

Das Rekrutierungspotenzial der Polizei im Spannungsfeld zwischen demographischer Entwicklung und personalpolitischen Strategien – Ein Ausblick bis ins Jahr 2030*



Von Dr. Stefan Weil

Die Altersstruktur der Belegschaften in den Betrieben und Dienststellen ist immer häufiger unausgewogen. Eine kontinuierliche und langfristig orientierte, demographische Komponenten beinhaltende Personalentwicklung wurde kaum praktiziert. Als Folge sind immer wieder Schübe altersbedingter Personalabgänge zu beobachten. Soweit ein Substanzerhalt der Belegschaft gewollt oder notwendig ist, werden diese durch die Rekrutierung neuer (zumeist junger) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgeglichen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ist es fraglich, ob das Schulsystem und der Arbeitsmarkt künftig sowohl quantitativ als auch qualitativ ein entsprechendes Rekrutierungspotenzial zur Verfügung stellen können. In diesem Beitrag wird versucht, am Beispiel der Polizei in Rheinland-Pfalz zu klären, ob diese Zweifel berechtigt sind.

Alternde Belegschaften in Betrieben und Dienststellen

Die Bevölkerung schrumpft ...

Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes zeigen, dass die Bevölkerungszahl in den nächsten Jahrzehnten deutlich abnehmen wird.¹⁾

* Überarbeitete und erweiterte Fassung einer Auswertung für das Polizeipräsidium Mainz. Dem Ministerium des Innern und für Sport gebührt Dank für die Unterstützung der Arbeiten.

1) Siehe Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Rheinland-Pfalz 2050 – Zeitreihen, Strukturdaten, Analysen, I. Bevölkerungsentwicklung und -struktur. Bad Ems 2002, sowie dasselbe: Rheinland-Pfalz 2050 – Zeitreihen, Strukturdaten, Analysen, II. Auswirkungen der demographischen Entwicklung. Bad Ems 2004.

2) Für die vorliegende Analyse wird unterstellt, dass die nicht genannten Faktoren unverändert bleiben.

Das eigentliche Problem liegt jedoch nicht in der Entwicklung der Bevölkerungszahl, sondern im Wandel der Altersstruktur: Durch den dramatischen Rückgang der Geburten gibt es weniger junge, durch den Anstieg der Lebenserwartung mehr ältere Menschen.²⁾

... und altert

Die erwerbsfähige Bevölkerung umspannt die Altersgruppe der 20- bis 65-Jährigen. Aus dieser Altersgruppe rekrutieren die Betriebe und Dienststellen ihre Belegschaften. Wie bei der Bevölkerung insgesamt ist auch innerhalb dieser Altersgruppe eine Verschiebung der prozentualen Anteile hin zu den höheren Altersjahren zu beobachten.

Strukturelle Verschiebungen auch bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Die Abgänge wurden nicht durch eine entsprechende Anzahl junger Mitarbeiter ersetzt

Alterungsprobleme und die dabei entstehenden Kosten wurden in der Vergangenheit häufig externalisiert. Das heißt, man entließ ältere und damit (aufgrund des Senioritätsprinzips) teurere sowie vermeintlich weniger produktive Mitarbeiter in den Ruhestand oder in die Arbeitslosigkeit.

Vor dem Hintergrund der Befürchtung einer rückläufigen Innovationsfähigkeit und der Erwartung, die Freisetzung älterer Mitarbeiter würde durch die Neueinstellung jüngerer kompensiert, wurde dies durch die Einführung von Vorruhestandsregelungen sogar noch gefördert.

Neueinstellungen waren jedoch in vielen Fällen betriebswirtschaftlich gar nicht notwendig, da genügend Produktivitätsreserven vorhanden waren. Die verbliebene Arbeit wurde auf weniger Mitarbeiter verteilt oder verstärkt von Maschinen übernommen. Kosten wurden gesenkt, die Altersstruktur der Belegschaft – aus der kurzfristigen und kostenorientierten Sicht der Betriebe – wieder „ins Lot gebracht“. Wurden damit die Probleme aber auch langfristig gelöst?

Im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung standen bisher hauptsächlich die Zukunft der sozialen Sicherung sowie der künftige Bedarf an infrastrukturellen Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Schulen und Hochschulen) oder Wohnungen im Blickpunkt. Die Verbindungen zwischen der Bevölkerungs- und der Personalentwicklung in Betrieben und Dienststellen wurden dabei lange vernachlässigt.

Demographische Komponente blieb weitgehend unberücksichtigt

Zukünftig wird man sich dem Thema „Alterung der Belegschaften“ verstärkt widmen müssen, da sich durch die Alterung der Gesellschaft bereits mittelfristig Konsequenzen für den Arbeitsmarkt ergeben werden.

Info

Sollstärke des Polizeidienstes und demographische Entwicklung – zur Problematik der Ermittlung des Personalbedarfs der Polizei

„Es gibt bis heute in keinem Bundesland ein anerkanntes und wissenschaftlich objektiviertes Verfahren zur Berechnung des polizeilichen Personalbedarfs. Das Bemühen, solche Verfahren zu entwickeln, reicht weit zurück.

So stellte die Innenministerkonferenz im Programm Innere Sicherheit aus dem Jahr 1974 die so genannte Polizeidichte, also das Zahlenverhältnis Polizeibeamte/Einwohner, als einzigen Anhalt für eine Personalbedarfsplanung dar. Auf der Basis des damals vorhandenen Personals sowie dessen Jahresarbeitszeit sollte landesweit ein Verhältnis von 1 : 400 angestrebt werden.

