

Öffentlicher Dienst – Quo vadis? von Cornelia Heintze

Wohlfahrtsstaat und die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber: Deutschland im internationalen Vergleich

Einfluss der wohlfahrtsstaatlichen Grundarchitektur

Die ersten Nachkriegsjahrzehnte waren in fast allen hochentwickelten westlichen Ländern durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und einen starken Einfluss des Staates in wirtschaftlichen Schlüsselsektoren geprägt. In der Folge stieg die Staatsausgabenquote und absolut wie relativ auch die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber (siehe die Einzelbeiträge in Rose 1985). Am stärksten wuchs der öffentliche Sektor in den nordisch-skandinavischen Ländern mit ihrer universalistisch ausgerichteten Wohlfahrtsstaatlichkeit, am wenigsten in Ländern mit fehlender oder nur rudimentärer Wohlfahrtsstaatlichkeit. Zu letzteren zählen Teile der südeuropäischen Länder, die Türkei und die asiatischen OECD-Länder (Japan, Südkorea). Im skandinavischen Raum wurde das Beschäftigungswachstum ab den 60er Jahren so stark von der staatlichen Personalexpansion getragen, dass in der Spitze (Schweden, 80er Jahre) Beschäftigungsanteile von über 35 Prozent erreicht wurden. Demgegenüber verblieb der öffentliche Beschäftigungsanteil in den Ländern mit nur rudimentärer Wohlfahrtsstaatlichkeit bei unter 15 und in Ländern mit fehlender Wohlfahrtsstaatlichkeit bei 10 Prozent und weniger. Dort wo, wie in Griechenland, weit höhere Anteile realisiert wurden, basierte dies nicht auf einem starken öffentlichen Dienst, sondern auf einer starken Rolle des Staates als Unternehmer.

Zwischen dem Block der 5 nordischen Länder und der heterogenen Ländergruppe mit sehr kleinem öffentlichem Sektor finden sich die angelsächsischen und die kontinentaleuropäischen Länder. Beide Gruppen sind zweigeteilt. In der angelsächsischen Gruppe reichte die Staatsausdehnung im Vereinigten Königreich gegen Ende der keynesianisch geprägten Entwicklungsperiode nahe an das skandinavische Durchschnittsniveau heran (vgl. Institute for Fiscal Studies 2014). Die kontinentaleuropäische Gruppe wiederum teilt sich in die dem Modell konservativ-subsidiärer Sozialstaatlichkeit folgenden Länder (Deutschland, Österreich, Schweiz und die Niederlande) auf der einen und die stärker etatismisch orientierten frankophonen Länder auf der anderen Seite (Frankreich, Belgien, Luxemburg). Beim Eintritt in die neoliberale Phase lagen die dem konservativen Sozialstaatsmodell zuzuordnenden mitteleuropäischen Länder hinsichtlich der Bedeutung des Staates als Arbeitgeber rd. 10 Prozentpunkte unter dem skandinavischen und rd. 5 Prozentpunkte unter dem angelsächsischen Mittel. Ungefähr jeder fünfte Erwerbstätige hatte in der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 80er Jahre einen öffentlichen Arbeitgeber (öffentlicher Dienst oder staatliches Unternehmen); von 2,6 Mio. Mitte der 50er Jahre war die Beschäftigtenzahl auf 4,6 Mio. angestiegen und der Staat zum größten Arbeitgeber avanciert (Breidenstein 1984: S. 919; Statistisches Bundesamt 1988: S. 439). Ähnliche Anteile wurden in den Niederlanden, Österreich und der Schweiz realisiert; in Belgien, Frankreich und Luxemburg lagen die Anteile bei ungefähr einem Viertel.¹

Die in den deutschsprachigen Ländern wie auch den Niederlanden unterdurchschnittliche Bedeutung des Staates als Arbeitgeber (vgl. Tabelle 1) basiert primär auf Unterschieden bei der Bereitstellung sozialer und gesundheitlicher Dienste. Prägend für das im deutschsprachigen Raum wie auch den Niederlanden realisierte konservative Sozialstaatsmodell ist die Dominanz geldlicher Transfers gegenüber

¹ Die Zahlenangaben basieren auf der ILO-Datenbank zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor sowie auf den verfügbaren amtlichen Statistiken. Amtliche Statistiken liegen für die skandinavischen Länder (ohne Island), Deutschland, die Schweiz, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die USA vor.

Sachleistungen sowie die starke Stellung kirchlicher Verbände bei der Leistungserbringung. Demgegenüber dominiert im skandinavischen wie auch im angelsächsischen Raum das Sachleistungsprinzip und die Einbindung religiöser Verbände in die staatliche Leistungserbringung spielt nur noch eine geringe Rolle. Unterschiede bei der Finanzierung und Organisation des Gesundheitssystems treten hinzu. Ausgehend vom Vereinigten Königreich, wo 1948 unter dem Labour-Premier Clement Attlee ein steuerfinanziertes staatliches Gesundheitssystem, der National Health Service, gegründet wurde, kam es im Zeitraum bis Anfang der 70er Jahre in allen skandinavischen und mit Einschränkungen auch in einem Teil der angelsächsischen Länder (Irland, Kanada 1971) zu Pfadwechseln hin zu staatlichen Gesundheitssystemen.² Demgegenüber bestehen in den konservativen Sozialstaaten korporatistische Systeme der Selbstverwaltung von Kassen und Leistungserbringern. In Deutschland kommt dabei zum Tragen, dass nach 1945 in der BRD an den Basisentscheidungen aus der Endphase der Weimarer Republik und dann des NS-Regimes festgehalten wurde. So verblieb den Kassenärztlichen Vereinigungen der Sicherstellungsauftrag für die ambulante medizinische Versorgung und Krankenhäuser dürfen Ambulanzen nur für die Notfallversorgung betreiben (für einen knappen Überblick siehe Busse/Riesberg 2004: 20f.). Weitgehend öffentlich ist im deutschen System die Finanzierung. Bei der Leistungserbringung besteht ein Mischsystem. Die ambulante Leistungserbringung erfolgt fast ausschließlich privat. Bei der stationären Versorgung in Krankenhäusern gab es vor dem Wegfall des Selbstkostendeckungsprinzips (1993), damit der Öffnung für renditeorientierte Unternehmen, ein Übergewicht öffentlicher vor freigemeinnütziger Leistungserbringung. 59,2 Prozent der Bettenbelegungstage entfielen 1992 auf öffentliche und 36,4 Prozent auf freigemeinnützige, meist kirchliche Häuser. Privatkliniken spielten (Anteil: 4,3%) kaum eine Rolle. Im Zuge der Veräußerung zahlreicher öffentlicher Krankenhäuser hat sich dies grundlegend geändert. Fast ein Fünftel der Patientenfallzahlen (2013: 16,6%) entfallen nun auf renditeorientierte Träger. Ihr Terraingewinn ging primär zulasten des öffentlichen Krankenhaussegments. Aktuell steht dieses nur noch für 49 Prozent der Leistungen und beschäftigt 55 Prozent des gesamten Krankenhauspersonals.³

Nationale Politiken zählen

Tabelle 1 gibt für unterschiedliche Ländergruppen einen Überblick zur beschäftigungspolitischen Bedeutung öffentlicher Arbeitgeber, wie sie sich nach 30 Jahren neoliberaler Entstaatlichungspolitik darstellt. Das höchste Gewicht erreicht der öffentliche resp. staatliche Sektor weiterhin in den skandinavischen Ländern. Dies unabhängig von der gewählten Abgrenzung (öffentlicher Dienst, öffentliche Arbeitgeber oder öffentlicher Sektor insgesamt) und der Kriterienwahl (Anteil an den Erwerbspersonen, den Erwerbstätigen oder den abhängig Beschäftigten; Dichteziffer auf 1000 Einwohner, jeweils nach Köpfen oder Vollzeitäquivalenten). Die anderen in die Übersicht aufgenommenen Ländergruppen weisen eine deutlich stärkere Streuung auf; die osteuropäischen Länder zudem reagieren sensibel auf die gewählte Abgrenzung.

Bei der statistischen Erfassung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor verfolgen die amtlichen Statistiken unterschiedliche Konzepte. In ihnen spiegelt sich die jeweilige historische Entwicklung und das dabei wirkmächtige Konzept von Staatlichkeit. So ist es der in den nordischen Ländern traditionell höheren Bedeutung des Staates als Produzent von Gütern und Dienstleistungen geschuldet, dass die

² Die Webseite der Weltgesundheitsorganisation hält unter „European Observatory on Health Systems and Policies“ die Publikationsreihe „Health Systems in Transition“ bereit. Hier finden sich Studien zu einer Vielzahl von Ländern.

³ Daten nach Deutsche Krankenhausgesellschaft, Zahlen, Daten, Fakten fortlaufend und <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Krankenhaeuser/Tabellen/KrankenhaeuserJahreVeraenderung.html>.

Tabelle 1: Bedeutung des Staates als Arbeitgeber im internationalen Vergleich: 2014/15 oder letztverfügbares Jahr

	Gering	Mittel	Hoch	Sehr hoch
Kriterium 1: Anteil (%) an den Erwerbspersonen (Staatssektor insgesamt)	10 < 15	15 - < 20	20 - < 25	> 25
Skandinavische Länder				DK, NO, FI, SE
Angelsächsische Länder	AU	CA, IE, US, NZ	UK	
Kontinentaleuropa	AT, DE, NL	BE, CH, FR	LU	
Südeuropäische Länder	ES	IT, GR, PT		
Osteuropäische Länder		CZ	EE, PL, HU, SK, SL	
Kriterium 2: Dichteziffer (Zahl der ÖS- und/oder ÖD-Beschäftigten auf 1000 EW)	ÖS < 80 ÖD < 60	ÖS 80 - < 110 ÖD 60 - < 90	ÖS 110 - < 140 ÖD 90 - < 110	ÖS > 140 ÖD > 110
Skandinavische Länder				NO (ÖD 164) DK (ÖS 159; ÖD 149) FI (ÖS 140; ÖD 122) SE (ÖS 141; ÖD 129)
Angelsächsische Länder	NZ (ÖS 76,1)	AU (ÖS 85) CA (ÖS 101) NZ (ÖD 65) UK (ÖS 84; ÖD 73) US (ÖD 69)		
Kontinentaleuropa	DE (ÖS 75,4; ÖD 57,2)	AT (ÖS 96,4) BE (ÖS 89) CH (ÖS 90,7) NL (ÖD rd. 65)		
Osteuropäische Länder		CZ (ÖS 94)	SL (ÖS 111,7)	
Südeuropäische Länder	ES (ÖS 63; ÖD 59,6) GR (ÖS 71; ÖD 29) IT (ÖD rd. 58)	PT (ÖD 66,5)		

Abkürzungen: ÖS = öffentlicher Sektor insgesamt; ÖD = öffentlicher Dienst; VZÄ = Vollzeitäquivalente

Legende: AU = Australien, AT = Österreich, BE = Belgien, CA = Kanada, CH = Schweiz, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GR = Griechenland, HU = Ungarn, IE = Irland, NL = Niederlande, NZ = Neuseeland, NO = Norwegen, PL = Polen, PT = Portugal, SE = Schweden, SK = Slowakei; SL = Slowenien; UK = Vereinigtes Königreich, US = Vereinigte Staaten

Quellen: Kriterium 1: OECD, Government at a Glance 2015; Kriterium 2: ILO-Datenbank; Amtliche Statistiken von DE, CH, DK, FI, NO, SE und UK. Bei DE Destatis, Statistik zur laufenden Fortschreibung des Standes der Bevölkerungsentwicklung; Destatis, Personalstandstatistik fortlaufend bis 2015 (Fachserie 14, Reihe 6); bei den skandinavischen Ländern, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich amtliche Statistik.

Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen sektoral (Privatsektor, Staatssektor nach Ebenen) untergliedert wird. Ersehen lässt sich so, welche Bedeutung der öffentlichen Beschäftigung in den verschiedenen Branchen zukommt und wie sie sich entwickelt. Derartige Informationen hält die deutsche Statistik nicht bereit. Die Gliederung erfolgt hier nach staatlichen Ebenen, Aufgabenbereichen und dem dienstrechtlichen Status der Beschäftigten. Bis in die 90er Jahre hinein wurde der „öffentlichen Sek-

tor“ in Deutschland über den öffentlichen Dienst (unmittelbarer öffentlicher Dienst aus Gebietskörperschaften, Bundesbahn und Bundespost sowie dem mittelbaren öffentlichen Dienst der Sozialversicherungen), die öffentlichen Einrichtungen von Wissenschaft und Forschung sowie die rechtlich selbständigen Wirtschaftsunternehmen abgebildet. Parallel zum Rückzug des Staates aus wirtschaftlicher Tätigkeit erfolgte die Engziehung von Staat im Sinne von General Government (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung). Sie folgt dem neoliberalen Ansatz, staatliches Handeln auf Verwaltungstätigkeit, Steuerung und einen Teil der nicht-marktbestimmten Dienstleistungen zu beschränken. Im Ergebnis liefert die deutsche Personalstandstatistik nur noch Daten zum öffentlichen Dienst und zur Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern. Die MitarbeiterInnen von regulär am Markt tätigen Unternehmen, die sich ganz oder überwiegend in öffentlichem Besitz befinden, bleiben statistisch außen vor.⁴

Da der Privatisierungszug in den angelsächsischen Ländern nicht nur seinen Ausgang nahm, sondern dort auch wenig an öffentlichen Unternehmen übrig ließ, macht es für diese Ländergruppe keinen allzu großen Unterschied, ob der öffentliche Sektor insgesamt oder nur der öffentliche Dienst betrachtet wird. Bei den osteuropäischen Ländern, ebenso bei Griechenland, ist es umgekehrt. Auf Staatsunternehmen entfallen dort hohe, teilweise sogar höhere Beschäftigungsanteile als auf den öffentlichen Dienst. Bei weiter Abgrenzung, damit unter Einbezug der staatlichen Unternehmen, erreicht der öffentliche Sektor ergo in dieser Ländergruppe ein hohes, wenn auch tendenziell rückläufiges Beschäftigungsgewicht, während der öffentliche Dienst von sehr klein (Griechenland, Polen) bis groß (Estland, Slowenien) reicht. Abgesehen von Norwegen, wo immer noch eine gemischte Wirtschaft mit starken Staatsunternehmen existiert,⁵ bewegen sich die skandinavischen und die kontinentaleuropäischen Länder zwischen diesen Antipoden. Öffentliche Unternehmen spielen hier in den Bereichen Energie, Verkehr, Wohnungswesen, Telekommunikation und im Bankwesen noch eine mehr oder weniger starke Rolle.

Interessante Befunde liefert der nähere Blick auf die Entwicklung seit dem Eintreten in die Phase neoliberaler Staatstransformation. Die gängige Argumentation mit ihren Verweisen auf die Zwänge der Globalisierung und des europäischen Binnenmarktes ließe erwarten, dass die Spannweite beim beschäftigungspolitischen Gewicht des öffentlichen Sektors kleiner geworden ist. Tatsächlich aber - die osteuropäischen Länder bleiben hier außer Betracht, die südeuropäischen fügen sich ein - ist es umgekehrt. Mitte der 80er Jahre waren in den kontinentaleuropäischen Ländern zwischen rd. 20 (Deutschland, Niederlande) und rd. 25/26 Prozent (Belgien, Frankreich, Luxemburg) der Erwerbstätigen bei einem öffentlichen Arbeitgeber beschäftigt; die angelsächsischen Länder lagen leicht darüber und in den skandinavischen Ländern reichte die Spanne von 28/29 Prozent in Finnland bis zu um die 37 Prozent in Schweden. Heute zählen in Skandinavien in der Spitze (Norwegen) immer noch gut 35 Prozent der Erwerbstätigen zum öffentlichen Sektor, während es Deutschland nur noch auf einen Anteil von etwas unter 16 Prozent bringt resp. von knapp 12 Prozent, wenn nur der öffentliche Dienst betrachtet wird. Die nicht geschrumpfte, sondern gewachsene Spannweite macht deutlich, dass nationalstaatliche Politik bedeutsam geblieben ist.

⁴ Die ILO-Datenbank enthält Angaben zum öffentlichen Sektor einschließlich öffentlicher Unternehmen (Total public sector) sowie zum öffentlichen Dienst (General Government). Die Daten-Belastbarkeit lässt zu wünschen übrig, hat sich während der letzten Jahre aber verbessert.

⁵ Hinsichtlich der Anzahl (% aller Unternehmen) rangiert Norwegen im weltweiten Vergleich hinter Katar, den Vereinigten Emiraten und China an vierter Stelle, hinsichtlich des Marktwertes (2014) an zweiter Stelle (OECD 2016: 25). Gut vier von zehn Erwerbstätigen sind im öffentlichen Sektor (2015: 33%) oder bei einem Unternehmen beschäftigt, das sich ganz oder mehrheitlich im Staatsbesitz befindet (Ende 2014: 275.432 Beschäftigte im In- und Ausland). Quelle: The State Ownership Report 2014: S. 7.

Die nähere Analyse der Länder mit relativ zur jeweiligen Ländergruppe ausgeprägtem Minuswachstum sowie spiegelbildlich dazu der Länder, wo der öffentliche Sektor entweder durchgängig gewachsen oder phasenweise teils geschrumpft, teils gewachsen ist, liefert Hinweise zu relevanten Erklärungsfaktoren. Generell ist festzuhalten: Der Wechsel zu einem Entwicklungspfad, bei dem sich der Staat im Wege der Privatisierung zunächst aus wirtschaftlicher Tätigkeit, dann sukzessive auch aus der Eigenerfüllung öffentlicher Serviceaufgaben zurückzieht, ging von der politischen Rechten in den angelsächsischen Ländern aus. Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre betraten mit Margaret Thatcher (UK-Premierministerin 1979 – 1990) und Ronald Reagan (US-Präsident 1981 – 1989) Politiker die Bühne, die – inspiriert von marktliberalen Ökonomen - in der Entstaatlichung und der Entmachtung von Gewerkschaften ihre historische Mission sahen. Zeitversetzt stiegen ab Mitte der 80er Jahre andere angelsächsische Länder, dann Länder aus Kontinentaleuropa und ab Anfang der 90er Jahre mit Schweden und Island auch Länder aus dem skandinavischen Raum auf den Privatisierungszug auf. In der Art eines Geleitzuges kamen in den meisten hochentwickelten Industrieländern sukzessive neoliberale Strategien der Öffnung vormals staatlicher Versorgungsmonopole für private Investoren, der dann Privatisierung von Staatsunternehmen und der Einbindung privater Akteure in die öffentliche Aufgabenerfüllung zum Tragen. Dies verknüpft mit mehr oder weniger weitreichenden Politiken der Arbeitsmarktderegulierung. Die Politik könne keine Arbeitsplätze schaffen, war die Ansage, mit der drei Dekaden positiven Arbeitsplatzwachstums im öffentlichen Sektor beendet wurden; teils durch gezielten Personalabbau, teils durch Übergang zu einem Nullwachstum.

Bei der Suche nach Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern, wo die Abrissbirne kräftig im Einsatz war und den Ländern, wo der öffentliche Personalkörper nur moderat oder gar nicht abgebaut wurde, schält sich die Rolle der politischen Linken als ein entscheidender Erklärungsfaktor heraus. Dort wo Marktliberale auf den entschiedenen Widerstand der dem linken Spektrum zuzuordnenden Kräfte stießen und die Linke bei Übernahme der Regierungsverantwortung an einem starken öffentlichen Sektor festhielt oder sein Wiedererstarken betrieb, blieb der Erfolg neoliberaler Entstaatlichungspolitik begrenzt. Im angelsächsischen Raum steht das Vereinigte Königreich paradigmatisch für dieses Muster.⁶ Als nach einer langen Phase konservativer Vorherrschaft (1979 – 1997) 1997 die britische Labour Party an die Regierung kam, gab es innenpolitisch 2 zentrale Projekte: die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und die Wiederertüchtigung der öffentlichen Servicebereiche. In den 6 Jahren von 1999 bis 2005 wurde das staatliche Personal zunächst kräftig um 670 Tsd. Personen aufgestockt und dann moderat in Parallelität zum Bevölkerungswachstum weiter entwickelt. Bei der erneuten Regierungsübernahme 2010 durch die Konservativen (erstmalig in einer Koalition mit den Liberalen) beschäftigte der öffentliche Sektor sechseinhalb Millionen Menschen, ein Plus nach Köpfen von 16 und nach Vollzeitäquivalenten von 17,9 Prozent. Konzentriert hatte sich Labour auf die Verbesserung der Personalausstattung im Öffentlichen Gesundheitsdienst (+ 384 Tsd.) und im Bildungswesen (+ 299 Tsd.). Dass zum Ende der Regierungszeit von Labour in britischen Kliniken weniger als halb so viele Patienten auf eine Pflege- und Betreuungskraft kamen wie in Deutschland (UK: 4,8; DE: 10,5),⁷ unterstreicht den Erfolg dieser Politik. Von Dauer war er aber nicht, denn so wie Labour den Personalstand zumindest während der ersten Phase ihrer Regierungszeit massiv hochgefahren hatte, haben ihn die konservativen Nachfolgeregierungen unter Premier David Cameron dann wieder niedergedrückt.

⁶ Das Muster gilt der Tendenz nach auch für die anderen angelsächsischen Länder. So erfolgte in Neuseeland unter der Labour-Premierministerin Helen Clark (12-1999 bis 11-2008) eine Abkehr vom Privatisierungskurs mit teilweisem Rückkauf privatisierter Unternehmen (Eisenbahn, Fluggesellschaft, u.a.). Die öffentliche Beschäftigtenzahl stieg während ihrer Regierungszeit um rd. 20 Prozent. Anders als im Vereinigten Königreich hat sich das Beschäftigungswachstum unter den konservativen Nachfolgeregierungen, wenn auch abgeschwächt, fortgesetzt (2011 – 2015: + 4,2%). Quelle: Amtliche Statistik.

⁷ Nurse Forecasting Projekt“ (RN4CAST) 2009 bis 12/2011; hier: Aiken et al. 2012: Tab. 3.

(2010 – 2015: - 956 Tsd.).⁸ In der Haltung zum öffentlichen Dienst trennen sich im Vereinigten Königreich die eher rechts von den eher links gerichteten Parteien. Zu Letzteren zählten neben der Labour Party mehrere weiter links stehenden Parteien wie die Schottische Nationalpartei – sie stellt in Schottland die Regionalregierung -, die Grünen sowie die Walisische Nationalpartei „Plaid Cymru“, die bei der Regionalwahl von 2016 einen Stimmenanteil von 20,8 Prozent (Labour: 34,7%) einführte.

Dort, wo linksgeneigte Politik dem Abbau des öffentlichen Sektors nicht nur nichts entgegengesetzte, sondern ihn aus der Regierungsverantwortung heraus selbst aktiv betrieb, kam es zu drastischen Einschnitten bis hin zum Kahlschlag. So in Neuseeland, wo unter dem Labour-Premier David Russell Lange (1984–1989) eine monetaristisch ausgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik radikal mit der bisherigen Labour-Tradition brach, keynesianisch auf den Ausbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu setzen. So in Deutschland, wo Rot-Grün (1998 – 2005) der neoliberalen Entstaatlichungsidee dadurch zum entscheidenden Durchbruch verhalf, dass sie gleichermaßen in der Finanz- und Steuer- wie auch der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik den Kompass auf mehr Markt und weniger Staat ausrichtete. Dies um in der nächsten Phase dann auch noch die Institutionalisierung eines auf Abbau gerichteten Autopiloten – im Besonderen erfüllen die in das Grundgesetz und die meisten Länderverfassungen aufgenommenen Kreditaufnahmebremsen diese Funktion – mitzutragen, was einen echten Politikwechsel vor hohe Hürden stellt. Auch dort, wo die zunächst PDS, dann Linkspartei mit am Kabinetts-tisch saß resp. sitzt (Brandenburg seit 2009, Mecklenburg-Vorpommern 3.11.1998 – 6.11.2002; Berlin 17.12.2002 – 22.11.2006; Thüringen seit 2014) gingen und gehen davon keine Bremswirkungen aus; teilweise (Brandenburg, Berlin) wurde Personal sogar verstärkt abgebaut. Im skandinavischen Raum war es die schwedische Sozialdemokratie, die sich früh vom neoliberalen Zeitgeist infizieren ließ. Zwar war es unter Carl Bildt eine konservative Minderheitsregierung (4.10.1991 – 7.10.1994), die Anfang der 90er Jahre unter dem Banner der Wahlfreiheit das Sozial- wie auch das Bildungssystem für renditeorientierte Investoren öffnete. In den folgenden 12 Jahren jedoch (bis zum 6.10.2006) regierten Sozialdemokraten. Statt dies für eine Trendwende zu nutzen, hielten sie an dem von den Konservativen vollzogenen Kurswechsel fest. Man kann ihnen die historischen Umstände zugutehalten. Schweden durchlebte Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre eine schwere Banken-, dann Wirtschaftskrise; auf das skandinavische Wohlfahrtsmodell wurden bereits Abgesänge angestimmt und Schweden als quasi Referenzland stand hier besonders unter Druck. Schwere Banken- und Wirtschaftskrisen erschütterten jedoch auch Norwegen und Finnland, ohne dass die dortige Sozialdemokratie ihr Heil im Umsteuern auf ein marktgetriebenes Wachstumsmodell suchte. Gemeinsam zwar setzten nun alle skandinavischen Länder auf Effizienz und qualitatives Wachstum. Bei der Frage, welche Rolle dem öffentlichen Sektor als Träger von Beschäftigungswachstum weiter zukommen soll, trennte sich der schwedische Weg nun aber von dem der anderen nordischen Länder (Näheres siehe Heintze 2010). Als Ergebnis dieser Auseinanderentwicklung hat Schweden heute innerskandinavisch nach Finnland den zweitkleinsten öffentlichen Sektor.

