

Bürokratie

Auf den Punkt Nr. 05

Januar 2025

Tim Meyer / Bernd Raffelhüschen

Stellen- und Personalkostenexplosion der Ministerialbürokratie des Bundes



Bürokratisierung in Deutschland

Staatliche Bürokratie und Regulierung sind grundsätzlich weder schlecht noch überflüssig, sondern integraler Bestandteil einer regelbasierten Wirtschaftsordnung. Im Optimalfall setzen sie angemessene Spielregeln für unternehmerisches Handeln und tragen darüber hinaus zu einer funktionierenden Wettbewerbsordnung bei. Ebenso ermöglichen sie, ein Mindestmaß an Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen und Bürger zu schaffen und willkürliches Verhalten zu verhindern. Bedenklich ist es hingegen, wenn bürokratische Anforderungen und Prozesse weit über ein angemessenes Maß hinausgehen und aufgrund zunehmender Kleinteiligkeit und Komplexität ihre eigentlichen Funktionen nicht mehr erfüllen und stattdessen zunehmend negative Auswirkungen mit sich bringen.¹ Staatliche Bürokratie und Regulierung sollten als Mittel zum Zweck, nicht aber als Selbstzweck verstanden werden. Ein Übermaß an Bürokratie und Regulierung beeinträchtigt Unternehmen sowie Bürger und birgt die Gefahr, dass die Akzeptanz des staatlichen Ordnungsrahmens abnimmt.²

In Deutschland stellt Bürokratie einen zunehmenden Belastungsfaktor dar. Dieser eindeutige Trend zur Bürokratisierung lässt sich insbesondere auf drei Ebenen veranschaulichen (vgl. Abbildung 1):

Die erste Ebene umfasst die Anzahl geltender Gesetze und Verordnungen und verdeutlicht das Ausmaß der Regulierungsdichte. Trotz politischer Absichtserklärungen, die Fülle gesetzlicher

Regelungen reduzieren zu wollen, ist es bisher nicht gelungen, eine wirksame Bürokratiebremse zu implementieren. Auch die bislang beschlossenen Maßnahmen wie die Bürokratieentlastungsgesetze I bis IV und die „One in, one out“-Regelung haben keine nachhaltigen Fortschritte bewirkt. Gleichzeitig bleibt der Regulierungseifer in Berlin und Brüssel ungebrochen, wie das Lieferkettengesetz, die EU-Taxonomie oder das nicht weniger umstrittene Heizungsgesetz zeigen. Sie alle sind mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand für Bürger und Unternehmen verbunden, während Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit auf der Strecke bleiben. Abseits dieser prominenten Beispiele kommt die wachsende Regulierungsdichte anhand der mittlerweile mehr als 96.000 allein im Bundesrecht geltenden Einzelnormen aus Gesetzen und Verordnungen zum Ausdruck. Gegenüber dem Jahr 2010, als diese Zahl noch bei rund 80.000 lag, entspricht dies einem Anstieg von rund 20 Prozent (vgl. Abbildung 2). Würden Gesetze und Verordnungen der Bundesländer sowie das unmittelbar geltende EU-Recht hinzugerechnet, fiel das Wachstum noch stärker aus. Gerade auf EU-Ebene ist ein deutlicher Anstieg der Regulierungsintensität zu beobachten.

Mit der Zunahme bürokratischer Vorschriften ist – auf der zweiten Ebene – ein steigender Erfüllungsaufwand verbunden, von dem die Unternehmen als Normadressaten unmittelbar betroffen sind.³ Es zeigt sich sowohl hinsichtlich der jährlichen Veränderung des laufenden als auch des einmaligen Erfüllungsaufwands ein Anstieg der Kosten, der durch die Umsetzung rechtlicher und bürokratischer Vorschriften verursacht wird (vgl. Abbildung 3). Dies hat zur Folge, dass ein immer größerer Teil unternehmerischer Ressourcen durch die Erfüllung bürokratischer Anforderungen wie Informations- und Dokumentationspflichten gebunden wird und nicht mehr für unternehmerische Zwecke, wie zum Beispiel Investitionen oder Innovationen, zur Verfügung steht. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen sind davon aufgrund begrenzter Kapazitäten überproportional betroffen.⁴ Gleichzeitig wirkt sich die zunehmende Komplexität regulatorischer Vorschriften negativ auf die Planungssicherheit vieler Unternehmen aus, sodass Investitionen verschoben werden oder sogar vollständig ausbleiben. Hinzu kommen zahlreiche Probleme bei Planungs- und Genehmigungsverfahren, die sich in vielen Fällen über mehrere Jahre erstrecken und private Investitionen zusätzlich ausbremsen.