In der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit im Jahr 1993 relativierte die Innenministerkonferenz diese Aussage. Sie führte aus, dass die Relation Polizeibeamte zur Einwohnerzahl wegen der Vielfalt der Einflussfaktoren und ihrer unterschiedlichen wechselseitigen Abhängigkeiten nicht ausreichend differenziert sei. Deshalb sei es angezeigt, diese ausschließlich an der Einwohnerzahl orientierte Personalbedarfsberechnung durch Modelle zu ergänzen, bei denen aufbauend auf den jeweiligen landesspezifischen Besonderheiten Arbeitsbelastungsdaten als Grundlage für die Personalzumessung herangezogen werden.

Diese Bewertung beruhte auf den Ergebnissen einer von der Innenministerkonferenz eingerichteten Arbeitsgruppe (1990), die den Auftrag hatte, Kriterien zur Ermittlung des Personalbedarfs der Polizei zu ermitteln. Im Ergebnis stellte die Arbeitsgruppe u. a. fest, dass die Polizeidichte allein kein probates Mittel zur Personalberechnung sei.

Die Polizeidichte ist danach für sich allein genommen kein verlässlicher Gradmesser für die Gewährleistung der inneren Sicherheit.

Letztlich ist der Personalbedarf tatsächlich von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängig, die nur eingeschränkt oder überhaupt nicht zu beeinflussen sind. Dies haben die schrecklichen Ereignisse am 11. September 2001 deutlich gezeigt.“

[Quelle: Ministerium des Innern und für Sport (2004): Zukunft der Polizei in Rheinland-Pfalz. Unterrichtung durch die Landesregierung zu dem Beschluss des Landtags vom 3. April 2003 zu Drucksache 14/2100 (Plenarprotokoll 14/14, S. 2974). Landtagsdrucksache 14/2791 (08.01.2004).]

Demographische Entwicklung und Arbeitsmarkt

Die Folgen der demographischen Entwicklungen auf den Arbeitsmarkt sind einerseits quantitativer, andererseits qualitativer und struktureller Natur.

Zu niedrige
Geburtenzahlen
führen zu ...

Die Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung in Rheinland-Pfalz zeigen, dass die Bevölkerungszahl langfristig deutlich zurückgehen wird. Ein Hauptgrund dafür ist, dass die Zahl der Geburten in Rheinland-Pfalz – wie generell in Deutschland – in den vergangenen 40 Jahren nach dem so genannten „Pillenknicke“ stark gesunken ist. Pro Frau kommen statistisch gesehen nur noch 1,4 Kinder zur Welt. Das „Bestandserhaltungsniveau“ liegt bei 2,1.

... sinkenden
Schülerzahlen

Hieraus resultieren sinkende Schülerzahlen. Das Rekrutierungspotenzial für die Betriebe und Dienststellen wird schmaler (quantitativer Aspekt). Gleichzeitig altert das bestehende Arbeitskräfteangebot sukzessive, weil immer weniger junge Menschen nachkommen.

Rückläufiges
Rekrutierungs-
potenzial zieht
Folgen für die
Personalpolitik
nach sich

Die Problemstellung kann nicht ohne Konsequenzen für die personalpolitischen Entwicklungsstrategien bleiben. Bei verminderten Schüler- und Absolventenzahlen wird es zunehmend schwieriger, Mitarbeiter mit den nötigen Qualifikationen zu rekrutieren (qualitativer Aspekt).

Bei sinkenden Schülerzahlen wird es auch insgesamt schwieriger, die Qualifikationsstrukturen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in Übereinstimmung zu bringen. Zukünftig müssen erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Problem-

gruppen der Berufsbildung (z. B. Auszubildende mit Lernschwierigkeiten bzw. -defiziten) verstärkt zu fördern. Nur so wird es möglich sein, in ausreichender Zahl Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt vorzufinden, die bestimmten Mindestanforderungen genügen.

Eine Betrachtung am Beispiel des Polizeidienstes in Rheinland-Pfalz

Die bisher abstrakt beschriebene Problemlage soll am Beispiel der Beschäftigten des rheinland-pfälzischen Polizeidienstes verdeutlicht werden.

Im Vergleich zum Erwerbspersonenpotenzial in Rheinland-Pfalz ist die Altersstruktur der Beschäftigten im Polizeidienst unausgewogen. Die Altersgruppe der 40- bis 60-Jährigen ist überrepräsentiert, während die Altersgruppe der unter 40-Jährigen unterrepräsentiert ist. Für die kommenden Jahrzehnte deutet sich an, dass aufgrund der demographischen Entwicklung die altersbedingten Abgänge aus dem Polizeidienst vorübergehend kräftig zunehmen werden. Zeitgleich wird das Rekrutierungspotenzial deutlich abnehmen.³⁾

Hoher Anteil an
Beschäftigten
in höheren
Altersgruppen
im Polizeidienst

Es soll nun der Frage nachgegangen werden, wie sich die Personalabgänge aus dem Polizeidienst einerseits und das Rekrutierungspotenzial in Rheinland-Pfalz andererseits in den nächsten Jahrzehnten entwickeln und inwiefern es zu „Rekrutierungsengpässen“ kommen könnte. Ziel ist es, solche Engpässe zeitlich einzuordnen und ihr Ausmaß zu bestimmen.

Zur Identifizierung von
Rekrutierungs-
engpässen ...

Hierzu wird in einem ersten Schritt die Altersstruktur der Beschäftigten im Polizeidienst analysiert. Die erwarteten Abgänge aus dem Polizeidienst werden dazu in Bezug gesetzt.

... werden die
altersbedingten
Abgänge aus
dem Polizei-
dienst ...

3) Vgl. auch Ette, A./Micheel, F.: Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung in Deutschland. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 30. Jg. (2005), S. 508 ff.

... dem Rekrutierungspotenzial gegenübergestellt

In einem zweiten Schritt erfolgt die modellhafte Berechnung des Rekrutierungspotenzials für den Polizeidienst, basierend auf den Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Landesamtes.

Im dritten und damit letzten Schritt wird das ermittelte Rekrutierungspotenzial den Abgängen aus dem Polizeidienst gegenübergestellt.

