Wissenschaft	0,70	0,80	0,71	0,67	0,47	0,55	0,45	0,80	0,58	0,37	1,01	1,00	0,50	0,90
Soziales und Jugend	4,02	4,41	3,19	5,54	4,88	2,58	3,76	3,86	4,26	3,48	4,87	5,68	3,17	3,85
dar.: Soziale Hilfen	1,27	1,15	1,06	1,37	1,26	1,20	1,36	1,47	0,76	1,28	1,51	1,84	1,19	1,11
Kinder,- Jugend- und Familienhilfe	2,75	3,26	2,13	4,17	3,61	1,39	2,40	2,39	3,50	2,19	3,36	3,84	1,99	2,74
dar.: Tageseinrichtungen für Kinder	2,06	2,66	1,53	3,59	2,90	0,84	1,53	1,51	2,94	1,68	2,89	3,28	1,34	2,17
Gesundheit und Sport	1,71	1,67	4,08	0,46	0,66	1,08	0,94	1,69	0,91	0,45	1,32	1,07	0,77	0,55
Gesundheitsdienste	1,50	1,35	3,89	0,28	0,40	0,93	0,77	1,49	0,68	0,22	1,12	0,86	0,65	0,33
dar.: Krankenhäuser	1,26	1,17	3,67	0,00	0,13	0,70	0,46	1,26	0,53	0,00	0,90	0,61	0,25	0,00
Sportförderung	0,22	0,32	0,19	0,18	0,26	0,15	0,17	0,20	0,23	0,23	0,20	0,22	0,12	0,22
Gestaltung der Umwelt	3,84	4,40	4,49	3,28	3,77	3,46	3,76	3,40	3,49	5,07	3,05	3,57	3,58	4,52
Räumliche Planung und Entwicklung	0,35	0,43	0,22	0,56	0,32	0,51	0,34	0,41	0,22	0,31	0,49	0,31	0,16	0,30
Bauen und Wohnen	0,42	0,43	0,50	0,42	0,45	0,41	0,38	0,40	0,26	0,68	0,27	0,50	0,35	0,55
Ver- und Entsorgung	1,08	0,87	1,32	0,82	0,96	0,82	1,17	0,96	1,64	1,19	0,79	0,93	1,23	1,50
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	0,52	0,52	0,77	0,42	0,31	0,45	0,50	0,54	0,40	0,15	0,65	0,41	0,30	0,21
Natur- und Landschaftspflege	0,62	0,78	0,46	0,71	0,71	0,61	0,50	0,70	0,64	0,78	0,46	0,64	0,43	0,44
Sonstiges	0,86	1,38	1,21	0,35	1,02	0,67	0,86	0,38	0,34	1,97	0,39	0,78	1,11	1,52

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 28 Indikatoren für die Kinderbetreuung

	Besuchsquoten 2015*			Personalschlüssel		Pädagogisches Personal			Kinder je Pädagoge 2014
	0-3 Jahre	3-6 Jahre	6-11 Jahre	2012	2015	Öffentl.Träger	Freie Träger	Anteil öff.Träger %	
Baden-Württemberg	24,3	95,0	14,0	8,3	7,1	34205	45394	43,0	5,11
Bayern	25,4	93,2	23,4	8,8	8,6	24179	58201	29,4	6,31
Brandenburg	50,1	96,4	74,4	11,1	11	9223	8454	52,2	9,48
Hessen	25,2	93,2	21,7	9,6	9,4	18983	24705	43,5	5,70
Mecklenburg-Vorpommern	45,0	94,6	67,7	14,2	13,4	1502	9423	13,7	9,10
Niedersachsen	22,4	93,4	16,7	8,6	8,2	13660	31711	30,1	6,30
Nordrhein-Westfalen	18,7	93,7	7,9	9	8,3	28199	70280	28,6	5,74
Rheinland-Pfalz	28,6	97,2	13,9	8,6	7,9	12708	14886	46,1	5,39
Saarland	26,1	96,4	17,7	9,8	9,5	1762	4079	30,2	5,65
Sachsen	43,9	96,5	82,5	13	12,9	12045	16970	41,5	9,94
Sachsen-Anhalt	56,7	95,9	70,2	11,8	11,3	8211	8101	50,3	8,57
Schleswig-Holstein	24,3	91,8	18,8	8,8	8,3	4101	12408	24,8	6,32
Thüringen	50,3	97,2	13,7	10,6	10,6	4605	9292	33,1	6,44
Deutschland	28,2	94,2	22,2	9,3	8,7	180330	348230	34,1	6,32

* Anteil der betreuten Kindern in Kindertagesbetreuung an allen Kindern dieser Altersgruppe.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Der quantitative und qualitative Ausbau der Kinderbetreuung hat in der gesellschaftlichen und politischen Diskussion einen hohen Stellenwert erlangt. Zur Beurteilung der quantitativen Betreuung in den Kindertageseinrichtungen hat das Statistische Bundesamt einen Personalschlüssel für verschiedene Gruppen konzipiert. Da die Beschäftigungszeiten und auch die Betreuungszeiten in diesen Gruppen differieren, muss für die Berechnungen sowohl beim Personal als auch bei den betreuten Kindern eine Standardisierung geschaffen werden, indem für die betreuten Kinder ein Vollzeitbetreuungsäquivalent²² und für das (pädagogische) Personal ein Vollzeitbeschäftigungsäquivalent gebildet wird (Statistisches Bundesamt 2016). Die Betreuung der nicht schulpflichtigen Kinder erfolgt überwiegend in Gruppen mit Kindern im Alter von 2 bis 8 Jahren. Diese Gruppe kann als repräsentativ für die Betreuungssituation in den Kindertageseinrichtungen angesehen werden. Von 2012, dem ersten Jahr der Erhebung, bis 2015 hat sich deutschlandweit die Betreuungssituation verbessert: Eine pädagogisch vollzeittätige Person betreute 2015 rechnerisch 8,7 Ganztagskinder; 2012 waren es noch 9,3 Kinder. Im regionalen Vergleich sind deutliche Unterschiede erkennbar. In den Gemeinden der ostdeutschen Flächenländer schwankte die Betreuungsrelation zwischen 11,0 und 13,4, während sich in den westdeutschen Flächenländern die Werte zwischen 7,1 und 9,5 bewegten. Am niedrigsten waren sie in den baden-württembergischen und rheinland-pfälzischen Kommunen, am höchsten im Saarland und in Hessen (Tabelle 28).

Zu einer ähnlichen Einschätzung bezüglich der regionalen Verteilung der Betreuungsdichte gelangt man, wenn man die Zahl der betreuten Kinder insgesamt zur Zahl der eingesetzten Pädagogen in Beziehung setzt. In diesem Falle sind die Relationen allerdings überall deutlich niedriger, weil auf eine Standardisierung in Richtung Vollzeitbasis verzichtet wird. In beiden Fällen erfolgt die Berechnung für alle Betreuungseinrichtungen unabhängig davon, ob es sich um freie oder öffentliche Träger handelt. Eine differenzierte Berechnung ist nicht möglich. Eine Trennung findet sich lediglich im Ausweis des pädagogischen Personals. Dabei zeigt sich, dass die Anteile große Unterschiede aufweisen. Die höchsten Anteile finden sich in Brandenburg (52,2 %) und in Sachsen-Anhalt (50,3 %), am niedrigsten ist die Quote in Mecklenburg-Vorpommern (13,7 %) und Schleswig-Holstein (24,8 %). Ein ausgeprägtes Ost-West-Muster ist hier nicht zu erkennen.

