

Vesper, Dieter

**Research Report**

## Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland

IMK Study, No. 25

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

*Suggested Citation:* Vesper, Dieter (2012) : Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland, IMK Study, No. 25, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201202285347>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/106238>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Dieter Vesper

Finanzpolitische  
Entwicklungstendenzen  
und Perspektiven  
des Öffentlichen Dienstes  
in Deutschland

Gutachten

im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und  
Konjunkturforschung (IMK)

in der Hans-Böckler-Stiftung

**Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven  
des Öffentlichen Dienstes in Deutschland**

Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)  
in der Hans-Böckler-Stiftung

Von *Dieter Vesper*

Berlin, im Januar 2012

## Inhalt

0	Zur Vorgehensweise .....	3
1	Einleitung .....	3
2	Gesamt- und finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	4
3	Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst .....	10
3.1	Tendenzen und Abgrenzungsprobleme .....	10
3.2	Entwicklung nach Aufgabenbereichen.....	12
3.3	Entwicklung nach Haushaltsebenen.....	16
3.4	Altersgruppen und Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst .....	19
3.5	Einkommensentwicklung und Personalausgaben im öffentlichen Dienst .....	21
4	Entwicklung nach Bundesländern.....	24
4.1	Finanzwirtschaftlicher Rahmen.....	24
4.2	Aufgabenbereiche.....	27
4.3	Schulen .....	30
4.4	Hochschulen .....	33
5	Deutschlands öffentlicher Dienst im europäischen Vergleich.....	37
6	Ein vorläufiges Fazit .....	41
7	Perspektiven .....	45
	Tabellenanhang .....	51

## **0 Zur Vorgehensweise**

In den beiden vergangenen Jahrzehnten war die Politik bemüht, den Anteil der Staatsausgaben am nominalen BIP zu senken, insbesondere um die wirtschaftliche Entwicklung durch Steuer-senkungen zu fördern. Durch die Verschuldungsrestriktionen gerieten die öffentlichen Haushalte zusätzlich unter Spardruck. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Staat noch in der Lage ist, seine Aufgaben, insbesondere die Produktion von Dienstleistungen, hinreichend zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund ist Ziel der hier vorgelegten Untersuchung, Entwicklungstendenzen im öffentlichen Dienst und ihre wesentlichen Bestimmungsgründe herauszuarbeiten. Welche Entwicklung haben die Einkommen im öffentlichen Dienst genommen, welche die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst? In welchen Aufgabenbereichen ist die Beschäftigung gewachsen, in welchen gesunken?

Die Analyse wird dadurch erschwert, dass die Entwicklung durch eine umfassende Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten („Privatisierung“) verzerrt wird. Bei der Untersuchung nach Aufgabenbereichen soll besonderes Augenmerk auf die wachstumsrelevanten, aber auch personalintensiven Bereiche Bildung und Wissenschaft gerichtet werden. Dabei wird nicht nur auf die bloße Entwicklung der Beschäftigungszahlen abgestellt, auch werden Kennziffern wie die Betreuungsrelationen an Schulen und Hochschulen herangezogen. Dies ermöglicht auch aussagefähige regionale und internationale Vergleiche, die aufzeigen, in welchem Maße die einzelnen Länder ihre Leistungen mit einem unterschiedlichen Einsatz an personellen Ressourcen bereitstellen. Der internationale Vergleich liefert Anhaltspunkte dafür, wie Deutschland mit seinem Angebot an öffentlichen Dienstleistungen aufgestellt ist. Abschließend werden der Ersatz- und Zusatzbedarf im öffentlichen Dienst ab- und die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der staatlichen und kommunalen Entscheidungsträger eingeschätzt.

## **1 Einleitung**

In Deutschland trägt der Staat auf verschiedene Weise beschäftigungspolitische Verantwortung. Seine finanzpolitischen Entscheidungen beeinflussen nachhaltig die Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Akteure. Der Staat ist verpflichtet, bei seinen finanzpolitischen Entscheidungen gesamtwirtschaftliche Belange zu berücksichtigen. An dieser Aufgabe hat sich auch nichts durch die Einführung der sog. Schuldenbremse geändert. Zudem tritt er als Ar-

beitgeber unmittelbar als Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt auf; gegenwärtig sind rund 15 % aller Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst beschäftigt. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich der Staat auf beiden Feldern zumeist defensiv verhalten: Im Wesentlichen zielten die finanzpolitischen Maßnahmen auf eine Verringerung der Staatstätigkeit: Zu hohe Sozialausgaben würden, so hieß es allerorten, die Antriebskräfte des Systems zum Schaden aller erlahmen, mehr Deregulierung und Privatisierung staatlicher Leistungen würden die allokativen Effizienz erhöhen. Die hohe Arbeitslosigkeit wurde als strukturell interpretiert, sie wurde mittels umfangreicher Steuersenkungen bekämpft. Vor diesem Hintergrund waren Einschnitte Ausgabenseitig unvermeidlich, und Kürzungen im öffentlichen Dienst waren vorprogrammiert. Von ihnen gingen negative Einflüsse auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung aus, die weitaus stärker waren als die expansiven Einflüsse der verschiedenen Steuerentlastungen.

Tatsächlich wurde die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst seit der Wiedervereinigung drastisch verringert. Waren Anfang der 90er Jahre noch 5,6 Mill. Arbeitnehmer im mittelbaren und unmittelbaren öffentlichen Dienst tätig, so wies die Statistik 2010 nur noch 4,5 Mill. Beschäftigte aus. Allerdings ist nur ein Teil dieses Rückgangs dem politischen Willen, aus Effizienzüberlegungen den öffentlichen Sektor zu verkleinern, zuzuschreiben. In erheblichem Umfang wurden Aufgaben und Personal aus dem öffentlichen Sektor ausgegliedert. 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. Der Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Dienst wurde darüber hinaus von zwei weiteren Sondereinflüssen geprägt: Die „Friedensdividende“ nach dem Fall der Mauer ermöglichte eine militärische Abrüstung, in deren Gefolge militärische und zivile Stellen bei der Bundeswehr entfielen. Auch waren die ostdeutschen Länder und Kommunen gehalten, ihren im Vergleich zu den westdeutschen Gebietskörperschaften überdimensionierten Stellenbestand deutlich zu reduzieren.

## **2 Gesamt- und finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen**

In den 90er Jahren wurde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland von den Folgen der Wiedervereinigung geprägt. Durch den „Vereinigungsboom“ konnte Deutschland

sich zunächst der weltweiten Talfahrt entziehen, doch in der Folgezeit war die wirtschaftliche Entwicklung nur sehr verhalten und generierte ein geringeres Steueraufkommen. Innerhalb weniger Jahre hatte sich der Schuldenstand des Staates verdoppelt; im Jahre 1990 betrug die Schulden 536 Mrd. Euro, 1996 waren es 1.069 Mrd. Euro. Dieser Anstieg resultierte daraus, dass die Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung über Kredite finanziert worden waren. Zusätzlich gerieten die öffentlichen Haushalte unter Konsolidierungsdruck, weil die finanzpolitischen Eintrittskriterien für „Maastricht“ erfüllt werden mussten. Erst Ende der 90er Jahre entspannte sich die Finanzlage des Staates: Der wirtschaftliche Aufschwung ließ die staatlichen Einnahmequellen sprudeln, und die Neuverschuldung konnte erheblich verringert werden. Hierdurch sah sich die rot-grüne Bundesregierung veranlasst, umfangreiche Steuerentlastungen in mehreren Etappen von 2001 an sowohl für private Haushalte als auch für Unternehmen zu beschließen.

Die Entlastungen summierten sich nach Inkrafttreten aller Reformstufen auf reichlich 2 % des jährlichen BIP. Zugleich wurden ausgabenseitig verschiedene Sparoperationen in Gang gesetzt, um die Steuerreformen zu finanzieren. Alles zusammen, so hieß es, befördere das Wachstum, da die Wirtschaftssubjekte in Zukunft mit geringeren Belastungen rechnen könnten, was sich positiv auf Konsum und Investitionen auswirken würde. Ein Verzicht auf Ausgabekürzungen würde von den Finanzmarktteilnehmern als Ausdruck unsolider Finanzpolitik wahrgenommen, das Ausfallrisiko für Staatsanleihen würde höher gewichtet und zu steigenden Kapitalmarktzinsen führen. Damals verfestigte sich die Sichtweise, Deutschland habe keine konjunkturellen, sondern jede Menge strukturelle Probleme, die allein durch Reformen auf den vermeintlich überregulierten und unflexiblen Arbeitsmärkten, den Abbau des überbordenden Sozialstaates sowie einer Verringerung der Staatsverschuldung und Steuerbelastung beseitigt werden könnten.

Tatsächlich blieb das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2001 bis 2004 indes äußerst bescheiden, vor allem, weil sich die privaten Konsumausgaben bei steigender Sparquote und stagnierenden Markteinkommen nur schwach entwickelten. Die Steuersenkungen begünstigten primär die höheren Einkommensschichten (mit entsprechend hoher Sparquote). Ein bedeutsamer Teil der Entlastungen ist nicht konsumiert, sondern gespart worden (Vesper 2006). Die Unternehmensteuerreform zeigte ebenfalls keine Wirkung, die unternehmerischen Investitionen waren rückläufig. Die Finanzierungsdefizite des Staates wurden nicht kleiner, sondern größer, was nicht vereinbar war mit dem „neuen“ institutionellen Arrangement in der

Währungsunion: Zwar trat die Politik massiv auf die Ausgabenbremse, gleichwohl verharrte das Finanzierungsdefizit in den Jahren 2002 bis 2004 mit jeweils rund 4 % des nominalen BIP merklich über dem Grenzwert, weil die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage hartnäckig stagnierte.

Erst im Jahresverlauf 2005 „drehte“ die Konjunktur. Die (exportgetriebene) Gewinnexplosion und ein aufgestauter Modernisierungsbedarf gaben der privaten Investitionstätigkeit Impulse. Über ein Mehr an Beschäftigung zogen auch die Masseneinkommen an, zudem vergrößerte sich der Spielraum für Tariferhöhungen. Die Jahre 2006 bis 2008 sind Beleg dafür, dass im Aufschwung das Staatsdefizit rasch kleiner wird. In den Jahren 2007 und 2008 wurden ausgeglichene Haushalte realisiert. Allerdings spielte auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Punkte eine Rolle, wobei ein Teil der dadurch erzielten Mehreinnahmen zur Finanzierung des Gesundheitswesens zurück in den Wirtschaftskreislauf geflossen war. Die konjunkturbedingten Mehreinnahmen wurden nicht ausgegeben, die moderate Ausgabenlinie wurde beibehalten. Auf die weltweite Wirtschaftskrise 2009 im Gefolge der Finanzkrise reagierten die finanzpolitischen Entscheidungsträger prompt, um die Entwicklung zu stabilisieren. Diese Intervention war durchaus erfolgreich. Dabei musste das entschlossene Handeln der Politik erstaunen, nachdem lange Zeit die wirtschaftspolitische Rhetorik in Deutschland glauben machen wollte, es bedürfe keiner konjunkturpolitischen Interventionen des Staates zur Stabilisierung wirtschaftlicher Prozesse. Im Jahre 2009 schossen die staatlichen Defizite in die Höhe, und auch 2010 wurden hohe, wenngleich geringere Defizite als erwartet, in Kauf genommen. Bereits 2010 befand sich die deutsche Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs. Auch 2011 fiel das Wachstum relativ hoch aus, und das Finanzierungsdefizit des Staates konnte erheblich reduziert werden. Zumindest die Jahre 2005 bis 2011 können als Beleg für den engen Zusammenhang zwischen antizyklischer Staatstätigkeit und wirtschaftlicher Entwicklung herangezogen werden.

Setzt man die Staatsausgaben und -einnahmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP), so zeigt ein Blick auf die Steuereinnahmen, dass sie zwischen 21 % und 23 % des BIP ausmachen (Tabelle 1). Immer wieder hat die Steuergesetzgebung durch Reformen versucht, den in das Steuersystem eingebauten Progressionseffekt zu mildern; im „Normalfall“ liegt die Elastizität des Steuersystems bezüglich des BIP geringfügig über 1. Auch zeigt sich die Konjunkturabhängigkeit der Steuerquote: In wirtschaftlich guten Zeiten sinkt bei größer werdendem BIP die Quote, in wirtschaftlich schlechten Zeiten steigt sie. 2009 war sie stark

gestiegen, weil die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage kräftig an Boden verloren hatte. Der Anteil der Sozialbeiträge am BIP hat nach der Wiedervereinigung stetig, auf über 19 % zugenommen. Seitdem ist er kontinuierlich gesunken; zuletzt lag er bei 17 %. Durch verschiedene Eingriffe des Gesetzgebers wurden die sog. Lohnnebenkosten gesenkt, um Deutschlands Stellung im internationalen Standortwettbewerb zu verbessern.

**Tabelle 1: Staatsausgaben und -einnahmen in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts**

	Ausgaben insgesamt	Staatskonsum	dar. Personalausgaben	Sozialleistungen	Investitionen 1)	Einnahmen insgesamt	Steuern	Sozialbeiträge	Finanzsaldo
1992	47,1	19,3	9,0	22,9	4,4	44,7	22,3	17,2	-2,4
1993	48,1	19,4	9,1	23,9	4,2	45,2	22,4	17,7	-3,0
1994	48,0	19,3	8,8	24,4	3,8	45,5	22,3	18,2	-2,5
1995*	54,9	19,4	8,8	25,0	10,1	45,4	21,9	18,5	-9,5
1996	49,1	19,7	8,8	26,0	3,3	45,7	21,8	19,2	-3,4
1997	48,2	19,3	8,7	25,9	3,1	45,5	21,5	19,5	-2,8
1998	48,0	19,1	8,5	25,6	3,3	45,7	22,1	19,2	-2,3
1999	48,2	19,2	8,4	25,9	3,3	46,6	23,3	19,0	-1,6
2000	45,1	19,0	8,3	25,5	3,3	46,2	23,5	18,6	1,1
2001	47,6	19,0	8,2	25,7	3,5	44,5	21,9	18,4	-3,1
2002 2)	47,9	19,2	8,2	26,3	3,4	44,1	21,5	18,4	-3,8
2003	48,5	19,3	8,2	26,8	3,3	44,3	21,6	18,5	-4,2
2004	47,1	18,9	8,1	26,2	3,0	43,3	21,1	18,1	-3,8
2005	46,9	18,8	7,9	26,1	3,0	43,6	21,4	17,9	-3,3
2006	45,3	18,4	7,7	25,1	2,8	43,7	22,2	17,3	-1,7
2007	43,5	17,9	7,3	23,9	2,7	43,7	23,0	16,5	0,2
2008	44,0	18,3	7,4	23,9	2,9	44,0	23,1	16,5	-0,1
2009	48,1	20,0	8,0	26,2	3,1	44,9	23,0	17,3	-3,2
2010	47,9	19,7	7,9	25,5	4,1	43,6	22,2	16,9	-4,3
2011	45,6	19,5	7,8	24,5	2,6	44,6	22,8	17,0	-1,0

\*1995 ohne Übernahme der Treuhandgesellschaft.  
1) Bruttoinvestitionen und Vermögensübertragungen  
2) Einschl. UMTS-Einnahmen, die ausgabenessend als negativer Kapitaltransfer verbucht wurden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Der Anteil der Staatsausgaben am BIP schwankte über all die Jahre stärker als die Einnahmenquote, dabei lag das Niveau der Ausgaben höher. Die konjunkturellen Einflüsse werden vor allem bei den Sozialleistungen sichtbar, deren Quote sich über all die Jahre erhöht hat. Die staatlichen Konsumausgaben in der Terminologie der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)<sup>1</sup>, auf der die Abgrenzung des Staatssektors hier beruht, haben sich über weite Strecken anteilmäßig kaum verändert, in den Jahren nach 2000 zeigt sich eine sinkende Tendenz, ehe im Zuge der Krise 2009 die Quote kräftig gestiegen ist. Die Personalausgaben im

<sup>1</sup> Die Konsumausgaben des Staates umfassen im Wesentlichen die Personalausgaben und Sachausgaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. Sie entsprechen dem Wert der Güter, die vom Staat selbst produziert werden (nach Abzug der Verkäufe) sowie den Ausgaben für Güter, die als soziale Sachtransfers den privaten Haushalten für ihren Konsum zur Verfügung gestellt werden. Bei den sozialen Sachtransfers handelt es sich insbesondere um soziale Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherungen (z.B. Arzneimittel) und der Gebietskörperschaften im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe.

öffentlichen Dienst sind ein wesentlicher Bestandteil des Staatskonsums<sup>2</sup>, ihr Anteil am nominalen BIP ist von 9 % im Jahre 1992 auf 7,3 % im Jahre 2007 zurückgegangen ist. Seitdem ist er wieder leicht gestiegen (2011: 7,8 %).

Das abnehmende Gewicht der Personalausgaben ist sowohl auf die rückläufige Zahl der Beschäftigten im Staatssektor als auch darauf zurückzuführen, dass die Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst hinter den gesamtwirtschaftlichen Tarifierhöhungen zurückgeblieben sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Tarifstatistiken nur den Bereich der Angestellten im öffentlichen Dienst abdecken und keine Informationen über die Entwicklung der Beamtengehälter liefern. Im Gegensatz zu früher hatte die „strukturelle“ Komponente keinen positiven, sondern einen negativen Einfluss auf die Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst. In dieser Komponente schlagen sich beispielsweise Verschiebungen innerhalb der verschiedenen Laufbahngruppen (höherer, gehobener, mittlerer und einfacher Dienst) nieder, ebenso Änderungen bei den nicht-tariflichen Einkommensbestandteilen wie dem Weihnachtsgeld für Beamte oder Zuschlägen. In Abgrenzung der VGR sind die Personalausgaben des Staates im Zeitraum 1992 bis 2010 um 31 % expandiert. Während die Tarife um 46 % angehoben wurden,<sup>3</sup> sank die Zahl der Beschäftigten um knapp 9 %. Für die Strukturkomponente errechnet sich ein Minus um 6 %. Nicht nur Kürzungen beim Weihnachtsgeld und bei anderen Zuschlägen spielten eine Rolle. Auch wurden Einsparungen durch niedrigere Eingruppierungen bei Ersatzeinstellungen erzielt.