Die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes ermöglicht keine Aussagen über die zukünftige Entwicklung der Altersstruktur der Polizei. Auch die Abgänge können daraus nicht abgeleitet werden. Aus diesem Grund wurde auf Zahlen aus dem Personalentwicklungskonzept zurückgegriffen, das das Innenministerium im Jahr 2003 erstellt hat.⁴⁾

Die Altersstruktur der Beschäftigten der Polizei und ihre Auswirkung auf den Rekrutierungsbedarf in der Zukunft

Altersstruktur unausgewogen

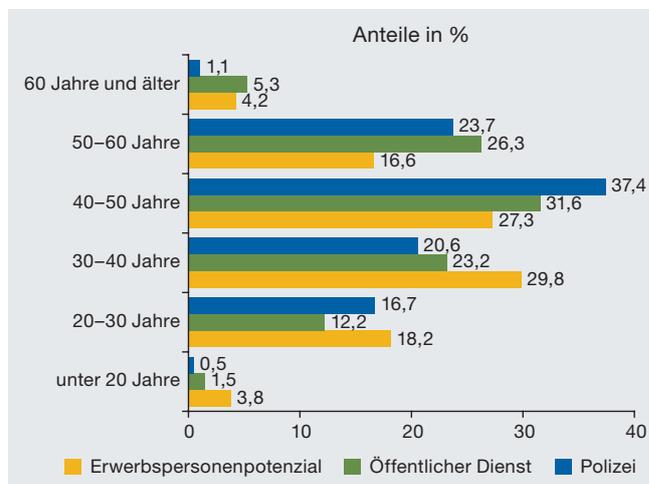
Bei einem Vergleich der Altersstruktur des gesamten Erwerbspersonenpotenzials, der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie der Beschäftigten der Polizei in Rheinland-Pfalz ist erkennbar, dass gegenwärtig die Altersstruktur beim Erwerbspersonenpotenzial noch einigermaßen „ausgewogen“ ist. Beim öffentlichen Dienst fallen allerdings die überproportionalen Anteile der höheren Altersgruppen auf. So sind die unter 40-Jährigen unterrepräsentiert, während die über 40-Jährigen überrepräsentiert sind (vgl. Schaubild 1).

4) Ministerium des Innern und für Sport (2004): Zukunft der Polizei in Rheinland-Pfalz. Unterrichtung durch die Landesregierung zu dem Beschluss des Landtags vom 3. April 2003 zu Drucksache 14/2100 (Plenarprotokoll 14/14, S. 2974). Landtagsdrucksache 14/2791 (08.01.2004).

5) Dies ist allerdings durch die spezifischen, in § 208 Landesbeamtengesetz (LBG) festgelegten Altersgrenzen im Polizeidienst bedingt.

S 1

Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials, der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der Polizei 2003



Bei der Polizei ergeben sich demgegenüber auffällige Abweichungen bei folgenden Altersgruppen:

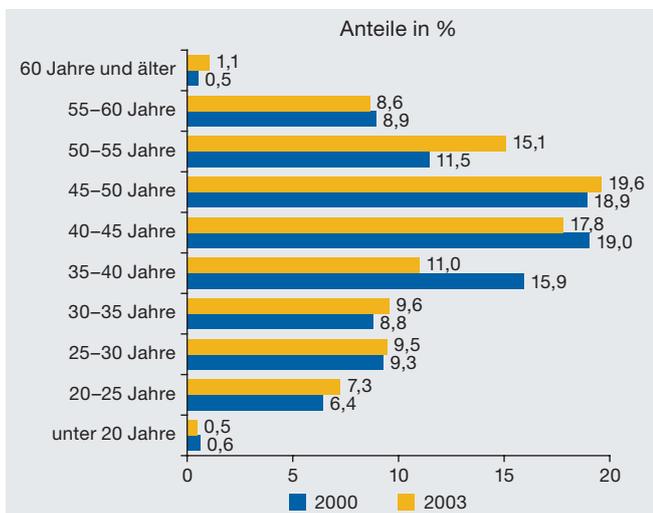
- Die 20- bis 30-Jährigen sind deutlich stärker repräsentiert als beim öffentlichen Dienst insgesamt.
- Die 50- bis 60-Jährigen sind weniger stark überrepräsentiert als beim öffentlichen Dienst insgesamt.
- Die über 60-Jährigen sind deutlich unterrepräsentiert, während diese Altersgruppe beim öffentlichen Dienst insgesamt überrepräsentiert ist.⁵⁾

Diese Heterogenität in der Altersstruktur der Beschäftigten der Polizei im Jahr 2003 bestätigt sich auch bei der dynamischen Betrachtung der letzten Jahre. Bei einem etwas detaillierteren Vergleich der Jahre 2000 und 2003 wird deutlich, dass in der Tendenz bereits in diesem relativ kurzen Zeitraum die Beschäftigten im Polizeidienst immer älter werden. Dies zeigt sich in der fast durchgängigen Zunahme der Anteile der „höheren“ Altersgruppen (45 Jahre und älter), während die „mittleren“ Altersgruppen (35 bis 45 Jahre) anteilsmäßig abnehmen.

