

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 28/77

Berlin

14. Juli 1977

44. Jahrgang

Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst

Der starke Anstieg der Staatsverschuldung kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften insbesondere 1976 und auch im ersten Halbjahr 1977 restriktiv gewirkt hat. Die Zuwachsrate der Ausgaben von Bund und Ländern gegenüber dem Vorjahr liegt bis Mai mit 3,5 vH recht deutlich unter den ohnehin knapp bemessenen Planansätzen (6 vH). Das primäre Ziel der Gebietskörperschaften, die Finanzierungsdefizite möglichst rasch auf die in der Vergangenheit üblichen Relationen zurückzuführen, erschwert indes den Abbau der Arbeitslosigkeit¹. Zugleich besteht wenig Hoffnung auf einen Konjunkturaufschwung, der in der Lage wäre, die Arbeitsmarktungleichgewichte wie nach der Rezession 1966/67 rasch zu beseitigen. Befriedigend ist das Beschäftigungsproblem auf mittlere Sicht nur zu lösen, wenn es gelingt, die reale Nachfrage über die zu erwartende Produktivitätsentwicklung hinaus zu beschleunigen. Bei einer konsequent auf Nachfrageexpansion ausgerichteten Politik fällt dem öffentlichen Sektor eine bedeutende Rolle zu: Einmal beeinflusst der Staat über seine Auftragsvergabe gesamtwirtschaftlich Produktion und Beschäftigung, zum anderen wirkt er durch eigene Einstellungspolitik direkt auf den Arbeitsmarkt ein.

Die beharrlich hohe Arbeitslosenzahl hat in jüngster Zeit zu einer Vielzahl von Vorschlägen geführt, die auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zielen. Unter anderem wird an die staatlichen Instanzen die Forderung gestellt, ihre restriktive Einstellungspolitik aufzugeben und den unumstritten dringlichen Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften in bestimmten öffentlichen Aufgabenbereichen möglichst rasch zu decken². Diese Forderung wird durch zwei weitere Argumente unterstützt: Einmal hat der Staat nach dem spürbaren Defizitabbau finanzpolitischen Handlungsspielraum zurückgewonnen; zum anderen ist die Differenz zwischen den Kosten der Arbeitslosigkeit und denen für die zusätzliche Beschäftigung gering.

Die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst

Von 1960 bis 1976 sind die Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auf das Sechsfache gestiegen; ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften hat sich um 5 Prozentpunkte

¹ Vgl. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschwert Abbau der Arbeitslosigkeit. Bearb.: Jochen Schmidt und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 18/1977, S. 149 ff.

² Vgl. Bundesrepublik Deutschland: Auf den Anstieg der Beschäftigung kommt es an. Bearb.: Jürgen Kunze. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 25/1977, sowie C. Schäfer: Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabenpolitik. In: WSI-Mitteilungen, Heft 6/1977, S. 350 ff.

auf ein Drittel erhöht. Im Jahresdurchschnitt betrug die Zunahme der Personalkosten knapp 12 vH gegenüber einem jährlichen Anstieg des Brutto-sozialprodukts um 8,5 vH. Gewichtet man die Determinanten dieser Entwicklung – Tarifierhebungen, Beschäftigungszunahme und Strukturverbesserung – so zeigt sich, daß am ausgeprägtesten der Einfluß der jährlichen Tarifierhebungen war. Über den gesamten Zeitraum sind die Tarife im Durchschnitt um jährlich 7 vH gestiegen, während die Zunahme der Beschäftigung mit durchschnittlich 2,5 vH und die Strukturkomponenten mit 2 vH zu Buche schlugen. In absoluten Zahlen stieg die Beschäftigung im öffentlichen Dienst (ohne Bundesbahn und -post) während des betrachteten Zeitraums um 1,1 Mill. auf 3,5 Mill. Personen.

Diese Beschäftigungsausweitung hat sich nicht ohne konjunkturelle Schwankungen vollzogen. Insgesamt ist zu beobachten, daß die Zunahme der Beschäftigung – mit einer leichten Verzögerung – prozyklisch verlief. Die Rezession 1966/67 war Anlaß für den nahezu stagnierenden Beschäftigtenstand im Jahre 1968. Nachdem damals die Haushalte konsolidiert waren, folgte ein ebenso rascher wie anhaltender Anstieg der Zahl der Beschäftigten, der auch die Inangriffnahme wichtiger Reformvorhaben durch die sozialliberale Koalition widerspiegelt. Der Umfang der Neueinstellungen wurde gedrosselt, als sich

1974 die nächste Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung und in ihrem Gefolge hohe Finanzierungsdefizite der öffentlichen Haushalte ankündigten. Die Beschäftigungszunahme flachte um so mehr ab, je deutlicher das Ausmaß des Konjunkturreinbruchs und der Arbeitslosigkeit offenbar wurde. Nachdem in den Jahren 1969 bis 1973 die Beschäftigung im öffentlichen Dienst jährlich um durchschnittlich 3 vH gestiegen war, reduzierte sich der Zuwachs von 2 vH (1974) auf 1 vH (1976). Die Haushaltsansätze für das laufende Jahr deuten auf Stagnation hin.