²²Hierzu wird der vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang (in Stunden) pro Woche auf eine wöchentliche Betreuungszeit von 40 Stunden bezogen.

Hinweise auf die Dringlichkeit eines weiteren Ausbaus an Kindertageseinrichtungen liefert die regionale Verteilung der Betreuungsquoten, also der Anteil der betreuten Kindern in Kindertagesbetreuung an allen Kindern dieser Altersgruppe. Hier hat es in den vergangenen Jahren signifikante Verbesserungen gegeben. So hat sich deutschlandweit die Betreuungsquote für die Kinder unter 3 Jahren zwischen 2007 und 2014 mehr als verdoppelt, sie ist von 15,5 auf 32,9 % gestiegen. Dennoch zeigen sich zwischen den west- und ostdeutschen Flächenländern noch immer große Diskrepanzen. In Ostdeutschland beträgt der Anteil mehr als 50 %, wobei das Ausgangsniveau bereits bei etwa 40 % gelegen hatte. In den westdeutschen Ländern schwankt die Quote zwischen 27 und 31 %, nachdem 2007 nur 10 % erreicht worden waren. Bei den Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren sind die Werte überall sehr hoch, also auch regional ziemlich gleichmäßig verteilt: Den niedrigsten Wert weist Schleswig-Holstein auf (93,2), den höchsten Rheinland-Pfalz, Thüringen und Brandenburg mit jeweils über 97 %. In dieser Gruppe war bereits 2007 mit 89 % eine hohe Betreuungsquote erreicht, wobei die Unterschiede zwischen Ost und West noch etwas größer waren.

5 Ein Zwischenfazit

Über viele Jahre war die Haushaltspolitik von Bund und Ländern, teilweise auch die der Gemeinden restriktiv ausgerichtet. Es waren insbesondere die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Disziplin auf der Ausgabenseite einforderten. Hiervon betroffen waren in erster Linie die Länder, denn sie können nur in geringem Maße Einfluss auf die Einnahmenseite ihrer Haushalte ausüben. Aufgrund des hohen Gewichts der Personalausgaben ist für sie die Steuerung des Personalstandes ein wichtiger Ansatzpunkt, um Einsparungen zu erzielen. Über weite Strecken wurde die Zahl der Vollzeitäquivalente kontinuierlich abgebaut; erst 2009 setzte eine Wende in der Einstellungspolitik der Länder ein. Seitdem ist die Zahl wieder stetig gestiegen, so dass sich für den Beobachtungszeitraum 2005 bis 2015 per Saldo sogar ein Plus von 2,6 % errechnet. Auch für die Gemeinden und die Sozialversicherung errechnet sich ein leichtes Plus; allein beim Bund steht ein starkes Minus zu Buche.

Einen starken Anstieg verzeichneten die Hochschulen. Die Finanzierung dieser Entwicklung erfolgte aber nur zum geringeren Teil aus den Landeshaushalten, denn die Zahl der aus den Haushaltsplänen der Länder finanzierten Stellen ist weit weniger stark gestie-

gen; vermehrt spielte die Drittmittelfinanzierung eine Rolle. In den Allgemeinden Diensten sticht die relativ starke Zunahme im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung ins Auge, die aber auf Änderungen in der statistischen Zuordnung zurückzuführen sind. In den Bereichen Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz und Finanzverwaltung wurde per Saldo die Zahl der Vollzeitäquivalente verringert. Im gesamten Staatssektor fällt der Zuwachs mit 2,3 % etwas geringer als auf Länderebene aus, weil der Bund und auch die Träger der Sozialversicherungen ihren Personalstand merklich reduzierten. Beim Bund fielen die Verkleinerung der Bundeswehr und das Minus beim Bundeseisenbahnvermögen ins Gewicht. Die Gemeinden hingegen verzeichneten einen Anstieg um 7,3 %; hier spielte der Ausbau in der Kinderbetreuung die herausragende Rolle. Alles in allem blieb im Beobachtungszeitraum der Zuwachs der Beschäftigung im Staatssektor deutlich hinter dem Anstieg in der Gesamtwirtschaft und erst recht hinter der Entwicklung in den privaten Dienstleistungsbereichen zurück.

Eine angemessene Beurteilung der Beschäftigungsentwicklung im Öffentlichen Dienst muss im Auge haben, wie sich die Zahl der Bedarfsträger - Nachfrager und Nutzer der öffentlichen Dienste - entwickelt hat, also Einwohner, Kinder, Schüler, Studenten etc. In den zentralen Aufgabenbereichen Kinderbetreuung, Schulen und Hochschulen haben sich die Betreuungsverhältnisse trotz zumeist restriktiver Haushaltsführung vielfach verbessert. Zur Verbesserung an den Hochschulen hat vor allem der verstärkte Einsatz von Drittmitteln beigetragen. Wenn gerade in jüngster Zeit der verstärkte Andrang von Studienberechtigten - bedingt durch die doppelten Abiturjahrgänge und die Aussetzung der Wehrpflicht - bewältigt werden konnte, so lag dies daran, dass ein hinreichendes Lehrangebot nur durch den Einsatz vieler Lehrbeauftragter und wissenschaftlicher Mitarbeitern mit halben oder Zwei-Drittel-Gehältern gewährleistet wurde. Das heißt aber auch, dass die Verbesserung des quantitativen Angebots einherging mit keiner Verbesserung, sondern eher Verschlechterung der Bedingungen für die Lehrkräfte.

An den Allgemeinbildenden Schulen hat sich im Beobachtungszeitraum die Zahl der in Vollzeitäquivalenten gemessenen Lehrer bei rückläufiger Schülerzahl etwas erhöht, so dass die signifikante Verbesserung der Betreuungsrelationen zu allererst der demografischen Entwicklung zuzuschreiben ist. Innerhalb der einzelnen Schularten waren - bedingt durch die unterschiedlichen Verläufe der Schülerzahlen - erhebliche Fluktuationen zu beobachten.

Die Entscheidung der Politik, die Betreuung von Kindern möglichst rasch auszubauen, zog eine Beschäftigungsexpansion in diesem Bereich nach sich, wobei die Einrichtungen in privater Trägerschaft stärker expandierten als die in öffentlicher Trägerschaft. In den privaten Einrichtungen sind die Betreuungsrelationen etwas günstiger als in den öffentlichen. Die Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund in den Einrichtungen ist im Beobachtungszeitraum stärker gestiegen als ohne, ihre Anteile in den privaten und öffentlichen Einrichtungen weichen mit 25 bzw. 27 % nur wenig voneinander ab.

