

Öffentlicher Dienst: mehr Personal, noch mehr Bedarf

Tobias Hentze / Björn Kauder, 18.01.2024

In den vergangenen zehn Jahren haben Bund, Länder und Kommunen viele zusätzliche Stellen geschaffen. Die Anzahl der Beschäftigten – sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer und Beamte – ist insgesamt um 14 Prozent gestiegen. Am stärksten fiel der Zuwachs bei den Kommunen aus.

Im öffentlichen Dienst arbeiten mit der Zeit immer mehr Menschen. 4,83 Millionen Beschäftigte wiesen Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2022 auf und somit rund 584.000 Beschäftigte mehr als im Jahr 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013; 2024). Von dem Zuwachs entfallen lediglich 2 Prozent (12.000 Beschäftigte) auf den Bund, während 44 Prozent des Zuwachses (257.000 Beschäftigte) auf die Länder und 54 Prozent (315.000 Beschäftigte) auf die Kommunen entfällt.

Betrachtet werden sowohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im öffentlichen Dienst als auch Beamte. Dabei werden Beschäftigte der Sozialversicherungen sowie Beschäftigte in öffentlich bestimmten Einrichtungen (z. B. Zweckverbände) und Unternehmen in privater Rechtsform (z. B. Deutsche Bahn) nicht eingerechnet. Nimmt man diese Gruppen hinzu, ergibt sich im gleichen Zeitraum gar ein Anstieg der Beschäftigtenzahl um 943.000 oder 16 Prozent auf 6,68 Millionen.

Trotzdem werden die Beschwerden über einen Personalmangel immer lauter. Mehr als 550.000 Beschäftigte würden dem Staat gegenwärtig fehlen, lautet eine

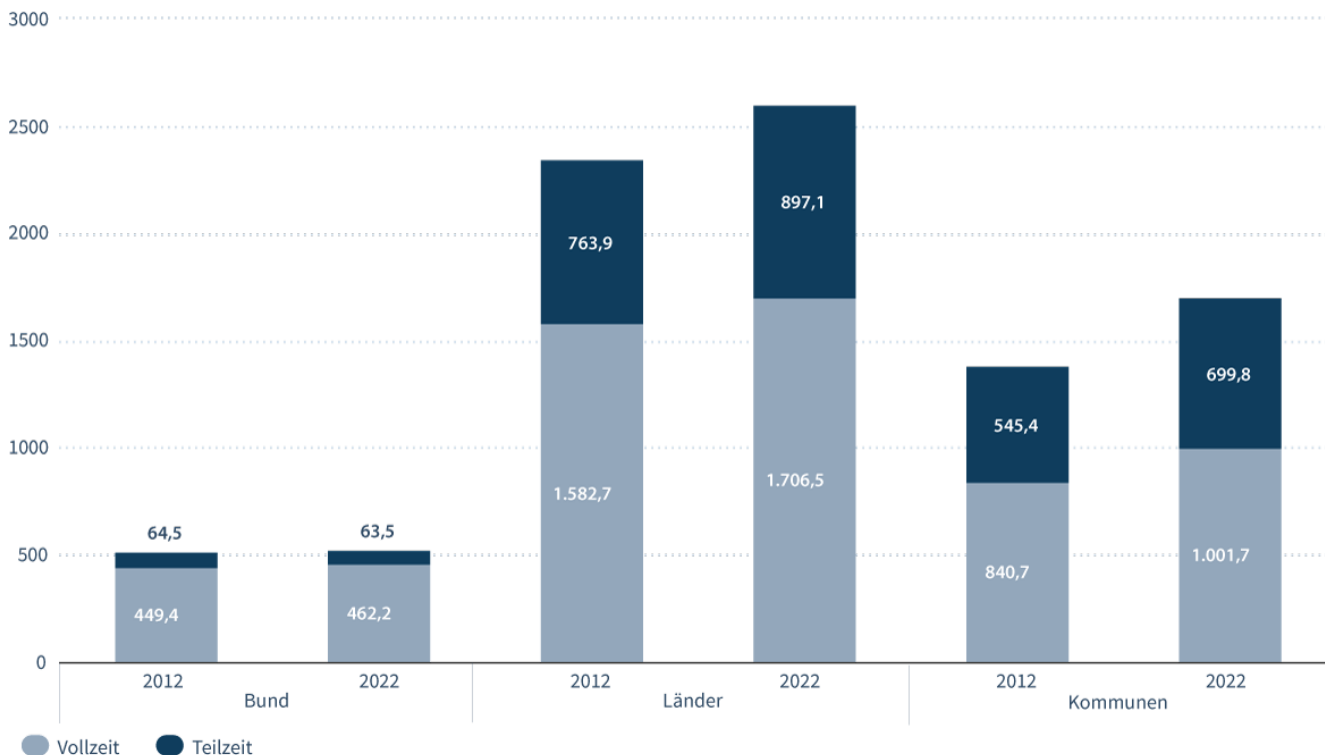
These. Der Bedarf beziehe sich auf fast alle Bereiche und Tätigkeiten. Insbesondere in der Kommunalverwaltung sowie in Schulen und Kindertagesstätten sei der Mangel besonders groß. Auch Polizei und Steuerverwaltung litten unter einer unzureichenden Personalausstattung (dbb Beamtenbund und Tarifunion, 2023). Zudem häufen sich offenbar sogenannte Überlastungsanzeigen, vor allem im Bildungsbereich (VBE, 2023). Überlastungsanzeigen können Mitarbeiter gegenüber ihrem Arbeitgeber machen, wenn die Arbeitsbelastung als zu hoch empfunden wird.