Stellt man die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft (einschließlich Bundesbahn und -post) gegenüber, so zeigt sich, daß der staatliche Sektor wesentlich rascher expandiert hat. Während von 1960 bis 1973 die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer im privaten Sektor um insgesamt 7,5 vH gestiegen ist, betrug die Zunahme im öffentlichen Dienst über 40 vH. Mit der schweren Wirtschaftskrise sank die Zahl der Beschäftigten im privaten Sektor um 1 Mill., während im öffentlichen Dienst in den Jahren 1974 bis 1976 noch per Saldo 170 000 Arbeitskräfte (1,7 vH im Jahresdurchschnitt) eingestellt wurden. Auch innerhalb der gewerblichen Wirtschaft kam es während der Beobachtungsperiode zu Verlagerungen in Richtung des tertiären Bereichs (Handel, Verkehr, Dienstleistungen). 1960 standen den 12 Mill. Beschäftigten in

Beschäftigte Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	in 1 000								
Land- u. Forstwirtschaft	490	396	315	305	295	287	278	270	266
Industrie	8 502	8 931	9 070	9 008	8 802	8 817	8 600	8 051	7 833
Handwerk und Baugewerbe	2 983	3 218	3 031	3 051	3 045	3 023	2 816	2 624	2 622
Handel u. Verkehr 1)	3 746	4 136	4 114	4 192	4 272	4 282	4 210	4 114	4 070
Öffentlicher Dienst 2)	2 340	2 640	3 022	3 112	3 214	3 300	3 367	3 427	3 476
Sonstige Dienstleistungen	2 196	2 436	2 694	2 746	2 807	2 855	2 881	2 934	3 000
Insgesamt	20 257	21 757	22 246	22 414	22 435	22 564	22 152	21 420	21 267
ohne öffentl. Dienst	17 917	19 117	19 224	19 302	19 221	19 264	18 785	17 993	17 791
	jährliche Veränderungen in vH 3)								
Land- u. Forstwirtschaft	.	-4,2	-4,5	-3,2	-3,3	-2,7	-3,1	-2,9	-1,5
Industrie	.	1,0	0,3	-3,2	-3,3	-2,7	-3,1	-2,9	-1,5
Handwerk u. Baugewerbe	.	1,5	-1,2	0,7	-2,3	0,2	-2,5	-6,4	-2,7
Handel u. Verkehr	.	2,0	-0,1	1,9	-0,2	-0,7	-6,8	-6,8	-0,1
Öffentlicher Dienst	.	2,4	2,7	3,0	3,3	2,7	2,0	1,8	1,4
Sonstige Dienstleistungen	.	2,0	2,0	1,9	2,2	1,7	0,9	1,8	2,2
Insgesamt	.	1,4	0,4	0,8	0,1	0,6	-1,8	-3,3	-0,7

1) Einschl. Bundesbahn und -post. - 2) Einschl. Soldaten und Sozialversicherung.- 3) Für die Zeiträume 1960-65 und 1965-70 jahresdurchschnittliche Veränderungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Vollbeschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden¹⁾ nach Aufgabenbereichen
In 1000

	1961 ²⁾	1969	1972	1974	1976 ²⁾	Jahresdurchschnittliche Veränderungen in vH			
						61-69	69-74	74-76	61-76
Allgemeine Verwaltung	308	354	381	390	395	1,7	2,0	0,6	1,7
Bund	68	70	72	73	72	0,4	0,8	-0,7	0,4
Länder	134	162	177	185	190	2,4	2,7	1,3	2,3
Gemeinden	106	122	132	132	133	1,8	1,6	0,4	1,5
Öffentl. Sicherheit und Ordnung	188	219	236	247	265	1,9	2,4	3,1	2,3
Bund 3	16	18	19	20	23	1,5	2,2	7,3	2,4
Länder	110	140	156	169	186	1,9	3,8	4,9	3,0
Gemeinden	52	61	61	58	56	2,0	-1,0	-1,6	0,5
Verteidigung 4)	410	635	670	665	663	5,6	0,9	-0,2	3,2
Rechtsschutz	88	104	112	116	117	2,1	2,2	0,4	1,9
Bund	1	2	2	2	2	9,1	-	-	4,7
Länder	87	102	110	114	115	2,0	2,2	0,4	1,8
Unterricht, Wissenschaft, Kultur	371	540	658	727	780	4,8	6,1	3,6	5,1
Bund	5	7	8	8	9	4,3	2,7	6,1	4,0
Länder	324	479	590	653	702	5,0	6,4	3,7	5,3
Gemeinden	42	54	60	66	69	3,2	4,1	2,2	3,4
Soziale Sicherung	130	112	122	134	137	-1,8	3,6	1,1	0,3
Bund	1	1	1	1	1	-	-	-	-
Länder	66	48	48	50	50	-3,9	0,8	-	-1,8
Gemeinden	63	66	73	83	87	0,6	4,7	2,4	2,2
Gesundheit, Erholung, Sport	164	225	267	291	300	4,1	5,3	1,5	4,1
Länder	49	59	64	69	66	2,4	3,2	-2,1	2,0
Gemeinden	115	166	203	222	234	4,7	6,0	2,7	4,9
Wohnungswesen, Städtebau, Verkehr 5)	190	218	238	241	242	1,7	2,0	0,2	1,6
Bund	23	24	24	25	25	0,5	0,8	-	0,6
Länder	71	80	84	86	85	1,5	1,5	-0,6	1,2
Gemeinden	96	114	130	130	132	2,1	2,7	0,8	2,1
Kommun. Dienste, Wirtsch.-ford., Ernährung und Landwirtschaft	108	104	103	109	111	-0,5	0,9	0,9	0,2
Bund	3	4	4	4	5	3,7	-	11,8	3,4
Länder	49	40	41	42	41	-2,5	1,0	-1,2	-1,2
Gemeinden	56	59	58	63	65	0,7	1,3	1,6	1,0
Wirtsch. Unternehmen	193	158	145	135	133	-2,5	-3,1	-0,7	-2,5
Bund	4	4	4	4	4	-	-	-	-
Länder	74	60	60	59	58	-2,6	-0,4	-0,8	-1,6
Gemeinden	115	94	81	72	72	-2,5	-5,2	-	-3,1
Insgesamt	2 296	2 835	3 116	3 240	3 343	2,6	2,7	1,5	2,5
Bund	531	765	804	802	804	4,7	0,9	0,1	2,8
Länder	971	1 172	1 330	1 427	1 494	2,4	4,0	2,3	2,9
Gemeinden 6)	652	740	802	825	847	1,6	2,2	1,3	1,8
Sozialversicherung 7)	138	158	180	186	198	1,7	3,3	3,2	2,3