In den übrigen Bereichen verlief die Entwicklung recht unterschiedlich, zumeist ist die Zahl der Beschäftigten gesunken. Nur geringe Verluste musste der auch quantitativ bedeutsame Polizeidienst verkraften, so dass sich in der Versorgung der Bevölkerung mit dem Gut Öffentliche Sicherheit zumindest rechnerisch keine nennenswerten Verschlechterungen ergaben; die Polizeidichte ist im Beobachtungszeitraum annähernd unverändert geblieben. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass die Zahl der Großeinsätze bei Veranstaltungen, Demonstrationen usw. im Zeitablauf eher zugenommen hat, d.h. Einbußen an anderer Stelle hingenommen werden mussten.

Differenzen im Landesdienst der einzelnen Länder sind sowohl im Niveau des Ressourceneinsatzes als auch in der Entwicklung erkennbar. Prägend sind noch immer die Diskrepanzen zwischen West und Ost, ebenso die (institutionellen) Unterschiede zwischen Flächen- und Stadtstaaten. Die Stadtstaaten weisen strukturelle Besonderheiten auf, die sich auch in einem höheren Stellenbesatz je Einwohner auswirken. In den ostdeutschen Flächenländern war unmittelbar nach der Wiedervereinigung der Personalbestand je Einwohner weit höher als in den westdeutschen. Dieser Überhang wurde zwar in den vergangenen 25 Jahren zu einem großen Teil, aber eben nicht vollständig abgebaut. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Einwohnerzahlen in Ostdeutschland stark rückläufig waren und die Personalanpassung aus verschiedenen Gründen nicht im gleichen Tempo erfolgen konnte. Geringere Unterschiede zeigen sich zwischen den westdeutschen Geber- und Nehmerländer im Finanzausgleich – nicht in der Entwicklung, wohl aber im Niveau, 24 Vollzeitäquivalente je 1000 Einwohner in den Geberländern stehen 23 Vollzeitäquivalente in den Nehmerländern gegenüber. Für die ostdeutschen Länder errechnet sich ein Wert von 25.

An den Allgemeinbildenden Schulen hat sich die Zahl der Lehrer - gemessen als Vollzeit-äquivalente - regional sehr unterschiedlich entwickelt. In den ostdeutschen Ländern ist sie merklich zurückgegangen, im Westen in den meisten Fällen, teilweise sogar deutlich gestiegen. Überall hat sich die Versorgungssituation erheblich verbessert, weil die Zahl der Schüler gesunken ist. Dabei hat sich der Abstand der ostdeutschen Länder zu den westdeutschen Flächenländern und auch zu den Stadtstaaten merklich verringert.

Die regionalen Unterschiede in den Betreuungsrelationen an den Hochschulen sind größtenteils Ausdruck der spezifischen Hochschul- und Fächerstrukturen. So wird nicht überall die betreuungsintensive Humanmedizin als Studienfach angeboten. Auch sind die Personalschlüssel an den Universitäten mit ihrem breiten Fächerangebot deutlich niedriger als an den Fachhochschulen, die sich häufig auf die Ausbildung in wenig Fächern konzentrieren. Eine gewichtige Rolle spielen die interregionalen Wanderungsströme der Studierenden und somit die Frage nach den „Nettoexporteuren“ von Bildungsleistungen. An erster Stelle stehen hier die Stadtstaaten (deren besondere Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich hierin eine materielle Begründung fände). Von 2005 bis 2014 haben sich die Betreuungsrelationen mit Ausnahme Hessens überall verbessert. Am günstigsten sind die Verhältnisse an den ostdeutschen Hochschulen.

Im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung bestehen sowohl zwischen den Geber- und Nehmerländern im Länderfinanzausgleich als auch zwischen West und Ost merkliche Unterschiede. Gegenüber 2005 hat sich die hohe Personaldichte in Ostdeutschland gegenüber den westdeutschen Ländern nur wenig verringert. Auffällig ist die Homogenität in der Finanzverwaltung; eine Rolle spielt dabei die Tatsache, dass es sich hier um eine Auftragsverwaltung handelt. Die Unterschiede im Rechtsschutz dürften weitgehend institutionelle Ursachen haben. Die Polizeidichte ist in den ostdeutschen Flächenländern zwar gesunken, doch weisen sie einen um ein Fünftel höheren Polizeibesatz als die westdeutschen Länder auf. Der hohe Besatz der Stadtstaaten erklärt sich vor allem mit den sozialen Kosten der Agglomeration, in Berlin kommt die Hauptstadtfunktion hinzu.

Auf kommunaler Ebene sind die regionalen Unterschiede in der Beschäftigung insbesondere Folge der unterschiedlich ausdifferenzierten Kommunalisierungsgrade sowie der unterschiedlichen Intensität, mit der freiwillige Aufgaben wahrgenommen werden

(die wiederum an die jeweilige Finanzkraft gekoppelt ist). In der Beschäftigung klafft zwischen den höchsten und niedrigsten Werten eine Diskrepanz von über einem Drittel. Differenzen zeigen sich vor allem in den Bereichen der Zentralen Verwaltung und Soziales und Jugend. Hier liegt der Personalbesatz in den ostdeutschen Kommunen erheblich über dem Durchschnitt. In der Kinderbetreuung hat es in der Vergangenheit durch den verstärkten Einsatz von Personal erhebliche Verbesserungen gegeben, noch immer aber liegen die Betreuungsquoten in den ostdeutschen Kommunen deutlich über denen in Westdeutschland.

6 Bedarfsaspekte

6.1 Probleme der Bedarfsbestimmung

Die Frage, wie hoch der Personalbedarf im Öffentlichen Dienst zu veranschlagen ist, fällt schon deshalb nicht leicht zu beantworten, weil der Bedarf an öffentlichen Gütern eine kaum objektivierbare Größe ist. Intensität und Qualität der Aufgabenwahrnehmung sind zumeist nicht definiert. Im öffentlichen Sektor fehlt es in vielen Fällen an operationalisierbaren Maßstäben, so dass der Spielraum der Politik bei der Bestimmung von Richtwerten und Ausstattungsnormen sehr groß ist. So wird beispielsweise der künftige Lehrerberuf nicht nur anhand der prognostizierten Schülerzahlen ermittelt, auch müssen eine Vielzahl von bildungspolitischen Parametern wie Vorgaben zur Klassengröße, Schulstrukturen, pädagogische Reformmaßnahmen, Entscheidungen zur Weiterentwicklung des vorhandenen Lehrerbestands berücksichtigt werden. Eine besondere Rolle spielen die finanzpolitischen Rahmenbedingungen, die das konkrete Ausgabeverhalten und damit die Einstellungspraxis prägen. Letztlich bestimmen Finanzierungsmöglichkeiten, Interessen und die dahinter stehenden Machtverhältnisse der Akteure sowohl den Umfang als auch die Struktur des für erforderlich gehaltenen Bedarfs.²³

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen dem Ersatzbedarf und dem Bedarf an zusätzlichen Stellen im öffentlichen Dienst. In der Vergangenheit haben Bund, Länder und

²³ In der Literatur gibt es Ansätze, die mit Nutzenmaximierungskalkülen staatlicher Bürokratien arbeiten. Danach orientiert sich die Personalausstattung weniger an der konkreten Aufgabenerledigung als am Bestandssicherungsinteresse der Institution (Ministerium, Abteilung) oder gar an persönlichen Interessen der Bürokraten. Doch ist der Erklärungswert solcher Ansätze eher gering, wenn es darum geht, konkrete Anhaltspunkte für Bedarfsüberlegungen zu erarbeiten.