Die Belegschaften altern

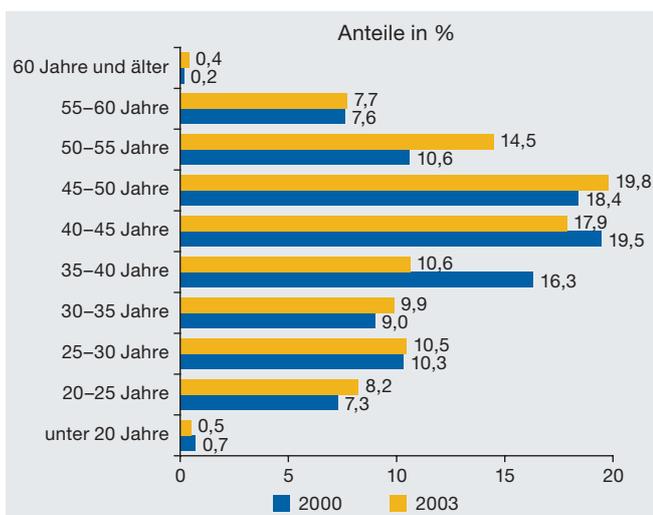
S 2 a

Beschäftigte des Landes im Aufgabengebiet Polizei 2000 und 2003 nach Altersgruppen – Alle Beschäftigten



S 2 b

Beschäftigte des Landes im Aufgabengebiet Polizei 2000 und 2003 nach Altersgruppen – Beamte



Auffällig ist die Zunahme des Anteils der 20- bis 35-Jährigen. Dies ist auf verstärkte Neueinstellungen von Berufsanfängern in den vergangenen Jahren zurückzuführen.

Aus der gegebenen Altersstruktur folgt, dass in den kommenden Jahren mit zuneh-

menden Abgängen aus dem Polizeidienst zu rechnen ist. Dies bestätigen sowohl die vom Innenministerium im Rahmen des Personalkonzepts für die Jahre 2004 bis 2030 ermittelten Abgangszahlen als auch die gegenwärtig für die kommenden Jahre absehbaren Zahlen (vgl. auch Schaubild 3).⁶⁾

Zwischen 2004 und 2017 werden die Abgänge aus dem Polizeidienst von 128 auf 436 steigen. Danach gehen die Abgangszahlen bis 2030 wieder auf 169 zurück.

Nach den Vorausberechnungen des Innenministeriums werden in dem gesamten Zeitraum regulär rund 6 800 Polizeibeamtinnen und -beamte nach Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand treten. Hinzu kommen unvorhersehbare Abgänge, wie z. B. durch Versetzungen in den vorzeitigen Ruhestand, Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis, Tod usw. Nach den Erkenntnissen des Innenministeriums aus den letzten zehn Jahren werden hierfür ab dem Jahr 2004 jahresdurchschnittlich 80 und ab dem Jahr 2011 jahresdurchschnittlich 100 Beamtinnen und Beamte mit eingerechnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Abgänge während der Ausbildung durch zusätzliche Neueinstellungen zum nächsten Einstellungstermin wieder ausgeglichen werden. Ferner werden die unvorhersehbaren Abgänge nach einer bestimmten Zeitspanne bei den regulären Abgängen wieder abgesetzt, da über einen längeren Zeitraum betrachtet die unvorhersehbaren Abgänge in der Summe der regulären Ruhestandsversetzungen enthalten sind.

Daraus errechnet das Innenministerium Personalabgänge in den Jahren 2004 bis 2030 von insgesamt etwa 7 800 Polizeibeamtinnen und -beamten.⁷⁾ Das heißt, dass nach diesen Berechnungen bis 2030

Zunehmende Abgänge aus dem Polizeidienst

Bis 2030 scheiden mehr als 7 800 Polizeibeamtinnen und -beamte aus dem Dienst aus

6) Vgl. Ministerium des Innern und für Sport, a. a. O., S. 22.

7) Vgl. Ministerium des Innern und für Sport, a. a. O., S. 5 f.

S 3

Abgänge aus dem Polizeidienst¹⁾ 1996–2030



gut 67% des zahlenmäßigen Bestandes an Polizeibeamten von 2003 ersetzt werden müssen.

Sollbestand muss berücksichtigt werden

Bei der Analyse eines zukünftigen Rekrutierungsbedarfs ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass – gründend auf dem Koalitionsbeschluss des Jahres 2001 – vom Landtag für den Polizeidienst eine Sollstärke von etwa 9 000 Beamten langfristig vorgegeben wurde.⁸⁾ Daher stellen die Abgänge für die Zeitabschnitte, in denen der Sollbestand nicht erreicht ist, faktisch die Untergrenze des Rekrutierungsbedarfes dar. In den Zeitabschnitten, in denen der Personalbestand über dem Sollbestand liegt, ergibt sich rechnerisch ein entsprechender Minderbedarf an Anwärterinnen und Anwärtern (vgl. Schaubild 4).

8) Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Rheinland-Pfalz/Freie Demokratische Partei, Landesverband Rheinland-Pfalz: Verantwortung für Rheinland-Pfalz: Unsere Heimat. Unsere Zukunft. Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 14. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags 2001–2006, Mainz 2001 <http://www.spd-rp.de/content/politik/koalitionsvereinbarung.pdf> [10. Januar 2007]. Siehe dazu auch Textkasten.

9) Die Daten für die folgenden Auswertungen wurden freundlicherweise vom Ministerium des Innern und für Sport zur Verfügung gestellt.

10) Vgl. <http://www.polizei.rlp.de/einstellung/med/46f/46f4bf5e-99fe-0014-4b94-615af5711f80,22222222-2222-2222-2222-222222222222,isDownload.pdf> [9. Januar 2007].

Das Rekrutierungspotenzial für den Polizeidienst

Um das zukünftige Rekrutierungspotenzial bestimmen und bewerten zu können, ist zunächst ein Blick auf die bisherige Entwicklung der Schulabgängerzahlen sowie die Rekrutierungspraxis der Polizei in Rheinland-Pfalz hilfreich.⁹⁾