⁸ Dem entsprechen die für das Personal des öffentlichen Dienstes relativ zum BIP eingesetzten Haushaltsmittel mit Absenkung auf unter 9 BIP-Prozentpunkte unter den Torys, Anhebung von 8,8% (2000) auf 10,5% (2005) resp. 11% (2010) unter Labour und dann erneuter Absenkung bis auf 9,3% im Jahr 2016 unter den Torys. Quelle: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_10a_main]; Update vom 27.04.2017.

Zukunftsperspektiven des öffentlichen Dienstes zwischen Renaissance und Mängelverwaltung

Die staatliche Personalwirtschaft steht in einem höchst komplexen Bezugsfeld der Mikro- wie Makroökonomie und der Mikro- wie Makropolitik. Während sich ein privater Arbeitgeber durch Personalabbau, Personaloutsourcing und die Umwandlung von regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in prekäre Arbeitsplätze kostenmäßig entlasten kann, ergibt sich beim Staat eine andere Rechnung. Was er betriebswirtschaftlich in der kurzen Frist dadurch einspart, dass er in immer mehr Bereichen gleichermaßen der marktbestimmten öffentlichen Dienstleistungen (Energie, Verkehr, Telekommunikation, u.a.) wie auch der nicht-marktbestimmten öffentlichen Dienstleistungen (Erziehung, Bildung/Weiterbildung, Gesundheit, Pflege) eigenwirtschaftliche Leistungserbringung mit tariflich gebundenem Personal aufgibt, um Leistungen möglichst billig auszulagern auf private Dienstleister, die – bei nicht-marktbestimmten Diensten abhängig von der öffentlichen Refinanzierung – Strategien der maximalen Personalkostensenkung betreiben, schlägt auf ihn volkswirtschaftlich wie politisch in der mittleren und langen Frist doppelt und dreifach zurück. Dies über erhöhte Krankheitskosten, ansteigende Grundsicherungsleistungen, das Entstehen eines sozial verunsicherten Prekariats und auch über die Gefährdung der Funktionstüchtigkeit staatlicher Kernfunktionen und des demokratischen Gemeinwesens insgesamt; letzteres als quasi Endstufe eines langen Prozesses anwachsender sozialer Polarisierung. Die mittel- und langfristigen volkswirtschaftlichen wie politischen Kosten liegen weit über den Einsparungen, die sich eine für derartige Zusammenhänge blinde Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik zurechnet. Staatliches Handeln allein nach betriebswirtschaftlichem Kalkül auszurichten, rächt sich.

Auch rächt es sich, wenn die Komplementärbeziehung, die zwischen investiven („gut“) und konsumtiven („schlecht“) Staatsausgaben besteht, verkannt wird. Öffentliche Investitionstätigkeit, die nachhaltig eine gute Qualität des öffentlichen Kapitalstocks sichert, verlangt nach ausreichend Personal in den Bauverwaltungen. Manches Desaster um öffentliche Bauvorhaben erklärt sich aus dem Umstand, dass auch hier der Rotstift so radikal angesetzt wurde, dass qualifizierte Bauplanung und Bauüberwachung gar nicht mehr möglich ist. Das Gros der öffentlichen Investitionen wird traditionell von den Kommunen getätigt. Die Schwächung der Finanzierungsbasis des Staates hat deren Investitionskraft jedoch nachhaltig beschädigt. Anfang der 90er Jahre lagen die Ausgaben für Sachinvestitionen absolut bei über 30 Mrd. € jährlich und relativ bei fast 2,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Bis 2005 folgte absolut wie relativ ein steter Abstieg auf rd. 19 Mrd. € resp. auf weniger als einen BIP-Prozentpunkt. Danach kann von einer Seitwärtsbewegung gesprochen werden. Die in der Finanzkrise eingesetzten Konjunkturprogramme führten temporär (Zeitraum von 2009 bis 2011) zu einem Anstieg, der aber nicht verstetigt wurde. Es folgte die Rückkehr zur Austeritätspolitik, womit sich der Niedergang weiter fortsetzte (Eicker-Wolf/Truger 2013: Abb. 15 und 16, S. 18). Konsequenz: Seit über einer Dekade führt die kommunale Finanznot dazu, dass die jährlichen Investitionsausgaben geringer sind als der Abschreibungsbedarf. Dabei ging das Versprechen der Entstaatlichungsverfechter doch gerade dahin, dass nur die konsumtiven Ausgaben zurückgefahren werden, die Investitionen aber hoch bleiben. Im Anstieg des kommunalen Investitionsrückstaus verdeutlicht sich das Komplettscheitern dieses Ansatzes: Schon 2008 lag der kommunale Investitionsrückstau bei 84,2 Mrd. €. Bis 2013 stieg er auf 118 Mrd. € und erreichte 2015 gar 136 Mrd. € (Angaben nach KfW 2009: S. 35f., KfW 2013: S. 17; KfW 2016: S. 16). Lediglich in den Aufgabenfeldern von hoher politischer Priorität gelang es, den Rückstau entweder abzubauen oder zumindest nicht weiter wachsen zu lassen. Beispiel Kinderbetreuung: 2013 lag der Rückstau bei 5,9 Mrd. €, 2015 bei geringeren 4,1 Mrd. € (ebd.). Um dies zu bewerkstelligen, haben freilich nicht wenige Kommunen das ausgedünnte Personal ihrer Bau-

ämter⁹ so auf die Planung und Realisierung neuer oder die Instandsetzung bestehender Kindertagesstätten konzentriert, dass andere Baumaßnahmen das Nachsehen hatten. Als vermeintlicher Rettungsanker wurden und werden dann gerne Modelle von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) zum Einsatz gebracht. Diese Privatisierungen durch die Hintertür werden von der herrschenden Politik massiv gepusht,¹⁰ womit der Staat immer weiter in die Abhängigkeit von Investoren gerät, die auf der Suche nach renditeträchtigen Anlagemöglichkeiten die Ausplünderung des Öffentlichen als Geschäftsmodell betreiben. Ignoriert werden dabei die kritischen Berichte der Rechnungshöfe. Sie haben zwischenzeitlich anhand zahlreicher Beispiele, die auch den Bereich der Kinderbetreuung mit adressieren, untermauert,¹¹ dass die Realisierung über private Investoren deutlich teurer kommt als die Realisierung in Eigenregie. Eigenregie braucht aber ausreichend eigenes Personal mit Erfahrung und Knowhow. Externe Planungsbüros können dies nicht ersetzen. Weitsichtige Personalpolitik wird daher den Wiederaufbau funktionstüchtiger Bauverwaltungen betreiben.

Die falsche Gleichsetzung: Weniger Staat bedeutet nicht zwingend weniger Bürokratie

Ein wesentliches Motiv für den Abbau von Personal war das Versprechen, ein kleinerer öffentlicher Dienst sei gleichbedeutend mit weniger bürokratischer Gängelung. Das Argument verfiel in Deutschland recht gut, weil sich hier im Staatsdienst obrigkeitstaatliche Traditionen stärker behaupten konnten als etwa in den skandinavischen Ländern. In Anlehnung an Vorbilder aus den Niederlanden und dem angelsächsischen Raum wurden Instrumente aus dem Baukasten von New Public Management (Neue Steuerungsmodelle) vor diesem Hintergrund ab Mitte der 90er Jahre nicht eingesetzt, um, was bitter nötig gewesen wäre, im öffentlichen Dienst eine auf Vertrauen gegründete neue Führungskultur zu verankern, bei der der Outcome und nicht die formale Einhaltung inputorientierter Regeln im Zentrum steht. Mit gewissen Abstrichen gelang im skandinavischen Raum genau dies. Nicht die Senkung der Personalausgabenquote auf vermeintliche Idealquoten, sondern die Steigerung von Effektivität und Bürgerzufriedenheit stand im Mittelpunkt, womit – gegen die neoliberalen Urheber von New Public Management gerichtet - Neue Steuerungsmodelle im Besonderen in Norwegen eine auf Erhalt eines großen öffentlichen Dienstes gerichtete Funktion erhielten.

Wie aus *Tabelle 1* zu entnehmen, ist der öffentliche Dienst im skandinavischen Durchschnitt relativ (Dichteziffer auf 1000 EW oder Anteil an den Erwerbspersonen) mehr als doppelt so groß ist wie in Deutschland. Zugleich aber, und dies hat System, beschäftigt die im engeren Sinne öffentliche Verwaltung relativ weniger Personal als in Deutschland (Näheres siehe bei Heintze 2013). Die Suche nach

⁹ Von 1991 bis 2015 wurde der Personalstand der Bauämter um gut 40 Prozent abgebaut. Angaben des DIW, zit. nach Müller, Benedikt: Massiver Personalmangel bei den Bauämtern, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.03.2017.

¹⁰ Gestützt auf methodisch fragwürdige Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden dem Realisierungsweg über private Investoren Vorteile angedichtet, die sich in der Realität selten erfüllen. Unbelegte Effizienzannahmen bei der Baurealisierung gehören ebenso dazu wie die Ausblendung des Kosten- und Zeitbedarfs für das Vergabeverfahren. Auf welchem dünnen Eis sich die Vorteilsbehauptungen bewegen, zeigt der Bundesrechnungshof in einer Reihe von Gutachten und Stellungnahmen (vgl. etwa Bundesrechnungshof 2013).

¹¹ Als einwohnermäßig wachsende Stadt muss Leipzig zahlreiche neue Kitas und Schulen bauen. Bei der Realisierung nutzt sie im großen Stil ÖPP-Modelle. Wie krass dies zu Lasten der Stadt gehen kann, demonstriert ein Fall, der im Prüfbericht 2016 des Sächsischen Rechnungshofes dokumentiert ist. 2012 erwarb ein privater Investor zunächst von der Stadt günstig ein Grundstück, um 2 Jahre später dann mit der Stadt einen Mietvertrag für eine Kita abzuschließen, die er auf dem Grundstück errichtete. Abzüglich erhaltener öffentlicher Fördermittel betragen die Ausgaben des Investors für Grunderwerb und Bau 1,489 Mio. €. Der Mietvertrag sichert ihm über eine Vertragslaufzeit von 25 Jahren aber Einnahmen von 3,92 Mio. € (Mieteinnahmen plus Ersatz für notwendige Instandhaltung). Hätte die Stadt die Kita auf dem städtischen Grundstück selbst errichtet, wäre sie nicht nur Eigentümerin von Grundstück und Kita, sondern würde über die 25 Jahre gerechnet gut 2 Mio. €, die dann anderen Verwendungen zukommen könnten, sparen (Sächsischer Rechnungshof 2016, Bd. II: S. 98ff.).

den Gründen führt zu dem Befund, dass Personalabbau nicht zwingend mit weniger Bürokratie einhergeht. Zwischen der Größe des öffentlichen Dienstes und dem Grad an Bürokratie, gemessen am Personaleinsatz für staatliche Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungstätigkeiten, bestehen höchst komplexe Zusammenhänge. So bedeutet es ein weniger an Bürokratie, wenn staatliche Aufsichtsfunktionen in die Eigenverantwortung derjenigen überführt werden, um deren Beaufsichtigung es geht. Nur teilweise, etwa bei einfachen Baugenehmigungen, ist diese Verlagerung sinnvoll. In anderen Bereichen wird im Ergebnis der Bock zum Gärtner gemacht, was Vertrauen untergräbt. Ein gutes Beispiel hierfür liefert aktuell der „Dieselgate“-Skandal um den Einsatz von Software zur Manipulation von Abgaswerten. Mit der Betrugssoftware täuschte VW im Testzyklus eine korrekte Abgasreinigung der Dieselaautos mit Einhaltung der gültigen Grenzwerte vor; auf der Straße dann stoßen die Fahrzeuge ein Vielfaches der erlaubten Schadstoffmengen (Stickoxiden und Feinstaubpartikel) aus. Der von US-amerikanischen Umweltbehörden aufgedeckte Skandal wäre nicht entstanden, wenn es wirksame staatliche Kontrollen gegeben hätte. Die Durchführung von Tests liegt in Deutschland jedoch weitgehend in der Regie der Autokonzerne selbst; staatliche Aufsicht prüft nach Papierlage. Die Bürokratiekosten dieser Art von Aufsicht sind gering, der ökonomische, ökologische und politische Preis kann aber sehr hoch sein.