1) Gemeinden mit 1000 und mehr Einwohnern. 2) Gemeinden z.T. geschätzt.- 3) Einschl. Vollzugsbeamte des Bundesgrenzschutzes.- 4) Ziviles u. militärisches Personal z.T. geschätzt.- 5) Einschl. Hochbauverwaltung. 6) Einschl. Gemeinden mit weniger als 1000 Einw.- 7) Personal der Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt f. Arbeit und Träger der Zusatzversorgung (z.T. geschätzt)
Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Handwerk und Baugewerbe 6 Mill. Arbeitnehmer im Tertiärsektor gegenüber; heute beträgt die Relation 11 zu 7 Mill. Arbeitnehmer.

Vergleicht man die Entwicklung innerhalb des tertiären Bereiches, so zeigt sich für öffentliche und private Dienstleistungen die gleiche Tendenz. Im öffentlichen Sektor nahm die Beschäftigung von 2,4 Mill. im Jahre 1960 bis 1976 auf 3,5 Mill. (im Jahresdurchschnitt um 2,5 vH) zu, im privaten Dienstleistungsgewerbe stieg sie von 2,2 auf 3 Mill. (im Jahresdurchschnitt um 2 vH). Für beide Bereiche gilt, daß die Bereitstellung von Dienstleistungen personalintensiv ist und sich durch vermehrten Kapitaleinsatz nur begrenzt rationalisieren läßt.

Die Beschäftigtenentwicklung nach Aufgabenbereichen

Die Ausweitung des öffentlichen Dienstes beruhte vor allem auf dem Bedarf in einigen wenigen Aufgabenbereichen. Neueinstellungen zunächst im militärischen Sektor und später im Bildungs- und Gesundheitswesen machten rund 70 vH des gesamten Beschäftigtenzuwachses aus. Die funktionale Gliederung der Vollbeschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Sozialversicherung — für die Teilzeitbeschäftigten fehlen entsprechende Angaben — verdeutlicht diese Entwicklung.

Beim Bund wurde bis in die Mitte der sechziger Jahre die Entwicklung durch den Aufbau der Bundeswehr bestimmt. Heute sind mehr als 80 vH aller Bundesbediensteten im militärischen Bereich beschäftigt. Die Zahl der Soldaten und Zivilangestellten nahm seit 1961 um die Hälfte zu und erreichte 1972 mit 670 000 einen Höchststand. Schwach zugenommen hat hingegen die Beschäftigung in der Allgemeinen Verwaltung als klassischem administrativen Bereich (Politische Führung, Innere Verwaltung, Steuer- und Finanzverwaltung, Auswärtige Angelegenheiten). Zwischen 1974 und 1976 kam es sogar zu einem leichten Personalabbau. Über den gesamten Zeitraum hat sich die Beschäftigung auf Bundesebene jährlich um knapp 3 vH erhöht: um 5,6 vH im militärischen Sektor und um knapp 1 vH im zivilen Bereich.

Bei den Ländern — hier sind 45 vH aller öffentlich Bediensteten beschäftigt — wurde die Entwicklung durch die Expansion im Bildungs- und Wissenschaftssektor geprägt. In diesem Bereich verdoppelte sich die Beschäftigung und entsprechend nahm sein Anteil an der Gesamtbeschäftigung der Länder von einem Drittel auf fast die Hälfte zu. In den Jahren 1969 bis 1974 betrug der jährliche Zuwachs im Durch-

schnitt 6,4 vH. Die defizitäre Haushaltslage in den Jahren 1975 und 1976 führte aber auch im Bildungs- und Wissenschaftssektor zu einer deutlichen Abschwächung der Personalzunahme, wenn auch — mit Ausnahme des Bereichs Öffentliche Sicherheit und Ordnung — der Anstieg noch merklich größer war als in den übrigen Aufgabenbereichen. Ebenso wie beim Bund und bei den Gemeinden zeigt sich für die Länder, daß die Personalverstärkung in der Allgemeinen Verwaltung über den gesamten Beobachtungszeitraum nur unterdurchschnittlich war. Dies gilt vor allem für die beiden letzten Jahre, in denen sich der Zuwachs gegenüber den vorangegangenen Jahren halbiert hat.

Bei den Gemeinden war für die Personalstandsentwicklung der Ausbau des Gesundheitswesens ausschlaggebend; nahezu zwei Drittel der Neueinstellungen entfielen auf diesen Sektor. Insgesamt war die Beschäftigungsexpansion bei den Kommunen aber deutlich schwächer als bei Bund und Ländern. Insbesondere in den administrativen Bereichen ist nach 1972 kaum noch zusätzliches Personal eingestellt worden. Bei den rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden ist die Beschäftigtenzahl gegenwärtig sogar wesentlich niedriger als 1960; Rationalisierungsmöglichkeiten wurden hier in erheblichem Umfang genutzt.