Im Ergebnis werden die unternehmerische und wirtschaftliche Freiheit über Gebühr eingeschränkt sowie volkswirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten spürbar ausgebremst. Doch auch die öffentliche Verwaltung ist mit der zunehmenden Komplexität regulatorischer Vorschriften konfrontiert, die viele Prozesse zusätzlich erschwert und verlängert. Wenig verwunderlich zählen deshalb die Geschwindigkeit und Komplexität von Verwaltungsprozessen aus Sicht der Unternehmen regelmäßig zu den bedeutendsten Problemfeldern und Standortnachteilen des Landes.⁵

Abb. 1: Ebenen der Bürokratisierung

Quelle: Eigene Darstellung.



Auf einer dritten Ebene sind Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung zu beobachten, die seitens der Behörden in den meisten Fällen mit vermeintlich neuen Aufgaben- und Tätigkeitsfeldern oder einer Zunahme regulatorischer Anforderungen begründet werden. Gleichzeitig wird ein sich selbst verstärkender Kreislauf in Gang gesetzt, der nicht zuletzt aus dem Interesse der öffentlichen Verwaltung an einer kontinuierlichen Ausweitung des eigenen Budgets bzw. Aufgabenbereichs resultiert: Neue oder zusätzliche Regulierung dient in vielen Fällen als willkommene Rechtfertigung für einen steigenden Personalbedarf. Umgekehrt ist das Interesse der öffentlichen Hand an wirkungsvollen Deregulierungs- oder Entbürokratisierungsmaßnahmen, die im Zweifelsfall auch das eigene Budget, den eigenen Personalhaushalt oder die eigenen Zuständigkeitsbereiche betreffen, vergleichsweise gering. Die Folge ist ein auf längere Sicht stetiges Wachstum des staatlichen Verwaltungsapparates.⁶

Dieses Wachstum spiegelt sich insbesondere in einem Trend zur Stellenmehrung wider, der im gesamten öffentlichen Dienst auf allen föderalen Ebenen zu beobachten ist. Hier ist die Zahl der Beschäftigten in den vergangenen zehn Jahren sukzessive angestiegen. Dieser Anstieg ist jedoch differenziert zu betrachten: Während er vor allem in den Bereichen Verteidigung, Bildung und öffentliche Sicherheit nachvollziehbar und angesichts aktueller Herausforderungen zum Teil notwendig erscheint, ist der

Stellenzuwachs in den obersten Dienstbehörden der politischen Führung oder der zentralen Verwaltung wie zum Beispiel auf Ebene der Bundesministerien kritisch zu hinterfragen. Hier spielen zusätzlich politische Motive eine nicht unwesentliche Rolle, wie beispielsweise in Wahljahren neue Stellen zu schaffen oder Beförderungen zu forcieren („Operation Abendsonne“). Daher ist es von besonderem Interesse, die Expansionstendenzen der Ministerialbürokratie auf Bundesebene, die maßgeblich für die Ausgestaltung der hierzulande geltenden Gesetze und Verordnungen verantwortlich ist, genauer zu untersuchen und kritisch zu hinterfragen.

- 1 Meyer, T. (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.
- 2 Haucap, J., Kehder, C. und I. Loebert (2023), Bürokratie und ihre Folgen für die Wirtschaft in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).
- 3 Nationaler Normenkontrollrat (2023), Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen, Deutschland zukunftsfähig machen, Jahresbericht 2023.
- 4 Holz, M., Icks, A. und S. Nielen (2023), Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) sowie Icks, A. und R. Weichert (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagebau, Institut für Mittelstandsforschung (IfM).
- 5 Meyer, T. (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.
- 6 Niskanen, W. A. (1975), Bureaucrats and Politicians, Journal of Economics and Law, Vol. 18, No. 3, S. 617-644.

Abb. 2: Die Regulierungsdichte nimmt ungebremst zu

Anzahl der Einzelnormen aus bundesrechtlichen Gesetzen und Verordnungen.

Quelle: Bundesregierung (2024).