Den Bereichen, wo Bürokratiekosten eingespart werden können, stehen die Bereiche gegenüber, wo weniger Wohlfahrtsstaat mit mehr Bürokratie erkaufte wird. Universalistische Leistungsgewährung gemäß skandinavischem Modell ist teuer, aber unbürokratisch. Wenn es, um ein Beispiel zu nennen, zu den Aufgaben einer Schule gehört, alle Lernenden wie Lehrenden mit kostenlosem Schulessen aus meist eigener Küche zu versorgen, dann entfällt der ganze bürokratische Aufwand, der in Deutschland rund um die Frage, ob ein Kind aufgrund der Einkommensschwäche seiner Eltern zuschussberechtigt ist oder nicht, betrieben wird. Zwar erspart es den Bundesländern ein paar Milliarden Euro, dass das Schulessen nicht für alle kostenlos ist. Der Preis aber besteht in hohen Bürokratiekosten und in der Stigmatisierung sozial benachteiligter Kinder, was den pädagogischen Zielen einer Schule zuwiderläuft. Wie wenig zielführend die Eingrenzung auf bedürftige Kinder und Jugendliche sein kann, macht das „Bildungs- und Teilhabepaket“ (BuT) der Bundesregierung deutlich.¹² Irrwitzige Bürokratieblüten erwachsen hier aus der Verbindung von Bedürftigkeitsprüfung, einzelleistungsbezogenem Antragsverfahren und geringen Zuschussbeträgen. Wenn jedoch hohe Anspruchsvoraussetzungen und ein hoher Verfahrensaufwand auf geringe Erstattungsbeträge treffen, ist kaum mit einer hohen Inanspruchnahme und nachhaltigen Effekten zu rechnen.¹³ So können im Rahmen des Teilhabepakets gerade einmal mtl. 10 € für Musikunterricht oder Vereinsmitgliedschaften beantragt werden und der Essenzuschuss ist so bemessen, dass 1 € Eigenanteil verbleibt. Das Programm startete mit einem Volumen von (ohne Kinderzuschlag und Wohngeld) 626 Mio. € bei kalkulierten 20 Prozent Verwaltungskosten. Um zusätzliche Mittel handelte es sich mitnichten, denn die bereitgestellten Mittel wurden durch Kürzungen von Hartz-IV-Leistungen an anderer Stelle gegenfinanziert (DGB 2012: S. 4). Wenig verwunderlich wird das Budget gar nicht ausgeschöpft. Die Ausgaben liegen weit darunter: 2012: 433,4 Mio. €; 2013: 483,4 Mio. € (Bildungsfinanzbericht 2014: S. 70). Gemessen an 2,5 Mio. leistungsberechtigten Kin-

¹² Das BuT-Paket war die Antwort der Politik auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, in dem dieser moniert hatte, dass die Hartz-IV-Regelsätze die Sonderbedarfe von Kindern und Jugendlichen nicht angemessen berücksichtigen. Welcher Weg beschritten wird, um dem Existenzminimum von Heranwachsenden gerecht werden, wurde der Politik anheimgestellt. Diese hat sich 2011 dann für ein Paket entschieden, dessen Leistungen vom gemeinsamen Mittagessen in Schule oder Kita über die Lernförderung bis zu Zuschüssen für Musikschule oder Sportverein reichen bei allerdings je nur sehr kleinen Zuschussbeträgen.

¹³ Von den antragsberechtigten Kindern und Jugendlichen hatten 2011 nur rd. ein Drittel wenigstens eine Leistung in Anspruch genommen (SOFI 2014: S. 216). Für eine kritische Bewertung von Ausrichtung und Umsetzung des Pakets siehe DGB 2012.

dern und Jugendlichen sind dies dürftige Summen von rechnerisch pro Kopf und Monat kaum mehr als 14 €. Überwiegend dürften sie im Klein-klein versickert sein. Hoch ergo sind bei dieser Art von Politikgestaltung die Bürokratiekosten; gering umgekehrt der Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation bedürftiger Kinder.

Auch den Versprechungen, vermarktlichte Leistungserbringung bedeute weniger Bürokratie, ist mit Skepsis zu begegnen. Wird etwa, um erneut das Schulwesen zu bemühen, auf den Betrieb einer eigenen Schulküche verzichtet, um Essen von privaten Catering-Unternehmen liefern zu lassen, kann dies zu einem Mehraufwand an Bürokratie führen, weil Leistungen, statt sie eigenwirtschaftlich zu erbringen, unter Einhaltung von Vergaberichtlinien ausgeschrieben werden müssen. Dass Vermarktlichung zu mehr und nicht zu weniger Bürokratie führt, zeigt sich im Übrigen auch bei den skandinavischen Ländern selbst. Seit Kommunen berechtigt sind, Leistungen etwa der Langfristpflege entweder selbst zu erbringen oder extern zu vergeben und Klienten in Dänemark und Schweden bei insbesondere häuslichen Diensten die Wahl haben zwischen dem kommunalen Angebot und den Angeboten privater Dienstleister, wird mehr Personal als zuvor für Steuerungsaufgaben benötigt bei gleichzeitiger Verschlechterung der Steuerungsergebnisse (vgl. die Länderberichte in Meagher/Szebehely 2013). Konnten früher Anpassungen an neue Gegebenheiten im direkten Wege vorgenommen werden, ist dies heute für das runde Viertel Fremdleistungserbringung nicht mehr möglich. Aus direkter Steuerung wurde eine indirekte Steuerung über Verträge.

Wie Personalabbau und die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen zusammenhängen

Die Mechanismen, über die immer weitere Bereiche der öffentlich verantworteten Dienstleistungsproduktion in die Zone der sozialen Destabilität abgedrängt wurden und werden, differieren. Bei den markt-bestimmten Dienstleistungen spielen europaweite Ausschreibungen, bei denen dann die billigsten Anbieter zum Zuge kommen, eine wichtige Rolle. Die großen Unterschiede, die es beim Niveau der Eigenleistungserbringung in den Bereichen ÖPNV, Energie und Post innerhalb der Europäischen Gemeinschaft noch gibt, machen aber deutlich, dass der Schwarze Peter nicht allein bei den Regeln des neoliberal ausgestalteten EU-Binnenmarktes zu suchen ist. Bei den Postdiensten variiert die Bannbreite zwischen dem Fortbestehen eines staatlichen Monopols (Posti Group Corporation mit Ende 2015 22.219 Beschäftigten in Finnland) und dem Verschwinden von Post- und Telekommunikationsunternehmen, die sich mehrheitlich im öffentlichen Besitz befinden (DE, UK). In den anderen Bereichen ist die Spannweite zwar nicht so groß, aber auch hier bestehen Spielräume für national unterschiedliche Politiken. Verbliebene Handlungsspielräume können genutzt werden, um die Vermarktlichung öffentlicher Dienste abzubremsen oder anzufeuern. Die deutsche Politik hat sich überwiegend für Letzteres entschieden.

Bei den nicht-marktbestimmten Diensten liegt es an den Nationalstaaten, ob sie diese in die Vermarktlichung treiben oder nicht. Keine EU-Richtlinie schreibt vor, wie soziale Dienste erbracht werden, ob über eigene Einrichtungen oder indem Dritte (kirchliche Träger und sonstige Träger der freien Wohlfahrtspflege, kommerzielle Träger, private Honorarkräfte) mit der Aufgabenerfüllung betraut werden. Auch ist es mit EU-Recht vereinbar, Kliniken weitestgehend in öffentlicher Trägerschaft zu halten. In Skandinavien wie auch im Vereinigten Königreich hat Klinikpersonal zu über 90 Prozent einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber. Nicht so in Deutschland. Die Krankenhausprivatisierung ist hier besonders rasant vorangeschritten. Herausgebildet hat sich ein Süd-Nord und West-Ost-Gefälle. In Bayern und Baden-Württemberg hatten 2014 noch über 70 Prozent der Krankenhausbeschäftigten einen öffentlichen Arbeitgeber (BY 76,6%; BW 72,5%), in Schleswig-Holstein und Niedersachsen nur noch je um die 50 Prozent. In Ostdeutschland liegt der öffentliche Anteil heute in Mecklenburg-Vorpommern

und Thüringen am niedrigsten (MW 42,9%; TH 47%); gleichzeitig weisen diese beiden Länder den höchsten Kommerzialisierungsgrad auf (MV 40,7%; TH 34,6%).¹⁴ Wohin es führt, wenn die Marktführerschaft an renditeorientierte Klinikbetreiber wie Asklepios, Helios, Fresenius und Co. abgegeben wird, kann in Hamburg studiert werden, wo der öffentliche Beschäftigungsanteil nach der Übernahme des Landeskrankenhauses durch Asklepios binnen einer Dekade von 63,8 Prozent auf 23,4 Prozent sank bei gleichzeitiger Verdoppelung des kommerziellen Anteils.¹⁵

Bei der Krankenhausversorgung haben wir es mit einem Aufgabenfeld zu tun, das in einem langen historischen Prozess sukzessive aus dem Bereich caritativer Wohltätigkeit herausgelöst und von der öffentlichen Hand überwiegend bis vollständig übernommen wurde. Hintergrund war die Erfahrung, dass das Ziel, allen Einwohnern unabhängig von ihrem Einkommen, ihrer sozialen Stellung und ihrer weltanschaulich-religiösen Orientierung eine gleich gute stationäre Krankenversorgung zukommen zu lassen, über private und caritative Ansätze nicht einlösbar ist. Es ist Ausdruck von Geschichtsvergessenheit, dass mit der Vermarktlichung des deutschen Krankenhauswesens ein Pfad eingeschlagen wurde, der, indem Gesundheit zur Ware wird, Gefahr läuft, diesen Fortschritt aufzukündigen. Damit aber nicht genug. Mit der Alterung der Gesellschaft wächst die Bedeutung chronischer Erkrankungen. Ein fragmentiertes Gesundheitssystem mit öffentlichen und privaten Kassen, mit scharfen Trennlinien zwischen ambulanter und stationärer Versorgung und mit Akteuren, die teilweise einer Non-Profit- und teilweise einer For-Profit-Logik folgen, ist schwerlich in der Lage, Versorgungsprozesse so zu organisieren, dass der Bedarf der Patienten im Mittelpunkt steht. Konsequenterweise scheitert das deutsche Gesundheits- und Pflegesystem auch genau an dieser Kernaufgabe. Das Fehlen sektorenübergreifender Zusammenarbeit kommt dabei ebenso zum Tragen wie die Ausrichtung der Einzelsegmente am Ziel der Generierung je eigener ökonomischer Vorteile; Patienten sind für viele Akteure lediglich Mittel zum Zweck. Statt dieses Grundproblem anzugehen, bearbeitet die Politik mit einem Riesenaufwand an Gesetzgebungstätigkeit nur die Folgen. Schlimmer noch: Durch das Setzen auf Markt und Wettbewerb hat sie es ermöglicht, dass zu den traditionellen Akteuren der öffentlichen Hand und der kirchlichen Träger ein starkes, stetig wachsendes Segment gewinnorientierter Akteure hinzugetreten ist. Den alten Spaltungen wurden neue hinzugefügt, was die Entwicklung sektorenübergreifender Versorgungsansätze, die vom Wohl des Patienten aus gedacht sind, zusätzlich erschwert.

Auch bei anderen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, denen immer mehr Bedeutung zukommt, setzt sich diese Geschichtsvergessenheit fort. Häufig bedeutet öffentliche Gestaltung hier kaum mehr als die Schaffung eines Quasi-Marktes öffentlich regulierter und geförderter Billigdienstleistungsproduktion. Fast durchweg hat sich die Politik bei neuen Aufgabenbereichen in den letzten Dekaden für derartige Marktschaffungsstrategien entschieden. Auf die beiden inhaltlich sehr unterschiedlichen Bereiche Langfristpflege und Weiterbildung sei kurz eingegangen.

Marktschaffung statt öffentliche Verantwortung: Blick auf Altenpflege und Weiterbildung

Altenpflege

Im Vergleich mit anderen hochentwickelten Ländern ist die deutsche Pflegebranche klein. Auf 1000 Einwohner im Alter ab 65 Jahren beschäftigt Deutschland in ambulanten und stationären Pflegediensten nur etwas über 40 rechnerische Vollzeitkräfte (2013: 41,4) verglichen mit mehr als 60 in der Schweiz, jeweils um die 90 in den Niederlanden und Finnland sowie um die 100 in Dänemark und

¹⁴ Daten nach Deutsche Krankenhausgesellschaft, Zahlen, Daten, Fakten fortlaufend und <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Krankenhaeuser/Tabellen/KrankenhaeuserJahreVeraenderung.html>.