Gemeinden Personal abgebaut, indem die aus Altersgründen ausscheidenden Beschäftigten nicht ersetzt wurden. Gemessen am Status quo besteht in den kommenden Jahren ein hoher Ersatzbedarf im öffentlichen Dienst, da aus Altersgründen viele Bedienstete ausscheiden werden; dies zeigt die Alterspyramide der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Jährlich dürften altersbedingt nach überschlägigen Schätzungen um bis zu 115000 auf Vollzeitkräfte umgerechnete Bedienstete ausscheiden, dies entspricht 2,5 % aller Beschäftigten. Rund ein Fünftel davon sind Lehrer, d.h. um den Status quo an den Schulen zu sichern, müssen grob geschätzt und ohne Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerzahlen etwa 22500 Lehrer pro Jahr ersetzt werden.

Ein Zusatzbedarf an Stellen ergibt sich insbesondere aus der demografischen Entwicklung in der Bevölkerung. Dabei sind vielfältige Überlegungen und Annahmen notwendig. So geht es im schulischen Bereich beispielsweise nicht nur um die bloße Entwicklung der Schülerzahlen, sondern auch um ihre Verteilung auf die verschiedenen Schularten und Bildungsbereiche. Hinzu kommt, dass sich häufig die länderbezogenen Rahmenbedingungen im Bereich der Schulen ändern: Schulstrukturreformen, Senkung der Klassenhöchststärken, Inanspruchnahme von Altersteilzeiten, Ausscheiden vor Erreichen der Regelaltersgrenze aus dem Schuldienst, Befristung von Arbeitsverträgen, Änderung des Regelstundenmaßes der Lehrkräfte, Ausbau der Ganztagsschulangebote oder Einführung des achtjährigen Gymnasiums sind die Stichworte. All diese Einflussfaktoren spielen bei Bedarfsschätzungen eine Rolle.

Auswirkungen auf den zusätzlichen Stellenbedarf im öffentlichen Dienst haben die Flüchtlingsströme. Durch die Flüchtlinge ist die Einwohnerzahl stark gestiegen; sie wird weiterhin steigen, wenn auch vermutlich schwächer. Die Bewältigung dieser Ströme erfordert gerade im öffentlichen Dienst - Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen, soziale Einrichtungen - den Einsatz vermehrter personeller Ressourcen. Weitere Einflussfaktoren für den Bedarf an zusätzlichen Stellen im öffentlichen Dienst sind angestrebte Verbesserungen in den Betreuungsquoten und - formuliert als politisches Ziel - in den Partizipationsquoten, d.h. höhere Besuchsquoten in den Kindertagesstätten, höhere Studierendenquoten oder auch eine höhere Polizeidichte.

6.2 Aufgabenbezogene Bedarfe

6.2.1 Schulen

Für die Bedarfsschätzungen im schulischen Bereich ist die prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen über den Prognosezeitraum von zentraler Bedeutung. Sodann wird die voraussichtliche Entwicklung des Lehrerbstandes (ohne Neueinstellungen) geschätzt. Aus der Gegenüberstellung dieser Werte ergibt sich der Neueinstellungsbedarf. Eine modellgestützte differenzierte Betrachtung einzelner Schulfächer nach Bundesländern gestaffelt findet sich nicht, sondern lediglich Aussagen über die einzelnen Schulformen der jeweiligen Bundesländer.

Im Juni 2015 veröffentlichten die Kultusminister der Länder eine Zusammenfassung von Modellrechnungen zur Schätzung des Lehrereinstellungsbedarfs der verschiedenen Lehramtstypen bis zum Jahre 2025 (KMK 2015). Für die Jahre 2017 bis 2025 ergibt sich unter den dort getroffenen Annahmen ein jahresdurchschnittlicher Einstellungsbedarf von knapp 24000 Lehrkräften. Dabei ist im zeitlichen Verlauf mit rückläufigen Werten zu rechnen: Im Jahre 2017 wird ein Bedarf von rund 27000 Lehrkräften prognostiziert, 2025 sind es nur noch 21000 Kräfte. Nicht nur zwischen den Lehrämtern und Fächergruppen, auch regional sind teilweise signifikante Unterschiede zu erwarten. Anders als in der Vergangenheit wird für die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) aufgrund der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren wieder ein steigender Bedarf für wahrscheinlich gehalten. Nach dem Fall der Mauer ging in Ostdeutschland die Zahl der Geburten erheblich zurück, so dass der Lehrbedarf merklich sank, doch die Überkapazitäten nur allmählich - bei Erreichen der Altersgrenze - abgebaut werden konnten. Inzwischen hat sich bei den Geburten der Trend umgekehrt und auch die altersbedingte Fluktuation hat deutlich nachgelassen. In der Gegenüberstellung mit dem erwarteten Angebot an Lehramtsanwärtern ergibt sich für die ostdeutschen Länder bis zum Jahre 2025 eine Unterdeckung von durchschnittlich 27 %, das sind jährlich rund 1600 Personen. In den westdeutschen Ländern übersteigt in diesen Modellrechnungen das Angebot an Lehrkräften den Lehrbedarf durchschnittlich über alle Lehramtstypen hinweg jährlich um etwa 38 % bzw. 7400 Personen.

Die Lehrerbeararfsprognose der Länder birgt einige Risiken. Ob die Schülerzahlen angesichts der Flüchtlingsströme - wie prognostiziert - sinken werden, darf bezweifelt wer-

den. Auch ist die Prognose insofern eher restriktiv einzuordnen, als sie den Status-quo in den schulischen Rahmenbedingungen fortschreibt und politischen Reformziele wie die Senkung der Klassenfrequenzen oder die Berücksichtigung von Inklusionszielen außer Acht lässt. Offen bleibt auch, inwieweit finanzpolitische Erwägungen - beispielweise der politische Handlungsdruck, der mit der Implementierung der Schuldenbremse verbunden ist – die Prognoseergebnisse beeinflusst haben. Setzten sich die politischen Entscheidungsträger zum Ziel, die Schüler-Lehrer-Relation an den Allgemeinbildenden Schulen von derzeit 13,5 auf 12,0, d.h. um 11 % zu verbessern, so erforderte dies unter sonst gleichen Bedingungen rechnerisch einen Zusatzbedarf von 6500 Vollzeitstellen.

Auch darf nicht ausgeblendet werden, dass in den vergangenen Jahren die Arbeitsbelastung der Lehrer deutlich angestiegen ist; die Stundendeputate wurden vielfach erhöht. Wird die nicht mit dem Unterrichten verbrachte Zeit (für Aufgaben wie Unterrichtsvorbereitung, Korrekturen, berufsbegleitende Fortbildung und Konferenzen) mit eingerechnet, ist die Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte in Deutschland auf allen Stufen der schulischen Erstausbildung deutlich länger als im OECD-Durchschnitt (OECD 2015).