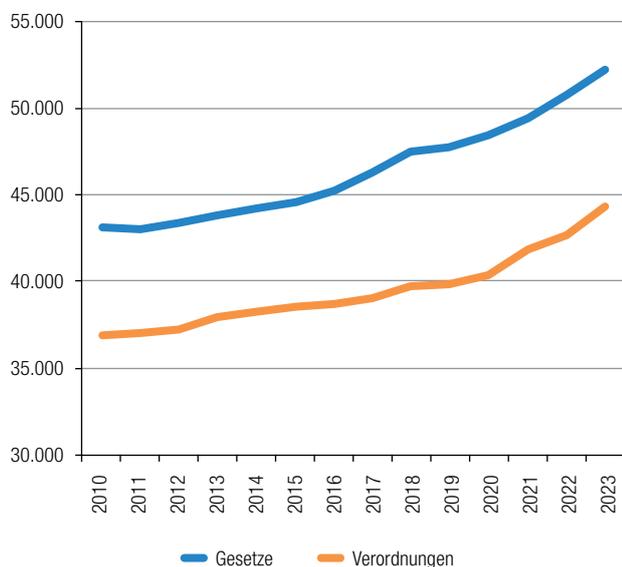
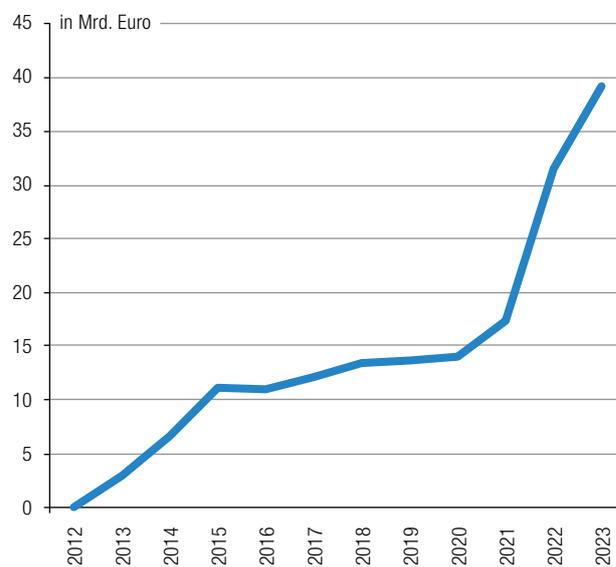


Abb. 3: Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft steigt kontinuierlich

Akkumulierte Veränderung des laufenden und einmaligen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft seit 2012.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), eigene Berechnungen.



Massive Stellenmehrung in den Bundesministerien

Nachfolgend werden die Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Ministerialbürokratie auf Bundesebene untersucht. Vor allem seit dem Jahr 2015 ist in den Bundesministerien (inklusive Bundeskanzleramt) ein deutlicher Personalzuwachs von mehr als 30 Prozent auf insgesamt knapp 30.000 Beschäftigte zu verzeichnen. Zuvor verblieb die Zahl der Beschäftigten für mehr als zehn Jahre etwa auf dem selben Niveau.⁷

Da es sich bei den neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnissen fast ausschließlich um Planstellen für Beamte handelt, ist jede neue Stelle – unabhängig davon, ob sie in Zukunft noch benötigt wird – auf Lebenszeit angelegt. Die Zahl der Angestellten ohne Beamtenstatus ist im gleichen Zeitraum hingegen fast unverändert geblieben. Dadurch manifestiert sich insgesamt ein Trend zur Verbeamtung. Die finanziellen Verpflichtungen einschließlich der Versorgungsansprüche für die zusätzlichen Beamtenstellen bleiben über Jahrzehnte bestehen und stellen auch angesichts des demografischen Wandels einen zunehmenden Belastungsfaktor für die öffentlichen Haushalte dar.⁸

Die Stellenmehrung wird oftmals mit einem steigenden Personalbedarf infolge vermeintlich neuer oder zusätzlicher Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche begründet. Richtet ein Ministerium infolgedessen beispielsweise eine gänzlich neue Abteilung ein, lässt sich der damit verbundene Prozess und die Zunahme des Personalbedarfs wie folgt stark vereinfacht