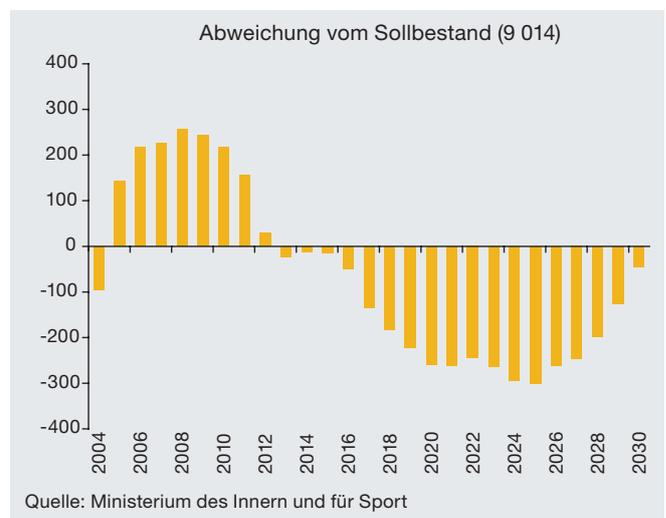
Die Einstellungsrichtlinien der rheinland-pfälzischen Polizei legen u. a. fest, dass die Bewerberinnen und Bewerber zum Polizeidienst Deutsche im Sinne des Grundgesetzes bzw. Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder ausländische Mitbürger mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung sein müssen. Ferner müssen sie in der Regel im Besitz der allgemeinen oder der Fachhochschulreife bzw. einer gleichwertigen Qualifikation sein.¹⁰⁾

Hochschulreife ist Mindestqualifikation

Für den Polizeidienst ist das Rekrutierungspotenzial – absolut betrachtet – in den vergangenen zehn Jahren um rund ein Viertel von 13 500 (1996; geschätzt) auf

S 4

Personalbestand der Polizei bei variablen Einstellungsquoten 2004–2030



rund 16 900 Schülerinnen und Schüler mit Fachhochschulreife oder Abitur (2005) angestiegen.¹¹⁾

Nach Rückgang 2001/2002 ist die Bewerberzahl wieder stark angestiegen

Seit 2001¹²⁾ haben sich jahresdurchschnittlich etwa 1 300 Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer bei der Polizei beworben. Nach einem Rückgang zwischen 2001 und 2002 von 1 130 auf etwa 850 Bewerbungen stieg die Zahl bis 2006 wieder deutlich an (auf 1 800).

Fast die Hälfte der Bewerber kommt aus anderen Bundesländern

Die rheinland-pfälzischen Bewerberinnen und Bewerber stellen etwas mehr als die Hälfte aller Bewerbungen. Zwischen 2001 und 2006 kamen durchschnittlich 42% der Bewerbungen aus anderen Bundesländern.

2% der Bewerber sind Ausländer

Seit 1996 ist die Gesamtzahl der Bewerber von rund 2 350 auf etwa 2 900 gestiegen. Etwa 2% der Bewerber waren bisher Ausländer.¹³⁾

Anteil der Bewerber ohne Hochschulreife in den letzten Jahren deutlich rückläufig

Der Anteil von Bewerbern ohne Hochschulreife ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen und beläuft sich gegenwärtig auf weniger als 10%. Im Jahr 2001 lag er noch bei 25%.

Ausländer sind bei Einstellungen deutlich unterrepräsentiert

Gegenüber den Bewerbern sind die Ausländerinnen und Ausländer unter den Eingestellten unterrepräsentiert. Im Durchschnitt wurde im Zeitraum zwischen 1998

11) Bis zum Jahr 2000 wurden die Abgänger mit Fachhochschulreife nur bei den beruflichen Schulen erfasst, so dass erst ab 2001 eine differenzierte Darstellung erfolgen kann (siehe Schaubild 5).

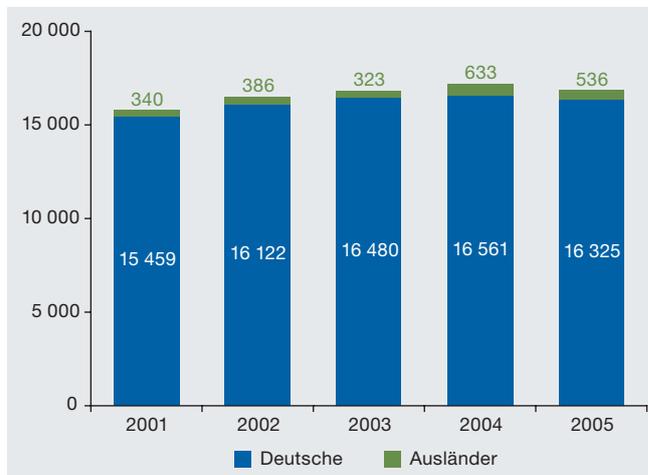
12) Die Bewerbungen werden erst seit dem Jahr 2001 nach Herkunft erfasst.

13) Welcher Anteil dabei wiederum auf rheinland-pfälzische Bewerber entfällt, lässt sich auf der Grundlage der vom Innenministerium zur Verfügung gestellten Daten nicht sagen.

14) Im Folgenden sind hier die allgemeine Hochschulreife und die Fachhochschulreife gemeint.

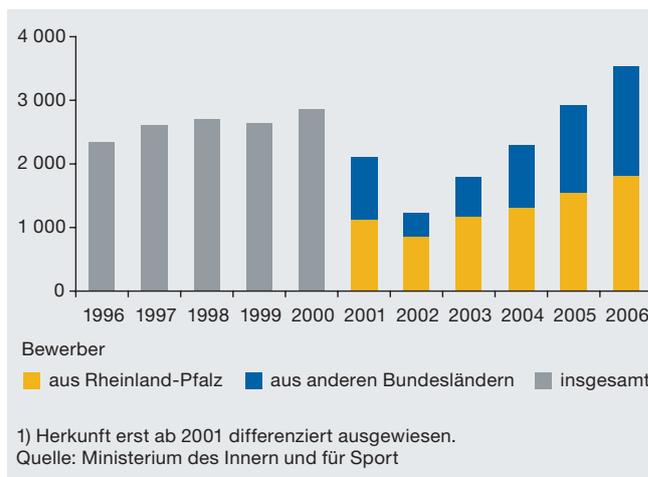
S 5

Schulabgänger mit Fachhochschulreife oder Abitur 2001–2005 nach Nationalität



S 6

Bewerbungen bei der Polizei 1996–2006 nach Herkunft¹⁾



und 2005 lediglich eine ausländische Bewerberin bzw. ein ausländischer Bewerber jährlich eingestellt.