Wenn das deutsche Bildungswesen in der Vergangenheit immer wieder schlechte Noten bekommen hat, so war ein wichtiger Grund dafür die personelle Ausstattung an den Schulen. Insgesamt liegen in Deutschland die Bildungsausgaben bezogen auf das BIP bzw. der staatlichen Gesamtausgaben mit 4,4 Prozent bzw. 9,8 Prozent noch immer unter dem OECD-Durchschnitt (5,3 Prozent bzw. 11,6 Prozent). Wollte Deutschland den internationalen Durchschnitt erreichen, müssten rund 25 Mrd. Euro zusätzlich in die Bildung investiert werden. Ein Problem stellt auch die Lastenverteilung dar. Während anders als in Deutschland in den meisten Staaten sich die „Bildungsgewinner“ an der Finanzierung in Form von Studiengebühren beteiligen müssen, werden in Deutschland die Bezieher von Leistungen für die Jüngsten stärker zur Kasse gebeten, liegt doch in der frühkindlichen Bildung der private Finanzierungsanteil bei etwa einem Viertel und damit deutlich über dem OECD-Schnitt.

6.2.2 Kinderbetreuung

Eine mangelnde frühkindliche und vorschulische Bildung wirkt sich besonders negativ aus, weil in diesen Phasen wichtige Grundlagen für den späteren Bildungserfolg gelegt

und Bildungsmängel später nur schwer aufgeholt werden können (Cassel/Thomas 2014). Für den künftigen Schulerfolg sei der Besuch einer Kindertagesstätte von enormer Bedeutung. Der Kitabesuch verbessere die Ausgangslage der Erstklässler erheblich, die Sprachdefizite halbieren sich, andere Auffälligkeiten verringern sich signifikant, wenn die Einrichtung länger als zwei Jahre besucht wurde.

Trotz aller Verbesserungen in der frühkindlichen Erziehung bestehen noch erhebliche Defizite in der Versorgung: Die Personalschlüssel für Kitas in Deutschland weichen teilweise erheblich von einem kindgerechten und pädagogisch sinnvollen Betreuungsverhältnis ab. Zu diesem Befund kommt eine Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahre 2015 (Bertelsmann-Stiftung 2016). Das von der Statistik ausgewiesene Betreuungsverhältnis sehe im Kita-Alltag sogar noch ungünstiger aus, da aufgrund von Teamgesprächen, Fortbildung und Urlaub die Betreuer höchstens 75 Prozent ihrer Arbeitszeit für pädagogische Arbeit nutzen können. Faktisch würde eine Vollzeitkraft im Osten mindestens acht und im Westen fünf Kinder betreuen. Damit allen Kindern unabhängig von ihrem Wohnort vergleichbare Bildungschancen geboten werden, empfiehlt die Bertelsmann Stiftung, bundesweit einheitliche Qualitätsstandards, sprich Personalschlüssel einzuführen. Als pädagogisch sinnvollen Schlüssel schlägt die Studie für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren den Wert 1 : 3 sowie für die Altersgruppe der Kindergartenkinder (Kinder ab drei Jahren bis zur Einschulung) den Wert 1 : 7,5 vor. Neben diesen Standards (differenziert nach den Anteilen für die mittelbare pädagogische Arbeitszeit sowie die Fachkraft-Kind-Relation) sollten auch Zeitbudgets für Leitungsaufgaben sowie Qualitätskriterien für Fort- und Weiterbildungen, Fach-/Praxisberatung sowie Mittagsverpflegung festgelegt werden.

Nach Abschätzungen der Bertelsmann Stiftung sind zusätzlich 107000 Fachkräfte (Vollzeitkräfte) erforderlich, um die empfohlenen Personalschlüssel umzusetzen. Für die einzelnen Bundesländer ergeben sich in der Unterteilung nach „unter 3 Jahren“ und „über 3 Jahre“ folgende Werte:

Tabelle 29 Personalbedarf in der Kindergartenbetreuung

	Unter 3 Jahre	Über 3 Jahre
Baden-Württemberg	501	-593
Bayern	4233	4547
Berlin	8325	3132
Brandenburg	5252	3331
Bremen	48	59
Hamburg	2698	857
Hessen	2601	4959
Mecklenburg-Vorpommern	3358	3244
Niedersachsen	3171	320
Nordrhein-Westfalen	5106	10538
Rheinland-Pfalz	1852	2504
Saarland	382	803
Sachsen	9085	7830
Sachsen-Anhalt	5568	3366
Schleswig-Holstein	781	961
Thüringen	4706	3427
Deutschland	57669	49284

Quelle: Bertelsmann-Stiftung.

Zum größeren Teil entfällt der Zusatzbedarf an Stellen auf die Kinderbetreuung in nicht-öffentlicher Trägerschaft. Ihr Anteil liegt bei knapp zwei Drittel. Überträgt man diese Relation auf den Stellenbedarf, so errechnet sich für die öffentlichen Träger ein zusätzlicher Bedarf von 38000 Vollzeitkräften. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand entsprechend vermindert, da auch die Stellen der nicht-öffentlichen Träger überwiegend von den Kommunen finanziert werden.

Die hohe Zahl der Zuwanderer und Geflüchteten wird zusätzliche Ressourcen in der Kinderbetreuung erfordern. Im Jahre 2015 lagen für 41000 Kinder unter 4 Jahren Asylanträge vor, in der Altersgruppe von 4 bis unter 6 Jahren waren es 15000 Anträge (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016). Überträgt man die in der Bertelsmann-Studie geforderten Betreuungsrelationen auf die Zahl der Kinder, für die ein Erstantrag gestellt wurde, so errechnet sich ein Bedarf an zusätzlichen Betreuern in einer Größenordnung von 15000 Vollzeitkräften. Für die Kitas in öffentlicher Trägerschaft ergibt sich rein rechnerisch ein flüchtlingsbedingter Zusatzbedarf von rund 10000 Betreuern. Allerdings dürfte es sich bei der Zahl der 2015 nach Deutschland geflüchteten Menschen um einen Extremwert gehandelt haben, so dass auf Dauer der Betreuungsbe-

darf für geflüchtete Kinder deutlich niedriger zu veranschlagen sein dürfte - im Jahre 2016 wird die Zahl vermutlich um nahezu zwei Drittel niedriger ausfallen. Längerfristig wird man flüchtlingsbedingt mit einem Zusatzbedarf an Erzieherstellen in einer Größenordnung von mindestens 3500 Stellen in den öffentlichen Kitas rechnen müssen.

6.2.3 Hochschulen

In den vergangenen Jahren sind die personellen Kapazitäten an den Hochschulen enorm ausgeweitet worden. Personal an den Hochschulen und Zahl der Studierenden haben sich ähnlich entwickelt. Auch in den kommenden Jahre ist mit steigenden Studentenzahlen zu rechnen, zumal immer wieder, nicht zuletzt aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gründen, gefordert wird, die Anteile der Studienberechtigten, der Studienanfänger und der Absolventen an den Altersjahrgängen weiter zu steigern. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zum Jahre 2025 bei den Professoren ein Einstellungsbedarf von jährlich um 500 bis 1000 besteht, wobei die aus Altersgründen frei werdenden Stellen mit berücksichtigt sind (Gülker 2011). Für wissenschaftliche Mitarbeiter wird nach der enormen Expansion in den vergangenen Jahren kaum mehr zusätzlicher Bedarf gesehen; die altersbedingte Fluktuation spielt in diesem Segment keine Rolle.