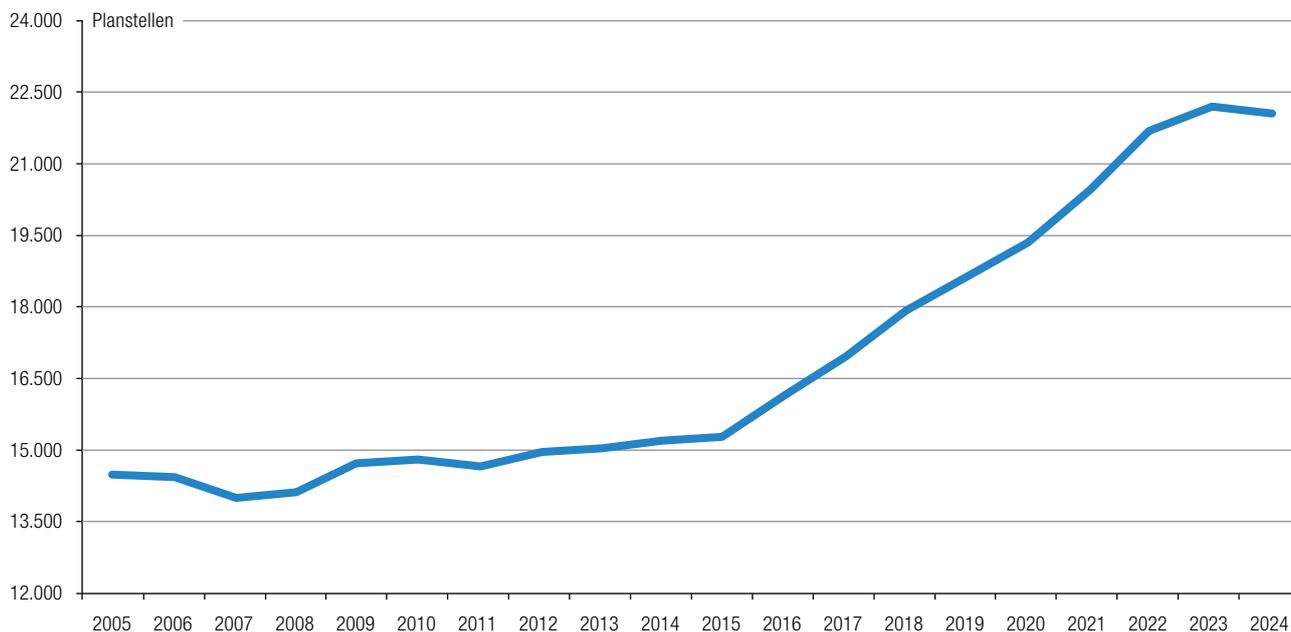
beschreiben: Neben der Abteilungsleitung werden nachgeordnete Unterabteilungen sowie dazugehörige Referate gebildet. Für Verwaltungstätigkeiten wird ebenso zusätzliches Personal benötigt. Wird der Personalbedarf durch längerfristig bestehende Planstellen für Beamte gedeckt, wird ein permanenter Personalaufwuchs begünstigt, weil diese Stellen selbst dann noch fortbestehen, wenn der Grund des Mehrbedarfs längst wieder weggefallen ist.

Die Expansion der Ministerialbürokratie trägt zu einem spürbaren Anstieg der Personalausgaben des Bundes bei, der in den nächsten Abschnitten näher betrachtet wird.⁹ Auch abseits der zusätzlichen Personalkosten ist das explosive Wachstum der Ministerialbürokratie mit weiteren Problemen verbunden. Der Personalzuwachs war in den zurückliegenden Jahren teilweise so stark, dass einige Ministerien an die Grenzen ihrer räumlichen Kapazitäten gestoßen sind und deshalb teure Erweiterungsbauten für ihre Dienstsitze planen. Die vorgesehene Erweiterung des Bundeskanzleramtes ist in diesem Zusammenhang wohl das prominenteste Beispiel.

Die Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien lässt sich anhand der in den jährlichen Bundeshaushaltsplänen beschlossenen Personalhaushalte und Stellenkontingente ermitteln. Die isolierte Betrachtung der Bundesministerien zeigt insbesondere Expansionstendenzen in der zentralen Verwaltung und politischen Steuerung im Ver-

Abb. 4: Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



antwortungsbereich der Bundesregierung. Beschäftigte ohne Beamtenstatus bleiben bei dieser Betrachtung ebenso unberücksichtigt wie Angestellte und Beamte in nachgeordneten Bereichen und Behörden der Ministerien, zu denen beispielsweise die Bundespolizei, der Zoll oder die Bundeswehr zählen. Auch andere oberste Bundesbehörden wie der Bundestag oder das Bundesverfassungsgericht bleiben in der Analyse unberücksichtigt.

Die Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt zeigt insbesondere seit dem Jahr 2015 einen auffälligen Anstieg. Lag die Zahl der Planstellen bis dahin noch bei rund 15.000 – und war zuvor über viele Jahre nahezu konstant geblieben – stieg sie bis zum Jahr 2024 auf über 22.000 an (vgl. Abbildung 4). Dies entspricht einem Zuwachs von insgesamt etwas mehr als 7.000 Stellen bzw. 47 Prozent. Diesen sprunghaften Stellenzuwachs gilt es, genauer zu beleuchten.

Eine nach Ministerien differenzierte Betrachtung der Stellenentwicklung zwischen 2013 und 2024 lässt zusätzlich Rückschlüsse darauf zu, in welchen politischen Zuständigkeitsbereichen prozentual die meisten neuen Planstellen geschaffen wurden (vgl. Abbildung 5). Auch wenn sich der Zuwachs – trotz im Zeitverlauf teilweise veränderter Ressortzuschneidungen – über alle Bundesministerien erstreckt, unterscheidet sich die prozentuale Veränderung zum Teil deutlich.