Vergleicht man die Beschäftigungsentwicklung in der Gesamtwirtschaft und im staatlichen Sektor, so zeigt sich, dass seit Anfang der 90er Jahre der Anteil des Staates an der Gesamtwirtschaft kontinuierlich gesunken ist, von 14,6 % im Jahre 1992 auf 12,8 % im Jahre 2010. Während die Zahl der Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft per Saldo um 1,5 Mill. Beschäftigte auf über 36 Mill. gestiegen ist, hat sich die Zahl der Beschäftigten im staatlichen Sektor um 440.000 auf 4,6 Mill. verringert. Zwar hatten die staatlichen Entscheidungsträger auch früher – also vor dem Fall der Mauer – auf gesamtwirtschaftliche Krisen und die damit ver-

---

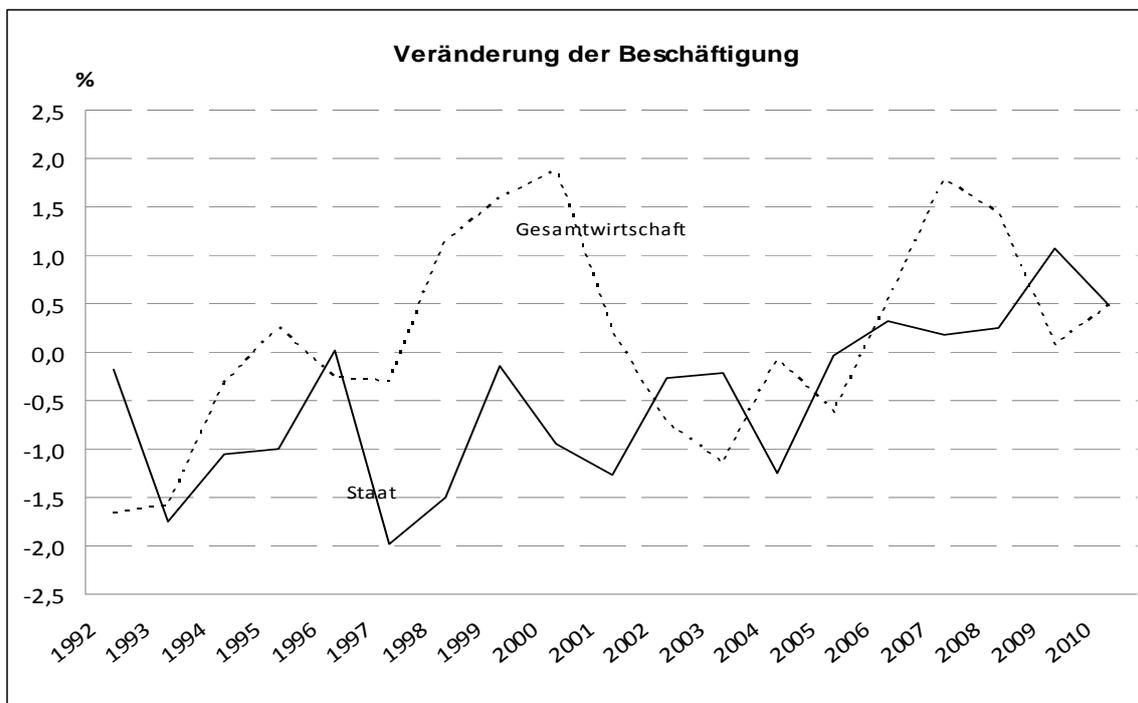
<sup>2</sup> Die Erfassung der Personalausgaben im Rahmen der VGR unterscheidet sich von der finanzstatistischen Abgrenzung. In der VGR werden für die Beamten analog zu den Rentenversicherungsbeiträgen der Angestellten Zahlungen an einen fiktiven Pensionsfonds unterstellt und damit die Aktivitätsbezüge erhöht. Die Versorgungsbezüge der Pensionäre werden bei der Sozialversicherung als laufende Übertragungen an die privaten Haushalte gebucht. Eliminiert werden auch die Aufwendungen für Trennungsschädigungen u.ä. In Abgrenzung der Finanzstatistik setzen sich die Personalausgaben zusammen aus den Gehältern der Bediensteten sowie den Versorgungsleistungen, Beihilfen und Unterstützungen (Trennungsgeld, Fahrtkostenzuschüsse, Umzugskostenbeteiligungen etc.). In den Gehältern sind auch die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, das Krankengeld, Kinderzuschläge, Zulagen und auch die Beiträge zur zusätzlichen Altersversicherung enthalten.

<sup>3</sup> Quelle: WSI-Tarifarchiv.

bundenen finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte mit einer zurückhaltenden Einstellungspolitik reagiert. Doch wurden keine Arbeitsplätze abgebaut. Mit der Wiedervereinigung änderte sich dies. Auch wenn es anfangs allenthalben an qualifiziertem Personal in den ostdeutschen Ländern gefehlt hatte, um arbeitsfähige Strukturen in den Verwaltungen zu schaffen, so war dort der Personalüberhang auf kommunaler Ebene – gemessen an westdeutschen Maßstäben – beträchtlich. Dieser Überhang musste beseitigt werden. Auch auf den westdeutschen Gebietskörperschaften lastete hoher finanzieller Druck, der eine Verringerung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zur Folge hatte.

Bis zum Jahre 2005 ist die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stets zurückgegangen. Erst danach weist die Entwicklung ein positives Vorzeichen auf, wobei die Dynamik in der Gesamtwirtschaft ausgeprägter war. Die Expansion dort war freilich durch die Zunahme befristeter und geringfügiger Beschäftigungsformen geprägt. Doch auch im öffentlichen Dienst hat die Teilzeitarbeit immer mehr an Bedeutung gewonnen. Die jüngsten Beschäftigungsgewinne im Öffentlichen Dienst waren vor allem von der Ausweitung der Teilzeitarbeit geprägt.

**Schaubild 1**



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

### 3 Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst

#### 3.1 Tendenzen und Abgrenzungsprobleme

Das Zahlenwerk der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung weist für das Jahr 2010 im Staatssektor 4,6 Mill. Arbeitnehmer aus. Die Angaben in der VGR unterscheiden sich allerdings von den Daten, die im Rahmen der Statistik über das Personal des öffentlichen Dienstes veröffentlicht werden. Hier wurden für das Jahr 2010 insgesamt 4,5 Mill. Beschäftigte gezählt (Tabelle 2). Im Laufe der Zeit sind die Unterschiede der Zahlen beider Veröffentlichungen immer kleiner geworden, im Jahre 1995 hatte die Differenz noch bei 400.000 Beschäftigten gelegen. Zum kleineren Teil sind die Diskrepanzen darauf zurückzuführen, dass die VGR Informationen über die Entwicklung innerhalb eines Jahres zu liefern sucht, die Personalstandsstatistik indes stichtagsbezogen durchgeführt wird. Vor allem resultieren die Differenzen aus den unterschiedlichen Abgrenzungen. So wird im Rahmen der VGR das gesamte militärische Personal einschließlich der Zivildienstleistenden erfasst, in der Personalstandsstatistik sind nur die Berufs- und Zeitsoldaten ausgewiesen. In der VGR werden auch die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser dem Staatssektor, die rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen aber dem Unternehmenssektor zugeordnet.

**Tabelle 2: Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Sektor**

	Unmittelbarer öffentlicher Dienst Bund, Länder und Gemeinden				Zweck- verbände	Mittelbarer öffentlicher Dienst	Insgesamt	Staat insgesamt
	zu- sammen	Bund	Länder	Gemein- den				
	Personalstandsstatistik							VGR
30.6.1991	5 220	652	2 572	1 996	56	325	5 600	5 050
30.6.1995	4 735	546	2 453	1 736	66	450	5 251	4 851
30.6.2000	4 277	502	2 273	1 502	70	488	4 835	4 635
30.6.2001	4 142	494	2 179	1 470	67	545	4 755	4 576
30.6.2002	4 088	490	2 156	1 442	71	588	4 747	4 564
30.6.2003	4 056	491	2 155	1 410	70	595	4 721	4 555
30.6.2004	3 936	493	2 116	1 327	65	614	4 615	4 498
30.6.2005	3 836	481	2 077	1 278	60	652	4 548	4 497
30.6.2006	3 793	477	2 055	1 261	56	678	4 526	4 512
30.6.2007	3 658	474	1 948	1 235	55	779	4 492	4 520
30.6.2008	3 612	462	1 929	1 220	56	790	4 458	4 532
30.6.2009	3 617	460	1 922	1 235	57	828	4 502	4 580
30.6.2010	3 639	457	1 941	1 241	57	845	4 541	4 602
	Veränderungen in %							
1995/1991	-9,3	-16,2	-4,6	-13,0	18,7	38,4	-6,2	-3,9
2000/1995	-9,7	-8,1	-7,3	-13,4	5,9	8,5	-7,9	-4,5
2010/2000	-14,9	-8,9	-14,6	-17,4	-18,1	73,1	-6,1	-0,7
2010/1991	-30,3	-29,9	-24,5	-37,8	3,0	159,8	-18,9	-8,9

Quellen: Statistisches Bundesamt (Personal im öffentlichen Dienst, versch. Jahrgänge), eigene Berechnungen.

Der starke Rückgang der Beschäftigtenzahlen bei den Gebietskörperschaften, insbesondere bei den Gemeinden, hing zu einem bedeutsamen Teil mit der formalen Privatisierung öffentlicher Einrichtungen zusammen. Für den gesamten Zeitraum 1991 bis 2001 weist die Statistik ein Minus von 30 % aus (Gemeinden -38 %), dies entspricht knapp 1,6 Mill. Beschäftigten. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Beschäftigten in Einrichtungen des mittelbaren öffentlichen Dienstes um reichlich eine halbe Million, um 160 %, gestiegen. Die Beschäftigung bei den Zweckverbänden hat sich per Saldo kaum verändert.

Gedämpft wurde der Rückgang der Beschäftigtenzahlen dadurch, dass sich im Beobachtungszeitraum die Zahl der Teilzeitbeschäftigten stetig erhöht hat. Während im Jahre 1991 rund 870.000 Teilzeitkräfte bei Bund, Ländern und Gemeinden gezählt wurden, waren es 2010 bereits 1,16 Mill., dies entsprach einem Zuwachs um ein Drittel. Hingegen ist die Zahl der Vollbeschäftigten in dieser Zeit von 4,35 Mill. auf 2,48 Mill. gesunken (-57 %). Inzwischen ist fast ein Drittel aller Stellen mit Teilzeitkräften besetzt; zu Beginn der 90er Jahre waren es erst 17 %, d.h. im Beobachtungszeitraum hat sich der Anteil nahezu verdoppelt. Während der Bund nur in geringem Umfang Teilzeitarbeitsplätze anbietet, arbeitet bei den Ländern inzwischen knapp ein Drittel aller Beschäftigten auf Teilzeitbasis; bei den Gemeinden sind es 40 %. In den Jahren nach 2000 ist die Zahl derjenigen, die in Altersteilzeit arbeiten, rasch expandiert; bis 2006 war die Zahl auf über 200.000 gestiegen. Danach blieb sie nahezu unverändert, ehe 2010 ein weiterer Schub erfolgte. Zuletzt wurden 230.000 Beschäftigte in Altersteilzeit gezählt.

In der Personalstandsstatistik werden die Beschäftigten des unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienstes ausgewiesen. Der unmittelbare Dienst umfasst die Kernhaushalte und Sonderrechnungen von Bund, Ländern und Gemeinden, die Zweckverbände sowie die Eigen- und Landesbetriebe. Alle Einrichtungen der Kernhaushalte verbuchen die Einnahmen und Ausgaben brutto. Bei den Sonderrechnungen handelt es sich um die aus den Kernhaushalten ausgegliederten rechtlich unselbständigen Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen, während die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform rechtlich selbständig sind. Hierzu gehören insbesondere die Zweckverbände, Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit.<sup>4</sup> Im Jahre 2010 waren über 70 % der Beschäftigten in Verwaltungen und Einrichtungen der Kernhaushalte und fast ein Fünftel in Einrichtungen mit öffentlich-

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu die methodischen Erläuterungen in der Personalstandsstatistik 2010 (Statistisches Bundesamt 2011).

rechtlicher Rechtsform tätig; knapp ein Zehntel der Arbeitnehmer arbeitete in Institutionen der Sonderrechnungen (Tabelle 3).

**Tabelle 3: Beschäftigung im öffentlichen Dienst 2010 in 1.000 Personen**

	Zusammen	Kernhaushalt	Sonderrechnungen	Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform <sup>1)</sup>
Bundesbereich <sup>2)</sup>	530,3	456,8	45,3	28,2
Landesbereich	2 317,8	1 764,2	176,5	377,1
kommunaler Bereich	1 355,2	1 054,9	186,6	113,8
Sozialversicherung und BA	382,8	-	-	382,8
Insgesamt	4 586,1	3 275,9	408,4	901,9

1)Einschl. Zweckverbände.  
2) Ohne Grundwehrdienstleistende (40,8).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

### 3.2 Entwicklung nach Aufgabenbereichen

Im unmittelbaren Dienst waren 2010 über 3,6 Mill. Arbeitnehmer bei Bund, Ländern und Gemeinden beschäftigt. In der Unterteilung nach Aufgabenbereichen zeigt sich, dass der Anteil der Beschäftigten in den Schulen am höchsten ist, knapp ein Viertel aller Beschäftigten ist dort tätig (Tabelle 1 Anhang). Es folgen die Bereiche Öffentliche Sicherheit (11,4 %) und Politische Führung und zentrale Verwaltung (10,2 %). Nennenswerte Beschäftigungsanteile weisen auch die Soziale Sicherung (8,6 %), die Verteidigung (7,8 %), die Hochschulen (6,7 %) und der Gesundheits- und Erholungssektor (6,5 %) auf.

Ein gewichtiger Teil des personellen Aderlasses im öffentlichen Dienst ging auf die Auslagerung von Einrichtungen in den Kernhaushalten hin zu Einrichtungen des mittelbaren Dienstes oder auch zu solchen in privatrechtlicher Form zurück. Dies betrifft nicht die Bereiche der Allgemeinen Dienste, also Politische Führung und zentrale Verwaltung (Innere Verwaltung, Bauverwaltung, Statistikämter etc.), die Öffentliche Sicherheit, den Rechtsschutz, die Finanzverwaltung und auch nicht die Schulen. Eine Analyse dieser Bereiche mag deshalb einen Hinweis darauf liefern, in welchem Maße Bund, Länder und Gemeinden aus Gründen der Haushaltskonsolidierung Personal abgebaut haben.

Auslagerungen haben insbesondere im Hochschulbereich und im Gesundheitssektor stattgefunden, und auch bei den Wirtschaftsunternehmen hat es vor allem in den 90er Jahren einen Wechsel der Rechtsform gegeben. Im Hochschulbereich wurden vermehrt Hochschulen und

Hochschulkliniken in rechtlich selbstständige Einrichtungen öffentlich-rechtlicher Rechtsform – verbunden mit einem Wechsel des Nachweises vom unmittelbaren in den mittelbaren öffentlichen Dienst – umgewandelt. Viele kommunale Krankenhäuser werden nunmehr als Unternehmen in privater Rechtsform geführt, was einen Wechsel vom öffentlichen Dienst in den Privatsektor bedeutete. Ohne die Bereiche Hochschulen, Gesundheit und Wirtschaftsunternehmen errechnet sich für den Beobachtungszeitraum ein Rückgang der Beschäftigung um 15 %. Legt man alle Aufgabenbereiche zugrunde, fällt das Minus doppelt so hoch aus. Rund die Hälfte des gemessenen Beschäftigungsrückgangs im öffentlichen Dienst kann also dem Auslagerungs-(Privatisierungs-)effekt zugeordnet werden.

Auch in der Verteidigung ist infolge der Wiedervereinigung ein Sondereffekt zu berücksichtigen, denn die „Friedensdividende“ hat einen drastischen Abbau der Streitkräfte ermöglicht: Wurden im Jahre 1991 noch 463.000 Bedienstete gezählt, waren es zuletzt nur noch 276.000, was einer Abnahme um 40 % entsprach. Berücksichtigt man diesen Effekt, so errechnet sich für die Beschäftigung im Staatssektor, und zwar in der Abgrenzung der Personalstandsstatistik, ein Minus um 11 %. In dieser Größenordnung dürfte der politisch motivierte Stellenabbau gelegen haben, der darauf zielte, den öffentlichen Dienst „schlanker“ und effizienter zu machen.

Über den gesamten Zeitraum hinweg weist allein die Beschäftigungsentwicklung im Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein positives Vorzeichen auf (4,3 %). Nahezu konstant war die Beschäftigung im Rechtsschutz (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten). Doch hat die Zahl der Beschäftigten in beiden Bereichen im Zeitablauf geschwankt. Bis Mitte der 90er Jahre war – vereinigungsbedingt, denn in Ostdeutschland bestand großer Nachholbedarf – ein stetiger Zuwachs zu beobachten, in den Jahren danach war die Entwicklung eher rückläufig. Erst in den letzten Jahren wurde die Zahl der Beschäftigten in der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung wieder erhöht. Im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung wurde die Zahl der Beschäftigten in den 90er Jahren deutlich reduziert, bis zum Jahre 2000 betrug der Rückgang ein Fünftel. In den Folgejahren wurde der Personalstand auf diesem Level gehalten, ehe in den letzten Jahren das Personal wieder aufgestockt wurde. Per Saldo errechnet sich ein Beschäftigungsverlust von 13 %. In der Finanzverwaltung wurde in den frühen 90er Jahren noch Personal eingestellt, das Plus summierte sich bis 1995 auf 10 %. Anschließend wurden aber ständig Stellen gestrichen, dieser Trend hielt bis zuletzt an, so dass per Saldo ein Verlust von knapp 8 % zu Buche steht. Bezieht man

die Beschäftigten im Bereich der Allgemeinen Dienste (abzgl. Verteidigung) auf die Zahl der Einwohner in Deutschland, so ergibt sich für 2010 ein Wert von 15,61, für 1995 einer von 16,66. Der Umfang der staatlichen Verwaltungsleistungen hat – gemessen an der Bevölkerung – um einen Prozentpunkt bzw. reichlich 6 % abgenommen.<sup>5</sup>

Auch der personalmäßig gewichtige Schulsektor büßte über den ganzen Zeitraum betrachtet Stellen ein. Doch hielt sich das Minus mit insgesamt knapp 7 % in Grenzen. Der Stellenabbau vollzog sich insbesondere in den 90er Jahren, danach blieb die Zahl der Beschäftigten weitgehend konstant. Erst in den Jahren 2009 und 2010 wurde das Personal wieder nennenswert aufgestockt. Aussagekräftiger für die Lage und Entwicklung im Bildungssystem sind freilich Indikatoren wie die Schüler-Lehrer-Relation oder die erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler. Diese Kennziffern zeigen zum einen, dass die Arbeitsbelastung der Lehrer zugenommen hat, die erteilten Wochenunterrichtsstunden haben sich von 22,7 auf 23,7 (2005) erhöht, ehe sie zuletzt wieder etwas gesunken sind. Bei den Schülern war diese Erhöhung zunächst nicht „angekommen“, die erteilten Wochenunterrichtsstunden waren im Durchschnitt von 1,38 auf 1,34 gesunken. Nach 2000 hat sich die Situation etwas verbessert. Zuletzt wurden 1,44 Wochenunterrichtsstunden je Schüler erteilt, was auf die rückläufigen Schülerzahlen zurückzuführen ist. Ähnlich ist die Entwicklung der Schüler-Lehrer-Relation, die sich zunächst von 16,5 auf 17,6 Schüler je Lehrer erhöhte, dann aber auf 16,1 gesunken ist. Die Klassenfrequenzen vermitteln ein unterschiedliches Bild: In den Grundschulen hatte sich die Zahl der Schüler je Klasse über den gesamten Zeitraum kaum verändert und lag bei über 22. In den letzten Jahren ist eine leichte Besserung eingetreten. Ähnlich war die Entwicklung in den Hauptschulen, während sich in der Sekundarstufe 1 der Gymnasien die Situation verschlechtert hat. Derzeit besuchen hier im Durchschnitt 27 Schüler eine Klasse.

---

<sup>5</sup> Als Bezugsjahr wurde 1995 gewählt, weil zu dem Zeitpunkt der einigungsbedingte Anpassungsprozess in der staatlichen Verwaltung weitgehend abgeschlossen war.