Bei der Sozialversicherung hat sich der Personalstand erst in den siebziger Jahren stark erhöht. In dieser Beschleunigung schlug sich vor allem die Entwicklung im Gesundheitswesen nieder; in den beiden vergangenen Jahren hat zudem die steigende Aufgabenbelastung der Arbeitsämter (Auszahlung des Kindergeldes, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit) eine Rolle gespielt.

Zur Qualifikationsstruktur der Beschäftigten

Die Personalkosten werden erheblich von der Qualifikationsstruktur der Bediensteten beeinflusst. In der personellen Zusammensetzung unterscheidet sich der öffentliche Dienst von der privaten Wirtschaft durch einen hohen Anteil von Beschäftigten mit Hochschulabschluß. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, daß die Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen an der Spitze liegen.

Innerhalb der Laufbahngruppen für die Beamten und Angestellten (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst)³ ist zwischen 1963 und 1974

³ Dieses Verfahren ist zur Ermittlung der Qualifikationsstruktur sicher recht grob, doch reichen zu weitergehenden, zeitraumbezogenen Untersuchungen die statistischen Unterlagen nicht aus.

Vollbeschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden nach Laufbahngruppen
Anteile in vH

	1963						1974 ¹⁾					
		Höherer	Gehob.	Mittl.	Einf.			Höherer	Gehob.	Mittl.	Einf.	
	Insg.	Dienst				Arbeiter	Insg.	Dienst				Arbeiter
Allgemeine Verwaltung												
Bund	100	8,2	25,0	55,0	4,7	7,2	100	10,0	27,3	50,9	5,3	6,6
Länder	100	6,0	33,2	51,9	5,0	3,8	100	8,7	37,0	47,8	3,4	3,1
Gemeinden	100	3,2	25,0	52,8	11,5	7,5	100	4,7	28,8	54,7	6,1	5,7
Öff. Sicherheit u.Ordnung												
Bund 2)	100	2,6	23,1	33,3	2,6	38,5	100	4,5	21,4	28,1	2,2	43,8
Länder	100	0,6	5,3	89,0	0,6	4,4	100	0,9	9,0	84,5	0,7	4,9
Gemeinden	100	0,7	10,4	79,0	5,9	4,0	100	1,0	14,4	78,9	3,3	2,4
Verteidigung 3)	100	2,6	9,4	31,4	5,1	51,5	100	2,7	9,9	35,1	1,9	50,4
Rechtsschutz												
Bund	100	33,3	11,1	33,3	11,1	11,1	100	34,0	16,6	36,6	9,3	3,5
Länder	100	26,6	15,0	49,1	7,3	2,0	100	27,9	14,4	50,6	5,5	1,6
Unterricht, Wissenschaft, Kultur												
Bund	100	21,3	14,9	38,3	2,1	23,4	100	25,5	20,7	32,6	2,1	19,1
Länder	100	24,5	56,2	11,1	1,5	6,7	100	35,9	43,4	13,5	1,3	5,9
Gemeinden	100	11,4	18,5	26,3	10,9	32,6	100	13,0	18,1	41,7	5,4	21,8
Soziale Sicherung												
Bund	100	20,0	20,0	40,0	-	20,0	100	16,1	28,6	44,0	3,5	7,7
Länder	100	7,9	22,0	54,4	6,1	9,6	100	5,1	28,6	50,3	5,2	10,8
Gemeinden	100	0,8	23,8	53,0	8,0	14,4	100	1,2	28,9	51,8	5,7	12,4
Gesundheit, Erholung, Sport												
Länder	100	8,2	3,7	42,9	6,9	34,5	100	10,3	7,3	48,9	6,9	26,6
Gemeinden	100	8,0	3,4	38,6	6,3	43,8	100	8,9	6,2	46,6	5,4	32,9
Wohnungswesen, Städtebau, Verkehr												
Bund	100	5,6	15,5	29,2	3,4	46,4	100	5,5	19,7	31,6	1,7	41,5
Länder	100	7,1	27,4	28,7	4,5	31,8	100	5,5	19,2	33,0	3,2	39,0
Gemeinden	100	3,1	22,3	23,3	2,8	48,5	100	3,5	25,0	25,1	1,2	45,0
Kommun.Dienste, Wirtsch.-ford., Land- u.Wasserwirtsch.												
Bund	100	28,6	14,3	40,0	8,6	8,6	100	27,8	18,5	39,2	8,5	6,1
Länder	100	13,7	19,8	30,2	3,6	32,7	100	13,1	24,0	29,9	2,5	30,5
Gemeinden	100	1,2	4,0	13,7	1,8	79,4	100	1,9	5,9	14,1	1,1	77,0
Insgesamt 4)	100	10,2	24,7	39,0	4,7	21,5	100	15,1	25,3	38,3	3,1	18,2
Bund	100	5,4	14,5	38,1	4,7	37,3	100	6,2	15,6	38,4	2,9	36,9
Länder	100	14,9	32,8	38,1	3,4	10,7	100	22,2	31,7	35,1	2,5	8,5
Gemeinden	100	4,2	15,4	40,7	6,7	32,9	100	5,5	17,6	44,2	4,3	28,3

1) Für Gemeinden z.T. geschätzt.- 2) Ohne Vollzugsbeamte des BGS.- 3) Ohne Soldaten.- 4) Ohne Wirtschaftsunternehmen. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

— dies ist die aktuelle Datenbasis — der Anteil des einfachen und mittleren Dienstes zugunsten des gehobenen und vor allem des höheren Dienstes gesunken. Ebenfalls abgenommen hat der Anteil der Arbeiter. Am stärksten vertreten ist weiterhin mit einem Anteil von knapp 40 vH der mittlere Dienst.

