

Wo das Personal fehlt

Im öffentlichen Dienst werden zwar wieder Stellen geschaffen, trotzdem herrscht weiterhin Personalmangel: Um alle anstehenden Aufgaben angemessen erfüllen zu können, müsste der Staat mindestens 110.000 zusätzliche Fachkräfte einstellen.

Rufe nach weniger Staat haben die Politik lange Zeit wie ein Mantra begleitet. Und sie wurden erhört: Dem Credo der Sparpolitik sind etliche Stellen im öffentlichen Dienst zum Opfer gefallen. Mittlerweile hat sich der Trend zwar wieder gedreht, die Folgen der langjährigen Schrumpfkur sind aber längst noch nicht überwunden. Das zeigt der Finanzexperte Dieter Vesper in einem Gutachten für das IMK, das die Entwicklungstendenzen und den Personalbedarf im öffentlichen Dienst analysiert. Nach seinen Berechnungen fehlen dem Staat 110.000 Bedienstete – vor allem in den Bereichen Kinderbetreuung, Finanzverwaltung, Polizei und Bildung.

Die deutsche Haushaltspolitik habe über viele Jahre einen ausgesprochen restriktiven Kurs verfolgt, schreibt Vesper. Neoliberale Wachstumsrezepte, die einer Zurückdrängung staatlicher Aktivität zugunsten unternehmerischer Initiative das Wort reden, hätten dabei eine wichtige Rolle gespielt. Nach der Jahrtausendwende hätten die Maastricht-Kriterien, die hartnäckige gesamtwirtschaftliche Stagnation und Einnahmeausfälle durch Steuersenkungen zusätzlichen Spardruck erzeugt. Beim öffentlichen Dienst wurde in dieser Zeit massiv gekürzt: Die Zahl der Vollzeitäquivalente ist allein zwischen 2002 und 2008 um 8,5 Prozent gesunken. Danach wurde das Personal Jahr für Jahr wieder etwas aufgestockt, sodass sich für den Zeitraum zwischen 2002 und 2015 insgesamt ein Minus von 4,8 Prozent ergibt, für die Zeit ab 2005 ein Plus von 2,3 Prozent.

Auf Bundesebene ist der personelle Aderlass besonders drastisch ausgefallen: Dort gab es 2005 noch insgesamt 531.000 Stellen, 2015 nur noch 468.000 – ein Rückgang um 11,9 Prozent. Verantwortlich für diese Entwicklung waren nach Vespers Analyse in erster Linie die Verkleinerung der Bundeswehr und Änderungen bei der Bahn.

In den Ländern war der Umfang der Kürzungen zunächst besonders groß, so der Autor. Der Grund: Die Länder hätten einerseits wenig Einfluss auf ihre Einnahmen, andererseits sei der Anteil der Personalausgaben sehr hoch. Ab 2009 wurde die Beschäftigung dann wieder etwas ausgebaut. Für die Zeit zwischen 2005 und 2015 ergibt sich eine Zunahme um 2,6 Prozent, von 2.015.000 auf 2.067.000 Vollzeitkräfte.

Mehr Hochschulpersonal – auf unsicheren Stellen

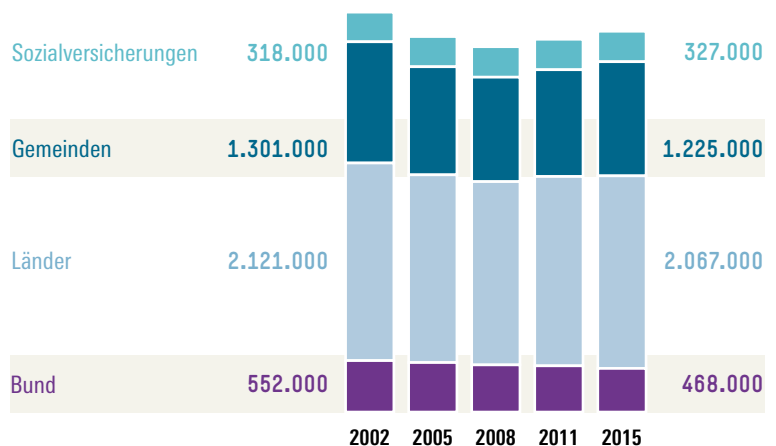
Am meisten hat sich auf Landesebene bei den Hochschulen getan: Die Zahl der Stellen ist um mehr als ein Fünftel gestiegen. Von diesem Zuwachs wurde allerdings nur gut die Hälfte über die Länderhaushalte finanziert, der Rest über Drittmittel, die mittlerweile fast 30 Prozent der Hochschuleinnahmen ausmachen. Die Betreuungsrelation hat sich zwischen 2005 und 2014 von 8,3 auf 7,1 Studenten pro Lehrperson verbessert. Die Schattenseite: Die Verbesserung des quantitativen Angebots sei tendenziell mit einer Verschlechterung der Bedingungen

für die Lehrkräfte einhergegangen, so der Experte. Vor allem unsichere Beschäftigungsverhältnisse seien neu geschaffen worden. Dafür spricht, dass die Zahl der Lehrbeauftragten zwischen 2005 und 2014 von 57.000 auf 99.000 gestiegen ist, die der wissenschaftlichen Hilfskräfte von 16.500 auf 47.000.