**Tabelle 4: Indikatoren zum Schulsektor**

	1992	1995	2000	2005	2009
Stunden je Lehrer	22,73	22,96	23,46	23,73	23,12
Stunden je Schüler	1,38	1,34	1,34	1,38	1,44
Schüler je Lehrer	16,50	17,09	17,55	17,18	16,09
Schüler je Klasse					
Grundschulen	22,1	22,5	22,4	22,1	21,5
Hauptschulen	21,6	22,0	21,9	21,1	20,0
Gymnasien (Sek.I)	25,7	25,8	26,7	27,2	27,0

Quelle: Kultusministerkonferenz, eigene Berechnungen.

Die personelle Entwicklung an den Hochschulen lässt sich aufgrund der Ausgliederung einiger Hochschulen anhand der Personalstandsstatistik nicht sinnvoll nachvollziehen. Deswegen wird auf die Hochschulstatistiken zurückgegriffen.<sup>6</sup> Die Zahl des an den Hochschulen tätigen wissenschaftlichen Personals wurde nach der Jahrtausendwende kräftig aufgestockt, im Jahre 2009 war die Zahl der Beschäftigten mit 301.000 um 37 % höher als im Jahre 2000. Die Betreuung der Studierenden hat sich zuletzt spürbar gebessert, die Zahl der Studierenden je Lehrperson ist auf 7,0 gesunken. Das Verwaltungs- und technische Personal hat sich zahlenmäßig indes kaum verändert.

**Tabelle 5: Beschäftigte an den Hochschulen und Betreuungsrelationen**

	2000	2005	2009
Wissenschaftliches Personal	219 296	240 186	301 042
Verwaltungs- und technisches Personal	269 364	257 018	272 322
Studierende je Lehrperson	8,2	8,3	7,0

Quelle: Statistisches Bundesamt

In Bereich Soziale Sicherung werden die Beschäftigten in der Tagesbetreuung für Kinder, aber auch die Bediensteten der Jugend- und Sozialämter, der Versorgungsämter, der Einrichtungen der Jugendhilfe, in den sozialen Einrichtungen wie Altenpflegeheime, Obdachlosenheime oder die Landesämter für Wiedergutmachung erfasst. Auch hier ist die Zahl der von der Statistik ausgewiesenen Beschäftigten im Beobachtungszeitraum um 30 % gesunken. Insbesondere zu Beginn der 90er Jahre sind massiv Arbeitsplätze abgebaut worden. In Ostdeutschland wurden damals eine Vielzahl von sozialen Einrichtungen „abgewickelt“ oder ausgelagert.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt, Personal an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.4., versch. Jahrgänge.

gert. Davon betroffen waren auch die Kinderbetreuungseinrichtungen, in denen fast die Hälfte aller Beschäftigten im Bereich Soziale Sicherung tätig ist. Mitte der 90er Jahre hatte sich der Rückgang spürbar verlangsamt, in den Kinderbetreuungseinrichtungen ist die Zahl der Beschäftigten zum Ende der 90er Jahre sogar gestiegen. Am aktuellen Rand zeigt sich eine dynamische Entwicklung.

In jüngster Zeit sind in Deutschland erhebliche Anstrengungen unternommen worden, die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder auszubauen und sie an westeuropäische Standards heranzuführen. Insgesamt ist von 2006 bis 2010 die Zahl der betreuten Kinder von 2,95 auf 3,08 Mill. Kinder gestiegen; dies entspricht einem Zuwachs um 4,2 %.<sup>7</sup> In der gleichen Zeit hat die Zahl der in Tageseinrichtungen tätigen Personen von 415.000 auf 490.000 zugenommen; dies entspricht einem Plus um 18 %. Allerdings wird nur der geringere Teil, nämlich ein Drittel der Einrichtungen von öffentlichen Trägern betrieben. Rein rechnerisch hat sich die Betreuungsrelation deutlich verbessert<sup>8</sup>: Während 2006 auf einen Beschäftigten noch 7,1 Kinder kamen, waren es 2010 nur noch 6,3 Kinder. Dabei hat sich die Beschäftigungsausweitung primär im Bereich der Teilzeitarbeit vollzogen, so dass die Verbesserung der Betreuungsrelationen wohl überzeichnet ist.

### **3.3 Entwicklung nach Haushaltsebenen**

Aufgrund der innerstaatlichen Aufgabenverteilung, aber auch infolge der politischen Prioritäten haben Bund, Länder und Gemeinden in unterschiedlichem Maße Personal abgebaut. Auf Bundesebene wurde der Personalbestand von 1991 bis 2010 um 30 % gesenkt, für die Länder errechnet sich ein Minus um 25 %, während bei den Gemeinden die Zahl der Bediensteten rein rechnerisch um 38 % abgenommen hat.

---

<sup>7</sup> Eine umfassende statistische Darstellung der Kinderbetreuung veröffentlicht das Statistische Bundesamt seit 2006.

<sup>8</sup> Neben der Qualifikation ist der Personalschlüssel ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betreuung in den Kindertageseinrichtungen. In den oben ausgewiesenen Betreuungsrelationen schlagen sich sowohl die Zahl der pädagogisch tätigen Personen wie auch die Zahl der Stellen des Verwaltungspersonals nieder.

**Tabelle 6: Beschäftigte des Bundes**

Insgesamt	Allgemeine Dienste						Bildung	Verkehr, Nachrichten	
	zusammen	Politische Führung, zentrale Verw.	Verteidi- gung	Öffentl. Sicherheit und Ord- nung	Rechts- schutz	Finanz- verwaltung			
	in 1000								
1991	652	597	43	463	35	5	52	14	29
1995	546	488	40	350	45	5	49	18	30
2000	502	452	37	321	42	4	48	15	27
2005	481	432	40	299	46	5	43	12	27
2010	457	411	43	276	45	5	42	12	23
	Anteile in %								
1991	100,0	91,5	6,5	71,0	5,3	0,7	8,0	2,2	4,5
1995	100,0	89,4	7,3	64,1	8,2	0,9	8,9	3,2	5,4
2000	100,0	90,0	7,3	63,9	8,4	0,8	9,5	3,1	5,3
2005	100,0	89,8	8,3	62,2	9,5	0,9	8,9	2,4	5,5
2010	100,0	89,9	9,4	60,3	9,9	1,1	9,2	2,6	5,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Der Personalabbau beim *Bund* ist primär auf die Entwicklung im militärischen Sektor zurückzuführen; 60 % aller Beschäftigten sind hier tätig, zu Beginn der 90er Jahre waren es noch 71 % (Tabelle 6). Im Bereich der Politischen Führung war der Personalstand 2010 gegenüber 1991 nahezu unverändert, zwischenzeitlich war er zurückgegangen. Über den gesamten Zeitraum rückläufig war in Zahl der Beschäftigten in der Finanzverwaltung (Bundesfinanzverwaltung, Bundeszentralamt für Steuern, Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen oder auch die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein). Ähnlich war die Entwicklung im Bereich Verkehr, also in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, dem Kraftfahrt-Bundesamt, dem Bundesamt für Güterverkehr, dem Eisenbahnbundesamt, dem Luftfahrtbundesamt oder auch der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation.

In Deutschland liegt die Verwaltungszuständigkeit für die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich bei den Ländern. Dies gilt auch für die Ausführung von Bundesgesetzen. Die Kontrolle des Bundes erstreckt sich allein darauf, ob die Ausführung der Gesetze rechtmäßig erfolgt und nicht darauf, ob sie auch zweckmäßig erfolgt. Die Form der „Bundesauftragsverwaltung“ ist dann vorgesehen, wenn der Bund die Hälfte oder mehr der mit dem Gesetz verbundenen Aufgaben trägt. Die Kompensation der Länder für die Verwaltungsaufwendungen erfolgt im Rahmen der Steuerverteilung, und zwar über die Beteiligungsquote an der Umsatzsteuer.

**Tabelle 7: Beschäftigte der Länder**

Insgesamt										
	Insgesamt	Allgemeine Dienste					Bildung	Soziale Sicher.	Gesundh., Erholung, Umwelt	Verkehr, Nachr.
		zusammen	Politische Führung, zentrale Verw.	Öffentl. Sicherh. und Ordnung	Rechtsschutz	Finanz-Verwaltung				
1991	2 572	in 1000 Personen								
1995	2 453	785	177	287	176	144	1 316	80	151	49
2000	2 273	803	149	297	193	165	1 289	86	109	49
2005	2 077	756	123	289	190	154	1 231	67	74	43
2010	1 941	742	125	284	183	149	1 125	47	39	41
		727	128	278	176	145	1 053	31	27	35
1991	100,0	Anteile in %								
1995	100,0	30,5	6,9	11,2	6,9	5,6	51,2	3,1	5,9	1,9
2000	100,0	32,7	6,1	12,1	7,8	6,7	52,5	3,5	4,4	2,0
2005	100,0	33,2	5,4	12,7	8,3	6,8	54,2	2,9	3,3	1,9
2010	100,0	35,7	6,0	13,7	8,8	7,2	54,2	2,3	1,9	2,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Entsprechend hoch ist die Zahl der Beschäftigten in den *Ländern*, die Verwaltungsaufgaben erfüllen (Tabelle 7). Im Jahre 2010 waren 727.000 Beschäftigte mit Aufgaben betraut, die als „Allgemeine Dienste“ definiert sind; 1991 waren es noch 785.000. Der personelle Aderlass hier war deutlich schwächer als anderswo, anteilmäßig hat dieser Bereich in all den Jahren an Gewicht gewonnen. Die personelle Ausstattung in der Öffentlichen Sicherheit, im Rechtsschutz und auch in der Finanzverwaltung hat sich per Saldo nur wenig verändert, was zu einer merklichen Erhöhung der Anteile führte. Hingegen hat sie sich in der Politischen Führung und zentralen Verwaltung deutlich verringert. Auch im Bildungssektor ist die Zahl der Beschäftigten gesunken, sein Anteil noch gestiegen. Kräftig verloren haben die Bereiche Soziale Sicherung, Gesundheit, Erholung und Umwelt sowie Wirtschaftsunternehmen.

Massiv war infolge der Auslagerungen aus den Kernhaushalten der Personalabbau auf der *kommunalen Ebene* (Tabelle 8). Vergleichsweise moderat fiel der Rückgang im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung aus, was mit einem kräftigen Anteilsgewinn verbunden war. Gestiegen ist die Zahl der Beschäftigten in der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung; dabei handelt es sich um die Feuerwehren, Rettungsdienste, um den Katastrophenschutz und auch um die Ordnungs- und Einwohnermeldeämter. Ihr Anteil hat sich im Beobachtungszeitraum fast verdoppelt. Rückläufig war die Zahl der Beschäftigten in der Finanzverwaltung (Kämmereien, Liegenschaftsverwaltungen). Ein großes Gewicht besitzt auch auf kommunaler Ebene der Bildungssektor. Während die Lehrer Landesbedienstete sind, werden die Stellen in den Sekretariaten, die Hausmeister und anderes technische Personal von

den Kommunen finanziert. Im Zeitablauf ist auch hier in erheblichem Maße Personal abgebaut worden. Dies gilt ebenfalls für den Bereich der sozialen Sicherung, obwohl in den Tageseinrichtungen für Kinder, die hier verbucht werden, die Zahl der Beschäftigten zuletzt stark gestiegen ist. Der Aderlass im Gesundheitsbereich ist in erster Linie auf die bereits erwähnte Ausgliederung der Krankenhäuser aus den Kernhaushalten zurückzuführen.

**Tabelle 8: Beschäftigte der Gemeinden**

	Insgesamt	Allgemeine Dienste				Bildung	Soziale Sicherung	Gesundh., Erholung, Umwelt	Wohnungs- wesen, komm. Gemein- schaftsd.
		zusammen	Politische Führung, zentrale Verw.	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	Finanz- verwaltung				
in 1000 Personen									
1991	1 996	420	267	99	54	290	407	543	186
1995	1 736	421	253	108	61	235	311	445	196
2000	1 502	404	236	107	61	199	279	354	175
2005	1 278	393	226	108	59	174	279	204	162
2010	1 241	413	252	116	44	171	304	132	148
Anteile in %									
1991	100,0	21,1	13,4	5,0	2,7	14,5	20,4	27,2	9,3
1995	100,0	24,3	14,6	6,2	3,5	13,6	17,9	25,6	11,3
2000	100,0	26,9	15,7	7,1	4,0	13,2	18,6	23,6	11,7
2005	100,0	30,7	17,7	8,5	4,6	13,6	21,9	16,0	12,7
2010	100,0	33,2	20,3	9,4	3,6	13,8	24,5	10,7	11,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

### 3.4 Altersgruppen und Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst

Die restriktive Einstellungspolitik über all die Jahre hat dazu geführt, dass sich die Altersstruktur im öffentlichen Dienst enorm verschlechtert hat (Tabelle 9). Vielfach wurde der altersbedingte Ersatzbedarf nicht mehr durch die Einstellung jüngerer Mitarbeiter gedeckt und das altersbedingte Fluktuationspotential zum Stellenabbau verwendet. Die Beschäftigten, die 60 Jahre und älter sind, haben sich seit 2000 anteilmäßig stark, auf 7,9 % verdoppelt. Auch der Anteil derjenigen im Alter zwischen 55 und 60 Jahren hat sich deutlich erhöht. Gehörten 2000 noch 11,4 % der Beschäftigten dieser Altersgruppe an, waren es 2010 bereits 14,2 %. Am stärksten besetzt ist mit 31,1 % eindeutig die Gruppe der 45 bis 55-jährigen. Im Jahre 2000 war der Anteil dieser Gruppe noch kleiner als der 35-45-jährigen, doch haben sich in der Zwischenzeit die Gewichte deutlich zuungunsten der 35-45-jährigen verschoben, die nur noch 22,9 % aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst ausmachen.

**Tabelle 9: Beschäftigung bei Bund, Ländern, Gemeinden nach Altersgruppen**

	im Alter von ... bis unter ... Jahren						Insgesamt
	unter 25	25 - 35	35 - 45	45 - 55	55 - 60	60 und mehr	
2000	344 940	1 012 519	1 426 422	1 373 016	561 863	190 123	4 908 883
2002	331 908	921 503	1 392 678	1 437 991	499 512	225 498	4 809 090
2006	278 574	777 616	1 232 484	1 429 901	585 389	272 078	4 576 042
2010	282 968	809 600	1 050 093	1 425 651	653 329	364 496	4 586 137
	Anteile in %						
2000	7,0	20,6	29,1	28,0	11,4	3,9	100
2002	6,9	19,2	29,0	29,9	10,4	4,7	100
2006	6,1	17,0	26,9	31,2	12,8	5,9	100
2010	6,2	17,7	22,9	31,1	14,2	7,9	100

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Der Alterungsprozess im öffentlichen Dienst hat zur Folge, dass die Zahl der Versorgungsempfänger im Zeitablauf stetig zunimmt. Im Gegensatz zur Altersversorgung der Arbeitnehmer, die über die gesetzliche Rentenversicherung und die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes organisiert ist, werden die ehemaligen Beamten und Soldaten und ihre Hinterbliebenen durch das öffentlich-rechtliche Alterssicherungssystem versorgt.<sup>9</sup> Die jährliche Zunahme der Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst schwankte im Beobachtungszeitraum anfangs zwischen 3 und 4,5 %, nach der Jahrtausendwende waren die Raten etwas niedriger und passten sich der Beschäftigungsentwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden an. Die Zahl der Versorgungsempfänger ist in Ostdeutschland noch sehr gering, da Ansprüche auf eine Versorgung im öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem erst nach 1992 entstanden sind. Der Anstieg in der Zahl der Versorgungsempfänger ist darauf zurückzuführen, dass in den 1960er und 1970er Jahren Personal insbesondere in den Bereichen Schulen, Hochschulen und innere Sicherheit eingestellt wurde, das seit Beginn der 1990er Jahre in den Ruhestand getreten ist. Die Zahl der Empfänger von Witwen-/Witwergeld hat indes über all die Jahre kontinuierlich abgenommen, was auch darauf zurückzuführen ist, dass infolge der gestiegenen Erwerbsbeteiligung die Frauen vermehrt eigene Versorgungsansprüche geltend machen.

<sup>9</sup> Die Versorgung beruht auf den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ und dem darin verankerten Alimentationsprinzip: Der Staat ist verpflichtet, dem Beamten und seiner Familie auf Lebenszeit einen „angemessenen“, der Entwicklung der allgemeinen Lebensverhältnisse Rechnung tragenden Unterhalt zu gewähren, d.h. während seiner aktiven Zeit eine amtsangemessene Besoldung und im Ruhestand eine angemessene Alters- bzw. Hinterbliebenenversorgung zu zahlen. Im Gegenzug muss der Beamte seinem Dienstherrn während seiner Dienstzeit seine ganze Arbeitskraft zur Verfügung stellen. Aus diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben leitet sich das eigene Alterssicherungssystem für die Beamten ab. Vgl. Deutscher Bundestag (2009), Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Drucksache 16/12660 vom 21.4.2009.

**Tabelle 10: Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst in 1000 Personen**

	Öffentlicher Dienst		Bund, Länder, Gemeinden		Witwen/Witwer	
	insgesamt	Veränd. in %		Veränd.in %		Veränd.in %
1995	712,0	3,3	708,2	1,9	418,0	-0,6
1996	740,8	4,0	716,6	1,2	413,1	-1,2
1997	768,0	3,7	728,9	1,7	411,6	-0,4
1998	801,8	4,4	743,2	2,0	409,5	-0,5
1999	827,8	3,2	756,0	1,7	406,3	-0,8
2000	859,4	3,8	772,5	2,2	403,6	-0,7
2001	897,8	4,5	796,7	3,1	399,9	-0,9
2002	920,9	2,6	818,2	2,7	397,2	-0,7
2003	934,9	1,5	833,3	1,8	394,0	-0,8
2004	950,3	1,6	850,4	2,1	390,5	-0,9
2005	968,1	1,9	869,7	2,3	387,0	-0,9
2006	986,4	1,9	887,7	2,1	382,4	-1,2
2007	1 006,4	2,0	908,4	2,3	380,5	-0,5
2008	1 031,3	2,5	933,5	2,8	377,6	-0,8
2009	1 055,5	2,3	953,7	2,2	373,7	-1,0
2010	1 076,0	1,9	973,6	2,1	369,9	-1,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

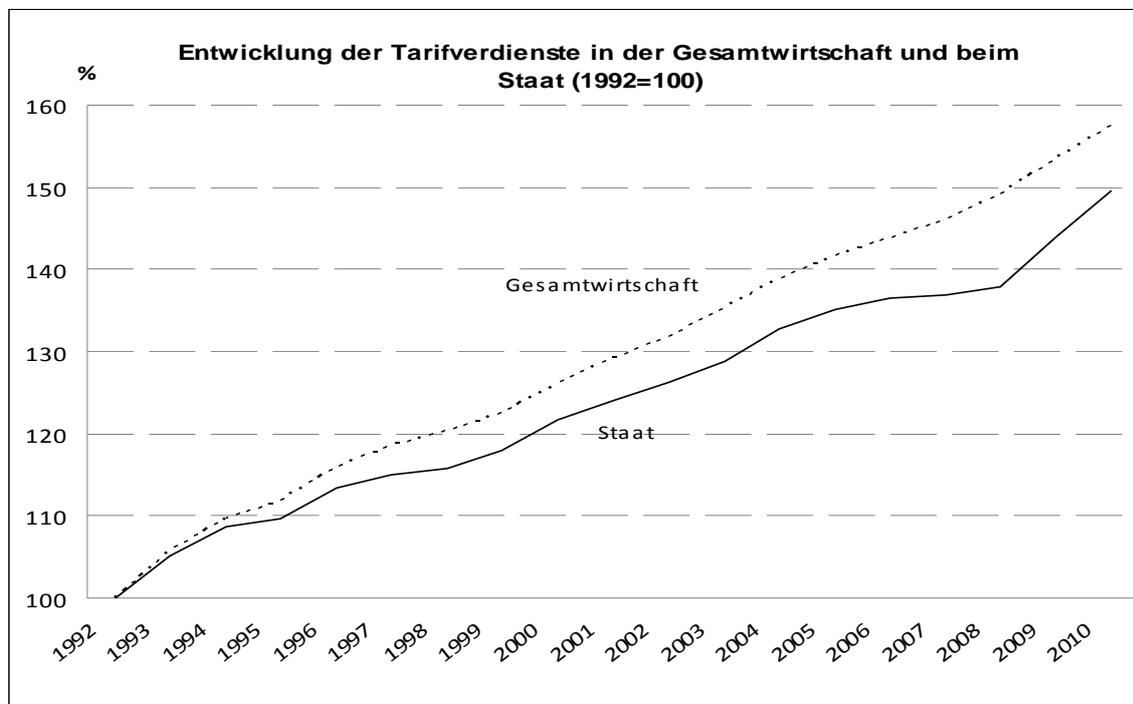
Gleichzeitig hat sich das Eintrittsalter in den Ruhestand seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlich erhöht, nachdem es bis dahin stets zurückgegangen war. Während 1995 das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand bei Bund, Ländern und Gemeinden 57,8 Jahre betrug, lag es 2009 bei 61,4 Jahre. Gedrückt wird der Durchschnitt durch die Berufssoldaten, die zuletzt im Durchschnitt mit 53,5 Jahren pensioniert wurden, sowie durch die Vollzugsbeamten, deren Eintrittsalter 58,3 Jahre betrug. Mit 62,7 Jahren weist der Schuldienst das höchste Eintrittsalter in den Ruhestand auf; auch die Erhöhung war in diesem Bereich am stärksten (1995: 58,2 Jahre).