In welchem Ausmaß die Strukturverschiebungen auf gestiegenes Qualifikationsniveau oder auf generelle Stellenanhebungen (Beförderungen usw.) zurückzuführen sind, kann nicht exakt ermittelt werden. Eine Betrachtung nach Aufgabenbereichen vermag jedoch grobe Tendenzen anzugeben.

Die überdurchschnittliche Expansion im Bildungs- und Wissenschaftssektor (einschließlich Hochschulkliniken) führte zu einem steilen Anstieg des höheren Dienstes. 1963 waren von allen Beschäftigten dieser Laufbahngruppe über die Hälfte im Bildungs- und Wissenschaftsbereich tätig, 1974 schon mehr als zwei Drittel (245 000 Beschäftigte). Wenn auch nicht im Anteil, so doch absolut hat auch die Besetzung im gehobenen Dienst – ein Großteil der Lehrer ist hier eingruppiert – eine kräftige Ausweitung erfahren: Zwischen 1963 und 1974 hat sich im Bildungsbereich die Zahl der im gehobenen Dienst erfaßten Arbeitnehmer um annähernd 100 000 erhöht. Beim gesamten Lehrpersonal wurde die Zahl der Stellen von 1963 bis 1974 um 70 vH ausgeweitet. Für die einzelnen Bildungseinrichtungen zeigt sich folgende Struktur (in 1 000):

	1963	1972	1974 ⁴
Lehrpersonal insgesamt	264	416	444
Grund-, Haupt- u. Sonderschulen	162	228	242
Realschulen	16	34	37
Gymnasien, Gesamtschulen	41	75	83
Berufsbildende Schulen	34	40	42
Universitäten, Lehrerbildende Anstalten	11	39	40

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Im mittleren Dienst hatten die Kommunen den stärksten Anstieg zu verzeichnen. Hier schlugen sich insbesondere die Neueinstellungen für das Pflegepersonal im Gesundheitswesen nieder, dessen Bestand von 1963 bis 1974 verdoppelt wurde. 1974 waren nahezu 100 000 Pflegekräfte und 30 000 Ärzte im öffentlichen Gesundheitswesen beschäftigt.

Am stärksten von den Änderungen im Stellenkegel wurden die Länderhaushalte betroffen, haben sie doch die Hauptlast der Bildungs- und Forschungsaufgaben zu tragen. Unter finanziellem Aspekt vergleichsweise günstig ist die Situation der Gemeinden, aber auch die des Bundes, da hier der Anteil der Arbeiter und der im mittleren und einfachen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer – beim Bund das zivile Personal im Verteidigungsbereich, bei den Gemeinden die Bereiche Kommunale Gemeinschaftsdienste, Erholung und Sport sowie die Unterhaltung der Verkehrswege – besonders groß ist.

Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung

Eine zunehmende Bedeutung wird in Zukunft die Frage nach den Beschäftigungsmöglichkeiten für Teilzeitkräfte erlangen. Bereits in der Vergangenheit hat die Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst

relativ weitaus stärker als die Zahl der Vollbeschäftigten zugenommen. Insbesondere haben die Länder und Gemeinden ihren Arbeitskräftebedarf vermehrt über Teilzeitbeschäftigte gedeckt. Im Zeitraum 1960 bis 1976 hat sich der Bestand an Teilzeitkräften nahezu verdreifacht; 1976 wurden 450 000 Teilzeitbeschäftigte bei den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung gezählt, 12 vH aller Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst.

Teilzeitbeschäftigte (in 1 000)	1960	1974	1976
mit mehr als 20 Wochenstunden	108	290	309
Bund	3	10	11
Länder	48	123	137
Gemeinden	51	142	146
Sozialversicherung	6	15	15
mit weniger als 20 Wochenstunden	.	126	142
Bund	.	1	1
Länder	.	56	66
Gemeinden	.	64	70
Sozialversicherung	.	5	5

Im Gegensatz zur Zahl der Vollbeschäftigten hat die der Teilzeitkräfte auch in den Jahren 1974 bis 1976 noch merklich zugenommen: 1976 beschäftigten die Gebietskörperschaften 35 000 (8,5 vH) mehr Teilzeitkräfte als noch 1974. Der größte Teil des Zuwachses entfiel auf die Länder und hier insbesondere auf den Bildungs- und Wissenschaftsbereich, in dem 60 vH der teilzeitbeschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter tätig sind.

Mittelfristige Perspektiven

Die Ausdehnung des Personalbestandes von Bund, Ländern, Gemeinden und den Sozialversicherungsträgern in der Vergangenheit war auf wenige Aufgabenbereiche mit hoher Priorität (Bildung und Wissenschaft, Gesundheit, Sicherheit) konzentriert und hatte zum Teil investiven Charakter. Gerade die Personalausstattung im Bildungs- und Gesundheitswesen kann überwiegend als Investition in „human capital“ und damit als ein relevanter Wachstumsfaktor angesehen werden. Hingegen hat die Beschäftigtenzahl in den verwaltenden Aufgabenbereichen sowohl im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung im

⁴ Schätzung auf Grundlage der Statistischen Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, deren Zahlen mit der Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes nur bedingt vergleichbar sind.

⁵ Repräsentativ seien die Referate von W. Engels und G. v. Kortzfleisch „Privater Wohlstand – öffentliche Armut?“ genannt, die auf der 43. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule Speyer gehalten wurden. In: D. Duwendag (Hrsg.): Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft. Berlin 1976, S. 149 ff. bzw. 176 ff.