Die personelle Situation an den Hochschulen weicht erheblich von den anderen Aufgabenbereichen ab. Weit mehr als anderswo wird die Beschäftigung durch Teilzeit- und befristete Verträge geprägt. Für junge Wissenschaftler sind Verträge dieser Art der Normalfall. Zur Normalität an den Hochschulen gehört ebenso, dass die Lehre letztlich nur durch die vielen schlecht bezahlten Lehrbeauftragten aufrecht erhalten wird. Ein strukturelles Problem ist darin zu sehen, dass sich in der Vergangenheit die Hochschulen in immer stärkerem Maße gezwungen sahen, die Beschäftigten durch die verstärkte Einwerbung von Drittmitteln zu finanzieren. Diese Situation ist äußerst unbefriedigend, weshalb künftig im Hochschulbereich weniger quantitative Aspekte als vielmehr strukturelle Veränderungen im Personalbereich eine Rolle spielen müssten. Die Zweiteilung des Hochschulpersonals in Professorenstellen mit hoher Sicherheit und Reputation einerseits und Mitarbeitern und Lehrbeauftragten mit hoher Unsicherheit andererseits erscheint gemessen an dem breiten Aufgabenspektrum der Hochschulen als ein tradiertes Modell. Deshalb müsste das Augenmerk verstärkt darauf gerichtet werden, neben

den Professorenstellen attraktive Positionen zu etablieren. Freilich haben auch qualitative Verbesserungen ihren Preis.

6.2.4 Polizei

Angesichts der Flüchtlingsströme und der Terrorgefahren wurde in der öffentlichen Diskussion verstärkt die hohe Arbeitsbelastung der Polizei thematisiert. Diese Belastung drückt sich auch in der Zahl der geleisteten Überstunden aus. Von nahezu 10 Mill. Überstunden, die bei der Polizei aufgelaufen seien, ist die Rede.²⁴ Doch nicht überall werden diese Daten erhoben, eine offizielle Statistik zur Entwicklung der Überstunden bei der Polizei existiert nicht. Rein rechnerisch entsprechen 10 Mill. Überstunden einem Beschäftigungsäquivalent von knapp 5000 Stellen.

Es ist kaum möglich, einen objektiven Ansatz zur Ermittlung einer angemessenen Polizeistärke in den Ländern herzuleiten. Einen quantitativen Anhaltspunkt wird man nur anhand einfacher, normativ geprägter Überlegungen finden. Als „Norm“ wird hier die Polizeidichte am Ende der 90er Jahre, also bevor der Prozess der Personaleinsparungen begonnen hatte, vorgegeben. Die Bedarfsschätzung erfolgt differenziert nach Stadtstaaten sowie ost- und westdeutschen Flächenländern, weil die Polizeidichte regional stark schwankt. Als Maßstab für alle Flächenländer dient die durchschnittliche Polizeidichte der westdeutschen Flächenländer am Ende der 90er Jahre. Damals wurden 2,90 Polizisten je 1000 Einwohner gezählt.

Für die ostdeutschen Länder wird man keinen zusätzlichen Personalbedarf reklamieren können, denn noch immer sind sie personell deutlich besser ausgestattet als die westdeutschen Länder; im Durchschnitt liegt die Polizeidichte um fast ein Fünftel höher als in den westdeutschen Flächenländern. Für die westdeutschen Flächenländer errechnet sich für 2014 ein zusätzlicher Bedarf an Vollzeitäquivalenten in Höhe von fast 6000 Bediensteten. Der Mehrbedarf konzentriert sich auf Nordrhein-Westfalen (3350), Baden Württemberg (2150) und Schleswig-Holstein (350). In den anderen Ländern entsprach die Polizeidichte dem Durchschnitt oder lag darüber.

²⁴ Focus-online vom 15.11.2015.

Ein deutlich höherer Wert ergibt sich, wenn man sich nicht an der Personalausstattung in der Vergangenheit, sondern an der aktuell höchsten Personalausstattung der westdeutschen Flächenländer orientiert. In diesem Falle beliefe sich die Norm auf 3,0 Polizisten je 1000 Einwohner, ein Wert, der in Bayern erreicht wird. Zwar weist das Saarland eine noch höhere Dichte auf, doch spielen hier als Sonderfaktor die „Kosten der Kleinheit“ eine Rolle, so dass dieses Land außen vor bleibt. Wollte man diese Normvorstellung umsetzen, errechnet sich für die westdeutschen Flächenländer ein Mehrbedarf von reichlich 10000 Vollzeitkräften. Auf das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen entfiel allein die Hälfte der Stellen, und auch Baden-Württemberg müsste mit 3400 Stellen einen erheblichen Mehrbedarf reklamieren. Für Niedersachsen errechnen sich knapp 1000 Stellen, für Bayern 700 und für Schleswig-Holstein 600 Vollzeitkräfte.

Für die Stadtstaaten muss das Vorgehen modifiziert werden, da sich die Aufgaben dort augenscheinlich merklich voneinander unterscheiden. So musste Berlin im Zuge seiner Hauptstadt“werdung“ immer mehr Aufgaben im Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung übernehmen. Dieser „hauptstadtbedingten“ Mehrbelastungen müssen herausgerechnet werden.²⁵ Bereinigt um diesen Faktor beträgt die Norm für die Stadtstaaten 6,69. Die aktuellen Werte für die Stadtstaaten liegen unter dem Referenzwert, so dass sich rein rechnerisch für Berlin ein zusätzlicher Stellenbedarf von 2400, für Bremen von 1200 und für Hamburg von rund 2000 ergibt. Insgesamt beläuft sich der Mehrbedarf bei den Stadtstaaten unter den hier getroffenen Annahmen also auf 5600 Stellen. Insgesamt ist der personelle Mehrbedarf 2014 mit 11000 Vollzeitäquivalenten zu beziffern.