### 3.5 Einkommensentwicklung und Personalausgaben im öffentlichen Dienst

Die Einsparungen beim Personal im öffentlichen Dienst haben erheblich dazu beigetragen, dass sich über all die Jahre die Personalausgaben in den Haushalten des Bundes, der Länder und Gemeinden äußerst moderat entwickelt haben. Wenn der Anstieg der Personalausgaben merklich schwächer ausgefallen ist als der des nominalen BIP (Tabelle 1), so liegt dies zu einem gewichtigen Teil daran, dass die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst hinter denen in der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben sind (Schaubild 2). Von 1992 bis 2010 addieren sich die gesamtwirtschaftlichen Tarifsteigerungen auf 52 %, während der öffentliche Dienst nur einen Zuwachs um 44 % verzeichnet. Besonders auffällig ist das Zurückbleiben des Öffentli-

chen Dienstes Ende der 90er Jahre und in den Jahren 2005 bis 2008. In den Jahren 2009/2010 wurden indes im Öffentlichen Dienst höhere Abschlüsse getätigt.

**Schaubild 2**



Quelle: Tarifarchiv des WSI.

Die Frage, ob diese Einkommensdisparitäten gerechtfertigt waren, müsste anhand der Produktivitätsentwicklung entschieden werden. Doch stößt der Versuch, die Produktivität von privatem und öffentlichem Sektor vergleichen zu wollen, rasch an Grenzen, weil es für öffentliche Güter keine Marktpreise gibt; sie werden in der VGR zu Kostenpreisen bewertet. Selbst für die privaten Dienstleistungen ist es schwierig, entsprechende Messungen vorzunehmen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass Standardisierung, Automatisierung und Industrialisierung im Dienstleistungssektor engere Grenzen gezogen sind als in den güterproduzierenden Sektoren. Dienstleistungen sind sehr heterogen und die Produktionseinheit ist nur schwer zu definieren; individuelle Kundenpräferenzen spielen eine weitaus größere Rolle als in der Güterproduktion.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Die Erfassung und Messung der Produktivität der unterschiedlichen Typen von Dienstleistungen in der Wirtschaft stellt nicht nur die Statistik vor große Probleme. Auch die Wirtschaft selbst ist von diesem Problem betroffen, denn sie benötigt hinreichende Kennziffern über die Funktionalität und Wirkungszusammenhänge von Dienstleistungen als Basis für unternehmerische Entscheidungen. Hier scheinen große Defizite zu bestehen, denn die Bundesregierung hat einen Förderschwerpunkt „Produktivität von Dienstleistungen“ geschaffen, um praxistaugliche Instrumente und Methoden zur Messung und Gestaltung der Produktivität von Dienstleistungen zu entwickeln.

Noch sehr viel schwieriger bzw. nahezu unmöglich ist die Messung, ja sogar schon die Definition der Produktivität staatlicher Dienstleistungen. Die Ziele, die mit der Produktion von „öffentlichen Gütern“ verbunden sind, entspringen zumeist keinem ökonomischen Kalkül, sondern resultieren aus einem gesellschaftlichen Konsens (oder auch Diskurs) über die kollektive Absicherung sozialer Risiken bei (subjektiver) Unsicherheit. Staatliche Aktivitäten sind in der Regel nicht gewinn-, sondern gemeinwohlorientiert. Der Staat erbringt gerade in jenen Fällen Leistungen, in denen die Bereitstellung in privatwirtschaftlicher Regie nicht profitabel sein kann, weil der Marktmechanismus nicht hinreichend funktioniert. Aber auch der Kostendruck im Dienstleistungssektor selbst kann staatliches Handeln verursachen: Entwickelt sich die Produktivität von Dienstleistungen aufgrund begrenzter Rationalisierungsmöglichkeiten langsamer, muss der Staat in die Bresche springen, wenn ein bestimmtes Leistungsangebot gesichert werden soll. All dies macht es so schwierig, ja unmöglich, die Produktivität staatlicher und privater Güter und Dienstleistungen problemgerecht zu erfassen oder miteinander zu vergleichen. Ob die Einkommensdisparitäten gerechtfertigt waren, lässt sich also kaum beurteilen. In Rechnung gestellt werden muss sicherlich die Arbeitsplatzsicherheit im staatlichen Sektor, die wesentlich größer war als im privaten. Die schwächere Entwicklung der Tarifverdienste im öffentlichen Dienst könnte als angemessener Preis für diese Sicherheit interpretiert werden.

Etwas größere Differenzen ergeben sich, wenn man die Entwicklung der monatlichen Brutto-bezüge der Vollbeschäftigten im Öffentlichen Dienst und in der Gesamtwirtschaft vergleicht. In der Gesamtwirtschaft betrug der Zuwachs von 2002 bis 2010 knapp ein Fünftel, im Öffentlichen Dienst (Gebietskörperschaften) standen nur 16,6 % zu Buche (Tabelle 11). Im Jahre 2002 lagen die Einkommen im Öffentlichen Dienst mit 2.710 Euro geringfügig über denen der Gesamtwirtschaft (2.701 Euro), während 2010 die Durchschnittseinkommen in der Gesamtwirtschaft auf 3.227 Euro gestiegen und damit um 2 % höher waren im Öffentlichen Dienst (3.160 Euro). Da in beiden Statistiken nur die Zahl der Vollbeschäftigten enthalten ist, wirken sich solche Einflüsse wie die steigende Teilzeitbeschäftigung oder auch die starke Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse zumindest nicht direkt aus. Indirekt wird sehr wohl die Einkommensentwicklung der Vollbeschäftigten beeinflusst, da sich die Schaffung prekärer Beschäftigungsverhältnisse im unteren Einkommensbereich mit entsprechend niedrigerer Produktivität vollzogen hat und in diesem Segment verstärkt Vollzeitstellen in Jobs mit geringfügiger Beschäftigung umgewandelt worden sind.

**Tabelle 11: Monatliche Bruttobezüge der Vollzeitbeschäftigten im Öffentlichen Dienst**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung
	Euro									in %
Gesamtwirtschaft	2 701	2 783	2 846	2 901	2 950	3 023	3 103	3 141	3 227	19,5
Gebietskörperschaften	2 710	2 750	2 850	2 890	2 910	2 890	2 990	3 100	3 160	16,6
Bund	2 370	2 390	2 460	2 530	2 540	2 540	2 700	2 750	2 820	19,0
Länder	2 940	2 960	3 090	3 130	3 140	3 130	3 180	3 330	3 410	16,0
Gemeinden	2 510	2 570	2 650	2 670	2 680	2 680	2 800	2 880	2 910	15,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

## 4 Entwicklung nach Bundesländern

### 4.1 Finanzwirtschaftlicher Rahmen

In Deutschland existiert ein umfangreicher Aufgaben- und Finanzierungsverbund zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften. Der Verbund fußt auf der Leitidee möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet. Nicht nur das für alle gleiche Steuerrecht ist dieser Idee geschuldet. Auch der vertikale und horizontale Finanzierungsverbund sorgen dafür, dass die einzelnen Länder unabhängig von der jeweiligen regionalen Wirtschafts- und (originären) Steuerkraft über ähnlich hohe Finanzmittel pro Kopf der Bevölkerung verfügen und somit ähnlich hohe Pro-Kopf-Ausgaben finanzieren können. Insofern sind nur relativ geringe Unterschiede sowohl im Niveau als auch in der Struktur der Ausgaben in den einzelnen Ländern zu erwarten. Dies gilt vor allem für den Personalaufwand.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass sich die Aufgaben der Länder auf die personalintensiven Bereiche Verwaltung sowie Schulen und Hochschulen konzentrieren, so dass der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Ausgaben der Länder vergleichsweise hoch ist. Im Durchschnitt entfallen auf die Personalausgaben rund 37 % der Gesamtausgaben der Länder. Die hervorgehobene Stellung der Personalausgaben im Ausgabengefüge der Länder impliziert, dass sich die Konsolidierungsbemühungen der Länder zunächst immer auf den Block der Personalausgaben richten, denn die Personalpolitik gehört zu den wenigen Parametern, die von den Ländern politisch gesteuert werden können.

Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht gerieten auch die Länder unter verstärkten Konsolidierungszwang, selbst wenn die innerstaatliche Umsetzung dieses Vertrages formal erst sehr viel später institutionalisiert wurde. Der Druck wurde noch größer, als in den Jahren 2001 bis 2005 umfangreiche Steuersenkungen in Kraft traten, die für die Länder mit erheblichen Einnahmeeinbußen verbunden waren. Trotz dieser Steuersenkungen trat die Wirtschaft lange auf

der Stelle, so dass auch die – reformbereinigten – Steuereinnahmen der Länder nahezu stagnierten. Die Länder waren gezwungen, den Anstieg ihrer Ausgaben zu deckeln. Zwischen 2000 und 2010 sind die Ausgaben nur um knapp 2 % im jährlichen Durchschnitt gestiegen.<sup>11</sup> Die Personalausgaben erhöhten sich in dieser Zeit um lediglich 1 % pro Jahr. Trotz dieser sehr moderaten Politik erreichten die Haushaltsfehlbeträge der Länder zum Teil bedrohliche Werte. Erst im Zuge des Aufschwungs 2006 bis 2008 entspannte sich auch bei ihnen die Lage, ehe die Defizite 2009/2010 erneut merklich anstiegen (Finanzierungssalden in Mrd. Euro):

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
- 32,86	- 33,96	- 27,76	- 22,94	- 11,82	2,47	- 2,19	- 20,78	- 22,56

Für die einzelnen Länder stellte sich trotz der relativ homogenen Finanzausstattung die Situation zum Teil sehr unterschiedlich dar. Überall haben sich die Fehlbeträge nach 2000 dramatisch vergrößert, konnten aber im Zuge des Aufschwungs 2005 bis 2008 deutlich verringert werden (Tabelle 12). Selbst Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen – Länder mit vergleichsweise niedriger Verschuldung – mussten zunächst beträchtliche Defizite verkraften. Aus dem Ruder drohten die Haushalte in den Stadtstaaten, allen voran Bremen, zu laufen. Auch die ostdeutschen Länder gerieten zunehmend unter Druck. Doch bereits 2007 gab es nur noch wenige Länder mit einem Haushaltsdefizit. Nicht nur die konjunkturbedingten Mehreinnahmen schafften in dieser Zeit Entlastung, auch eine sparsame Ausgabenpolitik trug dazu bei, dass sich die Finanzlage überall merklich verbesserte. In mehreren Ländern wurde zwischen 2002 und 2006 nicht nur der Anstieg der Ausgaben gebremst, sondern es wurden die Ausgaben reduziert (Bremen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Brandenburg). In einigen Ländern stagnierten die Ausgaben (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Thüringen). Nur in wenigen Ländern, allen voran Hamburg, wurden die Ausgaben noch nennenswert gesteigert (Tabelle 13).

---

<sup>11</sup> Daten in Abgrenzung der VGR.

**Tabelle 12: Finanzierungssalden pro Kopf der Bevölkerung**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Baden- Württemberg	-67	-251	-249	-198	-186	-158	-87	141	128	-133	-67
Bayern	77	-73	-166	-219	-115	-97	38	206	-10	-644	-105
Brandenburg	-175	-217	-640	-367	-190	-200	-116	163	57	-201	-182
Hessen	-70	-202	-347	-298	-310	-105	-41	-95	-179	-421	-311
Mecklenburg-Vorp.	-358	-311	-602	-565	-350	-215	30	231	197	241	-101
Niedersachsen	-118	-462	-483	-389	-236	-346	-36	-86	-53	-246	-226
Nordrhein- Westfalen	-122	-376	-258	-377	-381	-375	-187	-107	4	-345	-419
Rheinland- Pfalz	-119	-252	-379	-300	-282	-218	-218	-85	-200	-408	-463
Saarland	102	2	-343	-416	-399	-725	-651	-361	-478	-823	-1 263
Sachsen	-54	-20	-227	-127	-91	-47	129	463	289	2	-79
Sachsen- Anhalt	-321	-389	-597	-578	-392	-426	-220	51	22	-65	-299
Schleswig- Holstein	-129	-222	-414	-436	-282	-526	-302	-127	-104	-364	-464
Thüringen	-302	-323	-467	-503	-543	-430	-207	90	158	-107	-262
Berlin	-754	-1 547	-1 458	-1 300	-874	-940	-522	1 380	246	-365	-352
Bremen	-220	-462	-901	-1 167	-1 342	-1 601	-1 234	-1 083	-677	-1 351	-1 897
Hamburg	-401	-830	-548	-1065	-642	-213	65	149	-58	-469	-474

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Aufschwung 2006 bis 2008 haben die Länder ihre Ausgaben wieder stärker erhöht. In Bayern, Rheinland-Pfalz, Hessen und Hamburg lagen die Zuwächse im zweistelligen Bereich. Teilweise waren in dieser Zeit Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Schieflage von Landesbanken entstanden. Sehr viel moderater war der Zuwachs in den ostdeutschen Ländern. Hierbei spielte eine Rolle, dass die Mittel aus dem Solidarpaket II nunmehr Jahr für Jahr zurückgefahren werden und sich die ostdeutschen Länder in ihrem Ausgabeverhalten dieser Entwicklung anpassen müssen. Über den gesamten Zeitraum betrachtet lagen in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin die Ausgaben im Jahre 2008 unter dem Niveau von 2002.

**Tabelle 13: Ausgaben der Länder pro Kopf der Bevölkerung**

	Veränderung in %				
	2002	2006	2008	2006/2002	2008/2006
Baden- Württemberg	2 895	3 059	3 227	5,7	5,5
Bayern	2 791	2 804	3 285	0,5	17,2
Brandenburg	3 929	3 905	3 972	-0,6	1,7
Hessen	2 985	3 149	3 565	5,5	13,2
Mecklenburg-Vorp.	4 148	4 018	4 119	-3,1	2,5
Niedersachsen	2 784	2 724	2 980	-2,2	9,4
Nordrhein- Westfalen	2 643	2 649	2 855	0,2	7,8
Rheinland- Pfalz	2 818	2 944	3 362	4,5	14,2
Saarland	3 081	3 145	3 288	2,1	4,6
Sachsen	3 646	3 713	3 818	1,8	2,8
Sachsen- Anhalt	4 006	4 093	4 116	2,2	0,6
Schleswig- Holstein	2 778	2 890	3 096	4,0	7,1
Thüringen	3 852	3 877	4 002	0,7	3,2
Berlin	6 210	6 015	6 130	-3,1	1,9
Bremen	6 380	6 062	6 387	-5,0	5,3
Hamburg	5 091	5 791	6 411	13,8	10,7
Zusammen	3 104	3 141	3 492	1,2	11,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

## 4.2 Aufgabenbereiche

Tabelle 2 im Anhang vermittelt einen Überblick über die Personalausstattung im Landesdienst der einzelnen Bundesländer, dargestellt als Vollzeitäquivalent der Beschäftigten.<sup>12</sup> Zunächst muss man zwischen Stadtstaaten und Flächenländern unterscheiden, da die Stadtstaaten zugleich Landes- und Kommunalaufgaben wahrnehmen. Ein bloßer Vergleich mit den Flächenstaaten ist auch deshalb kaum möglich, da in den Stadtstaaten spezifische Agglomerationskosten anfallen, die sich aus ihrer zentralörtlichen Funktion ergeben. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Hochschulen (einschl. Hochschulkliniken), Theater, Museen, aber auch die Öffentliche Sicherheit. Zudem ist ein größeres Angebot an sozialen Einrichtungen erforderlich. All diese Faktoren bewirken im Übrigen, dass die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich eine besondere Einwohnerwertung zur Durchsetzung eines höheren Finanzbedarfs geltend machen können. Schließlich ist bei einem Ländervergleich in Rechnung zu stellen, dass die Aufgaben zwischen Land und Kommunen teilweise unterschiedlich verteilt sind. In einigen Ländern existieren Regierungspräsidien, in anderen nicht, weshalb die Länder dort relativ mehr Verwaltungsaufgaben an die Landkreise bzw. Gemeinden delegiert haben.

<sup>12</sup> Teilzeitbeschäftigte werden mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft berücksichtigt. Beschäftigte in Altersteilzeit fließen mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit in die Berechnungen ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden. Die Vollzeitäquivalente werden mit Hilfe des Arbeitszeitfaktors berechnet.

Im Jahre 2010 beschäftigten die Stadtstaaten je 1.000 Einwohner rund doppelt so viel Personal wie die Flächenländer. Mit insgesamt 48,5 Vollzeitäquivalenten rangiert Berlin mit Abstand an der Spitze; Hamburg weist knapp 42 und Bremen 40 Vollzeitäquivalente auf. In den Flächenländern schwankt die Zahl zwischen 21 und 25 Beschäftigten. Am höchsten sind die Relationen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, am niedrigsten in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg. Offensichtlich besteht bei den Ländern kein Zusammenhang zwischen Größe (Einwohnern) des Landes und Personalausstattung im Landesdienst. Allenfalls im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung kann eine solche Tendenz festgemacht werden, hier ist die Personalausstattung in den kleinen Ländern wie Sachsen-Anhalt, Saarland, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlich hoch. Ansonsten lassen sich die Differenzen keinem bestimmten Muster zuordnen.