öffentlichen Dienst als auch im Verhältnis zum privaten Dienstleistungssektor nur wenig zugenommen. Angesichts dieser Ergebnisse läßt sich die in der Öffentlichkeit verbreitete Kritik⁵ an einem aufgeblähten und mit geringer Effizienz arbeitenden öffentlichen Dienst zumindest nicht in dieser globalen Form aufrechterhalten.

Eine Quantifizierung der künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst ist schwierig, spielen hier doch normative Vorstellungen und politische Entscheidungen eine große Rolle. Insofern unterscheidet sich die Stellung des Staates im Wirtschaftskreislauf auch von der privatwirtschaftlicher Aktivitäten: Die staatlichen Leistungen sind Ausfluß der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, d. h. historisch gewachsen, politisch determiniert und nach Maßgabe der politischen Willensträger wandelbar. Eine Erweiterung oder Intensivierung der öffentlichen Aufgaben ist in der Regel mit personellen Folgekosten verbunden.

Wenn hier dennoch eine Quantifizierung versucht wird, so soll damit eine ungefähre Größenordnung des personellen Mehrbedarfs im Staatssektor abgesteckt werden. Grundlage einer solchen Schätzung sind Informationen, die aus der Auswertung aktueller Bedarfsrechnungen durch wissenschaftliche Institutionen, Beiräte usw. gewonnen und vom DIW ergänzt worden sind. Danach ist nicht damit zu rechnen, daß in Zukunft noch einmal ähnlich hohe Personalzuwachsrate im öffentlichen Dienst erreicht werden, wie sie insbesondere in den Jahren 1969 bis 1973 zu verzeichnen waren. In bestimmten Aufgabenbereichen ist der Personalbedarf weitgehend gedeckt bzw. der Fehlbedarf deutlich abgebaut worden.

Mit Sicherheit trifft dies für große Teile der Verwaltung zu, deren personeller Aufbau weitgehend abgeschlossen ist (Politische Führung, Innere Verwaltung, Bauverwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Öffentliche Ordnung, Sonstige Verwaltung). Aber auch in den Bereichen Kommunale Gemeinschaftsdienste (Müllbeseitigung, Ortsentwässerung, Straßenreinigung usw.), Wohnungswesen und Verkehr sowie in den rechtlich unselbstständigen Wirtschaftsunternehmen dürfte der Bedarf an zusätzlichen Stellen gering sein. Einen nicht unbedeutenden Einfluß auf den Personalbedarf hatten auch die Investitionen der Gebietskörperschaften, die — sieht man einmal vom Umweltschutz und städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ab — gerade in diesen Bereichen nicht mehr die Zuwachsrate früherer Jahre erreichen werden. Hingegen werden der Betrieb von zusätzlichen Umweltschutzeinrichtungen und die Durchsetzung von Normen auf die-

sem Gebiet zu vermehrten Neueinstellungen führen müssen. In den Bereichen Städtebau und Raumordnung ist — bedingt durch höhere Qualitätsanforderungen an die Planung und wegen der Zunahme der Planungsverfahren — ebenfalls mit einem personellen Mehrbedarf zu rechnen.

Die Bedarfslücken im Polizeivollzugsdienst konnten in den letzten Jahren weitgehend geschlossen werden. Hingegen besteht im Strafvollzug sowie bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften ein zum Teil erhebliches Personaldefizit. Die Arbeitsüberlastung der Gerichte wird verursacht durch steigende Kriminalität sowie vermehrte Zivilgerichtsverfahren; sie schlägt sich in der Verfahrensdauer nieder. Ein Fehlbestand an Arbeitskräften hemmt auch die Finanzverwaltungen der Länder. Die personelle Unterbesetzung, insbesondere im Betriebsprüfungswesen und in der Steuerfahndung, hat mit dazu geführt, daß die Steuerrückstände bis 1976 auf über 10 Mrd. DM (1960: 1,5 Mrd. DM) gestiegen sind. Eine Vereinfachung des Steuersystems, die bisher trotz vieler Ansätze immer wieder scheiterte, könnte allerdings zu einer deutlichen Abnahme des Arbeitsanfalls führen und eine personelle Mehrausstattung weitgehend erübrigen.

Die Personalexpansion im Bildungs- und Wissenschaftssektor hat bereits zu deutlichen Verbesserungen in diesem Bereich geführt. So ist es im Schuljahr 1975/76 gelungen, die 1973 in der Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung vereinbarten Personalrichtwerte für Grund- und Sonderschulen zu realisieren. In den übrigen schulischen Ausbildungsbereichen (Sekundarbereich I und II) wurden die angestrebten Schüler-Lehrer-Relationen jedoch nicht erreicht⁶. 1980 sind im Bildungsgesamtplan für die schulische Ausbildung 550 000 Lehrerstellen vorgesehen; in der gleichen Größenordnung bewegen sich die Planungswerte 1985 (Rückgang der Schülerzahlen). Der Bedarf der Hochschulen an wissenschaftlichem Personal wird auf 100 000 bzw. 120 000 und an übrigen Personal auf 140 000 bzw. 170 000 beziffert. Gegenüber den Istzahlen 1975 beläuft sich demnach der zusätzliche Bedarf bis 1980 bzw. 1985 im Schulbereich auf 50 000 und an den Hochschulen auf 25 000 wissenschaftlich Bedienstete (1985: knapp 50 000) und 30 000 (1985: 50 000) Arbeitsplätze für das übrige Personal.

In einer plausiblen Gegenrechnung hat die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft für 1985 den

⁶ Vgl. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 51, Januar 1977, S. IV.