¹⁵ Zur Innenansicht der Asklepios-Klinik siehe den Beitrag „In der Krankenfabrik: ausgelieferte Patienten, ausgebeutete Ärzte“ in: DER SPIEGEL Nr. 51 vom 17.12.2016, S. 14ff.

weit über 100 in Norwegen und Schweden. Die vergleichsweise geringe Beschäftigungsrelevanz resultiert aus einer extrem schlechten Personalausstattung der professionellen Pflege bei gleichzeitig hoher Bedeutung familienbasierter Pflege durch Angehörige. Wie beides zusammenhängt, siehe bei Heintze 2016. Obwohl durch politische Entscheidungen abgebremst, ist die Altenpflege ein „Jobmotor“ (Bundesregierung 2016: S. 183). Nach Köpfen stieg die Beschäftigung von Ende 1999 bis Ende 2013 um 60,5 Prozent (1999 584 Tsd.; 2013 938 Tsd.). Das Wachstum allerdings konzentriert sich auf Teilzeitjobs. Während in Dänemark gut zwei Drittel der in der Altenpflege Beschäftigten über einen Vollzeitjob verfügen, arbeiten in Deutschland 70 Prozent der Beschäftigten (Frauenanteil: 86%) in Teilzeit. Die Altenpflege gehört zum Bereich der nicht-marktbestimmten Dienstleistungen. Über die Ausgestaltung und die gesellschaftliche Wertigkeit entscheidet die Politik. Mitte der 90er Jahre hat sie mit der Etablierung der Pflegeversicherung die Weichen bewusst so gestellt, dass die Geringhaltung der Beitragssätze Priorität erhielt vor der Realisierung der gesetzlich niedergelegten Qualitäts- und Outcomeziele. Die Verantwortung für die Erreichung einer guten Dienstleistungsqualität wurde an einen durch politische Rahmensetzung geschaffenen Quasimarkt delegiert, auf dem die Leistungserbringer je untereinander im Wettbewerb stehen. Gewinner der Marktöffnung sind die gewerblichen Anbieter. Sie brachten nicht nur die öffentlichen, sondern auch die frei-gemeinnützigen Träger, denen der konservative deutsche Sozialstaat bei der Erbringung sozialer Dienste traditionell eine Schlüsselstellung zuweist, massiv unter Druck. Durchgesetzt wurde 1) der Grundsatz *„privat, auch privat-gewerblich geht vor öffentlich“* und diese neoliberale Verschärfung konservativer Subsidiaritätsvorstellungen dann 2) verknüpft mit der Vermarktlichung von Leistungen bei gleichzeitiger Durch-Ökonomisierung über den Hebel eines äußerst restriktiv gestalteten öffentlichen Finanzrahmens. Die Kombination aus Marktschaffung und Rationierung ermöglicht die Kommerzialisierung der pflegerischen Langfristversorgung nicht nur, sondern beflügelt sie regelrecht. Politisch bezweckt und praktisch durchgesetzt hat sich ein ruinöser Kostensenkungswettbewerb, der die mit Schaffung der Pflegeversicherung neu aufs Spielfeld getretenen gewerblichen Träger zu Gewinnern machte und macht. 1999 dominierten gewinnorientierte Träger bei ambulanten Diensten nur in 2 Bundesländern, 2013 aber in 11 Bundesländern, darunter alle östlichen Bundesländer. Auch im stationären Bereich sind sie auf dem Vormarsch und dominieren bereits in 5 Bundesländern (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Hamburg, Berlin). Ein öffentliches Angebot existiert in vielen Gemeinden der nördlichen Bundesländer gar nicht mehr. In Hamburg wurde der öffentliche Anteil von 1999 noch einem knappen Viertel (23,7%) auf unter ein Prozent minimiert, ohne dass im Gegenzug die Non-Profit-Träger ihren Anteil hätten steigern können. Von 57 Prozent (1999) sank ihr Anteil um 12 Prozentpunkte auf Ende 2013 noch 44,9 Prozent. Nach den aktuellsten Befunden (Destatis 2017) geht die Marktaufrollung durch kommerzielle Träger unvermindert weiter. Ende 2015 dominierten sie bundesweit die ambulante Versorgung und erreichen nun auch im Heimbereich einen kritischen Anteil von rd. 38 Prozent.

Der ruinöse Preiswettbewerb geht gleichermaßen zu Lasten der Dienstleistungsqualität – mangels Personal gelingt die Umsetzung der gesetzlich normierten Qualitätsziele nur ausnahmsweise - wie auch zu Lasten der ganz überwiegend weiblichen Beschäftigten. Die Altenpflegefachkräfte und AltenpflegehelferInnen leiden unter den schlechten personellen Rahmenbedingungen und beziehen gleichwohl selbst bei Vollbeschäftigung Löhne weit unter dem gesamtwirtschaftlichen Medianeinkommen. Auf den Skandal angesprochen, stiehlt sich die Politik gerne aus der Verantwortung. Sie verweist dann auf die Verantwortung der Tarifpartner und die Notwendigkeit, die Tarifbindung zu erhöhen. Derartige Verweise jedoch sind wohlfeil. Unter den gegebenen Finanzierungs- und Strukturbedingungen stehen die wenigen öffentlichen und die freigemeinnützigen Träger - relativ bieten sie noch die besten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen - unter Druck, ihre Standards in Richtung der kommerziellen Billigkonkurrenz zu senken. Schon die bei ihnen nur relativ zur kommerziellen Billigkonkurrenz hö-

heren Standards und in der Konsequenz höheren Personalausgaben treffen nämlich auf Pflegebedürftige, die sich die damit verbundenen höheren privaten Zuzahlungen immer weniger leisten können – ein Problem, das sich wegen anwachsender Altersarmut stetig verschärft. Für mehr Personal und eine bessere Entlohnung ergo gibt es kaum Spielraum.

In keinem Bundesland erreichen Fachkräfte (Hilfskräfte) auch nur 80 Prozent (60%) des jeweiligen Durchschnittsverdienstes. Relativ die höchsten Werte erreichen die Pflegekräfte mit 76,8 resp. 58,8 Prozent im Saarland (Heintze 2016: Abb. 3, S. 307). Dort aber ist im Gegenzug auch der Anteil älterer Menschen, die sich einen Heimplatz gar nicht leisten können, besonders groß (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016). Wenn jedoch der Ausweg „Erhöhung der privaten Zuzahlungen“ versperrt ist, kann eine bessere Bezahlung der Fachkräfte nur um den Preis der teilweisen Ersetzung von Fachkräften durch Hilfskräfte oder freiwillig Tätige gelingen. Dies ist voll im Gange, wobei wegen der schlechten Arbeitsbedingungen zugleich auch die Heranbildung und dann Bindung von Pflegefachkräften nicht ausreichend gelingt. Viele Stellen bleiben unbesetzt, während gleichzeitig mehr „Nurses“ ins Ausland abwandern als andererseits aus primär osteuropäischen Ländern zuwandern. Im Zeitraum von 2005 bis 2016 sind 9.689 Fachkräfte abgewandert und nur 3.354 Fachkräfte zugewandert. Drei Viertel der zugewanderten Kräfte stammen aus Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und Tschechien; 93 Prozent der abgewanderten „Nurses“ haben in den anderen deutschsprachigen Ländern (Österreich, Schweiz, Luxemburg), den skandinavischen Ländern (Dänemark, Norwegen, Schweden) und dem Vereinigten Königreich eine Zulassung erreicht.¹⁶ Auch in den Jahren 2015 und 2016 hat sich der Nettoexport von Fachkräften weiter fortgesetzt. Dies kann kaum verwundern, denn solange wie die Aufwertung pflegerischer Berufe nur rhetorisch beschworen, in der Praxis aber nicht umgesetzt wird, gibt es für mobile Pflegekräfte wenig Anlass, ihre individuelle Exitstrategie aufzugeben.

Wortreiche Klagen über geringe Löhne und eine zu geringe Tarifbindung¹⁷ fallen auf die politisch Verantwortlichen zurück. *Erstens* weil der politisch inszenierte und auf wachsende Kommerzialisierung hin getrimmte Pflegemarkt ja gerade die Funktion hat, eine fragmentierte Trägerlandschaft entstehen zu lassen, die gewerkschaftliches Engagement massiv erschwert. *Zweitens*, weil der Schlüssel zur Durchsetzung flächendeckender und hinsichtlich der Höhe angemessener Tariflöhne bei der Politik liegt. Höhere Löhne und mehr Personal müssen öffentlich refinanziert werden mit Beantwortung dann auch der Frage, ob an der Vorfahrtsregel für gewinnorientierte Geschäftsmodelle festgehalten oder eine neue Regel dahingehend geschaffen wird, dass nicht-gewerbliche Leistungserbringung (frei-gemeinnützig wie öffentlich) Vorrang erhält. In den skandinavischen Ländern haben zwischen zwei Dritteln und über 90 Prozent der Altenpflegebeschäftigten öffentliche Arbeitgeber. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt nicht zuletzt deshalb bei 80 bis 90 Prozent¹⁸ und die Tarifbindung bei

¹⁶ Eigene Auswertung der Registrierungsdatenbank: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/> (Abruf: Mai 2017)

¹⁷ In der Berliner Zeitung vom 29. Dezember 2014 forderte der Pflegebeauftragte der Bundesregierung, Karl-Josef Laumann (CDU) flächendeckende Tariflöhne für Pflegekräfte: „*Es passt doch nicht zusammen, wenn in der Branche der zunehmende Fachkräftemangel beklagt wird, aber gleichzeitig nichts getan wird, die Attraktivität des Berufes zu erhöhen*“ (...) „*Wir brauchen endlich flächendeckend faire Löhne, die von Arbeitgebern und Gewerkschaften in Tarifverträgen ausgehandelt werden*“.

¹⁸ Interessanterweise liegt in der Skandinavien der gewerkschaftliche Organisationsgrad in sozialen und pädagogischen Berufen deutlich höher als im Produzierenden Gewerbe. Ein näherer Blick lohnt, so etwa auf Norwegen. Hier organisiert die Gewerkschaft der Kommunalbeschäftigten als größte ÖD-Gewerkschaft zwischenzeitlich fast 3 von 4 der rd. 480 Tsd. (2016) Gemeindebeschäftigten; ein Zuwachs gegenüber Anfang der Nuller Jahre von gut 50 Prozent. Auch die kleinere Gewerkschaft des öffentlichen Sektors konnte ihre Mitgliederzahl um 30 Prozent steigern. Noch stärker im Aufwind sind die Spartengewerkschaften. In der „Confederation of Unions for Professionals“ steigerte die „Nurse-Association“ ihre Mitgliederzahl von 65 Tsd. (2001) auf 106,1 Tsd. (2015). Quelle: Statistics Norway.

über 90 Prozent. In Deutschland gibt es demgegenüber eine kritische Masse von 59 Prozent der ambulanten Dienste und von 37 Prozent der Heime, die noch nicht einmal einen Haustarifvertrag kennen, geschweige denn einen Verbandstarifvertrag (BR 2016, Tab. 8, S. 65).

Weiterbildung

Über die Notwendigkeit, den Weiterbildungsbereich so systematisch neu zu ordnen, dass er zu einer eigenständigen Säule des Bildungssystems heranwächst, hatte sich nach intensiven Debatten in den 90er Jahren zunehmend ein Konsens herausgebildet. In der Koalitionsvereinbarung von Rot-Grün (1998: S. 19) ging vor diesem Hintergrund das Versprechen ein, die Weiterbildung „*als vierte Säule des Bildungssystems*“ auszubauen und zu verankern. Das Versprechen war auf Sand gebaut, weil nicht kompatibel mit dem prioritär verfolgten Ziel, über den Hebel großangelegter Steuerkürzungen die Staatsausgabenquote weiter abzusenken. Dem Staatsabbauziel wurden die Bildungsziele geopfert. Statt die Weiterbildung zu stärken, wurde sie geschwächt und die Leistungserbringung immer mehr auf prekarierte Arbeitsverhältnisse verlagert. Dass eine bundesweite Weiterbildungsstatistik bis heute nicht existiert, liegt in der Logik dieser Fehlentwicklung. Die Statistik ist ebenso in eine Vielzahl von Einzelstatistiken – jeder Träger mit eigener Statistik – zerfleddert, wie auch die ganze Branche. Die Erhebungen des Bundesinstituts für Erwachsenenbildung (DIE) erfassen dementsprechend nur einen Teil der Weiterbildungsbranche.