Im Bereich der Öffentlichen Sicherheit sind beachtliche Unterschiede erkennbar. Bei den Stadtstaaten beschäftigt Berlin weit mehr Personal als Hamburg und Bremen, die dicht beieinander liegen. Als Begründung wird auf die vielfältigen Hauptstadtaufgaben verwiesen. In den ostdeutschen Flächenländern sind die Werte durchweg und zum Teil deutlich höher als in Westdeutschland, wo Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg den geringsten Personaleinsatz leisten. Auffallend niedrig im Rechtsschutz ist die Zahl der Vollzeitäquivalente in Bayern und Baden-Württemberg; in den übrigen Flächenländern sind die Unterschiede eher gering. In der Finanzverwaltung sind die regionalen Unterschiede etwas größer, bei den Flächenländern liegt Brandenburg mit 1,29 Vollzeitäquivalenten, gefolgt von Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, am unteren Ende der Rangskala, während Rheinland-Pfalz (1,66) und Bayern (1,63) an der Spitze rangieren. Die Stadtstaaten Hamburg (2,16) und Berlin (2,02) weisen die höchsten Werte auf.

In der Bildung (Schulen und Hochschulen) und in den kulturellen Einrichtungen ist ein Vergleich, der die bloße Einwohnerzahl zum Bezugspunkt nimmt, wenig aussagekräftig. Bei den Hochschulen bietet sich die Zahl der Studenten an, wobei auch die Studentendichte (Studenten je 1.000 Einwohner) berücksichtigt werden sollte, da sie einen Hinweis auf die besondere Belastung der jeweiligen öffentlichen Haushalte gibt. So zeigt sich, dass in den Stadtstaaten bezogen auf die Einwohnerzahl doppelt so viele Studierende ausgebildet werden wie im Durchschnitt der Flächenländer. Dieser Tatbestand ist ein wichtiger Grund dafür, dass die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich eine höhere Einwohnerwertung erfahren.

Aufgrund der vielfältigen formalen und materiellen Privatisierung und Ausgliederung von Einrichtungen ist es nur bedingt möglich, eine Einschätzung über die *Entwicklung* der Beschäftigung in den Ländern zu geben. Auch hat sich im Zeitablauf die Zuordnung zu den einzelnen Aufgabenbereichen verändert, so dass die Aussagefähigkeit zusätzlich eingeschränkt wird. Aussagekräftig ist ein Vergleich im Bereich der Allgemeinen Dienste, in denen rund ein Drittel aller Bediensteten tätig ist. Verglichen werden die Jahre 2002 und 2010. Im Bereich Schulen und Hochschulen, in denen fast die Hälfte des Personals der Länder beschäftigt ist, bieten sich für den Vergleich andere Kennziffern an.

In allen Ländern mit Ausnahme Hamburgs und des Saarlandes ist zwischen 2002 und 2010 im Bereich der Allgemeinen Dienste – Politische Führung, zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz und Finanzverwaltung – die Zahl der Beschäftigten, ausgedrückt als Vollzeitäquivalent, zum Teil deutlich verringert worden. Besonders umfangreich fielen die Kürzungen mit -17,4 % in Berlin aus, das seit Jahren versucht, über eine Reduzierung des ehemals aufgeblähten Verwaltungsapparates seine massiven Haushaltsprobleme zu lösen. Inzwischen ist es der Hauptstadt gelungen, das Personal in den genannten Bereichen unter das Ausstattungsniveau Hamburgs zu drücken. Auch in den ostdeutschen Ländern wurde überdurchschnittlich stark Personal abgebaut, vornehmlich in der Finanzverwaltung und Öffentlichen Sicherheit, aber auch im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung. Noch zu Beginn des Beobachtungszeitraums war dort die Personalausstattung, verglichen mit den westdeutschen Flächenländern, recht üppig. Hamburg indes weist aufgrund von statistischen Umbuchungen einen höheren Personalstand auf. In den finanzschwachen westdeutschen Nehmerländern lässt sich kein durchgängiges Muster erkennen: Bremen verzeichnete einen starken Rückgang, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bewegten sich im Durchschnitt, während der Personalstand in Rheinland-Pfalz und im Saarland mehr oder weniger stagnierte. In den Geberländern Bayern und Hessen wurde der Personalstand moderat reduziert, Baden-Württemberg hat sein Personal in den Allgemeinen Diensten stärker abgebaut. Auffällig ist die durchgängig starke Beschäftigungszunahme im Rechtsschutz.

Alles in allem haben die Länder auf die finanziellen Restriktionen reagiert und in den Allgemeinen Diensten die Zahl ihrer Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) verringert. Dort, wo der Handlungsdruck besonders groß war, nämlich in Ostdeutschland, Berlin oder auch Bremen,

fiel der Abbau überaus deutlich aus. In den anderen Ländern lässt sich kaum ein Unterschied zwischen finanzstärkeren und -schwächeren Ländern ausmachen.

**Tabelle 14: Veränderung der Vollzeitäquivalente 2010/2002 in %**

	Allgemeine Dienste	Polit. Führung, zentr. Verw.	Öffentl. Sicherheit	Rechtsschutz	Finanzverwaltung
Baden-Württemberg	-5,4	18,2	-8,9	54,7	-11,3
Bayern	-2,1	-4,8	-0,4	29,3	3,4
Berlin	-17,4	-28,4	-15,4	40,2	-19,9
Brandenburg	-12,9	-20,3	-7,4	27,8	-20,9
Bremen	-9,5	-17,7	-6,3	71,4	-8,8
Hamburg	12,9	106,6	-3,3	47,7	-12,5
Hessen	-0,9	1,5	-1,3	34,7	2,5
Mecklenburg-Vorpommern	-13,6	-21,2	-8,9	23,7	-16,9
Niedersachsen	-5,4	-33,6	4,8	36,3	-5,3
Nordrhein-Westfalen	-4,6	-6,2	1,1	26,4	-6,5
Rheinland-Pfalz	-0,1	-16,7	7,4	41,2	-0,5
Saarland	0,5	-5,0	9,7	43,6	-9,5
Sachsen	-11,6	-22,2	-6,4	26,9	-11,8
Sachsen-Anhalt	-14,1	-18,6	-15,5	36,2	-6,7
Schleswig-Holstein	-4,3	-4,3	-2,8	27,2	-9,7
Thüringen	-5,9	-4,1	-1,5	25,1	-10,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

### 4.3 Schulen

Rund ein Drittel der personellen Ressourcen im Landesdienst entfällt auf den Bereich Schulen. Nimmt man die Einwohnerzahl als Maßstab, dann zeigen sich überraschend hohe Diskrepanzen. Während in Berlin und Baden-Württemberg 2010 über 10 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner im Schuldienst gezählt wurden, lag der Wert in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern deutlich unter 7, in Sachsen wurde gerade einmal der Wert von 7 erreicht. Ein gewichtiger Grund für die doch beträchtlichen Diskrepanzen ist die geringe Schülerdichte (Schüler je Einwohner) – sie ist in den ostdeutschen Ländern weitaus niedriger als in Westdeutschland.<sup>13</sup> Wie stark dieser Faktor zu Buche schlägt zeigt sich daran, dass der zentrale Indikator zur schulischen Versorgung, nämlich die Schüler-Lehrer-Relationen,<sup>14</sup> in die andere Richtung ausschlägt: Hier errechnen sich für die ostdeutschen Länder zumindest im Bereich der allgemeinbildenden Schulen deutlich günstigere Werte. Am niedrigsten ist die Schüler-Lehrer-Relation in Thüringen und Sachsen-Anhalt, am höchsten in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (Tabelle 15). Bei den beruflichen Schulen liegt ebenfalls Thüringen an

<sup>13</sup> In den ostdeutschen Ländern beträgt die Schülerdichte an den Allgemeinbildenden Schulen im Durchschnitt weniger als 80 Schüler je 1.000 Einwohner, für das gesamte Bundesgebiet errechnen sich 109 (2009).

<sup>14</sup> Bei den ausgewiesenen Lehrkräften handelt es sich um (fiktive) Vollzeitlehreräquivalente. Teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte werden anhand ihres Pflichtstundendeputats in Vollzeitlehrer umgerechnet.

der Spitze, während Mecklenburg-Vorpommern, gefolgt von Nordrhein-Westfalen, am Ende der Skala rangiert. Auch hier überraschen die zum Teil großen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Gleichwohl ist keine Trennlinie zwischen finanzstarken und Finanzschwachen Ländern erkennbar.

**Tabelle 15: Schüler-Lehrer-Relationen 2009 nach Ländern**

	Allgemeinb. Schulen	Berufliche Schulen
Baden-Württemberg	14,4	20,0
Bayern	15,1	25,3
Berlin	13,7	21,5
Brandenburg	13,6	25,5
Bremen	14,6	25,5
Hamburg	13,9	22,1
Hessen	15,2	23,8
Mecklenburg-Vorpommern	13,3	27,3
Niedersachsen	14,9	22,7
Nordrhein-Westfalen	15,6	26,0
Rheinland-Pfalz	15,0	24,8
Saarland	14,1	25,8
Sachsen	12,8	22,6
Sachsen-Anhalt	11,2	24,0
Schleswig-Holstein	15,6	25,3
Thüringen	10,8	17,3
Deutschland	14,7	23,5

Quelle: Kultusministerkonferenz.

Auch in der Zusammenfassung der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen liegen Thüringen und Sachsen-Anhalt, gefolgt von Sachsen, mit großem Abstand an der Spitze (Tabelle 16). Wegen ihres großen Gewichts wird die Rangfolge von der Entwicklung der allgemeinbildenden Schulen geprägt. In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich, dass mit Ausnahme Hamburgs sich in den Jahren 2000 bis 2009 die schulische Versorgung überall verbessert hat, im Bundesdurchschnitt hat sich die Relation von 17,5 auf 16,1 (- 8,3 %) zurückgebildet. Dieses Ergebnis ist in erster Linie auf die rückläufigen Schülerzahlen zurückzuführen. Die Zahl der Lehrer hat in diesem Zeitraum mit einem Plus um lediglich 0,6 % nahezu stagniert, wobei in den Ländern zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten waren: In den westdeutschen Ländern wurden Lehrer eingestellt, vor allem in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Hessen und Bayern, in den ostdeutschen Ländern wurden massiv Stellen abgebaut, um auf den noch stärkeren Rückgang der Schülerzahlen zu reagieren. Auch haben manche Länder, allen voran Berlin, den Arbeitseinsatz für Lehrer ausgedehnt. Im Durchschnitt ist allerdings die Zahl der erteilten Unterrichtsstunden in den Jahren

2000 bis 2010 um 1,5 % zurückgegangen, nachdem sie in den Jahren zuvor noch kräftig gestiegen war.<sup>15</sup>

**Tabelle 16: Schulische Versorgung nach Ländern**

	Schüler-Lehrer-Relationen nach Ländern				Zahl der Lehrer nach Ländern			
	2000	2005	2009	Veränd. in % 2009/2000	2000	2005	2009	Veränd. in % 2009/2000
Baden-Württemberg	17,0	16,6	15,5	-9,0	98 328	98 328	107 850	9,7
Bayern	18,0	17,9	16,6	-7,6	101 526	101 526	109 115	7,5
Berlin	15,4	15,1	14,9	-3,2	31 733	31 733	28 175	-11,2
Brandenburg	16,5	16,3	15,2	-8,0	25 189	25 189	18 353	-27,1
Bremen	17,2	17,3	16,6	-3,3	5 789	5 789	5 818	0,5
Hamburg	15,1	16,1	15,3	1,3	15 471	15 471	15 974	3,3
Hessen	18,3	18,3	16,6	-9,4	48 576	48 576	52 329	7,7
Mecklenburg-Vorpommern	17,5	17,2	15,6	-11,0	17 080	17 080	11 497	-32,7
Niedersachsen	18,2	17,7	16,2	-10,7	68 285	68 285	75 586	10,7
Nordrhein-Westfalen	18,5	18,3	17,2	-7,3	154 493	154 493	163 148	5,6
Rheinland-Pfalz	18,4	17,7	16,4	-10,7	33 238	33 238	36 018	8,4
Saarland	18,8	17,8	16,0	-14,9	8 358	8 358	8 584	2,7
Sachsen	16,4	14,3	14,8	-10,2	40 269	40 269	29 872	-25,8
Sachsen-Anhalt	16,2	14,2	13,2	-18,9	24 524	24 524	18 363	-25,1
Schleswig-Holstein	18,2	18,0	17,1	-6,2	22 786	22 786	24 673	8,3
Thüringen	15,0	13,5	12,2	-19,0	24 837	24 837	20 015	-19,4
Deutschland	17,5	17,2	16,1	-8,3	720 482	720 482	725 370	0,7

Quelle: Kultusministerkonferenz.

Vergleicht man die Versorgung an den Grundschulen und Gymnasien (hier Sekundarstufe 1), so zeigt sich, dass die Schüler-Lehrer-Relationen an den Gymnasien im Durchschnitt günstiger sind. Sowohl im Grundschulbereich als auch im gymnasialen Bereich liegt Thüringen, gefolgt von Sachsen-Anhalt, an der Spitze (Tabelle 17). Im Grundschulbereich weist Baden-Württemberg mit immerhin 19,2 den schlechtesten Wert auf; es folgen Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Bayern. Auch bei den Gymnasien liegt Nordrhein-Westfalen auf einem schlechten Platz, während hier Baden-Württemberg, Bayern und auch Brandenburg überdurchschnittlich gut abschneiden.

<sup>15</sup> In Berlin ist von 2000 bis 2009 die Zahl der Wochenstunden je Lehrer um 4 % erhöht worden, in Sachsen um 1,5 %, in Nordrhein-Westfalen um 0,6 % und in Mecklenburg-Vorpommern um 0,2 %. In den übrigen Ländern wurde die Zahl der Wochenstunden je Lehrer zum Teil kräftig gesenkt; in Thüringen und Sachsen errechnet sich ein Rückgang um jeweils 8 %, in Niedersachsen einer um 6 %. Im Zeitraum 1995 bis 2009 war die Zahl der Wochenstunden je Lehrer im Durchschnitt um über 2 % angehoben worden, besonders ausgeprägt war der Anstieg in Bremen, Berlin, Hessen und Rheinland-Pfalz.

Alles in allem lassen keine eindeutigen Verhaltensweisen der Länder erkennen, wie sie auf die durchaus unterschiedliche Anspannung ihrer finanziellen Situation mit personellen Anpassungen im Schulbereich reagiert haben.

**Tabelle 17: Schüler-Lehrer-Relationen an Grundschulen und Gymnasium**

	2000	2005	2009	2000	2005	2009
	Grundschulen			Gymnasien Sek. I		
Baden-Württemberg	22,7	21,4	19,2	16,7	17,1	16,2
Bayern	20,8	20,3	18,4	17,1	16,8	15,7
Berlin	18,9	17,6	16,5	17,4	17,1	16,7
Brandenburg	20,7	20,3	18,5	18,7	18,2	16,1
Bremen	19,4	18,7	16,7	18,1	19,6	17,2
Hamburg	16,2	17,9	16,0	16,1	17,0	15,9
Hessen	21,5	22,3	18,0	20,4	20,5	17,9
Mecklenburg-Vorpommern	17,5	17,6	16,9	18,3	16,8	14,0
Niedersachsen	21,4	20,2	17,5	17,1	19,0	17,8
Nordrhein-Westfalen	21,7	21,2	18,6	19,0	20,2	18,1
Rheinland-Pfalz	20,2	18,7	16,7	19,3	19,7	18,6
Saarland	20,8	18,9	17,0	20,7	19,3	16,1
Sachsen	16,4	14,6	16,2	16,8	14,0	14,0
Sachsen-Anhalt	16,7	14,3	14,3	15,7	14,0	12,8
Schleswig-Holstein	21,7	20,0	17,5	16,8	17,7	15,7
Thüringen	14,4	14,9	14,1	16,2	13,4	12,4
Deutschland	20,6	19,9	17,8	17,8	18,0	16,7

Quelle: Kultusministerkonferenz.

#### 4.4 Hochschulen

Nahezu ein Fünftel des Personals im Landesdienst ist im Hochschulbereich (einschl. Hochschulkliniken) tätig. In der Summe hat sich die Zahl der hauptberuflich Beschäftigten im Zeitraum 2000 bis 2009 von 422.000 auf 467.000, also um über 10 % erhöht. Die Entwicklung in den einzelnen Ländern verlief auch hier sehr unterschiedlich.

In Berlin und Sachsen-Anhalt ist die Zahl der Beschäftigten gesunken, und zwar um 4,3 % bzw. 3,5 %, in Bremen hingegen wurde die Zahl der Beschäftigten überaus kräftig, nämlich um 28 % aufgestockt. Auch in Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen wurde die Beschäftigung überdurchschnittlich ausgeweitet. Die Expansion im Hochschulwesen tritt noch deutlicher hervor, wenn man allein die Entwicklung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen Personals betrachtet. Im Bundesdurchschnitt ist die Zahl dieser Beschäftigten zwischen 2000 und 2009 um 37 % expandiert. Mit einer Steigerung um zwei Drittel liegt hier Baden-Württemberg, gefolgt von Brandenburg (55 %) und Thüringen

(50 %) an der Spitze. Allerdings war die Entwicklung in Baden-Württemberg auch Folge geänderter Zuordnungen.<sup>16</sup> In keinem Land wurde der Personalstand verringert, den geringsten Zuwachs weisen Sachsen-Anhalt (18 %), Rheinland-Pfalz (20 %) und Berlin (22 %) auf. Hingegen wurde die Zahl der nicht-wissenschaftlichen Beschäftigten (Verwaltungs-, technisches und sonstiges Personal) kräftig, von 213000 auf 166000 bzw. 22 % reduziert.

**Tabelle 18: Hauptberufliches Personal im Hochschulbereich nach Ländern**

	2000	2005	2009	Veränd. In % 2009/2000
Hauptberufliches Personal insgesamt				
Baden-Württemberg	61 021	62 121	73 184	19,9
Bayern	60 140	61 054	69 766	16,0
Berlin	31 610	29 433	30 242	-4,3
Brandenburg	4 903	5 057	5 892	20,2
Bremen	3 496	4 138	4 468	27,8
Hamburg	14 184	13 098	14 752	4,0
Hessen	32 645	33 307	34 904	6,9
Mecklenburg-Vorpommern	10 510	10 325	11 386	8,3
Niedersachsen	34 736	32 118	38 047	9,5
Nordrhein-Westfalen	81 611	82 536	89 681	9,9
Rheinland-Pfalz	15 835	16 726	18 278	15,4
Saarland	7 611	7 835	8 362	9,9
Sachsen	24 017	23 719	27 194	13,2
Sachsen-Anhalt	14 217	13 656	13 715	-3,5
Schleswig-Holstein	14 104	13 013	14 709	4,3
Thüringen	11 427	11 310	12 353	8,1
Zusammen	422 067	419 446	466 933	10,6
Hauptberufliches wissenschaftliches Personal				
Baden-Württemberg	32 846	37 128	54 351	65,5
Bayern	31 525	35 029	45 773	45,2
Berlin	18 248	19 258	22 215	21,7
Brandenburg	3 368	4 092	5 235	55,4
Bremen	2 952	3 456	3 943	33,6
Hamburg	7 824	8 609	10 661	36,3
Hessen	17 157	17 953	21 807	27,1
Mecklenburg-Vorpommern	4 131	4 281	5 348	29,5
Niedersachsen	17 394	19 132	22 581	29,8
Nordrhein-Westfalen	42 448	45 161	56 257	32,5
Rheinland-Pfalz	9 341	9 609	11 175	19,6
Saarland	3 423	4 054	4 318	26,1
Sachsen	12 374	13 711	15 730	27,1
Sachsen-Anhalt	5 921	6 579	6 991	18,1
Schleswig-Holstein	4 938	5 567	6 538	32,4
Thüringen	5 406	6 567	8 119	50,2
Zusammen	219 296	240 186	301 042	37,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

<sup>16</sup> Seit 2008 werden dort auch die Berufsakademien, die zur „Dualen Hochschule“ umgewandelt wurden, in der Hochschulstatistik nachgewiesen.