Wie lässt sich dieser vermeintliche Widerspruch zwischen Personalzuwachs und Personalmangel auflösen? Naheliegend wäre es zu vermuten, dass bei steigender Anzahl vermehrt Beschäftigte in Teilzeit arbeiten. Der Zuwachs der Teilzeitkräfte macht jedoch jeweils weniger als die Hälfte des absoluten Stellenaufwuchses bei Ländern und Kommunen aus. Beim Bund sank die Zahl der Teilzeitkräfte sogar (Abbildung).

Zum anderen liegt die Vermutung nahe, dass die Bedarfe teilweise stärker steigen als die Mitarbeiterzahl (Vesper, 2016). Ein Grund dafür könnte der Bevölkerungszuwachs sein, der im Untersuchungszeitraum gut 5 Prozent betrug. Auch Reformen etwa in der Sozial- und Steuerpolitik, die mit erhöhtem Verwaltungsaufwand einhergehen, könnten eine Rolle spielen. Eine zentrale Frage ist vor diesem Hintergrund die

Zuwachs der Beschäftigung vor allem bei Ländern und Kommunen

Personalbestand bei Bund, Ländern und Kommunen in den Jahren 2012 und 2022. Angaben in 1.000



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Entwicklung in den einzelnen Aufgabenbereichen des öffentlichen Dienstes. Dabei zeigt sich, dass trotz einer steigenden Anzahl an Abgängen in den Ruhestand zwar in den meisten, aber nicht in allen Bereichen mehr Personen als vor zehn Jahren arbeiten.

Ein relevanter Personalabbau ist im Zeitraum 2012 bis 2022 insbesondere für folgende Bereiche festzustellen:

- Im Bereich Verteidigung, der ausschließlich beim Bund angelegt ist, sank die Anzahl der Beschäftigten um 7 Prozent oder 19.000 Beschäftigte. Dies ist der zweitgrößte absolute Rückgang über alle Aufgabenbereiche bei Bund, Ländern und Kommunen.
- Der größte absolute Rückgang des Personalbestands ist im Bereich Verkehrs- und Nachrichtenwesen beim Bund zu verzeichnen. In diesen Bereich fallen etwa das Straßen- und Schienennetz sowie die Telekommunikationsnetze. Das Minus von 24.000 Bundesbeschäftigten entspricht einem Rückgang von 38 Prozent. Rechnet man die Beschäftigten in öffentlich bestimmten Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform hinzu, ergibt sich indes ein Anstieg um 4.000 Beschäftigte oder 2 Prozent (Wert für 2021). Ursächlich für diese Zahlen dürfte nicht zuletzt die zunehmende Pensionierung

von Bundesbeamten sein, die im Zuge der Bahnreform der Deutschen Bahn zugewiesen wurden und sukzessive durch privatrechtlich angestellte Mitarbeiter ersetzt werden. Bei den Ländern ist ein Rückgang im Verkehrs- und Nachrichtenwesen zu verzeichnen, welchem aber ein ähnlich großer Zuwachs bei den Kommunen gegenübersteht.

- In den Kommunen ist vor allem im Aufgabenbereich „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ ein deutlicher Rückgang um 11.000 Beschäftigte (9 Prozent) zu verzeichnen. Angesichts der oftmals schwierigen Finanzlage sehen sie in diesem Bereich offenkundig leicht zu realisierende Einsparmöglichkeiten. Inwieweit das auch eine Erklärung für oftmals angeordnete langwierige Genehmigungsprozesse sein kann, lässt sich aber allein aus der Beschäftigtenentwicklung nicht schließen.
- Einen prozentual starken Rückgang der kommunalen Beschäftigung gab es zudem im Bereich Finanzwirtschaft. Hier ging die Zahl um über 1.000 Beschäftigte und damit um 65 Prozent zurück.