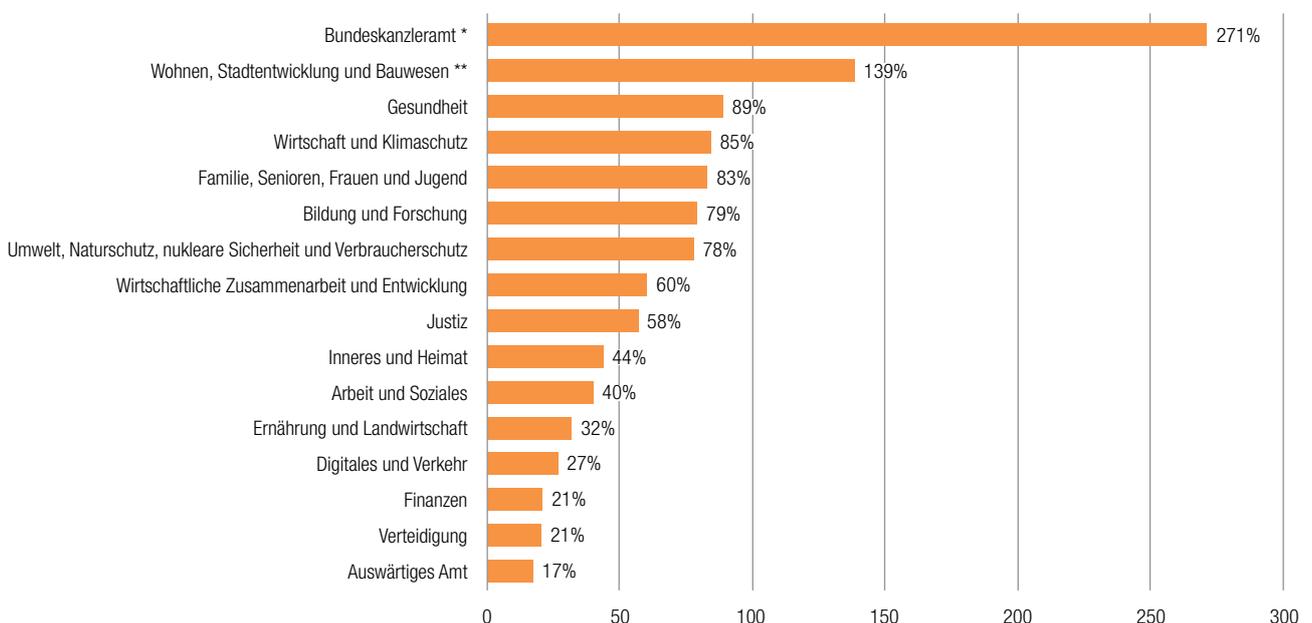
Im Auswärtigen Amt (17,5 Prozent) sowie dem Verteidigungs- und Finanzministerium (20,8 bzw. 21,1 Prozent), die zu den personalstarken Ministerien gehören, ist der Stellenzuwachs vergleichsweise moderat und unterdurchschnittlich. Weit überdurchschnittlich ist das Stellenwachstum hingegen im erst neu geschaffenen Bauministerium (139 Prozent). Obwohl der Bereich „Bauen“ zuvor beim Innenministerium angesiedelt war, wurden dort nicht im gleichen Maße Stellen abgebaut. Auch im Familienministerium (83,4 Prozent), im Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (84,8 Prozent) sowie im Gesundheitsministerium (89,2 Prozent) – hier vor allem aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie – war die Stellenmehrung ebenfalls deutlich überproportional. Der größte Zuwachs an Planstellen für Beamte ist mit mehr als 270 Prozent im Bundeskanzleramt zu verzeichnen.

Insgesamt bleibt anzumerken, dass im Betrachtungszeitraum kein Ministerium netto Stellen abgebaut hat.

- 7 Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.
- 8 Kohlstruck, T. (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein. Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft.
- 9 Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.

Abb. 5: **Prozentuale Veränderung der Anzahl der Planstellen nach Bundesministerien**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen. Veränderung zwischen 2013 und 2024. Gerundete Werte.
 * Seit 2016 inklusive Presse- und Informationsamt sowie Beauftragte für Kultur und Medien. ** Veränderung gegenüber 2022.



Größte Stellenmehrung in den oberen Besoldungsgruppen

Es zeigt sich, dass die zusätzlichen Stellen überwiegend in den höheren und überdurchschnittlich vergüteten Besoldungsgruppen geschaffen wurden, welche die Besoldungsordnung B (Leitungsebene der Ministerien, wie Staatssekretäre und Abteilungsleiter) sowie den höheren und gehobenen Dienst innerhalb der Besoldungsordnung A (insbesondere Referatsleiter und Referenten) umfassen.