Die von Land zu Land teilweise stark differierenden Personalkostenbelastungen im Hochschulbereich hängen in erster Linie von der Zahl der Studierenden bzw. ihrer Relation zur Zahl der Einwohner ab. Sie ist in den Stadtstaaten fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer (Tabelle 17). An der Spitze liegt Bremen mit 47,1 Studierenden je 1.000 Einwohner, gefolgt von Hamburg (42,6) und Berlin (40,7); die geringste Studentendichte weisen Schleswig-Holstein (17,8) und Niedersachsen (18,2), Brandenburg (19,8) und Bayern (21,8) auf. Mit diesen Werten korrespondiert der Wanderungssaldo zwischen zu- und abwandernden Studierenden. Diese Bilanz zeigt, in welchem Umfang die Länder Bildungsleistungen für Studierende aus anderen Ländern erbringen. An der Spitze rangieren Berlin mit einem positiven Saldo von 24000 Studierenden, gefolgt von Hamburg (20400), während am Ende mit Werten in fünfstelliger Höhe Niedersachsen und Brandenburg stehen; Studierende aus diesen Ländern nehmen vielfach ihr Studium in den angrenzenden Stadtstaaten auf. Diese besondere Ausbildungsfunktion der Stadtstaaten ist zugleich eine wesentliche Legitimation dafür, dass ihre Ausgaben im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs mit einem besonderen Faktor (1,35) gewichtet werden.

Auch die Betreuungsrelationen (betreute Studenten je wissenschaftliche Kraft<sup>17</sup>) verursachen unterschiedliche Belastungen (Tabelle 19). Für die Studierenden ausgesprochen günstig sind – rein rechnerisch – die Verhältnisse in Baden-Württemberg, in Saarland und in Bayern, während die Relationen in Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen auf schlechtere Studienbedingungen hinweisen. Gegenüber 2000 haben sich die Betreuungsrelationen fast überall verbessert, obwohl die Studentendichte überall, zum Teil kräftig, gestiegen ist. Noch stärker hat sich die Zahl des wissenschaftlichen Lehrpersonals erhöht. Am stärksten war die Zunahme in den ostdeutschen Ländern. Allerdings beziehen sich die hier diskutierten Betreuungsrelationen nicht auf Vollzeitstellen, sondern auf die bloße Zahl des eingesetzten Personals. Doch auch die Entwicklung der Vollzeitäquivalente an den Hochschulen war positiv; ihre Zahl hat sich – folgt man der Personalstandsstatistik des Öffentlichen Dienstes – von 235.000 auf 381.000 erhöht. Augenscheinlich wurde diese Expansion außerhalb der Landeshaushalte finanziert, denn die Zahl der in den Haushaltsplänen der Länder finanzierten Stellen im Hochschulbereich ist im Zeitraum 2000 bis 2009 von 361.000 auf 340.000 gesunken.

---

<sup>17</sup> In der Statistik „Personal an Hochschulen“ (Fachserie 11, Reihe 4.4) wird auf die Zahl der Beschäftigten abgestellt, so dass sich in den dort ausgewiesenen Betreuungsrelationen die bloße Zahl der „Köpfe“ widerspiegelt. In den Daten, die in den „Nichtmonetären hochschulstatistischen Kennzahlen“ veröffentlicht werden (Fachserie 11, Reihe 4.3), sind die Beschäftigten auf Vollzeitäquivalente umbasiert worden; nicht enthalten sind darin die Beschäftigten, die aus Drittmitteln finanziert werden.

Vermeehrt wurden Beschäftigte im Hochschulbereich aus Drittmitteln<sup>18</sup> finanziert, deren Einwerbung in dieser Zeit rasant zugenommen hat, nämlich von 2,83 Mrd. Euro auf 5,35 Mrd. Euro (+89 %). In der gleichen Zeit sind die laufenden Grundmittel nur um 17 % erhöht worden.

Die regionalen Unterschiede in den Betreuungsrelationen sind auch Ausdruck der jeweiligen Hochschulart und Fächerkombinationen. An den Universitäten wird eine breitere – und entsprechend personal- und kostenintensive – Palette an Studienfächern angeboten. Auch ist der Personalschlüssel an den Fachhochschulen mit den höheren Lehrdeputaten in Rechnung zu stellen. An den Universitäten wird mehr Personal für Forschung und weniger für die Lehre eingesetzt. Besonders personalintensiv ist die Humanmedizin aufgrund der Leistungen im Krankenhausbereich. Die Betreuungsrelationen sind an den Fachhochschulen im Durchschnitt doppelt so hoch wie an den Universitäten (einschl. Humanmedizin).

**Tabelle 19: Studierende und Betreuungsrelationen nach Ländern**

	Studierende je 1000 Einw.		Betreuungsrelationen				
	2000	2 009	2000 1) Hochschulen ins- ges.	2009 1)	2009 2) Univers.	2009 3) Medizin	2009 FH
Baden-Württemberg	18,6	25,8	6	5,1	15	2,5	17
Bayern	17,0	21,8	6,8	6	14,4	2,4	24,3
Berlin	39,1	40,7	7,3	6,3	18,4	2,7	24,6
Brandenburg	12,7	19,8	9,8	9,5	21,3		25,8
Bremen	40,3	47,1	9	7,9	17,6		34,5
Hamburg	37,4	42,6	8,2	7,1	17,2	2,3	28,7
Hessen	24,9	30,7	8,8	8,5	19,6	3,7	29,3
Mecklenburg-Vorpommern	15,6	23,6	6,7	7,3	17,8	2,7	24,7
Niedersachsen	18,1	18,2	8,3	6,4	15,5	3	20,2
Nordrhein-Westfalen	28,1	28,5	11,9	9	22,4	3,2	27,3
Rheinland-Pfalz	20,3	27,3	8,8	9,8	22,6	3,1	26,2
Saarland	18,7	22,3	5,8	5,3	14,3	2,2	24,1
Sachsen	19,1	26,2	6,8	7	17,4	3	30,1
Sachsen-Anhalt	14,6	22,5	6,5	7,6	16	2,7	26,8
Schleswig-Holstein	14,8	17,8	8,4	7,7	17,9	2,2	35,9
Thüringen	16,4	22,3	7,4	6,5	15,1	2,2	27,9
Zusammen	21,9	25,9	8,2	7,0	15	2,5	24,3
1) Bezogen auf wiss. Personal insgesamt.							
2) Bezogen auf Vollzeitäquivalente, ohne Drittmittel, ohne Humanmedizin.							
3) Humanmedizin.							

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

<sup>18</sup> Bei den Drittmitteln handelt es sich um eingeworbene Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie der Lehre von den verschiedenen Stellen zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt gewährt werden. Nicht enthalten sind die Drittmittel von rechtlich selbständigen Instituten an den Hochschulen.

## 5 Deutschlands öffentlicher Dienst im europäischen Vergleich

Spätestens seit Erscheinen der ersten PISA-Studie ist in Deutschland ein verstärktes Interesse an international vergleichenden Studien, deren Ergebnisse in sog. „Rankings“ münden, festzustellen. Bezüglich der Staatstätigkeit herrscht in Deutschland vielfach die (gefühlte) Einschätzung vor, ihr Umfang, gemessen als Verhältnis von staatlichen und privatwirtschaftlichen Aktivitäten, sei vergleichsweise hoch. Insbesondere der öffentliche Dienst wird immer wieder als „aufgebläht“ kritisiert und mit dem Stigma der Unproduktivität belegt.

Vergleicht man den Umfang der Staatsausgaben in Deutschland mit anderen europäischen Ländern, so zeigt sich, dass Deutschland im unteren Bereich der Rangskala liegt.<sup>19</sup> Für den Durchschnitt der EU und des Euroraums wird eine Ausgabenquote von etwas über 50 % ausgewiesen, in Deutschland beträgt der Anteil 46,6 %. In allen größeren westeuropäischen Staaten liegt der Anteil bei über 50 %;<sup>20</sup> eine Ausnahme bildet Spanien. Auffällig ist der extrem niedrige Anteil in der (kleineren) Schweiz mit rund einem Drittel. Bei der Steuerquote sind die Unterschiede ebenfalls zum Teil beträchtlich, und Deutschland liegt auch hier im unteren Bereich. Im Jahre 2010 betrug die durchschnittliche Quote in der EU und im Euroraum 25,6 % bzw. 24,6 %, in Deutschland lediglich 22,9 %. Sehr viel höher als in Deutschland war die Steuerquote in Italien (28,8 %), Frankreich (25,6 %) und Großbritannien; an der Spitze lag Schweden mit 37,2 %.

Die Unterschiede in der Staatsquote sind weniger auf Differenzen in der staatlichen Wertschöpfung als im Umfang der staatlichen Transferaktivitäten zurückzuführen. Allerdings existiert auf europäischer Ebene keine detaillierte Statistik über den Umfang des Öffentlichen Dienstes in den jeweiligen Ländern. Die in dieser Expertise verarbeiteten Informationen basieren aus einer Auswertung verschiedener Statistiken, an erster Stelle die VGR, die für verschiedene staatliche Funktionsbereiche Daten bereitstellt. Möglich ist ein Vergleich für den Bereich „Staatliche Verwaltung, Militär und Sozialversicherung“ sowie für den Bildungssektor. Damit sind zentrale Bereiche staatlicher Tätigkeit abgedeckt.

Legt man die Beschäftigungsanteile in der staatlichen Verwaltung einschließlich Militär und Sozialversicherungen bezogen auf die Einwohnerzahl zugrunde, so trifft Deutschland inner-

<sup>19</sup> Alle Daten stammen aus der VGR von Eurostat.

<sup>20</sup> In Frankreich beträgt die Quote 56 %, im United Kingdom und in Italien knapp 51 %. In den skandinavischen Ländern liegt der Anteil traditionell höher, nämlich bei 53 % bis 55 %.

halb der Europäischen Union genau den Durchschnittswert (Tabelle 20). Innerhalb des Euroraums weist die Statistik für Deutschland mit 6,6 % sogar einen niedrigeren Anteil als der Durchschnitt (7,0 %) auf. Vor diesem Hintergrund kann von einem aufgeblähten Verwaltungsapparat in Deutschland kaum die Rede sein.

**Tabelle 20: Beschäftigung in der staatlichen Verwaltung in % der Einwohner<sup>1)</sup>**

	2000	2005	2007	2008	2009
Europäische Union	6,8	6,8	6,5	6,4	6,6
Euroraum	7,6	7,2	6,9	6,9	7,0
Belgien	9,4	9,8	9,7	9,6	9,6
Dänemark	6,1	5,9	5,7	5,6	5,5
Deutschland	7,3	6,9	6,7	6,5	6,6
Griechenland	8,5	8,5	9,0	8,8	8,8
Spanien	7,6	6,9	6,7	6,9	7,5
Frankreich	9,2	9,0	8,7	8,6	:
Italien	6,4	5,7	5,4	5,3	5,4
Niederlande	6,0	6,0	5,6	5,5	5,7
Polen	3,4	6,3	6,2	6,2	6,4
Portugal	6,6	7,1	6,4	:	:
Finnland	7,2	7,3	7,0	6,8	7,0
Schweden	6,4	5,8	5,9	5,4	5,4
Norwegen	7,0	6,3	6,2	6,1	6,3

1) Staatliche Verwaltung, Militär, Sozialversicherung, ohne Bildung, Gesundheit, Verkehr.

Quelle: Eurostat.

Besorgnis erregen muss vielmehr die Tatsache, dass auch im Bereich Erziehung und Unterricht sich Deutschland unterhalb des europäischen Durchschnitts bewegt. In der Europäischen Union waren zuletzt 6,8 % und im Euroraum 6,4 % aller Erwerbstätigen im Bildungssektor beschäftigt (Tabelle 21).<sup>21</sup> In Deutschland lag der Anteil bei 6,1 %. Von den größeren Volkswirtschaften wiesen nur Spanien und die Niederlande niedrigere Beschäftigungsanteile auf. Im Zeitablauf hat sich in Deutschland allerdings die Quote erhöht, mit 5,5 % im Jahre 2000 war sie noch deutlich niedriger. Deutschland hat also etwas aufgeholt.

<sup>21</sup> In dieser Abgrenzung werden auch private Einrichtungen erfasst.

**Tabelle 21: Beschäftigung im Bereich Erziehung und Unterricht in % aller Erwerbstätigen**

	2000	2005	2007	2008	2009
Europäische Union	6,6	6,7	6,6	6,6	6,8
Euroraum	6,2	6,2	6,2	6,2	6,4
Belgien	7,7	8,0	7,9	7,9	8,0
Dänemark	7,3	7,4	6,9	6,9	7,4
Deutschland	5,5	5,8	5,9	5,9	6,1
Griechenland	5,9	6,5	6,5	6,4	6,5
Spanien	5,2	5,1	5,1	5,2	5,6
Frankreich	7,4	7,1	7,1	7,0	:
Italien	6,8	6,6	6,5	6,4	6,4
Niederlande	4,8	5,3	5,3	5,3	5,4
Polen	6,1	7,8	7,4	7,4	7,6
Portugal	5,7	5,8	6,1	:	:
Finnland	6,6	6,7	6,5	6,3	6,5
Schweden	8,7	9,8	9,8	9,7	9,8
Norwegen	7,6	7,7	7,3	7,2	7,4

Quelle: Eurostat

Die unterdurchschnittliche Bedeutung des Erziehungs- und Unterrichtswesens in Deutschland kommt auch in statistischen Auswertungen des Statistischen Bundesamtes zum Ausdruck.<sup>22</sup> Während dort für Deutschland das Schüler-Lehrkräfte-Verhältnis im Primarbereich mit 17,4 angegeben wird, sind es im OECD-Durchschnitt 16 Schüler je Lehrkraft. Im Sekundarbereich waren es in Deutschland 15,1 und im Durchschnitt der OECD 13,5. Allein im Tertiärbereich, also primär an den Hochschulen, weist Deutschland mit 11,5 niedrigere Relationen als der OECD-Durchschnitt (15,7) auf.

Entsprechende Differenzen zeigen sich bei den Bildungsausgaben pro Kopf der Schüler bzw. Studierenden. Im Primarbereich gab Deutschland 2008 je Schüler 4.800 Euro aus, im OECD-Durchschnitt standen 5800 Euro, also über ein Fünftel mehr zu Buche (Tabelle 22). In den finanzstarken Ländern Baden-Württemberg und Hessen lagen die Ausgaben im Primarbereich um nahezu ein Fünftel unter dem Durchschnitt, in Nordrhein-Westfalen, das nun zu den Nehmerländern im Länderfinanzausgleich zählt, beträgt der Rückstand sogar ein Viertel. Allein in Hamburg waren die Ausgaben höher als der Durchschnitt.

<sup>22</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2011.

**Tabelle 22: Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Schüler in Euro**

	Primarbereich	Sekundarbereich I	Sekundarbereich II	
			allgemein	beruflich
Baden-Württemberg	4 700	6 000	6 700	10 100
Bayern	5 200	6 600	6 900	11 000
Berlin	5 600	7 100	7 000	9 700
Brandenburg	4 600	6 600	6 700	9 700
Bremen	5 000	5 900	6 000	9 700
Hamburg	6 000	7 300	6 800	10 000
Hessen	4 800	6 300	5 900	11 000
Mecklenburg-Vorpommern	5 100	7 100	5 500	8 100
Niedersachsen	4 600	5 900	6 000	11 100
Nordrhein-Westfalen	4 300	5 300	6 300	10 700
Rheinland-Pfalz	4 800	5 600	7 500	9 900
Saarland	4 500	5 500	5 500	9 400
Sachsen	5 200	7 400	7 200	8 300
Sachsen-Anhalt	5 500	8 400	6 900	8 400
Schleswig-Holstein	4 700	5 400	6 100	10 100
Thüringen	5 700	8 300	8 600	9 300
Deutschland	4 800	6 100	6 500	10 200
OECD-Durchschnitt	5 800	6 900	6 700	7 500

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Im Sekundärbereich I errechnen sich 6.100 Euro pro Schüler in Deutschland und 6.900 Euro im OECD-Durchschnitt. Hier geben einige Länder zum Teil deutlich mehr aus als der OECD-Durchschnitt, allen voran Sachsen-Anhalt und Thüringen, aber auch Hamburg, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern. Im Sekundärbereich II sind die Unterschiede an den allgemeinbildenden Schulen geringer, hier wendeten die deutschen Länder je Schüler 6.500 Euro, der OECD-Durchschnitt indes 6.700 Euro auf. Auffällig sind hier die niedrigen Ausgaben im Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und auch Hessen. Einzig in der beruflichen Bildung waren in Deutschland die Ausgaben, und zwar deutlich höher. An der Spitze liegen hier Niedersachsen, Bayern und Hessen.

**Tabelle 23: Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Schüler in Euro**

	Primarbereich	Sekundarbereich I	Sekundarbereich II	
			allgemein	beruflich
Baden-Württemberg	4 700	6 000	6 700	10 100
Bayern	5 200	6 600	6 900	11 000
Berlin	5 600	7 100	7 000	9 700
Brandenburg	4 600	6 600	6 700	9 700
Bremen	5 000	5 900	6 000	9 700
Hamburg	6 000	7 300	6 800	10 000
Hessen	4 800	6 300	5 900	11 000
Mecklenburg-Vorpommern	5 100	7 100	5 500	8 100
Niedersachsen	4 600	5 900	6 000	11 100
Nordrhein-Westfalen	4 300	5 300	6 300	10 700
Rheinland-Pfalz	4 800	5 600	7 500	9 900
Saarland	4 500	5 500	5 500	9 400
Sachsen	5 200	7 400	7 200	8 300
Sachsen-Anhalt	5 500	8 400	6 900	8 400
Schleswig-Holstein	4 700	5 400	6 100	10 100
Thüringen	5 700	8 300	8 600	9 300
Deutschland	4 800	6 100	6 500	10 200
OECD-Durchschnitt	5 800	6 900	6 700	7 500

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Auch wenn Deutschland in den vergangenen Jahren aufgeholt hat, besteht noch Nachholbedarf, soll der Durchschnitt erreicht werden. Legt man die Messlatte höher, dann sind zusätzliche Mittel in beträchtlicher Größenordnung erforderlich. Anstrengungen sind auch erforderlich, um die alterungsbedingten Unterschiede aufzufangen. In Deutschland ist das Lehrpersonal dramatisch älter als in den anderen Ländern der OECD.<sup>23</sup>

## 6 Ein vorläufiges Fazit

Seit langer Zeit dienen in Deutschland angebotspolitische Denkmuster als Blaupause für die Politik. Ein hoher Staatsanteil hemme das Wachstum; die Steuerbelastung sei zu hoch und verhindere ein Mehr an Investitionen und Beschäftigung; niedrigere Sozialausgaben, mehr Deregulierung und die Privatisierung staatlicher Leistungen würden die Antriebskräfte des Systems stärken. Tatsächlich ist in all den Jahren der Anteil der Staatsausgaben am BIP gesunken, in wirtschaftlich besseren Zeiten rascher als in wirtschaftlich schlechten Zeiten. Im Zuge der jüngsten Krise ist der Anteil allerdings in die Höhe geschneit, einmal aufgrund der staatlichen Ankurbelungsmaßnahmen, vor allem aber deshalb, weil die gesamtwirtschaftliche

<sup>23</sup> Im Primarbereich ist knapp die Hälfte des Personals in Deutschland älter als 50 Jahre, im OECD-Durchschnitt liegt der Anteil bei 30 %. Im Sekundarbereich I sind die Verhältnisse ähnlich: In Deutschland sind 52 % älter als 50 Jahre, im OECD-Durchschnitt 33 %.