Im Schulbereich ist die Beschäftigung wesentlich verhaltener, nämlich um 3,5 Prozent zwischen 2005 und 2014 gewachsen. Das Lehrer-Schüler-Verhältnis verringerte sich in diesem Zeitraum von 16 auf 13,5. Die signifikante Verbesserung ist Vesper zufolge zuallererst der demografischen Entwicklung zu verdanken: Die Zahl der Schüler hat um 12 Prozent abgenommen.

Schlanke Verwaltung

So viele Vollzeitäquivalente entfielen im Staatssektor auf ...



Quelle: Vesper 2016 Grafik zum Download: bit.do/impuls0555 Daten: bit.do/impuls0556

Hans Böckler
Stiftung

Kaum verändert hat sich seit 2005 die Personalsituation im Polizeidienst, hier kommen nahezu unverändert 3,16 Vollzeitäquivalente auf 1.000 Einwohner. Allerdings gelte es zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Großeinsätze bei Demonstrationen oder Sportveranstaltungen zugenommen hat, so Vesper. Bei der Justiz und der Finanzverwaltung wurde weiter gespart.

Kitas wurden massiv ausgebaut

Beim Personal der Gemeinden ergibt sich zwischen 2005 und 2015 ein Plus von 7,3 Prozent. Dabei hat dem Gutachten zufolge der Ausbau der Kinderbetreuung eine herausragende Rolle gespielt. Die Zahl der Vollzeitäquivalente in diesem Bereich ist zwischen 2006 und 2015 von 102.000 auf über 157.000 gestiegen. Allerdings wuchs auch der Bedarf enorm: Die Quote der betreuten Kinder unter drei Jahren hat sich allein zwischen 2007 und 2014 mehr als verdoppelt. Die Betreuungsrelation, die Zahl von Kindern pro Erziehungskraft, konnte zwar von 9,05 auf 6,71 gesenkt werden. Doch Experten für frühkindliche Bil-

dung halten diese Quote immer noch für viel zu hoch.

Auch mit regionalen Differenzen hat sich der Autor auseinandergesetzt. Prägend seien nach wie vor die Disparitäten zwischen Ost und West und zwischen Flächenländern und Stadtstaaten. Berlin, Bremen und Hamburg kommen aus strukturellen Gründen auf mehr Stellen pro Einwohner als die Flächenländer. In den neuen Bundesländern gab es unmittelbar nach der Wiedervereinigung weit mehr Personal im öffentlichen Dienst. Dieser Überhang sei mittlerweile zu einem großen Teil, aber noch nicht komplett abgebaut.

Der gesamte öffentliche Dienst hat zwischen 2005 und 2015 unter dem Strich zwar zugelegt, fasst Vesper seine Ergebnisse zusammen. Allerdings sei der Zuwachs der Beschäftigung deutlich hinter dem Anstieg in der Gesamtwirtschaft, der Entwicklung im privaten Dienstleistungsbereich und oftmals auch hinter den gewachsenen Anforderungen zurückgeblieben. Tatsächlich herrscht nach seiner Analyse in manchen staatlichen Bereichen erheblicher Personalmangel. Um das Ausmaß zu beziffern, hat der Experte einschlägige Studien ausgewertet und eigene Berechnungen durchgeführt.

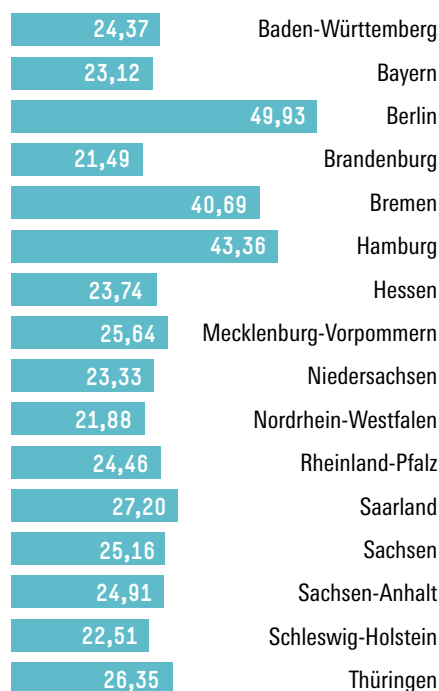
Der Zuwachs der vergangenen Jahre reicht nicht aus

Schulen: Die Prognosen der Kultusminister zum künftigen Lehrbedarf hält Vesper unter anderem deshalb für problematisch, weil sie von sinkenden Schülerzahlen ausgehen. Angesichts der Flüchtlingszuwanderung erscheine das zweifelhaft. Zudem schrieben die Kalkulationen der Kultusminister den Status quo fort und ließen Reformziele wie eine Senkung der Klassengrößen oder mehr Inklusion ebenso außer Acht wie die Tatsache, dass die Arbeitsbelastung deutscher Lehrer wesentlich größer ist als im OECD-Durchschnitt. Der Gutachter geht davon aus, dass es etwa 10.000 zusätzlicher Lehrer bedarf.