Die separate Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen Besoldungsgruppen verdeutlicht:¹⁰ In allen drei untersuchten Gruppen fällt die Stellenmehrung seit dem Jahr 2013 beachtlich aus – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. In der Besoldungsordnung B ist die Zahl der Stellen von rund 1.500 im Jahr 2013 auf fast 2.200 im Jahr 2024 angewachsen. Dies entspricht einer Steigerung von 45 Prozent bzw. knapp 700 zusätzlichen Planstellen (vgl. Abbildung 6). Der Zuwachs geht vor allem auf die Stellenmehrung in Höhe von 47,2 Prozent in der Besoldungsuntergruppe B3 zurück, die rund zwei Drittel aller Planstellen der Besoldungsordnung B umfasst. Prozentual ist der Anstieg in der zahlenmäßig kleinsten Besoldungsgruppe B11, zu der beispielsweise Staatssekretäre zählen, mit 50 Prozent am deutlichsten ausgeprägt.

Mit einem Plus von 65,6 Prozent wird die Zahl der Planstellen im höheren Dienst, der die Besoldungsgruppen A13h bis A16 umfasst, um rund 4.550 Stellen von etwas mehr als 5.400 im Jahr 2013 auf fast 9.000 im Jahr 2024 mit Abstand am stärksten ausgeweitet (vgl. Abbildung 7). Dieser Zuwachs wird maßgeblich von den Besoldungsgruppen A15 und A14 getragen, auf die rund drei Viertel aller Planstellen des höheren Dienstes entfallen.

In den Besoldungsgruppen A15 und A14 sind vor allem Referatsleiter und ein Teil der Referenten angesiedelt, die maßgeblich an der inhaltlichen und fachlichen Arbeit der Bundesministerien mitwirken. Hier ist der Stellenzuwachs mit 72,7 bzw. 72,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2013 auch im Vergleich mit den anderen Besoldungsgruppen innerhalb des höheren Dienstes überdurchschnittlich. Mit 44,8 bzw. 45,4 Prozent bewegt sich der Stellenzuwachs in den Besoldungsgruppen A16 und A13h zwar auf einem etwas geringeren, aber insgesamt dennoch sehr hohem Niveau.

Im gehobenen Dienst, der die Besoldungsgruppen A9 bis A13 umfasst, beträgt die Stellenmehrung seit dem Jahr 2013 knapp 39 Prozent. Dies entspricht einem Anstieg um insgesamt rund 2.000 Stellen von etwa 4.900 im Jahr 2013 auf mehr als 6.800 Stellen im Jahr 2024 (vgl. Abbildung 8). Mit 41,0 bzw. 44,5 Prozent ist der Zuwachs in den Besoldungsgruppen A13 und A12, unter die rund 80 Prozent aller Planstellen des gehobenen Dienstes fallen, zudem am stärksten. Zu den Besoldungsgruppen A13 und A12 zählen ebenfalls Teile der Referenten, die analog zu den Beschäftigten des höheren Dienstes an der inhaltlichen und fachlichen Arbeit der Ministerien beteiligt sind. Mit einer Zunahme von 12,8 Prozent fällt der Anstieg in der Besoldungsgruppe A9 innerhalb des gehobenen Dienstes vergleichsweise gering aus.

¹⁰ Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.