Bei weiter Abgrenzung gibt es in Weiterbildungseinrichtungen rd. 1.350 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse, verteilt auf 650.000 Personen (GEW 2012: S. 36). Nach der vom DIE für den Weiterbildungsverbund herausgegebenen Statistik entfiel Ende 2014 von den Einrichtungen rd. die Hälfte (52%) auf Volkshochschulen, ein gutes Drittel auf Vereine und der Rest auf sonstige private Einrichtungen. Die Entwicklung seit der rot-grünen Ausbauankündigung ist durch einen stetigen Rückgang der Stellen für festangestelltes Personal bei gleichzeitigem Anwachsen der Bedeutung von freiberuflicher, nebenamtlicher und ehrenamtlicher Tätigkeiten geprägt. 2003 standen 13.174,5 mit Hauptamtlichen besetzte Stellen 241.433 Personen gegenüber, die über kein festes Anstellungsverhältnis verfügten. Bis Ende 2014 sank die Zahl der hauptamtlich besetzten Stellen um fast 20 Prozent auf noch 10.617,8, die der freiberuflich, nebenamtlich oder ehrenamtlich Tätigen stieg gegenläufig auf 258.876 Personen (+ 7,2%). Kamen 2003 auf ein hauptamtliches Beschäftigungsverhältnis 18,3 Personen ohne festes Anstellungsverhältnis, sind es jetzt 24,4 Personen.

Wesentliches Ziel der Verlagerung von Weiterbildungsarbeit auf nicht fest angestelltes Personal bestand in der nicht nur Geringhaltung, sondern Absenkung öffentlicher Ausgaben. Für den Gesamtbereich der non-formalen Bildung – neben der betrieblichen Weiterbildung sind darin die Ausgaben für Krippen, Horte und Volkshochschulen ebenso enthalten wie die Jugendbildungsausgaben und die Ausgaben für die Förderung von Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen – wurden (öffentliche und private Quellen) 1995 noch 1,2 Prozent des BIP eingesetzt, 2007 nur noch 0,7 Prozent und 2014 noch geringere 0,6 Prozent (Destatis 2010: S. 26; Destatis 2016: S. 127). Nicht der Aufschwung, sondern der Niedergang von Weiterbildung wird seit Ende der 90er Jahre politisch organisiert. Dies zeigt sich besonders bei den Ausgaben der Bundesarbeitsagentur und des Bundesarbeitsministeriums für Bildungsmaßnahmen insgesamt, die von 11 Mrd. € (1999) auf 6,2 Mrd. € (2015) abgesenkt wurden. Mit Blick auf die prekäre Finanzausstattung mutet es fast schon als Lichtblick an, dass die kommunalen Ausgaben für Volkshochschulen bei rd. 1 Mrd. € und für Jugendbildungsarbeit bei 1,8 Mrd. € quasi eingefroren sind, was real aber einer Kürzung gleichkommt (Destatis, Bildungsfinanzberichte fortlaufend; 2016: S. 77 und S. 125).

Obwohl die Gruppe der fest angestellten Pädagogen stark geschrumpft ist, liegen ihre Einkommen deutlich unter dem, was Pädagogen im Beamten- oder Angestelltenverhältnis an Schulen verdienen.

Die Gehaltssteigerungen, die bei den letzten Tarifrunden durchgesetzt werden konnten, mindern die Verdienstlücke, schließen sie aber nicht. Die nur auf Honorarbasis Tätigen stehen noch weiter zurück. Politisch gewollt entstand eine Art akademisches Prekariat mit so niedrigen Honorarsätzen, dass nach Abzug der Beiträge, die die Freiberufler für ihre soziale Absicherung (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Berufsunfähigkeit, Alter) tragen müssen, netto häufig nur ein Stundenlohn unterhalb des gesetzlichen Mindestlohnes verbleibt. Aus den Angaben im Nationalen Bildungsbericht 2016 kann indirekt geschlossen werden, dass im Jahr 2014 mehr als 30 Prozent der in der Weiterbildung Haupterwerbstätigen dem Niedriglohnsektor zuzuordnen waren.¹⁹

Vor dem Hintergrund unzureichender Verfügbarkeit von Integrationslehrkräften wurde die Mindestvergütung je Unterrichtseinheit bei den Kursen, die in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt werden, zum 1. Juli 2016 zwar von vorher 23 € auf nun 35 € angehoben. Auch dies jedoch sichert kein auskömmliches Einkommen. Wo das BAMF nicht zahlt, ist die Vergütung häufig noch schlechter. So etwa in Sachsen und Brandenburg. Bei der öffentlichen VHS-Förderung tragen sie die rote Laterne. Förderungen pro Einwohner von 2,29 € in Sachsen und 2,65 € in Brandenburg steht in Nordrhein-Westfalen z.B. eine Förderung von 6,94 € gegenüber (Daten für 2013; Quelle: Verband der Volkshochschulen)

Öffentlicher Dienst am Scheideweg

Trendwende insgesamt oder nur partiell?

Dass ohne angemessene Personalausstattung und Personalführung weder der Rechtsstaat, noch der Sozial- oder Kulturstaat funktionstüchtig sind, ist eine viel beschworene Binsenweisheit. Von wenigen Bereichen abgesehen, folgte die Personalausstattung der zurückliegenden Jahrzehnte gleichwohl nicht dem öffentlichen Bedarf und ließ auch außen vor, was mit guten öffentlichen Diensten beschäftigungspolitisch, sozial und ökonomisch bewirkt werden kann. Messlatte waren die ideologischen Postulate der Minimal-State-Anhänger. Seit bereits Anfang der 90er Jahre wurden Personalkürzungen auf allen staatlichen Ebenen zunehmend institutionalisiert. Dies über haushaltsgesetzliche Einsparvorgaben, die den Ressorts abverlangen, in einem gewissen prozentualen Umfang Stellen abzubauen. Ergebnis war eine Art inkrementeller Personalkürzungspolitik, die tendenziell von linksgeneigten Landesregierungen noch radikaler praktiziert wurde (und wird) als von rechtsgeneigten Regierungen (vgl. Vesper 2016: Tab. 13, S. 32). Dass das seit Anfang der 90er Jahre durchgängig SPD-geführte Brandenburg beim Personalabbau den Spitzenplatz einnimmt, fügt sich in dieses Bild. Die Vollzeitäquivalente im Landesdienst je 1000 Einwohner wurden hier in der Dekade von 2005 bis 2015 um 10,4 Prozent reduziert auf den nun niedrigsten Wert aller Bundesländer (2005: 23,99; 2015: 21,49).

Die in Teilen Kahlschlagspolitik senkte den Personalbestand des öffentlichen Dienstes von 1991 bis 2008 um ein Drittel (1991: 6.738 Tsd.; 2008: 4.505 Tsd.). Vorrangig der Ausbau der Kinderbetreuung leitete danach eine gewisse Trendwende ein; die Beschäftigtenzahl stieg leicht auf 4.645 Tsd. (2015). Betrachtet man die Dichteziffer pro 1000 Einwohner, so sank diese nach Köpfen von 86 (1991) auf einen Tiefpunkt von 54,8 im Jahr 2008, um dann temporär bis 2014 auf 57,6 anzusteigen. Schon danach jedoch ist ein erneuter Rückgang auf 57,2 zu registrieren. Aussagekräftiger als Köpfe sind Vollzeitäquivalente (VZÄ). Hier gab es einen Rückgang der Dichteziffer auf 47,7 (2008) und dann einem Anstieg auf 50,6 (2014) resp. 50,3 (2015). In den VZÄ-Dichteziffern spiegelt sich die Ver-

¹⁹ Die gebildeten Einkommensklassen nehmen nicht Bezug auf die Niedriglohnschwelle. Aus dem Umstand jedoch, dass fast 28 Prozent (Frauen: 36%) ein monatliches Bruttoeinkommen von weniger als 1.751 € erzielten, können entsprechende Schlüsse gezogen werden. (Bundesregierung 2016a, Tab. G3-3A, S. 314). In GEW 2012 wiederum wird aufgezeigt, dass von den hauptberuflichen Honorarkräften mit ihren meist geringen Einkommen mehr als drei Viertel Frauen sind (GEW 2012: S. 36).

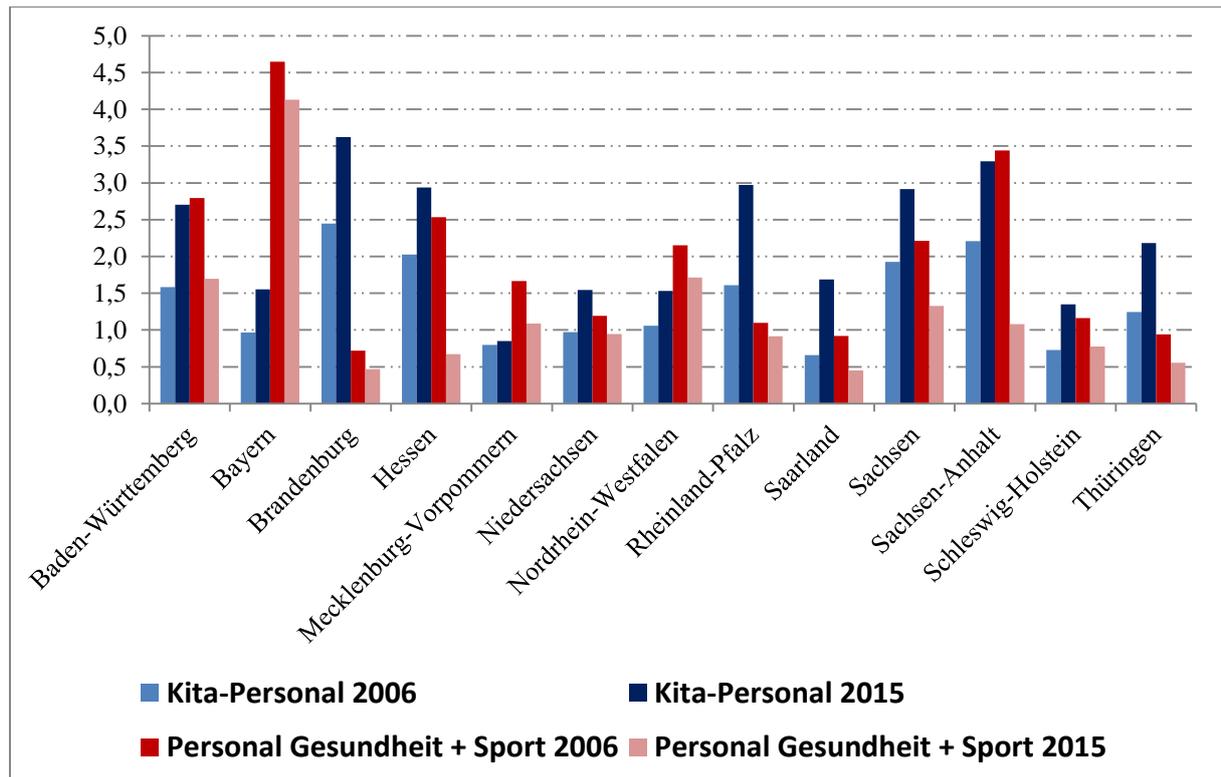
schiebung von Vollzeit zu Teilzeit. Während Vollzeitstellen abgebaut wurden, stieg die Teilzeitbeschäftigung. Besonders ausgeprägt sehen wir dieses Muster im Kommunalbereich. 1991 gab es bei den Kommunen 1,63 Mio. Vollzeitbeschäftigte, 2015 aber nur noch 878 Tsd. Der fast Halbierung bei den Vollzeitbeschäftigten (-46,2%) steht ein Plus von rd. einem Drittel (+33,6%) bei den Teilzeitbeschäftigten gegenüber; die Teilzeitquote stieg zunächst stetig von 20,5 Prozent (1991) bis zum Spitzenwert von 41,2 Prozent (2010), um sich dann bei 39 Prozent (2013 bis 2015) zu stabilisieren.