Frühkindliche Bildung: In den Kitas seien die Personalschlüssel trotz der Verbesserungen der vergangenen Jahre zum Teil weit von kindgerechten und pädagogisch sinnvollen Relationen entfernt. Wenn man Zahlen der Bertelsmann-Stiftung zugrun-

Unterbesetzt in Brandenburg

So viele Vollzeitstellen pro 1.000 Einwohner hat der Landesdienst in ...



Quelle: Vesper 2016

Grafik zum Download: bit.do/impuls0557

Hans Böckler
Stiftung

de legt, fehlen den öffentlichen Trägern 38.000 Erzieherinnen. Die Zuwanderung dürfte Vesper zufolge zusätzliche Ressourcen in Höhe von langfristig etwa 3.500 Vollzeitkräften erfordern.

Hochschulen: Da auch in den kommenden Jahren mit steigenden Studentenzahlen zu rechnen ist, kommen Schätzungen auf einen Einstellungsbedarf von jährlich 500 bis 1.000 Professoren bis 2025. Darüber hinaus empfiehlt der Experte, die prekäre Situation der Lehrbeauftragten und Mitarbeiter durch zusätzliche Investitionen zu verbessern.

Polizei: Eine angemessene Polizeistärke sei objektiv schwer zu ermitteln, schreibt Vesper. Als Anhaltspunkt könne man sich an der durchschnittlichen Polizeidichte Ende der 90er-Jahre in westdeutschen Flächenländern orientieren. Demnach hätte der Osten keinen zusätzlichen Bedarf, die westdeutschen Flächenländer bräuchten fast 6.000 zusätzliche Beamte, die Stadtstaaten 5.000. Wenn man die Zuwanderung in Rechnung stellt, erhöht sich die Zahl um 3.000, die Bundespolizei müsste um 1.000 Beamte aufgestockt werden.

Finanzämter: Bei der Finanzverwaltung beklagen selbst die Rechnungshöfe der Länder einen eklatanten Personalmangel, so der Gutachter – wobei die Mehreinnahmen durch zusätzliches

Personal die Kosten um ein Vielfaches übersteigen würden. Laut dem Rechnungshof in Bayern, wo die Ausstattung etwa dem Bundesdurchschnitt entspricht, wären dort rund 5.000 zusätzliche Vollzeitkräfte nötig. Hochgerechnet auf alle Bundesländer ergäbe sich ein Mehrbedarf von nahezu 35.000 Kräften.

Alles in allem kommt Vesper auf einen Bedarf von mindestens 110.000 Vollzeitstellen – zusätzlich zu den rund 115.000 Stellen, die jedes Jahr aus Altersgründen neu besetzt werden müssen. Die Finanzierung sollte nach seiner Einschätzung zu stemmen sein: Wenn über sechs Jahre jeweils 20.000 zusätzliche Stellen geschaffen werden, koste dies zunächst eine Milliarde Euro pro Jahr, nach Ablauf von sechs Jahren rund sechs Milliarden.

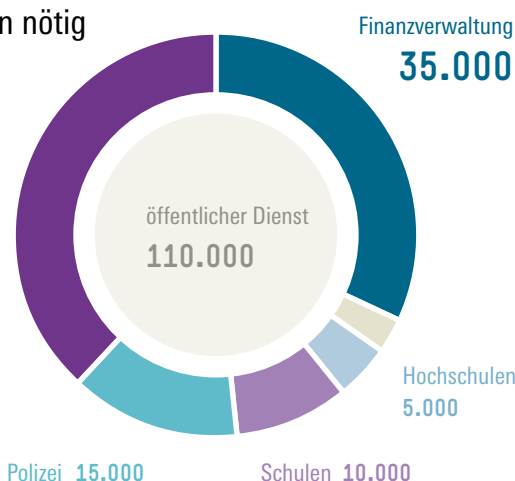
„Das sollte für die Politik in jedem Fall ein lösbares Problem sein“, so der Autor – erst recht, wenn man die aktuelle Finanzlage betrachte: Alle Haushaltsebenen erwirtschaften Überschüsse. <

Mehr Erzieherinnen nötig

So viele Vollzeitstellen fehlen im Bereich ...

Kindertagesstätten

42.000



Quelle: Vesper 2016

Grafik zum Download: bit.do/impuls0558

Hans Böckler
Stiftung

Quelle: Dieter Vesper: Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst, Gutachten im Auftrag des IMK, November 2016

Download: bit.do/impuls0559