Abb. 6: Entwicklung der Planstellen in der Besoldungsordnung B

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

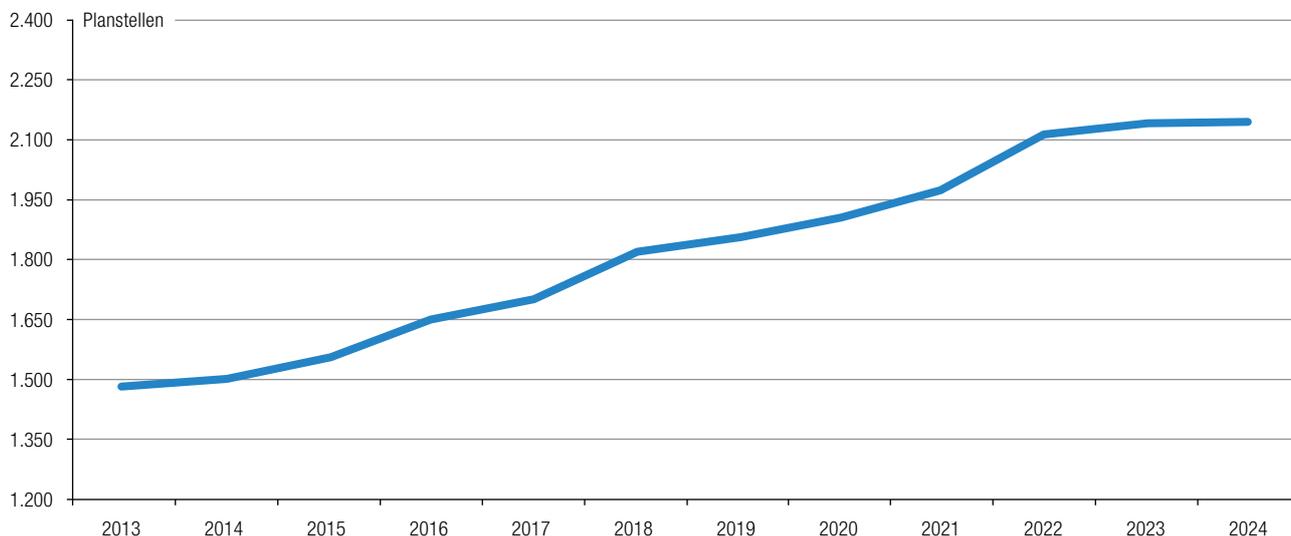
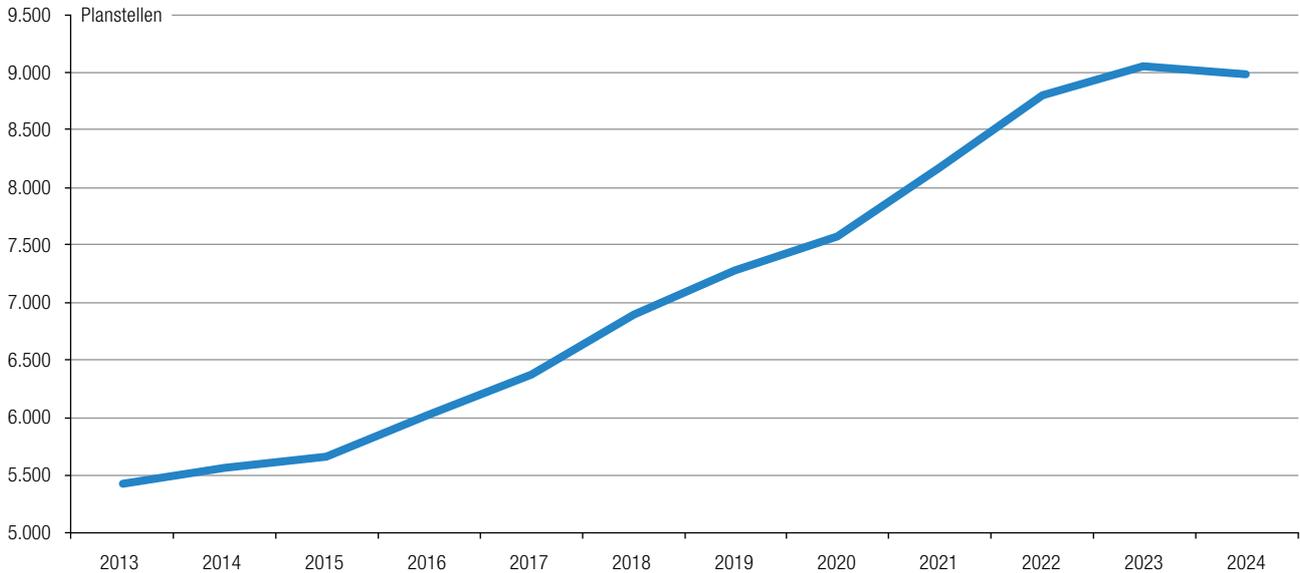


Abb. 7: **Entwicklung der Planstellen im höheren Dienst**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