Bedarf an Lehrern auf über 700 000 geschätzt⁷. Für diese Berechnung wurden günstigere, pädagogisch begründete Schüler-Lehrer-Relationen und entsprechend niedrigere Klassenfrequenzen (z. B. in der Sekundarstufe I 25 Schüler pro Klasse) angenommen; ferner die Beseitigung der Personalengpässe in den Berufs- und Sonderschulen, der Ausbau der Lehrerfortbildung und eine Arbeitszeitverkürzung durch Herabsetzung der Pflichtstundenzahl für Lehrer. Unterstellt wurde außerdem, daß der Lehrermehrbedarf bei Durchsetzung bildungspolitischer Reformmaßnahmen (z. B. 10. Pflichtschuljahr) die Bedarfsminderung aufgrund sinkender Schülerzahlen überkompensieren wird. Noch nicht berücksichtigt wurde indes die Aufgabe, die schulischen Chancen für den steigenden Anteil der Kinder ausländischer Arbeitnehmer wirksam zu verbessern⁸. Gerade in Ballungsgebieten zeigt sich schon jetzt in eklatanter Weise das Problem der Chancengleichheit im Bildungssystem für diese Bevölkerungsgruppe.

Ebenso wie in den übrigen Aufgabenbereichen sind die Richtwerte für den Personalbestand im öffentlichen Gesundheitswesen weitgehend von normativen Vorstellungen abhängig. Nimmt man als Bezugsgröße des Personalbedarfs in öffentlichen Krankenhäusern den Bettenbestand pro Arzt bzw. Pflegekraft, so ist rein rechnerisch in der Vergangenheit die Versorgungsintensität ständig gestiegen. Freilich läßt sich daraus keine entsprechend intensivere Betreuung der Patienten ableiten, da Arbeitszeitverkürzungen einen Teil der Personalverstärkung ausgeglichen haben. Der Personalbedarf stieg zudem infolge der Ausweitung der Intensivmedizin und mit der Verkürzung der mittleren Verweildauer; dieser Trend wird sich fortsetzen. Allerdings soll die Zahl der Krankenhausbetten in der Bundesrepublik Deutschland in den nächsten Jahren reduziert werden, wobei Umstrukturierungen nach Krankenhausarten und medizinischen Fachgebieten und damit auch Personalumsetzungen unvermeidlich sein werden. Insbesondere im psychiatrischen und im rehabilitativen Sektor der stationären Versorgung bestehen noch erhebliche personelle Engpässe, deren Beseitigung eine Erhöhung der Zahl des nichtärztlichen Personals in öffentlichen Krankenhäusern erforderlich macht. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist zu berücksichtigen, daß ein noch steigender Personalbedarf der öffentlichen Krankenhäuser von einem aus strukturellen Gründen (Reduzierung der Zahl der Akutbetten) eher sinkenden Personalbedarf der nichtöffentlichen Krankenhäuser begleitet sein wird.

Eine Bedarfsanalyse der Deutschen Krankenhausgesellschaft ermittelte einen Fehlbestand von 35 000 Pflegekräften (ohne Universitätskliniken). Nach Schätzungen von Prognos⁹ wird bei Annahmen einer steigenden Zahl von Krankenzugängen und einer intensiveren Behandlung der Personalbestand in den öffentlichen Krankenanstalten bis 1985 um durchschnittlich 2 vH jährlich wachsen. Im öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsbehörden, Schulgesundheitspflege, Ambulatorien, Untersuchungsämter, Beratungsstellen usw.) ist eher ein überproportionaler Personalzuwachs erforderlich, insbesondere, wenn die Gemeindekrankenpflege bedarfsgerecht ausgebaut wird.

Der Bereich der Sozialen Sicherung umfaßt die Einrichtungen der Familien-, Sozial- und Jugendhilfe sowie der sozialen Kriegsfolgeaufgaben. Im Bereich der Kriegsopferversorgung wird sich der Personalabbau verstärken, in der Jugend- und Altenhilfe – knapp ein Viertel dieser Einrichtungen wird direkt von der öffentlichen Hand getragen – bestehen hingegen noch Lücken, die sowohl regional als auch in den einzelnen Gemeindegrößenklassen unterschiedlich ausgeprägt sind. Eine genauere Analyse des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs zeigt, daß einzelne Altersgruppen, die bestimmte Einrichtungen vorrangig nutzen, in Zukunft noch zunehmen werden. Eine abnehmende Bevölkerung ist nicht automatisch gleichzusetzen mit einem Absinken des Bedarfs an Infrastruktureinrichtungen¹⁰.

Ergebnis

Eine Schätzung des Bedarfs auf mittlere Sicht führt zu dem Ergebnis, daß bis 1980 bei Bund, Ländern, Gemeinden und den Sozialversicherungsträgern rund 260 000 zusätzliche Arbeitsplätze für Vollbeschäftigte und über 40 000 Stellen für Teilzeitbeschäftigte geschaffen werden sollten, was einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs der Beschäftigtenzahl von 2 vH entspräche. Eine Aufteilung der Voll-

⁷ Vgl. G. Köhler: Lehrermangel auf lange Zeit. In: Erziehung und Wissenschaft, Heft 11/1974, S. 3 ff. sowie K. Klemm/G. Köhler: Überfüllte Klassen – Unterrichtsausfall – arbeitslose Lehrer. In: WSI-Mitteilungen, Heft 7/1976, S. 399 ff., sowie die dort angegebene Literatur. Gestützt wird diese Schätzung durch eine Untersuchung des Battelle-Instituts, das in einer Modellrechnung den Bedarf an Lehrern für 1990 auf knapp 800 000 beziffert. Vgl. A. Blum, G. Kühlewind: Vorausschau auf den Arbeitsmarkt bis 1990. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/1975, S. 275.