Die leichte Trendwende der letzten Jahre – sie resultiert primär aus dem Personalzuwachs bei der Kinderbetreuung - beinhaltet kaum mehr als eine Minikorrektur. Sie als Vorbote für ein Wiedererstarren des öffentlichen Dienstes zu deuten, entbehrt derzeit jeder Grundlage. Die aktuelle Situation ist weiter dadurch geprägt, dass in Folge der personellen Auszehrung zunehmend mehr öffentliche Ämter, Behörden und Einrichtungen ihren gesetzlich niedergelegten Aufgaben nur eingeschränkt bis gar nicht nachkommen (können). Statt einzelne Bereiche herauszupicken, gilt es, die Gesamtentwicklung zu sehen. Der Ausbau bei der Kinderbetreuung korrespondiert mit dem Abbau in anderen, nicht minder wichtigen Bedarfsfeldern. Gesundheit und Sport ist eines der Bedarfsfelder, aus dem sich die öffentliche Hand immer mehr zurückzieht. *Abbildung 1* liefert zur Verdeutlichung eine Gegenüberstellung der Dichteziffernentwicklung (VZÄ auf 1000 Einwohner) in kommunalen Kindertagesstätten und im Aufgabengebiet „Gesundheit und Sport“. Während es 2015 in kommunalen Kindertagesstätten auf 1000 Einwohner zwischen 0,05 (Mecklenburg-Vorpommern) und 1,36 mehr an rechnerischen Vollzeitkräften (VZÄ) gab als 2006, nahm die Dichteziffer im Aufgabengebiet von Gesundheit und Sport zwischen 2,4 VZÄ (Sachsen-Anhalt) und 0,2 VZÄ (Rheinland-Pfalz) ab. In diesem Rückgang kumulieren sich verschiedene Entwicklungen. Zum einen der Effekt von Klinikprivatisierungen (incl. der Privatisierung einzelner Funktionsbereiche), dann die Personalausdünnung in den Gesundheitsämtern sowie die Schließung zahlreicher Schwimmbäder mit dann auch dem Wegfall des entsprechenden Personals. Gab es 2006 im Aufgabenbereich Gesundheit, Sport und Erholung noch 185,3 Tsd. rechnerische Vollzeitkräfte, waren es eine knappe Dekade später (2015) nur noch 130,6 Tsd. rechnerische Vollzeitkräfte – ein Minus von fast 30 Prozent. Absolut fallen bei dem Abbau am stärksten die Folgen von Krankenhausprivatisierungen ins Gewicht. Hier sank die Beschäftigung von 128,4 Tsd. auf noch 95,9 Tsd. rechnerische Vollzeitkräfte, die sich zunehmend auf weniger Bundesländer konzentrieren. Ohne die Beschäftigten in kommunalen Krankenhäusern und Heilstätten zählte der Aufgabenbereich 2006 rd. 57 Tsd. rechnerische Vollzeitkräfte, darunter mehr als 10 Tsd. in öffentlichen Bädern. Fast 40 Prozent der Stellen wurden bis 2015 abgebaut. Bei den Gesundheitsämtern führt die Mangelverwaltung dazu, dass vielfach nur noch die Kernaufgaben wahrgenommen werden können. Bei den Bädern hat ein Sterbeprozess eingesetzt. Er trifft finanzschwache Kommunen im Ruhrgebiet, in östlichen Landesteilen und in Teilen von Schleswig-Holstein in besonderer Weise mit der Folge, dass immer mehr Grundschulen keinen Zugang zu einem öffentlichen Bad mehr haben. Nach Angaben der Deutschen Lebensrettungsgesellschaft (DLRG), die die nicht-existente amtliche Statistik seit 2007 durch eine Einzelfallstatistik auszubügeln versucht, wurden im Zeitraum vom 1. Juli 2007 bis zum 30. September 2015 371 Bäder geschlossen und sind weitere 670 Bäder akut von der Schließung bedroht. Nur 21 Bäder wurden neu gebaut und 90 saniert (Quelle: DLRG).²⁰ Die Ausdünnung der Bäderlandschaft bleibt nicht folgenlos. Konnten Ende der 80er Jahr noch mehr als 90 Prozent der Viertklässler in Westdeutschland schwimmen, seien es nun bundesweit im Schnitt nur noch 70 Prozent; immer weniger Jugendliche lernen in der Schule schwimmen. Es wächst die Zahl der Nicht- oder Schlechtswimmer und damit auch die Zahl der Ertrunkenen (2011: rd. 400 Ertrunkene; 2015: rd. 500 Er-

²⁰ Angaben von der Webseite des Verbandes (<https://www.dlrg.de/> > News; Abruf 16.06.2017)

trunkene; 2016 537 Ertrunkene).²¹ Dass Ende der 80er Jahre anders als heute fast alle Jugendlichen die Kulturtechnik des Schwimmens beherrschten, kam nicht von ungefähr. In der alten Bundesrepublik wurde der Bereich von Gesundheit, Sport und Erholung als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge enorm ausgebaut. In der Entwicklung des hier eingesetzten kommunalen Personals spiegelt sich dieser Ausbau. 1955 beschäftigten die Gemeinden in diesem Aufgabenbereich 95 Tsd. Vollzeitkräfte; 1986 waren es mit 278,4 Tsd. (Statistisches Bundesamt 1989: S. 441) mehr als doppelt so viele wie nach

Abbildung 1: Vollzeitäquivalent Beschäftigte im Kommunalbereich der Flächenländer auf 1000 Einwohner 2006 und 2015 in Kindertagesstätten und im Aufgabenfeld Gesundheit und Sport



Quelle: Destatis, Fachserie 14 Finanzen und Steuern. Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, Jahrgänge 2007 und 2016; eigene Auswertung

dem schleichenden Ausstieg der Kommunen aus der öffentlichen Leistungserbringung heute gesamtdeutsch noch übrig geblieben sind. Vor der wachsenden Kluft zwischen den politisch proklamierten Zielen und dem, was Mängelverwaltung überhaupt noch leisten kann, verschließt die Politik gerne die Augen. Ins Bild passt, dass die letzte qualifizierte Statistik zur Situation der Bäderlandschaft aus dem Jahr 2000 stammt. Es regiert das Motto „Lieber nicht genau hinschauen und keine Daten erheben“, man könnte dann ja unter Änderungsdruck geraten. Die Aufgabenverlagerung auf private Akteure tat und tut ein Übriges, ermöglicht sie doch erst recht das Wegsehen und die Verschiebung von Verantwortung.

Eckpfeiler für einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst (Sektor)

Seit mehr als zwei Dekaden blicken gleichermaßen Bund wie Bundesländer auf ihren Personalstand nur durch die neoliberale Brille; den auf weiteren Personalabbau geeichten Autopiloten zu deinstallieren, lag jenseits der ideologisch vordefinierten Wunschwelt eines vermeintlichen Idealmaßes schlanker

²¹ Vgl. die Jahrespressekonferenzen der DLRG (zuletzt: PM 06.06.2017).

Personalausstattung. Zum öffentlichen Thema wurde die Personalnot daher erst, als Ende 2015 im Zuge der Flüchtlingskrise einzelne Ämter wie das Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso) und auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) regelrecht kollabierten und Verwaltungszusammenbruch auch anderenorts nur durch den Einsatz tausender Freiwilliger vermieden werden konnte. Nun plötzlich wurde „entdeckt“, dass der radikale Stellenabbau resp. die nicht bedarfsgemäße Personalausstattung wohl ein Fehler war. Nach Jahren der ProbleMLEUGNUNG schwenkte die Politik 2016 daher um auf ein Mehr an Personal. Dies freilich **1)** rein selektiv in den sicherheitsrelevanten staatlichen Aufgabenfeldern und **2)** ohne jede Einbindung in tragfähige Strukturen.²² Bei Sicherheit wird hektisch aufgerüstet, Bildung und soziale Dienste bleiben weiter auf der Strecke.

In den klassischen Kernbereichen staatlicher Tätigkeit also wie Polizei und Justiz,²³ teilweise auch im Schulbereich wird nun umgesteuert mit entsprechenden Aufstockungen bei den Stellenplänen. Da es versäumt wurde, in ausreichendem Umfang Nachwuchskräfte heranzubilden, fällt die Rekrutierung freilich schwer. Nötig sind Brückenlösungen mit Rückgriff auf Quereinsteiger, bis neu ausgebildete Fachkräfte in genügender Zahl zur Verfügung stehen. Dies freilich könnte eine Chance sein. In den skandinavischen Ländern wird das Personal des öffentlichen Dienstes traditionell viel breiter rekrutiert. Dadurch werden Innovationspotentiale erschlossen, die in Deutschland aufgrund der Rekrutierung vorrangig von Absolventen klassischer Verwaltungsschulen kaum zum Tragen kommen. Vorausgesetzt wäre allerdings die Einbettung in einen Politikwechsel, der den öffentlichen Sektor insgesamt adressiert. Dies aber ist nicht in Sicht. Den derzeitigen personellen Aufstockungen liegt nichts an tragfähigen Konzepten zugrunde; es handelt sich um rein aus der Not geborene Ad-hoc-Maßnahmen. Fehlanzeige auch bei den Parteien. Dabei ist Interesse an einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst ausreichend vorhanden. So ergab eine repräsentative Berufe-Umfrage von forsa vom August 2016 (Auftraggeber: Beamtenbund; vgl. Deutscher Beamtenbund 2016), dass typische Berufe des öffentlichen Dienstes – von den Feuerwehrleuten und Polizisten über ErzieherInnen und Pflegekräfte bis zu den Beschäftigten der Müllabfuhr – in der Beliebtheitsskala weit vorne liegen. Auch viele Studenten finden eine Karriere beim Arbeitgeber Staat attraktiv. Knapp jeder dritte (32 Prozent) gab 2016 bei einer Umfrage des Beratungsunternehmens EY (früher: Ernst & Young) unter 3500 Studenten an, nach dem Abschluss am liebsten im öffentlichen Dienst arbeiten zu wollen (42 Prozent der Frauen, 23 Prozent der Männer).²⁴ Positive Bezugnahmen finden darauf aber nicht statt. Auch insoweit besteht ein deutlicher Unterschied zu sowohl den skandinavischen wie den frankophonen und Teilen der angelsächsischen Länder. Die politische Linke steht dort für einen insgesamt starken öffentlichen Sektor, was etwas anderes ist als der „Starke Sicherheitsstaat“, der aktuell in Deutschland eine Renaissance erlebt.

Im Memorandum 2016 haben wir die Herausforderungen thematisiert, die für das öffentliche Gemeinwesen aus der Notwendigkeit erwachsen, Hunderttausende von Flüchtlingen, darunter viele Kinder und unbegleitete Minderjährige, so zu betreuen und zu fördern, dass sie eine gute Chance auf Integration haben (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2016). Eine Grobschätzung ergab, dass allein diese Aufgabe einen Personalmehrbedarf im öffentlichen Dienst von bundesweit mehr als 100 Tsd. zusätzlichen Stellen begründet, darunter rd. 18 Tsd. bei Polizei und Justiz, rd. 10 Tsd. bei Kom-

²² Das Fehlen tragfähiger Strukturen führt beim BAMF dazu, dass ein erheblicher Teil der von unerfahrenen Kräften getätigten Entscheidungen juristischer Überprüfung nicht standhält. Da jedoch auch die Gerichte unter Überlastung leiden, entstehen lange Hängepartien. Integration wird zu einem Glücksspiel.

²³ So entdeckt die Union nun, dass Strafverfahren vielfach nur deshalb entweder gar nicht eröffnet oder eingestellt werden, weil die Justiz personell überlastet ist. Damit werde „die Kernaufgabe des Staates“ nicht mehr erfüllt, klagte der Vorsitzende der Unionsfraktion, Volker Kauder, im November 2016 (zit. nach LVZ Nr. 288 v. 10.11.2016, S.2).

²⁴ Zitiert nach SPIEGEL-online vom 29.08.2016.

munalen Kitas, rd. 24 Tsd. Lehrkräfte an Schulen und zusätzliche Kräfte in ähnlicher Größenordnung an den kommunalen Volkshochschulen. Ein Bedarf von je einigen Tausend Stellen bei Stadtbibliotheken, Musikschulen, öffentlichen Bädern und im öffentlichen Gesundheitsdienst kommen hinzu. Diese Bedarfseinschätzung (a.a.O.: S. 101ff.) deckt sich in der Größenordnung mit der Ermittlung, die Dieter Vesper im Auftrag des IMK durchgeführt hat (Vesper 2016).

Vesper betrachtet nur die Kernbereiche des öffentlichen Dienstes und ermittelt einen Zusatzbedarf von mindestens 110 Tsd. Vollzeitstellen. Die Kalkulation stellt eine Art Untergrenze für den Fall dar, dass an der bereits erfolgten Vermarktlichung öffentlicher Aufgabenfelder gar nicht gerüttelt werden soll. Vor dem Hintergrund obiger Ausführungen zu internationalen Erfahrungen und zur Bedeutung des öffentlichen Dienstes für eine gute Balance von Markt und Staat, damit von privat-eigennützigem und öffentlich-gemeinnützigem Interessen sowie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in all seinen Einzelfacetten, greift dies zu kurz. So wie vor einigen Jahren bei der Energieversorgung, stellt sich auch in anderen öffentlichen Bedarfsfeldern wie etwa bei den Fürsorgediensten die Frage der Rekommunalisierung. Beispiel Altenpflege. Relativ noch am besten ist hier die Bezahlung nach dem TV öffentlicher Dienst. An ihm hatten sich vor der Privatisierung der Pflege auch die freigemeinnützigen Träger orientiert. Der mit der Vermarktlichung in Gang gesetzte ruinöse Preiswettbewerb hat, von wenigen Regionen abgesehen, das öffentliche Angebot jedoch fast zum Verschwinden gebracht. Bundesweit entfällt auf die kommunalen Anbieter nur noch ein Anteil am Gesamtleistungsvolumen von um die 5 Prozent. Damit aber ging die tarifliche Ankerfunktion des öffentlichen Dienstes verloren und der kommerzielle Sektor übernimmt vom Norden und Osten der Republik ausgehend sukzessive die Marktführerschaft. Es liegt in der Logik dieser Entwicklung, dass die Bundesländer mit hoher Kommerzialisierung bei den Entgelten die Schlusslichter (HE, HB, NI, HH, ST) sind. Nur wenn die Weichen gleichermaßen bei der Finanzierung – in ihren Memoranden von 2012 und 2014 sprach sich die Gruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Dies. 2012: S. 201; Dies. 2014: S. 241f.) für eine Verdoppelung der öffentlichen Ausgaben auf gut 2 Prozent des BIP aus - wie bei der Leistungserbringung so neu gestellt werden, dass gewinnorientierte Leistungserbringung zurückgedrängt wird, öffnet sich eine Perspektive, den Pflegenotstand zu überwinden.