Bemessungsgrundlage abgesackt war. Die umfangreichen Steuersenkungen der Jahre 2001 bis 2005 hatten den Druck zu Einsparungen auf der Ausgabenseite massiv erhöht. Die Entwicklung im öffentlichen Dienst war ein bedeutsamer Grund für den Rückgang der Staatsausgaben bis 2008; der Anteil der Personalausgaben ist von 9,1 % zu Beginn der 90er Jahre auf 7,3 % im Jahre 2007 gesunken, danach leicht gestiegen. Nicht nur ist die Zahl der Beschäftigten deutlich verringert worden, auch blieben die Einkommenssteigerungen – als Ausgleich für die Arbeitsplatzsicherheit für die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst – hinter denen der Gesamtwirtschaft zurück.

Von 1991 bis 2010 ist die Zahl der Beschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden um über 30 % oder 1,6 Mill. gesunken. Der Rückgang in den Kernhaushalten ging einher mit einer kräftigen Zunahme im sog. Mittelbaren öffentlichen Dienst; dort werden vor allem die aus der Kernhaushalten ausgegliederten Einrichtungen verbucht. Dabei handelt es sich nicht nur um Wirtschaftsunternehmen und Krankenhäuser, auch Hochschulen wurden in zunehmendem Maße ausgegliedert. Fasst man beide Bereiche zusammen, errechnet sich ein Rückgang der Zahl der Beschäftigten um 18 %. Gedämpft wurde die Entwicklung durch einen starken Zuwachs der Teilzeitbeschäftigung; inzwischen ist fast ein Drittel aller Stellen mit Teilzeitkräften besetzt; ihr Anteil hat sich fast verdoppelt. Stellt man auf den politisch motivierten „diskretionären“ Stellenabbau ab, so muss der Sondereffekt der „Friedensdividende“ nach dem Fall der Mauer, also die starke Verringerung des militärischen und zivilen Personals in der Bundeswehr, ausgeklammert werden. Unter Berücksichtigung dieses Effekts errechnet sich ein Rückgang der Zahl der Beschäftigten um 11 %.

In der Unterteilung nach Aufgabenbereichen zeigt sich, dass im Bereich der Allgemeinen Dienste allein in der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Zahl der Beschäftigten zugenommen hat. Im Rechtsschutz ist sie konstant geblieben, in der Politischen Führung und zentralen Verwaltung wie auch in der Finanzverwaltung gesunken. In der Summe hat sich das Angebot dieser Verwaltungsleistungen verringert, bezogen auf die Zahl der Einwohner errechnet sich ein Rückgang um einen Prozentpunkt bzw. über 6 %. Immer wieder war von einem „aufgeblähten“ Öffentlichen Dienst die Rede. Vergleicht man indes den Umfang der staatlichen Verwaltung in Deutschland mit anderen europäischen Ländern, so erweist sich diese Einschätzung als Vorurteil – je nach räumlicher Abgrenzung liegt Deutschland im Durchschnitt bzw. unterhalb des Durchschnitts.

Auch im personalintensiven Schulbereich ist die Zahl aller Beschäftigten reduziert worden (-7 %), wobei die Zahl der betreuten Schüler ebenfalls, allerdings nur um 1 % gesunken ist. Die Zahl der Lehrer ist per Saldo leicht, um 1 % gestiegen. Der Indikator Schüler-Lehrer-Relation weist darauf hin, dass sich an den Schulen die Versorgungssituation über all die Jahre nur wenig verbessert hat. Die Arbeitsbelastung der Lehrer wurde größer, die Stundendeputate wurden erhöht. Im internationalen Vergleich hat das deutsche Bildungswesen immer wieder schlechte Noten bekommen, die personelle Ausstattung an den Schulen ist ein wesentlicher Grund hierfür. Etwas günstiger – auch im internationalen Vergleich – sind die Verhältnisse an den Hochschulen, hier haben sich die Betreuungsrelationen trotz stark steigender Zahl der Studierenden etwas verbessert. Dies gilt sowohl für die Universitäten als auch für die Fachhochschulen, die freilich ungünstigere Relationen aufweisen als die Universitäten. Die Zahl der Beschäftigten an den Hochschulen ist im Zeitablauf merklich gestiegen, obwohl die Länder weniger Stellen finanziert haben. Vermehrt wurden Drittmittel eingeworben und zur Personalverstärkung eingesetzt. Auch in der Betreuung im frühkindlichen Bereich hat – wenn auch sehr spät – eine Entwicklung zum Besseren eingesetzt, dennoch besteht hier ein riesiger Nachholbedarf.

Mit dem Stellenabbau im Öffentlichen Dienst einher ging eine besorgniserregende Verschlechterung der Altersstruktur der Beschäftigten. Dies führte dazu, dass die Zahl der Versorgungsempfänger stetig zugenommen hat. Vielfach wurde der altersbedingte Ersatzbedarf nicht mehr durch die Einstellung jüngerer Mitarbeiter gedeckt und das altersbedingte Fluktuationspotential zum Stellenabbau verwendet. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in Deutschland das Lehrpersonal sehr viel älter ist als in anderen Ländern. Selbst wenn es vielfach wünschenswert ist, dass die Erfahrungen der Älteren für den Arbeitsprozess nützlich sind, kann überaltertes Personal vor allem im Erziehungswesen auch einen Hemmschuh für qualifizierte Aktivitäten darstellen, denn immer weniger neues Wissen fließt in den Unterricht ein, immer geringer wird die Belastungsfähigkeit der Lehrer und Erzieher.

Ein besonderes Augenmerk wurde in der Untersuchung auf die Entwicklung in den einzelnen Ländern gelegt, denn die Personalpolitik gehört zu den wenigen Parametern, die von den Ländern politisch gesteuert werden können. Ein einzelnes Land kann auf die Einnahmenseite so gut wie keinen Einfluss nehmen, und die institutionellen Festlegungen auf der Ausgabenseite (kommunaler Finanzausgleich) lassen auch hier nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Selbst in der Personalpolitik sind die Länder nicht völlig frei, da sie für die Verwaltungstätig-

keit einen bestimmten (Mindest-)Umfang an personellen Ressourcen, beispielsweise in der Finanzverwaltung, einsetzen müssen. Hierfür erhalten sie Mittel aus der Umsatzsteuerverteilung.

Im Bereich der Allgemeinen Dienste (Politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung) lässt sich durchaus eine – in Abhängigkeit von der Finanzlage – unterschiedliche Reaktionsweise der Länder feststellen. Dort, wo der Handlungsdruck besonders groß war, nämlich in Ostdeutschland, Berlin oder auch Bremen, fiel der Abbau überaus deutlich aus. In den anderen Ländern lässt sich kaum ein systematischer Unterschied in der Personalpolitik zwischen finanzstärkeren und -schwächeren Ländern ausmachen. In den ostdeutschen Ländern bestand in all den Jahren Anpassungsdruck, weil hier der Personalstand gemessen an den westdeutschen Verhältnissen weit überhöht war. Zwischen Größe (Einwohnern) des Landes und Personalausstattung im Landesdienst besteht kein erkennbarer Zusammenhang. Allenfalls im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung kann eine solche Tendenz festgemacht werden.

Die Indikatoren im schulischen Bereich deuten auf eine große regionale Bandbreite in der Versorgung hin. Aufgrund der geringeren Schülerzahlen liegen die ostdeutschen Länder, allen voran Thüringen und Sachsen-Anhalt, an der Spitze, wobei sich in allen Ländern mit Ausnahme Hamburgs im Zeitablauf die Betreuungsrelationen etwas verbessert haben. Die Länder haben zumeist darauf verzichtet, das Lehrpersonal im gleichen Umfang den rückläufigen Schülerzahlen anzupassen. Dennoch erscheinen die inzwischen erreichten Relationen noch immer zu hoch. Dies gilt erst recht, wenn man internationale Maßstäbe anlegt.

Die von Land zu Land stark differierenden Personalausgaben im Hochschulbereich sind in erster Linie Ausdruck der unterschiedlichen „Studentendichte“. Sie ist in den Stadtstaaten fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer. Die regionalen Unterschiede in den Betreuungsrelationen sind auch Ausdruck der jeweiligen Hochschulart und Fächerkombinationen. Sie deuten darauf hin, dass die Verhältnisse an den westdeutschen Hochschulen tendenziell günstiger sind als an den ostdeutschen. Der jüngste, von den staatlichen Instanzen völlig unterschätzte Ansturm auf die Hochschulen, hervorgerufen durch die Reform der gymnasialen Oberstufe, die 2011 zwei Abiturjahrgänge gleichzeitig hervorgebracht hat, hat sich in dieser Untersuchung noch nicht niedergeschlagen.

## 7 Perspektiven

Nach der Wiedervereinigung sind vom öffentlichen Sektor destabilisierende Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ausgegangen. Gründe für die zum Teil massiven Einsparungen im öffentlichen Dienst waren zunächst der Personalüberhang in den ostdeutschen Ländern und Gemeinden, die „Friedensdividende“ im militärischen Bereich sowie die anhaltend angespannte Finanzlage auf allen Haushaltsebenen, die teils durch die schwache Wirtschaftsentwicklung, teils durch die Restriktionen im Zuge von „Maastricht“, vor allem aber durch die umfangreichen Steuersenkungen verursacht worden waren. Die vergleichsweise niedrigen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst vermochten den Stellenabbau nicht zu bremsen.

Umso mehr stellt sich die Frage nach den Perspektiven für die nächsten Jahre. Im Mittelpunkt steht dabei, wie groß der Bedarf an Leistungen ist, die der öffentliche Dienst erbringt. Festlegungen über den Bedarf an öffentlichen Gütern sind aber nicht unproblematisch. Bei öffentlichen Gütern tritt an die Stelle des Marktmechanismus der politisch-administrative Entscheidungsprozess. Dieser Prozess ist mit dem Problem konfrontiert, dass der Bedarf an öffentlichen Gütern eine kaum objektivierbare Größe ist, so dass operationalisierbare Maßstäbe nur schwer zu finden sind. Schon die Begründung von Bedarfskriterien und die Bedarfssetzung in Form von Richtwerten, Ausstattungsnormen etc. sind politisch motiviert. Letztlich bestimmen Finanzierungsmöglichkeiten, (Gruppen-)Interessen und die dahinter stehenden Machtverhältnisse sowohl Umfang als auch Struktur des für erforderlich gehaltenen Bedarfs. Zwar gibt es auch Erklärungen, die mit Nutzenmaximierungskalkülen staatlicher Bürokratien oder Bürokraten arbeiten. Danach hat die Personalausstattung – zumindest von einem gewissen Umfang an – weniger mit der konkreten Aufgabenerledigung als damit zu tun, dass das Bestandssicherungsinteresse der Institution (Ministerium, Abteilung) sowie die persönlichen Interessen der Bürokraten im Vordergrund stehen. Dieser „bürokratiethoretische“ Ansatz trifft allerdings, wenn überhaupt, nur auf einen Teil der Administration zu, nämlich dort, wo eine ausdifferenzierte Hierarchie existiert; Schulen und Hochschulen bleiben wegen ihrer schwach ausgebildeten Aufstiegsleitern außen vor. Gegen diesen Ansatz spricht auch die beobachtete Varianz in den verschiedenen Aufgabenbereichen.

Gemessen am Status quo besteht in den kommenden Jahren ein hoher Ersatzbedarf im öffentlichen Dienst. Dies ist auf die Überalterung zurückzuführen. Bund, Länder und Gemeinden werden es sich nicht wie in den vergangenen Jahren erlauben können, frei werdende Stellen nicht wiederzubesetzen und den Bestand an Stellen weiter zu verringern. Nach überschlägigen

Schätzungen<sup>24</sup> scheiden in den nächsten Jahren altersbedingt bis zu 140.000 Beschäftigte bzw. 3 % aller Bediensteten pro Jahr aus: Im Jahre 2012 sind es rund 70.000, bis 2015 erhöht sich die Summe jährlich um 20.000, ehe sich der Anstieg spürbar – zunächst auf 3.000 bis 4.000 pro Jahr, später auf 1.000 – verringert; in 15 Jahren dürfte der Höhepunkt erreicht sein. Das Qualifikationsniveau der Ersatz Einstellungen wird hoch sein: Etwa 30 % der ausscheidenden Bediensteten waren im höheren Dienst, der in der Regel eine akademische Ausbildung erfordert, beschäftigt. Weit über die Hälfte war im gehobenen Dienst tätig, der ebenfalls eine qualifizierte Ausbildung (z.B. Fachhochschule) voraussetzt. Über ein Viertel aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind Lehrer. Ihr Ersatzbedarf schlägt 2012 mit 18.000 Vollzeiteinheiten zu Buche und steigt bis 2015 auf 33.000.

Soll der Status quo im Personalstand gehalten werden, so würde der Staat zunächst Mittel einsparen, da die Einkommen der neu eingestellten und jüngeren Beschäftigten bedeutend niedriger sind. Allerdings treten im Fall der Beamten die Versorgungsleistungen hinzu; sie sind unmittelbar aus den öffentlichen Haushalten zu zahlen. Sie werden in den nächsten Jahren stark expandieren, denn die Zahl der Versorgungsempfänger bei Bund, Ländern und Gemeinden (einschl. mittelbarer Dienst) wird – folgt man den Versorgungsberichten des Bundes<sup>25</sup> – von 1,06 Mill. im Jahre 2010 auf 1,5 Mill. zunehmen. Diese Entwicklung ist Folge der Personalverstärkungen von Mitte der 60er Jahre bis Ende der 70er Jahre. Wie stark die Versorgungsausgaben letztlich steigen, hängt auch von der Tarifentwicklung im Öffentlichen Dienst ab. Die starke Zunahme der Teilzeitbeschäftigung mindert aber die Ausgaben, denn es erhöht sich zwar die Zahl derer, die Versorgungsbezüge erhalten, doch ist damit nicht eine entsprechende Zunahme der Versorgungsausgaben verbunden.

Nur schwer zu beantworten ist die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang zusätzliche Stellen im Öffentlichen Dienst geschaffen werden müssen. In den Allgemeinen Diensten mag die Notwendigkeit zusätzlicher Stellen eher geringer sein als anderswo. Dies legen auch die internationalen Vergleichsdaten nahe. Allerdings sind in der Finanzverwaltung und auch im Polizeidienst vielfach Klagen über eine zu geringe Personalausstattung zu hören. So wurde

---

<sup>24</sup> Die Basis bildet die aktuelle Alterspyramide der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst (Personalstandsstatistik 2010, Tabelle 2.4).

<sup>25</sup> Im Dritten Versorgungsbericht der Bundesregierung findet sich eine umfassende Vorausschätzung der Zahl der Versorgungsempfänger im Öffentlichen Dienst. Allerdings stammt er aus dem Jahre 2005. Der Vierte Versorgungsbericht der Bundesregierung wurde 2009 veröffentlicht und bestätigte im Wesentlichen die Ergebnisse für den Bund. Für die Länder und Gemeinden wurden keine neuen Ergebnisse vorgestellt. Auf der Ebene der Länder haben bisher Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Brandenburg, Berlin Versorgungsberichte oder zumindest statistische Bestandsaufnahmen/prognostische Modellrechnungen und Darstellungen der Beamtenversorgung veröffentlicht.

in den jüngsten Koalitionsverhandlungen in Berlin die Schaffung zusätzlicher Stellen im Polizeidienst vereinbart. In der Steuerverwaltung wird immer wieder darauf verwiesen, dass mehr Sachbearbeiter und Steuerprüfer mehr Steuern eintreiben und die Steuerrückstände verringern könnten. Die Frage, ob zusätzlicher Bedarf besteht, soll hier hilfsweise so beantwortet werden, dass für die einzelnen Länder als Bedarfsmaßstab der Durchschnitt aller Länder (je 1.000 Einwohner) gewählt und in den „Defizitländern“ die Differenz zwischen Durchschnitt und Ist berechnet wird. Bei diesem Vorgehen ergibt sich in der Finanzverwaltung ein Zusatzbedarf von 4.500 Vollzeitstellen. Im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung errechnet sich ein Fehlbestand von 24.000 Stellen.

Im Bereich der Schulen bietet sich dieses Vorgehen nicht an, da hier den Ländern in allen Untersuchungen allgemein eine Unterversorgung attestiert wird. Deswegen wird auf die Ergebnisse des internationalen Vergleichs zurückgegriffen und als Maßstab der OECD-Durchschnitt bzw. der EU-Durchschnitt gewählt. Der Vergleich mit der OECD basiert auf den Schüler-Lehrer-Relationen im Primar- und Sekundarbereich: Im Primarbereich beträgt das deutsche „Defizit“ 9 %, im Sekundarbereich 12 %. Wählt man als Bedarfsmaßstab den EU-Durchschnitt, so dient als Kriterium die Beschäftigtenzahl im Bildungswesen in % aller Erwerbstätigen. In diesem Falle errechnet sich ein Fehlbestand von 11 %, also eine Größenordnung, die den OECD-Werten etwa entspricht. Dies bedeutet: Im Bildungssektor fehlen rund 55.000 Lehrkräfte, legt man den Status quo zugrunde. Allerdings muss sich Diskussion um den Bedarf mit der Frage auseinandersetzen, wie sich die Zahl der Schüler in den einzelnen Schularten künftig entwickeln wird und ob pädagogische Verbesserungen oder Verschlechterungen, also höhere oder niedrigere Betreuungsrelationen angestrebt werden.<sup>26</sup> In den nächsten Jahren wird die Zahl der Schüler spürbar sinken, so dass es von dieser Seite weiterhin zu Entlastungen kommt. In Anbetracht der defizitären Ausgangslage sollte zumindest diese Entwicklung genutzt werden, die Betreuungsrelationen spürbar zu verbessern, d.h. die demografisch bedingte „Bildungsrendite“ sollte auf keinen Fall der Haushaltskonsolidierung unterworfen werden.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Dabei geht es beispielsweise auch um die Frage, wie Barrieren für ein diskriminierungsfreies gemeinsames Lernen von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen abgebaut werden können. Hierzu gibt es sicher viele Ansatzpunkte. Nicht vorstellbar ist, dass ein wirksamer Schritt ohne eine Intensivierung des Einsatzes von pädagogischen Kräften möglich ist.

<sup>27</sup> Im Juni 2011 hat die Kultusministerkonferenz (KMK) eine Modellrechnung zum Lehrereinstellungsbedarf und -angebot veröffentlicht. Allerdings bleiben Annahmen und Methoden der Berechnungen im Dunkeln, da es sich wohl lediglich um einen Zusammentrag der in den einzelnen Ländern erarbeiteten Prognosen handelt, die auf keinen einheitlichen, sondern länderspezifischen Grundlagen beruhen.