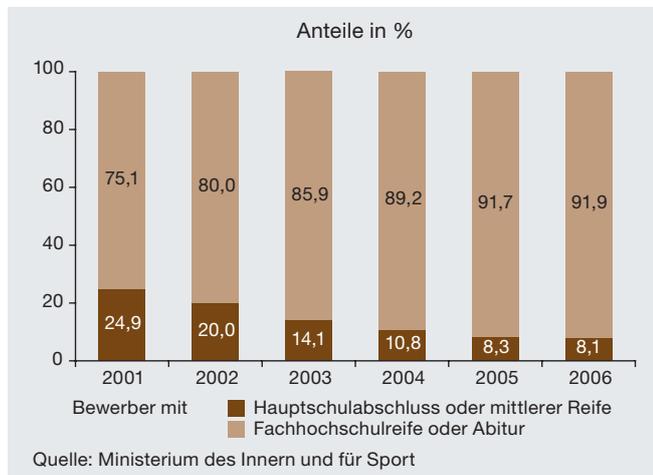
Bei der Bestimmung des Rekrutierungspotenzials für den Polizeidienst in der Zukunft wurde vor dem Hintergrund dieser Analyse von folgenden vereinfachenden Annahmen ausgegangen:

- In den Polizeidienst werden ausschließlich Schulabgänger mit Hochschulreife¹⁴⁾ übernommen.

Vereinfachte Annahmen für die Vorausberechnung

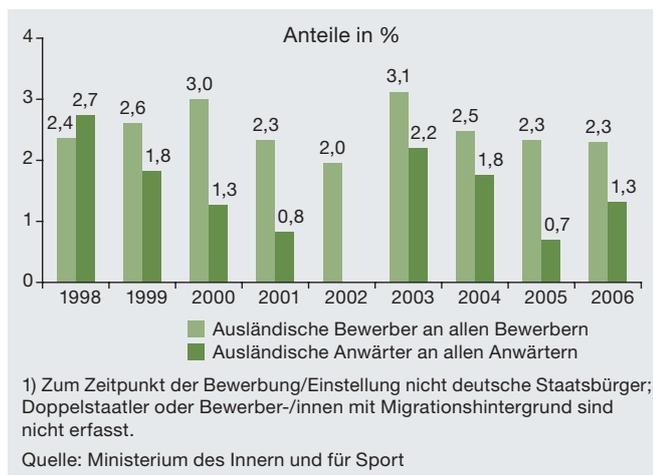
S 7

Bewerbungen bei der Polizei 2001–2006 nach Schulabschluss



S 8

Ausländische Bewerber und Anwärter¹⁾ bei der Polizei 1998–2006



- In den Polizeidienst werden nur Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft übernommen.

Im Folgenden geht es darum, das Rekrutierungspotenzial für den Polizeidienst (also

15) Der Zeitraum deckt sich mit dem des Polizeientwicklungskonzepts. Die Aufnahme der Jahre von 2004 bis zum aktuellen Rand ermöglicht für diese Jahre einen Ex-post-Abgleich der Projektionswerte mit den Ist-Werten.

16) Die mittlere Variante der Bevölkerungsvorausberechnung für Rheinland-Pfalz geht von folgenden Annahmen aus: Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau; Lebenserwartung steigt bis 2050 um vier Jahre; Wanderungssaldo sinkt von +10 000 (2001) bis auf +5 000 (2016), danach ausgeglichene Wanderungsbilanz.

die Zahl der deutschen Schülerinnen und Schüler mit Hochschulreife) für die Jahre 2004 bis 2030 zu bestimmen.¹⁵⁾ Zugrunde gelegt werden hier die Ergebnisse der Vorausberechnung der Schülerzahlen für Rheinland-Pfalz, die vom Statistischen Landesamt – basierend auf der mittleren Variante der Vorausberechnung der Bevölkerung – durchgeführt wurde.¹⁶⁾ Anzu-merken ist allerdings:

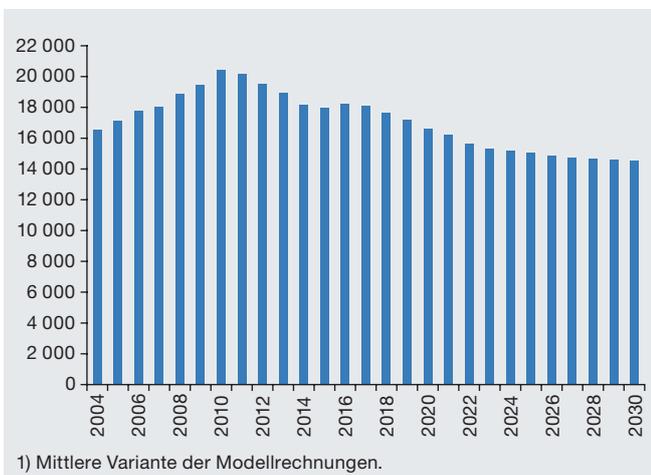
- Die Schulabgängerzahlen wurden nicht getrennt nach der Nationalität der Abgänger vorausberechnet und enthalten nur die Zahlen der allgemein bildenden Schulen, nicht aber der beruflichen Schulen. Deshalb wurden mithilfe von Quoten, die aus den Durchschnitten der Jahre 2001 bis 2005 ermittelt wurden, einerseits die ausländischen Schulabgänger herausgerechnet, andererseits die Zahlen der Absolventen der beruflichen Schulen berechnet und zu den Abgängern aus den allgemein bildenden Schulen hinzu-addiert.
- Es wird eine Konstanz der Schulformen und des Ausländeranteils an den Schulabgängern unterstellt.