Im Jahre 2015 ist es infolge der hohen Zahl an Zuwanderern und geflüchteten Menschen zu einem starken Anstieg der Bevölkerung gekommen. Dadurch steigt auch der Bedarf an Polizisten, wenn man am Bedarfskriterium Polizeidichte und die gesetzte Norm festhält. Allein daraus ergibt sich rein rechnerisch in den Flächenländern und Stadtstaaten ein Mehrbedarf in Höhe von rund 3000 Polizisten. Zusammen mit dem „Nachholbedarf“

²⁵ In einem detaillierten Nachweis hatte seinerzeit das Land Berlin gegenüber dem Bund jährliche Mehrkosten in Höhe von über 100 Mill. Euro aufgelistet. Diese Aufwendungen entstehen insbesondere durch den Personen- und Objektschutz, die Begleitung und Verkehrslenkung bei Staatsbesuchen und durch sog. hauptstadtbedingte Großlagen. Legt man die Quote Personalausgaben zu bereinigten Ausgaben im Aufgabenbereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung in Höhe von 75 % zugrunde, so errechnet sich ein Anteil der Personalausgaben in Höhe von 80 Mill. Euro. Unterstellt man zudem für jene Zeit Personalausgaben von 45000 Euro je Vollzeitäquivalent bei der Polizei, dann lassen sich 1800 Polizisten in Berlin Aufgaben zuordnen, die unter die Rubrik „hauptstadtbedingte Mehrbelastung“ im Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung fällt.

beläuft sich der gesamte Bedarf im Polizeidienst der Länder auf 14000 Stellen, unter Einschluss des Bundes auf 15000 Stellen.²⁶

6.2.5 Finanzverwaltung

Seit Jahren dringen Berichte über einen eklatanten Personalmangel in den Finanzverwaltungen der Länder an die Öffentlichkeit. Selbst Rechnungshöfe der Länder, die in der Regel einen sparsameren Ressourceneinsatz im öffentlichen Dienst fordern, warnen vor den Folgen der personellen Erosion in den Steuerverwaltungen (z.B. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2014). Insbesondere wird darauf verwiesen, dass durch einen verstärkten Personaleinsatz Mehreinnahmen, die um ein Vielfaches höher sind als die zusätzlichen Personalkosten, erzielt werden können. Angesprochen sind insbesondere die Betriebsprüfung, die Steuerfahndung, die Umsatzsteuersonderprüfung, aber auch der Innendienst. Gerade in der Steuerverwaltung sind Personaleinsparungen kaum ein probates Mittel der Haushaltskonsolidierung – im Gegenteil. Die personelle Misere drückt sich auch darin aus, dass der Stellenabbau in den Steuerbehörden einherging mit einer immer umfangreicheren Aufgabenwahrnehmung (Komplizierung des Steuerrechts über Jahrzehnte, Internationalisierung der steuerlichen Sachverhalte und des Rechts, stetig steigende Fallzahlen²⁷).

Zwischen dem vom Rechnungshof ermittelten Personalbedarf und den besetzten Stellen klafft in Bayern eine Lücke von rund 5000 Vollzeitkräften. Bezogen auf die Einwohnerzahl liegt Bayern in der Personalausstattung seiner Finanzverwaltung etwas über dem Durchschnitt. Rechnet man Bayerns Personaldefizit hoch, so ergibt sich für alle Bundesländer ein zusätzlicher Personalbedarf in Höhe von nahezu 35000 Vollzeitkräften.

An dieser Stelle ist zu fragen, warum viele Länder nicht bereit sind, mehr Stellen in der Finanzverwaltung zu schaffen und somit die Steuereintreibung gewissenhaft vorzunehmen und die Steuerquellen wie vom Gesetzgeber vorgesehen auszuschöpfen. Der Grund liegt wohl darin, dass die zusätzlich erzielbaren Mehreinnahmen (nach Abzug der Kos-

²⁶ Für den Bund ist entsprechend dem langjährigen Durchschnitt eine Polizeidichte von 0,53 Vollzeitäquivalenten unterstellt.

²⁷ So erhöhte sich beispielsweise in Bayern die Zahl der Einkommensteuerfälle im letzten Jahrzehnt um 6 %, die von Personengesellschaften um 12 %, die Zahl der Umsatzsteuerfälle um 19 % und der Gewerbesteuerfälle um 28 % (Bayrische Finanzgewerkschaft vom 11.10.2014).

ten der Eintreibung) mehr oder weniger stark in den Länderfinanzausgleich fließen und somit auch die anderen Länder von diesen Mehreinnahmen profitieren, ohne an den zusätzlichen Kosten beteiligt zu werden. Vor diesem Hintergrund sollte ernsthaft erwogen werden, eine Bundessteuerverwaltung zu schaffen, die die Steuern bundesweit nach einheitlichen Standards erhebt (Truger, Vesper 2014).

6.2.6 Übrige Bereiche

Im Bereich der *Politischen Führung und zentralen Verwaltung* hat in den vergangenen Jahren die Beschäftigung erheblich zugenommen. Hier ist davon auszugehen, dass insgesamt kaum ein weiterer Stellenbedarf besteht. Ausgenommen ist der IT-Bereich, denn auch in der öffentlichen Verwaltung wird die Digitalisierung immer wichtiger. In denen IT-Experten dringend gebraucht werden: Für die Einrichtung und Pflege von Datenbanken und Netzwerken innerhalb der Behörden, um Datenlinien zu externen Institutionen wie EU-Organisationen herzustellen, um die Verwaltungen untereinander zu vernetzen oder auch um E-Commerce-Plattformen für die Verwaltung oder E-Government-Projekte zu steuern, werden IT-Fachleute benötigt. Wie hoch dieser Bedarf tatsächlich zu Buche schlägt, ist nicht bekannt; zu diesem Komplex liegen keine Untersuchungen vor.

In der Justiz ging der Stellenabbau einher mit einer sinkenden Zahl von Geschäftsvorfällen. Dabei hat sich die Verfahrensdauer der gerichtlichen Auseinandersetzungen tendenziell erhöht, was ein Indiz dafür sein mag, dass die strittigen Fälle schwieriger zu entscheiden sind und die Arbeitsbelastung je Fall gestiegen ist. Seit einigen Jahren existiert ein System zur Personalbedarfsberechnung für die deutschen Justizbehörden, das sog. PEPŞY. Dabei wird festgelegt, wie viel Zeit für jede einzelne Tätigkeit benötigt wird. Wie bei der Akkordarbeit wird durch Multiplikation der Einzelfallbearbeitungszeit mit den tatsächlichen Fallzahlen der Personalbedarf berechnet. Bundesweite Daten zum aktuellen Personalbedarf sind aber nicht verfügbar.

7 Finanzierungaspekte

In den vergangenen Jahren hat Deutschland eine sehr sparsame Haushaltspolitik betrieben. Ging es zunächst darum, die Verschuldungsgrenzen nicht zu überschreiten, konzentrierte sich die Politik schon bald darauf, die „Schwarze Null“, sprich einen Überschuss in den öffentlichen Haushalten zu erreichen. Dies ist der Politik gelungen. Dabei nahm die Politik allerdings in Kauf, dass nicht nur die öffentliche Investitionstätigkeit einen beispiellosen Niedergang erlebte, sondern auch die öffentlichen Dienstleistungen teilweise kräftig zurückgefahren wurden – die Finanzierungsdefizite wurden beseitigt, doch klaffen nun Lücken in der materiellen Infrastruktur wie auch in der personellen Ausstattung in zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsfürsorge. Hier besteht vielfach ein erheblicher Zusatzbedarf an Personal, aber auch die Befriedigung des Ersatzbedarfs, ausgelöst durch die altersbedingte Fluktuation, wird ein immer schwieriger zu lösendes Problem. Personeller Zusatzbedarf besteht insbesondere im Bereich der frühkindlichen Erziehung, in der Finanzverwaltung sowie bei der Polizei, während in der schulischen Erziehung, aber auch in der Administration selbst hoher Ersatzbedarf reklamiert wird. Alles in allem dürfte sich der Zusatzbedarf im öffentlichen Dienst auf mindestens 110000 Vollzeitstellen belaufen, davon 42000 in den Kitas der öffentlichen Hand, 35000 in den Finanzverwaltungen, 15000 bei der Polizei, etwa 10000 im Schulbereich, 5000 an den Hochschulen sowie wenige Tausend in den übrigen Bereichen.