Dem steht ein bemerkenswerter Stellenaufbau vor allem in folgenden Bereichen gegenüber:

- Im Aufgabenbereich „politische Führung und zentrale Verwaltung“ ist auf allen Ebenen ein starker Stellenaufwuchs zu beobachten. Beim Bund stieg die Anzahl um 11.000 (32 Prozent), bei den Ländern um 28.000 (21 Prozent) und bei den Kommunen gar um 79.000 (27 Prozent).
- Auch für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind auf allen Ebenen im Jahr 2022 deutlich mehr Beschäftigte verantwortlich als zehn Jahre zuvor. Der Stellenzuwachs bei Bund (plus 19.000 oder 39 Prozent) und Ländern (plus 28.000 oder 10 Prozent) geht größtenteils auf die Polizei zurück. Bei den Kommunen (plus 30.000 oder 25 Prozent) sind allerdings keine Polizisten beschäftigt.
- Einer der größten Zuwächse im Personalbestand zeigt sich bei der Kindertagesbetreuung der Kommunen. Das Plus liegt bei 92.000 Beschäftigten oder 54 Prozent (Wert für 2021).
- Bei den Ländern legten Bildungswesen und Wissenschaft stark zu. Dies ist weniger auf die Personalentwicklung an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen zurückzuführen als vielmehr auf den Hochschulbereich. Hier stieg die Zahl der Beschäftigten überproportional stark um 129.000 oder 26 Prozent. In absoluten Zahlen verteilt sich der Zuwachs zu etwa gleichen Teilen auf die öffentlichen Hochschulen und Berufsakademien einerseits und die Hochschulkliniken andererseits.

Die Personalstatistik im öffentlichen Dienst zeigt ein sehr heterogenes Bild mit unterschiedlichen Trends: Der allgemeine Anstieg der Mitarbeiterzahl ist vor allem auf veränderte Bedarfe bei der Kinderbetreuung, im Bildungswesen, bei Gesundheit und öffentlicher Sicherheit zurückzuführen. Für die Bedeutung dieser Bereiche gibt es eine breite gesellschaftliche Akzeptanz. Trotz Personalaufbau deutet manches auf einen noch größeren Bedarf hin (Geis-Thöne, 2023).

Ein Personalrückgang betrifft vor allem den Städtebau in den Kommunen, womit zumindest auch Engpässe bei der Modernisierung des Wohnungsbaus erklärt werden können. Das Minus bei der Verteidigung passt zur Kritik am Zustand der Bundeswehr (Bardt, 2023). Beide Entwicklungen laufen den politischen Zielen einer Beschleunigung von Bauvorhaben und Sanierungen sowie einer Stärkung der Bundeswehr zuwider.

Der kräftige Personalaufbau im Bereich „politische Führung und zentrale Verwaltung“ ist mit Blick auf eine schlanke und effiziente Verwaltung kritisch zu prüfen. Hier liegt die Vermutung nahe, dass Stellen nicht zuletzt aus politischen Gründen geschaffen worden sind.

Eine Bewertung der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst erfordert folglich mindestens eine Differenzierung nach Aufgabenbereichen. Während die Bedarfe in vielen Aufgabenfeldern weiterhin groß sind, sollte die Politik gleichzeitig auf Effizienzgewinne im Zuge der Digitalisierung hinarbeiten. Der dadurch gewonnene Handlungsspielraum könnte genutzt werden, um offene Bedarfe zu reduzieren und übermäßigen Personalabbau beispielsweise in für die Infrastruktur wichtigen Ämtern zu korrigieren.

Literatur

Bardt, Hubertus, 2023, Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?, in: ifo-Schnelldienst, 76. Jg., Nr. 7, S. 1–31

dbb Beamtenbund und Tarifunion, 2023, Dem Staat fehlen über 550.000 Mitarbeitende, [231107 dbb Personalbedarfe oeD.pdf](#) [7.11.23]

Geis-Thöne, Wido, 2023, Fast 300.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige fehlen, IW-Kurzbericht, Nr. 74, Köln

Statistisches Bundesamt, 2013, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2024, Statistischer Bericht, Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes, Stichtag 30.06.2022, Wiesbaden

VBE – Verband Bildung und Erziehung Baden-Württemberg, 2023, Belastungen der Schulleitungen, <https://www.vbe-bw.de/meldung/hart-am-limit-169-schulleitungen-stellen-ueberlastungsanzeige/Belastungen-der-Schulleitungen-Diagramme.pdf> [7.11.23]

Vesper, Dieter, 2016, Öffentlicher Dienst – Wo das Personal fehlt, in: Böckler Impuls, Nr. 18, S. 4–5