Erheblicher Nachholbedarf besteht bei der Kinderbetreuung. Bund, Länder und Kommunen waren im Jahre 2007 übereingekommen, bundesweit bis 2013 für 35% der Kinder unter drei Jahren ein Angebot zur Kindertagesbetreuung zu schaffen. Das Ende 2008 in Kraft getretene Kinderförderungsgesetz (KiföG) sieht zudem ab 2013 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres vor. Vor diesem Hintergrund hat das Statistische Bundesamt in einer Modellrechnung versucht, den zusätzlichen Betreuungsbedarf für Kinder unter drei Jahren in den einzelnen Ländern zu ermitteln.<sup>28</sup> Überträgt man diese Ergebnisse auf die Beschäftigung, so errechnet sich ein zusätzlicher Bedarf in einer Größenordnung von nahezu 50.000 Stellen. Rund ein Drittel der Betreuungseinrichtungen werden von den Kommunen betrieben, so dass sich für den öffentlichen Dienst ein zusätzlicher Bedarf von 16.000 Stellen ergibt.

In der Addition aller Aufgabenbereiche steht in den nächsten Jahren ein zusätzlicher Bedarf bei Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von nahezu 100.000 Stellen. Dieser Bedarf wird und kann nicht innerhalb kurzer Zeit realisiert werden. So zeichnen sich schon jetzt – in unterschiedlicher regionaler Ausprägung – insbesondere bei den Lehrern und Erziehern personelle Engpässe ab. Die Chancen, dass dieser Bedarf kurzfristig gedeckt werden kann, sind eher gering, da gerade an den Schulen der Ersatzbedarf enorm steigt, doch die Ausbildung von Lehramtsanwärtern, obwohl die drohende Fehlentwicklung seit langem bekannt ist, weit hinter dem Bedarf zurückbleibt. Aufgrund der aktuell rasant gestiegenen Zahl der Studienanfänger besteht auch an den Hochschulen vor allem sehr kurzfristig Handlungsbedarf. Er kann in dieser Fristigkeit nicht befriedigt werden. Auf längere Sicht werden sich die Länder einer deutlich besseren finanziellen Ausstattung der Hochschulen nicht entziehen können. Bisher waren auch die Hochschulen von Ausgabekürzungen in den Länderhaushalten betroffen, trotz aller politischen Bekundungen über die Bedeutung von Bildung und Wissenschaft für die wirtschaftliche Entwicklung. Die Hochschulen sahen sich gezwungen, diese Mindereinnahmen über die verstärkte Einwerbung von Drittmitteln zu kompensieren. Mit diesen Mitteln wurde der Beschäftigungszuwachs im Hochschulbereich finanziert.

Es liegt nahe, dass sich in Anbetracht der finanzpolitischen Rahmenbedingungen die Frage der Finanzierbarkeit einer notwendigen Beschäftigungsausweitung im Öffentlichen Dienst

---

<sup>28</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Modellrechnung zum Ausbaubedarf bei Kindertagesbetreuung in den Ländern bis 2013, Pressemitteilung Nr. 158 vom 3.5.2010.

stellt. Vor dem Hintergrund der kürzlich in der Verfassung etablierten Schuldenbremse und der geplanten Schritte hin zum Schuldenabbau insbesondere in den Länderhaushalten ist für die kommenden Jahre eher mit einer restriktiven Haushaltspolitik zu rechnen. Genau dies wäre aber ein falscher Ansatz. Ein solches Vorgehen negierte in sträflicher Weise die Ursachen, die zur sog. Eurokrise geführt haben. Diese Krise ist nicht allein eine Staatsschuldenkrise, sondern in erster Linie eine Krise hervorgerufen durch die gewaltigen wirtschaftlichen Ungleichgewichte. Nicht nur die Leistungsbilanzdefizite stellen gravierende Fehlentwicklungen dar; gleiches gilt – mit umgekehrten Vorzeichen – für den riesigen deutschen Leistungsbilanzüberschuss. Überschuss- wie Defizitländer müssen gemeinsam zum Abbau der Ungleichgewichte beitragen. Für Deutschland bedeutet dies, dass eine expansive Politik vonnöten ist, um die Binnennachfrage zu stärken und die Exportlastigkeit zu verringern. Und hierzu muss die Finanzpolitik ihren Beitrag leisten. Dem steht aber die Schuldenbremse entgegen.

Völlig unangebracht in der derzeitigen Situation sind die Pläne zur Senkung der Steuern. Geplant ist ein Entlastungsvolumen von 6,1 Mrd. Euro. Die Kosten einer Aufstockung des Öffentlichen Dienstes um 100.000 Vollzeitäquivalente<sup>29</sup> betragen rund 5,5 Mrd. Euro.<sup>30</sup> Die Erfahrungen sprechen dafür, dass die Steuersenkungen gesamtwirtschaftlich teilweise verpuffen, da ein gewichtiger Teil der Entlastungen in die Ersparnis fließen dürfte. Ein merklich expansiverer Einfluss auf die Einkommens- und Konsumententwicklung sowie auf den Arbeitsmarkt ginge indes von einer Ausweitung des Öffentlichen Dienstes aus. Positive Wirkungen wären auch für das Wirtschaftswachstum zu erwarten: Inzwischen hat sich die Einschätzung etabliert, dass Bildungsausgaben eine wichtige Rolle für die Ausprägung von Humankapital spielen und qualifiziertes Humankapital wiederum eine fundamentale Voraussetzung für Wachstum ist. Ähnliches gilt für die institutionalisierte Kinderbetreuung, die für die Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern unabdingbar ist und somit ebenfalls förderlich für eine gedeihliche Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft ist.

Schließlich sind auch Fragen der föderalen Aufgabenverteilung und Finanzmittelverteilung angesprochen. Höhere Anforderungen an das Bildungssystem und die staatliche Verwaltung

---

<sup>29</sup> Im Jahre 2010 beliefen sich gemäß der vierteljährlichen Kassenergebnisse die Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in deren Kernhaushalten auf 175,5 Mrd. Euro. Die Beschäftigtenstatistik weist in dieser Abgrenzung 3,165 Mill. Vollzeitäquivalente aus, so dass sich pro Vollzeitbeschäftigten Personalausgaben in Höhe von rund 55000 Euro jährlich errechnen.

<sup>30</sup> Im Jahre 2010 beliefen sich gemäß der vierteljährlichen Kassenergebnisse die Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in deren Kernhaushalten auf 175,5 Mrd. Euro. Die Beschäftigtenstatistik weist in dieser Abgrenzung 3,165 Mill. Vollzeitäquivalente aus, so dass sich pro Vollzeitbeschäftigten Personalausgaben in Höhe von rund 55000 Euro jährlich errechnen.

treffen in erster Linie die Länder, die aber durch das Wirken der Schuldenbremse ihr Augenmerk auf den Defizitabbau richten müssen. Für personelle Aufstockungen in den genannten Sektoren werden die verfügbaren Mittel kaum ausreichen. Wenn aber ein Ungleichgewicht in der Aufgabenverteilung und -erfüllung entsteht, muss ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden. Eine dauerhafte Lösung könnte darin bestehen, die Umsatzsteueranteile zugunsten der Länder zu verändern. Für die Gemeinden stellt sich derzeit nicht die Frage, ob der Ausbau der Kinderbetreuung durch Änderungen in der föderalen Mittelverteilung abgesichert werden muss, beteiligt sich der Bund doch nicht unerheblich an diesem Vorhaben, auch wenn dies verfassungsmäßig ein hoch sensibles Gebiet ist. Ob darüber hinaus die Gemeinden von finanziellen Engpässen bedroht sind, hängt in erster Linie von der wirtschaftlichen Entwicklung ab, denn das Gemeindefinanzsystem ist wegen der Dominanz der Gewerbesteuer höchst konjunkturanfällig. Die Institutionalisierung der Schuldenbremse lässt befürchten, dass die Länder versuchen werden, ihren Konsolidierungsdruck an die Gemeinden weiterzuleiten, indem sie die Mittelzuführung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kürzen.

## Tabellenanhang

Tabelle 1 Anhang

## Beschäftigte des Bundes, der Länder und der Gemeinden nach Aufgabenbereichen

Jahr (Stichtag 30.6.)	Insgesamt	Allgemeine Dienste						Bildungswesen				Soziale Sicherung		Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung		Wohnungs- wesen, komm. Gemeinschafts- dienste	Ernährung, Land- wirtschaft und Forsten	Energie- und Wasser, Gewerbe	Verkehr und Nachrichten	Wirtschafts- unter- nehmen
		zusammen	Politische Führung, zentrale Verwaltung	Verteidi- gung	Öffentliche Sicherheit	Rechts- schutz	Finanz- verwaltung	zusammen	darunter			zusammen	dar.Tages- einrichtungen für Kinder	zusammen	darunter Kranken- häuser					
									Schulen	Hochschulen zu- sammen	darunter Kliniken									
<b>in 1000</b>																				
1991	5 220	1 802	487	463	422	181	250	1 620	1 019	427	138	490	181	696	493	223	38	33	135	183
1992	5 171	1 767	463	433	424	186	261	1 612	1 010	432	154	490	172	673	501	234	41	28	139	187
1993	4 998	1 750	451	406	436	191	267	1 571	985	427	167	447	154	634	480	224	38	28	129	176
1994	4 866	1 755	460	378	446	196	275	1 543	965	425	166	421	154	603	450	235	35	30	121	123
1995	4 735	1 713	442	350	450	197	274	1 542	963	431	170	403	148	556	408	228	33	27	118	115
1996	4 635	1 690	430	340	450	196	273	1 546	965	439	179	383	142	517	373	223	32	27	113	105
1997	4 544	1 665	416	336	447	197	270	1 537	959	438	179	370	136	489	356	219	31	25	108	101
1998	4 460	1 647	410	329	443	197	268	1 512	952	426	173	356	131	474	340	211	30	31	104	95
1999	4 361	1 635	407	327	441	195	265	1 483	941	410	165	349	131	445	314	204	30	30	101	83
2000	4 277	1 611	396	321	439	194	262	1 446	940	374	127	350	130	431	301	203	32	30	100	75
2001	4 142	1 594	393	314	438	192	257	1 373	933	314	88	344	130	398	274	200	29	30	101	75
2002	4 088	1 593	391	312	439	193	258	1 350	929	286	70	345	147	383	262	196	28	25	99	69
2003	4 056	1 596	396	310	441	192	256	1 348	929	286	71	343	149	364	248	190	29	24	97	65
2004	3 936	1 590	393	308	440	191	258	1 314	927	259	55	332	146	302	192	188	29	20	96	65
2005	3 836	1 567	391	299	438	188	251	1 311	930	256	60	330	143	249	143	184	26	19	92	59
2006	3 793	1 562	394	295	438	186	250	1 306	936	248	48	321	137	237	130	181	24	20	87	55
2007	3 658	1 555	393	293	436	184	249	1 214	933	159	18	322	139	208	104	177	23	19	86	55
2008	3 612	1 544	400	282	435	183	245	1 215	926	164	21	320	142	180	79	175	23	18	84	53
2009	3 617	1 550	413	280	438	182	237	1 216	935	155	22	331	149	171	70	170	22	20	86	52
2010	3 639	1 551	423	276	440	181	231	1 236	950	163	22	339	158	165	65	166	22	21	88	52
<b>Anteile in %</b>																				
1991	100	34,5	9,3	8,9	8,1	3,5	4,8	31,0	19,5	8,2	2,6	9,4	3,5	13,3	9,4	4,3	0,7	0,6	2,6	3,5
1995	100	36,2	9,3	7,4	9,5	4,2	5,8	32,6	20,3	9,1	3,6	8,5	3,1	11,7	8,6	4,8	0,7	0,6	2,5	2,4
2000	100	37,7	9,3	7,5	10,3	4,5	6,1	33,8	22,0	8,7	3,0	8,2	3,0	10,1	7,0	4,7	0,7	0,7	2,3	1,8
2005	100	40,9	10,2	7,8	11,4	4,9	6,5	34,2	24,2	6,7	1,6	8,6	3,7	6,5	3,7	4,8	0,7	0,5	2,4	1,5
2010	100	42,6	11,6	7,6	12,1	5,0	6,4	34,0	26,1	4,5	0,6	9,3	4,3	4,5	1,8	4,6	0,6	0,6	2,4	1,4
<b>Veränderungen in %</b>																				
1995/1991	-9,3	-5,0	-9,2	-24,4	6,7	8,9	9,5	-4,8	-5,5	0,9	23,0	-17,7	-18,6	-20,0	-17,3	2,1	-12,2	-17,5	-12,7	-37,2
2000/1995	-9,7	-5,9	-10,4	-8,4	-2,5	-1,7	-4,4	-6,2	-2,4	-13,3	-25,2	-13,2	-11,6	-22,6	-26,1	-10,9	-5,3	10,8	-15,2	-34,4
2005/2000	-10,3	-2,7	-1,3	-6,6	-0,1	-3,1	-4,3	-9,4	-1,1	-31,4	-52,7	-5,6	9,3	-42,2	-52,5	-9,3	-18,4	-37,0	-8,1	-22,3
2010/2005	-5,1	-1,1	8,2	-7,9	0,4	-3,7	-7,9	-5,7	2,1	-36,4	-62,8	2,6	10,7	-33,5	-54,4	-9,8	-15,7	7,8	-3,6	-11,4
2010/1991	-30,3	-14,0	-13,1	-40,4	4,3	-0,1	-7,6	-23,7	-6,8	-61,8	-83,8	-30,8	-13,0	-76,2	-86,8	-25,5	-42,8	-37,9	-34,5	-71,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 2 Anhang

## Vollzeitäquivalent der Beschäftigten im Landesdienst am 30.06.2010 nach Aufgabenbereichen und Ländern je 1.000 Einwohner

	Insgesamt	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenb.	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklen- Vorpom- mern	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen
<b>Kernhaushalt</b>	<b>18,86</b>	<b>19,30</b>	<b>20,17</b>	<b>32,22</b>	<b>16,42</b>	<b>29,02</b>	<b>27,49</b>	<b>18,27</b>	<b>17,97</b>	<b>17,43</b>	<b>16,01</b>	<b>19,15</b>	<b>17,57</b>	<b>15,80</b>	<b>19,77</b>	<b>16,51</b>	<b>19,54</b>
Allgemeine Dienste	7,96	6,74	7,47	16,97	8,40	14,78	17,36	7,91	8,55	6,82	6,60	7,48	8,66	7,91	8,72	6,97	8,32
Politische Führung, zentrale Verwaltung	1,22	1,13	1,19	3,11	1,26	4,27	5,59	1,29	1,60	0,68	0,51	0,93	1,71	1,23	1,72	1,01	1,62
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,25	2,64	2,95	8,59	3,72	6,67	6,76	2,91	3,53	2,85	2,60	2,94	3,41	3,36	3,61	2,72	3,30
Rechtsschutz	1,96	1,57	1,70	3,26	2,13	2,19	2,85	2,17	2,02	1,87	2,03	1,96	2,01	1,84	1,87	1,88	1,80
Finanzverwaltung	1,53	1,41	1,63	2,02	1,29	1,65	2,16	1,53	1,39	1,42	1,46	1,66	1,53	1,48	1,52	1,37	1,59
Bildung, Wissenschaft und Kultur	9,82	12,20	10,95	10,88	7,07	10,27	8,66	9,47	7,27	9,52	9,13	10,34	8,64	7,21	9,75	9,00	9,13
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	8,67	10,19	8,01	10,48	6,75	9,41	7,82	8,10	6,65	8,77	9,00	8,79	7,83	7,05	7,81	8,88	8,80
Hochschulen	0,75	1,81	2,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,00	0,09	0,58	0,12	0,02	1,78	0,00	0,00
Soziale Sicherung	0,24	0,01	0,17	2,27	0,29	2,44	0,47	0,00	0,34	0,23	0,09	0,26	0,22	0,00	0,11	0,12	0,09
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	0,21	0,08	0,20	1,38	0,33	0,73	0,53	0,00	0,50	0,04	0,12	0,33	0,00	0,11	0,24	0,23	0,33
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung	0,16	0,07	0,22	0,42	0,00	0,17	0,10	0,26	0,10	0,24	0,02	0,38	0,00	0,00	0,47	0,19	0,35
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	0,18	0,17	0,37	0,09	0,19	0,00	0,04	0,00	0,40	0,18	0,03	0,33	0,00	0,30	0,42	0,00	0,53
Energie-, Wasserwirtschaft, sonst. Gewerbe	0,05	0,01	0,20	0,01	0,06	0,01	0,26	0,06	0,01	0,00	0,01	0,02	0,03	0,02	0,07	0,00	0,05
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	0,22	0,02	0,57	0,17	0,07	0,48	0,07	0,58	0,79	0,39	0,00	0,00	0,01	0,24	0,00	0,00	0,39
Wirtschaftsunternehmen	0,02	0,00	0,02	0,02	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,36
<b>Sonderrechnungen</b>	<b>1,86</b>	<b>1,96</b>	<b>0,29</b>	<b>2,15</b>	<b>4,00</b>	<b>4,09</b>	<b>6,69</b>	<b>0,97</b>	<b>3,41</b>	<b>3,27</b>	<b>0,65</b>	<b>1,74</b>	<b>9,18</b>	<b>2,68</b>	<b>2,33</b>	<b>0,77</b>	<b>4,87</b>
dar.: Universitäten	0,54	1,29	0,00	0,00	1,26	0,00	2,49	0,00	2,43	1,39	0,00	0,00	2,62	0,00	0,00	0,00	2,26
Hochschulkliniken	0,24	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,88	0,00	0,00	3,98	0,55	0,61	0,00	1,95
Krankenhäuser und Heilstätten	0,05	0,00	0,06	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,00	0,00	0,17	0,51	0,00	0,00	0,00
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	0,17	0,00	0,00	0,00	0,85	0,00	0,28	0,00	0,00	0,00	0,32	0,88	0,53	0,00	0,00	0,47	0,00
Wirtschaftsunternehmen	0,23	0,02	0,21	0,26	0,83	0,00	0,03	0,65	0,00	0,00	0,07	0,76	0,19	0,38	1,12	0,00	0,09
<b>Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform</b>	<b>3,82</b>	<b>3,14</b>	<b>2,24</b>	<b>14,16</b>	<b>0,87</b>	<b>6,82</b>	<b>7,65</b>	<b>4,25</b>	<b>3,51</b>	<b>1,73</b>	<b>4,33</b>	<b>3,60</b>	<b>0,10</b>	<b>5,50</b>	<b>2,77</b>	<b>5,02</b>	<b>0,31</b>
dar.: Universitäten	1,19	0,00	0,00	3,77	0,16	3,97	0,00	2,62	0,00	0,78	2,23	1,44	0,00	2,60	0,00	1,17	0,00
Hochschulkliniken	1,60	2,36	1,90	3,55	0,00	0,00	3,16	0,82	2,65	0,68	1,65	1,42	0,00	1,77	0,00	2,38	0,00
Krankenhäuser und Heilstätten	0,18	0,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55	0,00	0,00	2,20	0,00	0,00
Wirtschaftsunternehmen	0,17	0,01	0,23	2,97	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,07	0,00
<b>Insgesamt</b>	<b>24,53</b>	<b>24,40</b>	<b>22,70</b>	<b>48,52</b>	<b>21,29</b>	<b>39,93</b>	<b>41,83</b>	<b>23,49</b>	<b>24,89</b>	<b>22,43</b>	<b>20,99</b>	<b>24,48</b>	<b>26,85</b>	<b>23,98</b>	<b>24,87</b>	<b>22,31</b>	<b>24,73</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Das Gutachten wurde am 1. Dezember 2011 abgeschlossen.

---

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

**IMK Studies is an online publication series available at:**  
[http://www.boeckler.de/imk\\_5023.htm](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.

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

---