Es liegt auf der Hand, dass dieser Bedarf nicht binnen kurzer Zeit realisiert werden kann. Vielmehr muss eine mittelfristige Perspektive, also ein Zeitraum von fünf bis sieben Jahren ins Auge gefasst werden, da vielfach erst entsprechende Ausbildungskapazitäten geschaffen werden müssen. Deshalb wird im günstigsten Falle die Schaffung von 20000 zusätzlichen Vollzeitstellen pro Jahr im öffentlichen Dienst für realisierbar gehalten. Ungleich höher schlägt der Ersatzbedarf zu Buche, der sich in den nächsten Jahren auf rund 115000 Stellen pro Jahr belaufen dürfte.

Bleibt zum Abschluss die Frage zu klären, wie vor dem Hintergrund des skizzierten Personalbedarfs im öffentlichen Dienst das Finanzierungsproblem zu lösen wäre. Geht man davon aus, dass über einen Zeitraum von sechs Jahren in jedem Jahr 20000 Stellen zusätzlich geschaffen werden, so würde daraus überschlägig eine zusätzliche Kosten- bzw. Ausgabenbelastung von einer Milliarde Euro pro Jahr entstehen, nach Ablauf von sechs Jahren stünden also Mehrbelastungen von rund 6 Mrd. Euro jährlich zu Buche. Zu dieser

Summe kommt man, wenn man den Zusatzbedarf mit den aktuellen Durchschnittskosten des Personaleinsatzes multipliziert. Die VGR weist für 2015 Personalausgaben des Staates in Höhe von 229 Mrd. Euro aus, während die Zahl der Beschäftigten im Staatssektor mit 4,550 Mill. angegeben wird; je Beschäftigten stehen 50250 Euro zu Buche. Durch die Deckung des Ersatzbedarfs entstehen keine zusätzlichen Belastungen, im Gegenteil, denn die älteren Arbeitnehmer beziehen aufgrund des altersorientierten Aufbaus des Entlohnungssystems höhere Gehälter als die jüngeren Arbeitnehmer. Im Durchschnitt beträgt die Differenz zwischen der höchsten und niedrigsten Dienstaltersstufe bei den Beamten rund 25 %. Ähnlich groß sind die Unterschiede im Angestelltenbereich. Orientiert man sich an den oben genannten Personalausgaben von 50250 Euro je Beschäftigten, so können durch den Ersatz der in den Ruhestand eintretenden Beschäftigten im öffentlichen Dienst durch jüngere Arbeitnehmer bis zu 1,5 Mrd. Euro jährlich an Personalkosten eingespart werden.

Mehrbelastungen in einer Größenordnung von 6 Mrd. Euro jährlich, die über einem Zeitraum von sechs Jahren schrittweise realisiert werden, sollten für die Politik deshalb in jedem Falle ein lösbares Problem sein. Dies erst recht, wenn man die aktuelle Finanzlage der öffentlichen Haushalte betrachtet. Alle Haushaltsebenen erwirtschaften teilweise erhebliche Haushaltsüberschüsse. Diese Entwicklung dürfte sich in den nächsten Jahren fortsetzen, sofern der moderate Aufschwung in Deutschland nicht abrupt abbricht. Gleichwohl sind die zusätzlichen Lasten in föderaler Hinsicht ungleich verteilt. Während die Bundesebene unter Bedarfsgesichtspunkten kaum zusätzlichen Personalbedarf wird reklamieren können, wären Länder und Gemeinden von einer personellen Aufstockung gleichermaßen betroffen. Gegenwärtig scheuen sich aber insbesondere die Länder zusätzliche Verpflichtungen einzugehen, da nach 2019 ihre haushaltspolitischen Spielräume durch die Implementierung der Schuldenbremse eingeengt werden. Auf der anderen Seite ist noch nicht über das weitere Vorgehen beim Solidaritätszuschlag entschieden, dessen Volumen rund 16 Mrd. Euro beträgt. Bisher wurde damit der Solidarpakt II, der 2019 ausläuft, finanziert. Ein spezifisch ostdeutscher Nachholbedarf an Infrastruktur dürfte dann nicht mehr bestehen, wohl aber die Notwendigkeit, die unterdurchschnittlichen Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen auszugleichen. Setzt man für diesen Zweck etwa 6 Mrd. Euro an, stünden 10 Mrd. Euro zur Disposition der Länder. Um diese finanzielle Größenordnung geht es auch in den Verhandlungen von Bund und Ländern zur Reform des Länderfinanzausgleichs.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016), Das Bundesamt in Zahlen 2015. Berlin.
- Bertelsmann-Stiftung (2013), Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Bielefeld.
- Bertelsmann-Stiftung (2016), Qualitätsausbau in KiTas 2016. 7 Fragen zur Personalausstattung in deutschen KiTas, 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung. Bielefeld.
- Bundesministerium der Finanzen (2014), Die Steuerverwaltung in Deutschland. Berlin.
- Cassel, S.; Thomas, T. (2014), Mehr Chancengerechtigkeit in der Bildung schaffen, in: Econwatch Policy Brief, August.
- Gülker, S. (2011), Karrierestrukturen in der Wissenschaft: Stand und Zukunftsbedarf. In: Traumjob Wissenschaft?: Karrierewege in Hochschule und Forschung (Hrsg. Himpele, K.). Bielefeld.
- Horn, G.A.; Linder, F.; Tober, S.; Watt, A. (2012), Quo vadis Krise? Zwischenbilanz und Konzept für einen stabilen Euroraum, IMK Report, Nr. 75, Düsseldorf.
- Kultusministerkonferenz (KMK 2015), Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2014 – 2025 – Zusammengefasste Modellrechnungen der Länder. Dokumentation Nr. 208. Berlin.
- OECD (2015), Bildung auf einen Blick: Deutschland-Ländernotiz. Paris.
- Rietzler, K. (2014), Anhaltender Verfall der Infrastruktur: Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen, IMK Report Nr. 94. Düsseldorf.
- Rückner, C. (2011), Integration in den Finanz- und Personalstatistiken. Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild. In: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, November. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016), Hochschulen auf einen Blick. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015), Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen. Methodische Grundlagen und aktuelle Ergebnisse. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015), Justiz auf einen Blick. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015), Bildungsfinanzbericht 2015. Wiesbaden.
- Truger, A., Vesper, D. (2014), Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit? IMK Study Nr. 37, Düsseldorf.
- Vesper, D. (2001), Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - mehr als gerechtfertigt. In: DIW Wochenbericht Nr. 11/12. Berlin.
- Vesper, D. (2013), Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, Bonn.
- Vesper, D. (2015), Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Impressum

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Study is an online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5023.htm

ISSN: 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.