⁸ Vgl. C. Schäfer, H. Tofaute: Zur Problematisierung der aktuellen und zukünftigen Finanzpolitik. In: WSI-Mitteilungen, Heft 4/1976, S. 192.

⁹ Vgl. Prognos-Report Nr. 6: Öffentliche Investitionen in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Basel 1974, S. 147.

¹⁰ Vgl. G. Friedmann: Soziale Infrastruktur in den Gemeinden. Bestandsentwicklung 1960 bis 1971, Ausblick auf 1980 und 1985. Berlin 1975, S. 100.

beschäftigten auf die einzelnen Aufgabenbereiche ergibt folgendes Bild:

	1976 (in 1 000)	1980	jährlicher Zuwachs in vH
Allgemeine Verwaltung (einschl. Finanzverwaltung)	395	410	1
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	265	280	1,5
Verteidigung	663	660	0
Rechtsschutz	117	130	3
Unterricht, Wissenschaft, Kultur	780	940	4,5
Soziale Sicherung	137	150	2
Gesundheit, Erholung, Sport	300	340	3
Übrige Aufgabenbereiche	486	480	— 0,5
Sozialversicherung	198	210	1,5
Insgesamt	3 343	3 600	2

Diese Projektion zeigt, wie notwendig die Aufgabe des restriktiven Einstellungsverhaltens sowie eine klare, mittel- und langfristig angelegte Bestimmung der Bedarfsfelder im staatlichen Bereich sind. Ein besonderes Problem stellen diejenigen Aufgaben-

bereiche dar, für die in der Vergangenheit im Bildungssystem gerade im Hinblick auf einen künftig steigenden Bedarf entsprechende Ausbildungsgänge geschaffen wurden. Absolventen solcher Studiengänge, die fast ausschließlich im öffentlichen Sektor beschäftigt werden können und einen großen Teil der heute arbeitslosen Akademiker ausmachen, sind von der gegenwärtig restriktiven Einstellungspolitik besonders betroffen. Vielfach haben sich hier die Bedarfsvorstellungen nicht geändert, sondern lediglich die Bereitschaft, solche Einstellungen auch folgerichtig bereits jetzt vorzunehmen. Zu fordern ist das umgekehrte Verhalten, nämlich, daß gerade in diesen Bereichen der Staat heute Vorsorge für seinen künftigen Arbeitskräftebedarf trifft, d. h. zurückgestellte wie auch für später vorgesehene Neueinstellungen jetzt vornimmt. Dies gilt insbesondere für die Bundesländer, in deren Aufgabenbereich der größte Teil dieser notwendigen Personalvermehrung fällt. Der Verzicht des Bundes auf einen höheren Anteil aus dem Mehrwertsteueraufkommen hat die finanziellen Möglichkeiten der Länder in diese Richtung erweitert.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4. Seit Mitte 1976 sind erschienen:

- Heft 43/V **Die Güterverkehrsnachfrage in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland 1970 und 1990.** Von P. L ü n s d o r f. 281 S. 1976. DM 126,—.
- Heft 43/IV **Analyse und Prognose des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990.** Von H.-J. F r a n k. 155 S. 1976. DM 76,—.
- Heft 43/VI **Die Verkehrsströme in der Bundesrepublik Deutschland 1970 und 1990.** Kennziffern großräumiger Verkehrsströme als Entscheidungsgrundlage für eine integrierte Verkehrswegeplanung. Von Joachim N i k l a s. 190 S. 1976. DM 84,—.
- Heft 44 **Bedingungen für Angebot und Nachfrage nach Koks- und Kohle in der Welt bis 1985.** Von M. R u m b e r g e r und E. W e t t i g. 107 S. 1976. DM 64,—.
- Heft 45 **Multiplikatorwirkungen des Konjunkturprogramms von 1975 — Anwendung des um den Keynes'schen Multiplikator erweiterten Input-Output-Modells.** Von R. S t ä g l i n unter Mitarbeit von R. P i s c h n e r, B. W e i s e r und H. W e s s e l s. 55 S. 1976. DM 36,60.
- Heft 43/II **Analyse und Prognose des Personenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990.** Von Rainer H o p f, Günther J o h n, Heilwig R i e k e unter Mitarbeit von Joachim N i k l a s. 243 S. 1977.
- Heft 46 **Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung.** Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkungen von Ausgabenkürzungen. Von Jochen S c h m i d t. 113 S. 1977.

Im Druck:

- Heft 43/III **Die Personenverkehrsnachfrage in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland 1970 und 1990 — Untersuchung der regionalen Struktur des Aufkommens und der Verflechtung im Personenverkehr nach Fahrtzwecken und Verkehrsarten und ihrer Beziehung zu raumordnungspolitischen Zielsetzungen.** Von Ulrich V o i g t.
- Heft 43/I **Zielsetzung, Methodik und zusammengefaßte Ergebnisse der Prognose für den Güter- und Personenverkehr bis zum Jahre 1990.** Von Günther J o h n.
- Heft 47 **Entwicklungshilfe und internationale Arbeitsteilung — Ableitung sektoraler Schwerpunkte mit Hilfe der linearen Programmierung am Beispiel der Republik Korea.** Von Dieter S c h u m a c h e r.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D 1000 Berlin 33

Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Dr. Karl König

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Günther John, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter, Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: in Vertretung Dr. Egon R. Baumgart.

Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst bearbeitet von Dieter Vesper.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D 1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangaben zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D 1000 Berlin 36. Bezugspreis für den Jahrgang DM 80,—, vierteljährlich DM 25,—, Einzelnummer DM 3,—.