Gefordert sind also neue Denkansätze. Unter Bezugnahme auf internationale Erfahrungen sollten sie folgende Fragen auf den Punkt bringen:

- Was muss an Personal in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenfeldern vorgehalten werden, damit die gesetzlich normierten Leistungs- und Qualitätsziele in der Praxis ankommen?
- Welche Schwellenwerte an Personaldichte sind anzustreben, damit der öffentliche Dienst wieder zu einem Anker für gute, tariflich gebundene Arbeit bei sowohl markt- wie nicht-marktbestimmten öffentlichen Diensten wird?
- Bei welchen Aufgaben von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sollte staatlicherseits wieder verstärkt mit eigenem Personal gearbeitet werden; mit Personal, das anders als derzeit üblich, regulär und nicht nur befristet beschäftigt wird?

Die etablierten Verfahren der Personalentwicklung leisten dies nicht. Sie zielen im Gegenteil auf einen Schrumpfstaat, der sich aus der Eigenleistung weitestgehend zurückzieht. Die Logik dieser Verfahren orientiert sich am neoliberalen Konzept des Gewährleistungsstaates, wo Governance an die Stelle von Government tritt. Konkret führt dies dann dazu, jeweils das Bundesland zum Referenzpunkt zu küren, wo öffentliche Aufgaben mit dem geringsten Einsatz von eigenem Personal und der geringsten Personalausgabenquote wahrgenommen werden. Geboren wurden so Zielgrößen, die auf Kernverwaltung und ein maximales Niveau an Vermarktlichung hin angelegt sind.

Wer sich aus der neoliberalen Sackgasse befreien will, muss freilich bereit sein, durch eine Steuerreform, die die staatliche Einnahmesituation wesentlich verbessert, für die erforderlichen zusätzlichen Finanzierungsmittel zu sorgen. Eine Strategie der Renaissance des öffentlichen Dienstes gehört daher eingebunden in einen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmen, der die Strategie trägt. Anhaltspunkte um welche Summen es größenordnungsmäßig gehen dürfte, liefert der internationale Vergleich. Gemessen an der jeweiligen Wirtschaftskraft gaben die 5 nordischen Länder 2016 durchschnittlich 6,7 BIP-Prozentpunkte und die fünf kontinentaleuropäischen Länder Belgien, Frankreich, die Niederlande, Österreich und Slowenien im Schnitt 3,7 BIP-Prozentpunkte mehr für öffentlich Beschäftigte (nur öffentlicher Dienst) aus als Deutschland. Sowohl im Norden wie auch in den hier einbezogenen kontinentaleuropäischen Vergleichsländern gibt es Klagen über zu wenig Personal und eine teilweise hinter dem Privatsektor zurückbleibende Bezahlung. So sehr diese Klagen aus der jeweiligen Landesperspektive heraus sachlich berechtigt sein mögen, wird doch auf einem Niveau geklagt, das aus deutscher Perspektive unerreichbar scheint. *Tabelle 2* verdeutlicht, dass die Personalausgaben des deutschen Staates nicht nur niedrig, sondern im Zeitraum von 1995 bis 2016 gegenüber beiden Referenzländergruppen zurückgefallen sind. Der Ausgabenabstand zu Skandinavien lag 2016 bei 211 Mrd. €, der zum kontinentaleuropäischen Durchschnitt bei 117 Mrd. €. Orientierungsmarke für eine Strategie, die zurückführt in eine Position mit mittelgroßem öffentlichen Dienst könnte das heutige Ausgabenniveau von Österreich sein. Auch in Österreich wurde viel privatisiert und beim Personal während der zurückliegenden beiden Dekaden der Rotstift angesetzt. Einerseits. Andererseits jedoch blieb von der Alterssicherung bis zum Wohnungswesen - bislang zumindest - weit mehr an Sozialstaatlichkeit erhalten als in Deutschland. Gut drei BIP-Prozent-Punkte liegen aktuell (2016) die Ausgaben für das Personal des öffentlichen Dienstes höher als in Deutschland, was auf das deutsche Bruttoinlandsprodukt umgerechnet mehr als 100 Mrd. € ausmacht. In der Debatte um die Zukunft eines Staates, der mit eigenem Personal für gute öffentliche Dienste sorgt, könnte dies ein wichtiger Hinweis sein.

Tabelle 2: Ausgaben für das Personal des öffentlichen Dienstes (% des BIP): Deutschland im Vergleich zum skandinavischen und kontinentaleuropäischen Durchschnitt (ohne DE)

	1995	2000	2005	2010	2016
Deutschland	8,7	8,2	7,9	7,9	7,5
Skandinavischer Durchschnitt (DK, FI, IS, NO, SE)	14,5	13,3	13,7	14,1	14,2
Kontinentaleuropäischer Durchschnitt (AT, BE, FR, NL, SL)	11,5	11,0	11,2	11,7	11,2
Darunter Österreich	11,8	11,0	10,9	11,1	10,7
Notwendige deutsche Mehrausgaben, um das jeweilige Referenzniveau zu erreichen (Mrd. €)					
Skandinavisches Niveau	115,5	108,4	135,3	161,0	211,2
Kontinentaleuropäisches Niveau	57,1	60,1	75,5	98,6	117,2
Niveau von Österreich	67,4	63,5	71,3	85,1	103,4

Quellen: (1) Personalausgaben: Eurostat, Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate [gov_10a_main]; Update vom 27.04.2017; (2) Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen: Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income) [nama_10_gdp]; Update vom 16.06.2017

Literatur

- Aiken Linda H. et al. (2012): Patient safety, satisfaction, and quality of hospital care: cross sectional surveys of nurses and patients in 12 countries in Europe and the United States. *British Medical Journal*. 2012 (BMJ 2012; 344; e1717 doi: 10.1136/bmj.31717
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2012): Memorandum 2012. Europa am Scheideweg – Solidarische Integration oder deutsches Spardiktat, Köln
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2014): Memorandum 2014. Kein Aufbruch - Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Köln
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2016): Memorandum 2016. Europäische Union und Flüchtlingsmigration – Solidarität statt Chaos, Köln
- Behrens, Fritz/Heintze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin (Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, Bd, 23), Berlin
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2012): Themenreport „Pflege 2030“ – Was ist zu erwarten? Was ist zu tun (Autoren: Heinz Rothgang/Rolf Müller/Rainer Unger), Gütersloh
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (2016): Pflegeinfrastruktur. Die pflegerische Versorgung im Regionalvergleich: PDF-Datei über Webseite der Stiftung
- Breidenstein, W. (1984): Personal der öffentlichen Haushalte. Beschäftigte und Ausgaben 1965 bis 1980, in: *Wirtschaft und Statistik*, H. 12: 919 – 926
- Bundesrechnungshof, der Präsident (2013): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, Bonn 24.09.2013
- Bundesregierung (1993): Erster Altenbericht der Bundesregierung vom 28.09.1993, BT-Drs. 12/5897
- Bundesregierung (2016a): Nationaler Bildungsbericht – Bildung in Deutschland 2016 und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 18/10100 vom 21.10.2016
- Bundesregierung (2016b): Sechster Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 18/10707 vom 15.12.2017)
- Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V./Arbeitgeberverband (bpa) (2016): Geschäftsbericht 2015/2016, Berlin (www.bpa-arbeitgeberverband.de)
- Busse, Reinhard/ Riesberg, Annette (2004): *Health Care Systems in Transition, Germany*, Copenhagen: WHO Regional Office on behalf of The European Observatory on Health Care Systems and Policies
- Cribb, Jonathan/Disney, Richard/Sibieta, Luke (2014): The public sector workforce: past, present and future, IFS Briefing Note BN 145 (Hg.: Institute for Fiscal Studies)
- Deutscher Beamtenbund und Tarifunion (2016): Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen, Berlin
- Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 6. Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drs. 18/10707 vom 15.12.2016 (Zit. als Bundesregierung 2016)
- DGB (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Viel Verpackung, wenig Inhalt, in: *arbeitsmarktaktuell* Nr. 2/April (Abteilung Arbeitsmarktpolitik)
- Eicker, Wolf/Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Eine Studie im Auftrag von Ver.di NRW, Fachbereich Gemeinden, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Kommunalfinanzbericht 2013. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag von ver.di NRW, Fachbereich Gemeinden, Düsseldorf

- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2012): Schwarzbuch Beschäftigung in der Weiterbildung, Frankfurt/Main
- Heintze, Cornelia (2010): Das skandinavische Vorbild. Zur Rolle des Staates als Arbeitgeber, in: Vorgänge 49. Jg. (2010), H. 3: S. 50 - 61 (Online-Publikation: http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/101116_skan_beschaeftigungsvorbild_heintze_in_vorgaenge_2010.pdf)
- Heintze, Cornelia (2013): Die Straße des Erfolgs: Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, Marburg
- Heintze, Cornelia (2016): Kapitalismusvarianten, Gender und die gesellschaftliche Bedeutung sozialer Dienste, in: Berliner Debatte Initial, 27, H. 4: S. 109 – 123 (i.E.).
- Heintze, Cornelia (2016): Pflege und Altenhilfe in Skandinavien und Deutschland, Teil 2: Finanzierung, Leistungserbringung und der Einfluss von Markt und Wettbewerb, in: Soziale Sicherheit, 65. Jg. (2016), H. 8: S. 301 – 308.
- KfW Bankengruppe (Hg.) (2010): KfW Kommunalbefragung 2009, bearbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Frankfurt/Main
- KfW Bankengruppe (Hg.) (2014): KfW Kommunalpanel 2014, bearbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Frankfurt/Main
- KfW Bankengruppe (Hg.) (2016): KfW Kommunalpanel 2016, bearbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Frankfurt/Main
- Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis90/Die Grünen (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, o.O.
- Meagher, Gabrielle/Szebehely, Marta (Hg.) 2013: Marketisation in Nordic eldercare. A Research report on legislation, oversight, extent and consequences, Stockholm
- Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries (2015): The State Ownership Report 2014: www.eierberetningen.no oder www.publikasjoner.dep.no
- OECD (2015): Government at a Glance 2015, Paris
- OECD (2016): State-owned Enterprises as Global Competitors. A Challenge or an Opportunity, Paris
- Rose, R. (1985): The Significance of Public Employment, in: Ders. (Hg.): Public Employment in Western Nations, Cambridge: University Press
- Sächsischer Rechnungshof (2016): Jahresbericht 2016, Bd. II: Kommunal Finanzen, Ergebnisse der überörtlichen Prüfung, Leipzig
- Schmidt, K.D./Rose, R. (1985): Germany: The Expansion of an active State, in: Rose, R. (Hg.) (1985): S. 126 – 162
- Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)/Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt Berlin (2014): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Erster Zwischenbericht, Göttingen (Evaluation im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales)
- Statistisches Bundesamt (1989): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1988, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (1990): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1989, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2007): Pflegestatistik 2005 Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2010): Bildungsfinanzbericht 2010, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2011a): Pflegestatistik 2009. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2011b): Pflegestatistik 2009. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich – ambulante Pflegedienste, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2013a): Pflegestatistik 2011. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2014): Bildungsfinanzbericht 2014, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015a): Pflegestatistik 2013. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015b): Pflegestatistik 2013. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich – ambulante Pflegedienste, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015c): Pflegestatistik 2013. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich - Pflegeheime, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2016): Bildungsfinanzbericht 2016, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017a): Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017b): Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich – ambulante Pflegedienste, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017c): Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich - Pflegeheime, Wiesbaden:
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Fachserie 14 Finanzen und Steuern. Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, Jahrgänge 2003 – 2016 fortlaufend, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt. Gesundheitswesen - Einrichtungen Betten und Patientenbewegungen Krankenhäuser 1991-2005. Abruf: 22.05.2007, <http://www.destatis.de/basis/d/gesu/gesutab29.php>
- UK Office for National Statistics (2015): Public sector employment, December 2015, Statistical bulletin, London
- Vesper, Dieter (2016): Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst, Hg. Hans-Böckler-Stiftung (Study Nr. 51 vom Nov. 2016), Berlin