Nach den Berechnungen steigt die Zahl der Schulabgänger mit Hochschulreife von 16 500 im Jahr 2004 auf einen Höchstwert von rund 20 400 im Jahr 2010. Von 2010 bis 2030 geht ihre Zahl auf gut 14 500 zurück.

Die Zahl der Schulabgänger mit Hochschulreife erreicht den Höchstwert bereits im Jahr 2010

Das heißt mit anderen Worten: Das Rekrutierungspotenzial wird tatsächlich nachhaltig zurückgehen – allerdings erst nach 2010. Es stellt sich jedoch die Frage, wie sich diese Entwicklung in Relation zur Entwicklung der Abgänge aus dem Polizeidienst darstellt (vgl. Schaubild 3).

Deutsche Schulabgänger mit Fachhochschulreife oder Abitur 2004–2030¹⁾



1) Mittlere Variante der Modellrechnungen.

Die Entwicklung des relativen Rekrutierungspotenzials für den Polizeidienst in Rheinland-Pfalz von 2004 bis 2030

Um diese Frage zu beantworten, wird in einem ersten Schritt für alle Jahre des betrachteten Zeitraums (2004 bis 2030) das relative Rekrutierungspotenzial für den Polizeidienst errechnet, indem die jeweilige Zahl der deutschen Schulabgänger mit Hochschulreife zur Zahl der Abgänge aus dem Polizeidienst in Relation gesetzt wird. Das Ergebnis ist in Schaubild 11 dargestellt.

Relatives Rekrutierungspotenzial bereits nach 2005 rückläufig

Es zeigt sich, dass das relative Rekrutierungspotenzial, ausgehend von einem Wert von 129 deutschen Schulabgängern mit Hochschulreife je Abgang aus dem Polizeidienst im Jahr 2004, zunächst auf den Höchstwert von 147 im Jahr 2005 ansteigt, um anschließend bis 2017 auf 41 Schulabgänger mit Hochschulreife je Abgang aus dem Polizeidienst abzunehmen. Erst

danach steigt das relative Rekrutierungspotenzial wieder an, und zwar bis auf einen Wert von 86 im Jahr 2030.

Der rapide Rückgang des relativen Rekrutierungspotenzials nach 2005 lässt sich wie folgt begründen: Zwischen 2004 und 2017 steigen die Abgänge aus dem Polizeidienst um rund 240%. In derselben Zeit steigt die Zahl der Schulabgänger mit Hochschulreife ebenfalls, aber nur um gut 9%. Ihren höchsten Stand wird diese Zahl – wie oben erläutert – bereits im Jahr 2010 erreichen und danach wieder zurückgehen.

Die Abgänge aus dem Polizeidienst steigen bis 2017 schneller als die Zahl der Schulabgänger

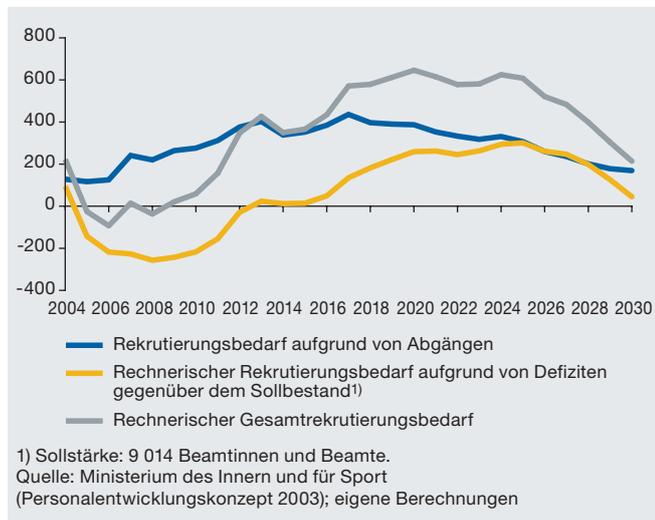
Erst nach 2017 kehrt sich die Entwicklung des Rekrutierungspotenzials um, allerdings nur deshalb, weil dann die Zahl der Abgänge aus dem Polizeidienst stärker sinken wird als die Zahl der Schulabgänger.

Nach 2017 steigt das relative Rekrutierungspotenzial wieder

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings Folgendes zu beachten:

- Die ermittelten Absolutwerte für das Rekrutierungspotenzial stellen das Maximalpotenzial dar. Nicht alle Schulabgänger mit Hochschulreife werden sich für den Polizeiberuf interessieren und selbst von denen, die sich dafür interessieren, sind nicht alle für den Polizeiberuf tauglich.
- Die Entwicklung wird „ceteris paribus“ betrachtet. Man geht also davon aus, dass sich andere Einflussfaktoren auf das Rekrutierungspotenzial im Zeitablauf nicht verändern.
- Das ermittelte Potenzial bezieht sich nur auf Schulabsolventen aus Rheinland-Pfalz. Wie oben bereits dargelegt, kommen von den Bewerbern gut 42% aus anderen Bundesländern. Dabei ist zu bedenken, dass die Bevölkerungsentwicklung in den anderen Bundesländern ähnlich abläuft, so dass dies auf das prinzipielle Ergebnis keine Auswirkung hat.¹⁷⁾

17) Allerdings muss man modelltheoretisch die Präferenz der Schulabgänger aus den anderen Bundesländern, sich für den Polizeidienst in Rheinland-Pfalz zu bewerben, ebenfalls als konstant annehmen („ceteris paribus“).



Bei der Analyse eines zukünftigen Rekrutierungsbedarfs ist darüber hinaus die Sollstärke von etwa 9 000 Beamten von Bedeutung. Die vom Innenministerium projizierte Personalstärke liegt zeitweise unter diesem Zielwert, zeitweise jedoch auch darüber (vgl. Schaubild 4). Der Gesamt-rekrutierungsbedarf beläuft sich somit rechnerisch auf die Summe der Abgänge aus dem Polizeidienst (Ersatzbedarf) und des Defizits in Relation zur Sollstärke.

Hier zeigt sich, dass bis 2012 der so ermittelte Gesamt-rekrutierungsbedarf rechnerisch unter dem Ersatzbedarf liegt, da bis dahin die Sollstärke überschritten ist. Danach steigt der Gesamt-rekrutierungsbedarf bis zu einem Höchstwert im Jahr 2020 an (646 rechnerisch notwendige Einstellungen), um bis 2030 wieder deutlich zurückzugehen. In diesem Jahr liegt der Rekrutierungsbedarf mit einem Wert von 214 bereits deutlich unter dem Niveau des Jahres 2012.

18) Hier ergibt sich für das relative Rekrutierungspotenzial jeweils ein nicht sinnvoller negativer Wert.

Die Entwicklung des relativen Rekrutierungsbedarfs unter Berücksichtigung der Sollstärke

Darauf gründend kann unter Berücksichtigung der Sollstärke ein „korrigiertes“ relatives Rekrutierungspotenzial ermittelt werden: Mit Ausnahme des Jahres 2004 ergibt sich für die Jahre bis 2012 ein hohes Rekrutierungspotenzial, da – per Saldo – wegen der Übererfüllung der Sollstärke nur ein geringer Rekrutierungsbedarf besteht und der Bedarf in drei Jahren dieses Zeitraums sogar negativ ist.¹⁸⁾ Die für das relative Rekrutierungspotenzial resultierenden extremen Schwankungen sind jedoch nicht sehr realistisch, da die punktgenaue Ist-Stärke nicht für jedes Jahr erreicht werden kann. Daher wurden für die vergleichende grafische Darstellung des relativen Rekrutierungspotenzials (siehe Schaubild 11) gleitende Dreijahresdurchschnitte gewählt.

Bei Berücksichtigung der Sollstärke ...

Noch augenfälliger als ohne Berücksichtigung der Sollstärke sieht man hier den Rückgang des relativen Rekrutierungspotenzials, der zwar etwas später (nach 2011) einsetzt, sich jedoch viel deutlicher vollzieht.

... stärkerer Rückgang

Bewertung der Ergebnisse

Die Aussagekraft der Berechnungsergebnisse muss stets vor dem Hintergrund der genannten Einschränkungen bewertet werden. Jedenfalls wird die Tendenz deutlich, die nicht unwesentlich auf demographische Ursachen zurückzuführen ist.

Die beschriebene Entwicklung kann langfristig nicht ohne Konsequenzen für die personalpolitischen Strategien bleiben. Denn selbst wenn man es wollte, lassen sich langfristig ältere Mitarbeiter nicht mehr

Fachkräftemangel wird sich verschärfen

S 11

Relatives Rekrutierungspotenzial für den Polizeidienst¹⁾ 2001 – 2030²⁾



1) Deutsche Schulabgänger mit Fachhochschulreife oder Abitur in Relation zum Rekrutierungsbedarf. – 2) Mittlere Variante der Modellrechnung. – 3) Gleitende Dreijahresdurchschnitte – 4) Sollstärke: 9014 Beamtinnen und Beamte. – 5) Nur Ersatz der Abgänge.

Quelle: Ministerium des Innern und für Sport; eigene Berechnungen

ohne weiteres durch jüngere ersetzen. Bei geringeren Schüler- und Absolventenzahlen wird es schwieriger sein, diejenigen zu finden, die die notwendigen Qualifikationen aufweisen. Ein Missverhältnis der qualifikatorischen Strukturen auf der Nachfrageseite einerseits und der Angebotsseite des Arbeitsmarkts andererseits lässt sich bereits heute feststellen. Schon jetzt besteht in vielen Bereichen ein Fachkräftemangel. In Zukunft wird sich dieses Problem aller Wahrscheinlichkeit nach noch verschärfen.

Das bedeutet für die Zukunft eine verstärkte Konkurrenz um hoch qualifizierte Absolventen des Bildungssystems. Die kleiner werdende Gruppe der Schulabgängerinnen und -abgänger mit Hochschulreife wird in Zukunft eine wahrscheinlich steigende Zahl lukrativer Berufe zur Auswahl haben. Soweit der Polizeiberuf hinsichtlich der „Lukrativität“ nicht „mitziehen“ kann, wird sich das faktische Rekrutierungspotenzial weiter reduzieren.

Ausblick

Die Analyse hat gezeigt, dass es in den nächsten Jahren – nach diesen Berechnungen – tatsächlich zu einem Rückgang des relativen Rekrutierungspotenzials für den Polizeidienst kommt. Der Grund ist ein schneller Anstieg des Rekrutierungsbedarfs bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der Schulabgänger mit Hochschulreife. Die Entwicklung kehrt sich jedoch im Laufe der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums um, weil der Rekrutierungsbedarf dann schneller zurückgehen wird als die Zahl der Schulabgänger mit Hochschulreife.

Die kommenden Jahre sind durch einen Rückgang des relativen Rekrutierungspotenzials gekennzeichnet

Der Polizeidienst wird wegen des wachsenden Fachkräftemangels in Zukunft verstärkt im Wettbewerb zu anderen – auch in finanzieller Hinsicht – attraktiven beruflichen Tätigkeiten stehen.

Deshalb wird das faktische Rekrutierungspotenzial künftig nicht nur von der Zahl der Schulabgänger, ihrem generellen Interesse für den Polizeiberuf und ihrer Eignung dafür abhängen, sondern verstärkt auch davon, wie attraktiv der Polizeiberuf im Vergleich zu anderen Berufen von den Schulabgängern eingestuft wird.

Attraktivität des Polizeiberufes in Zukunft ausschlaggebend

Dr. Stefan Weil ist Referent im Referat Analysen, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Veröffentlichungen.