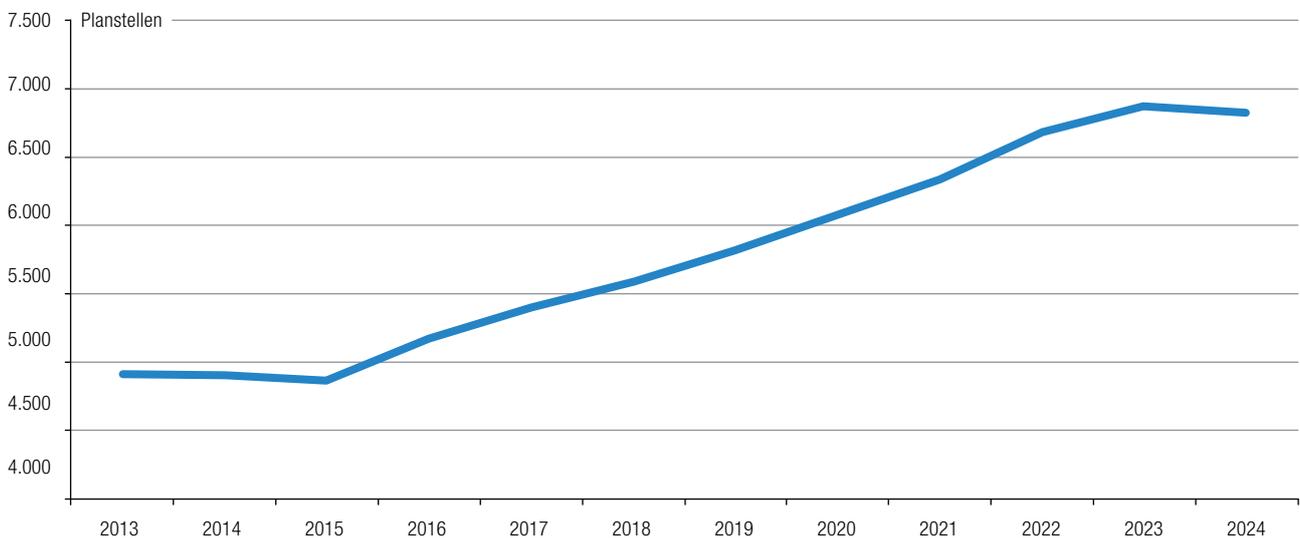


In allen drei Besoldungsgruppen ergibt sich eine absolute Zunahme um annähernd 6.150 Planstellen von ca. 11.800 im Jahr 2013 auf fast 18.000 im Jahr 2024. Dies entspricht einem Anstieg von 52 Prozent. Erst am aktuellen Rand kommt der Stellenzuwachs in den betrachteten Gruppen zum Stillstand.

Daraus folgt, dass der eingangs beschriebene Stellenzuwachs in Höhe von rund 7.000 Stellen seit dem Jahr 2013 über alle Bundesministerien hinweg nahezu vollständig auf einen massiven und überproportionalen Stellenzuwachs in den höheren Besoldungsgruppen zurückzuführen ist.

Abb. 8: **Entwicklung der Planstellen im gehobenen Dienst**

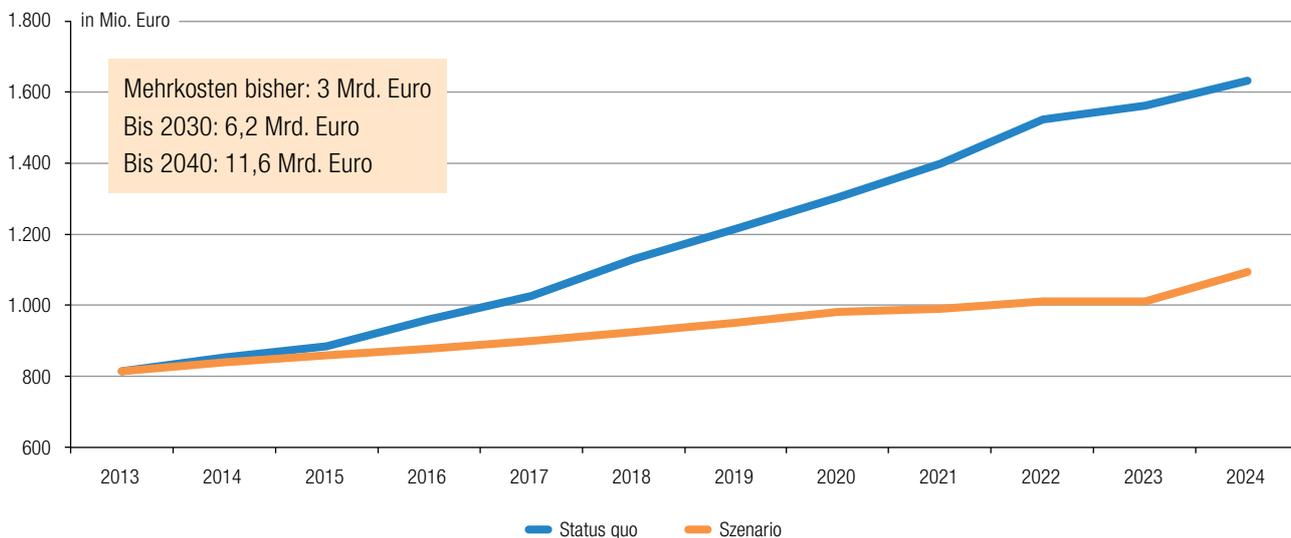
Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



Personalkostenexplosion durch Stellenmehrung

Abb. 9: Insgesamt hohe Mehrkosten durch zusätzliche Stellen in den Bundesministerien

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



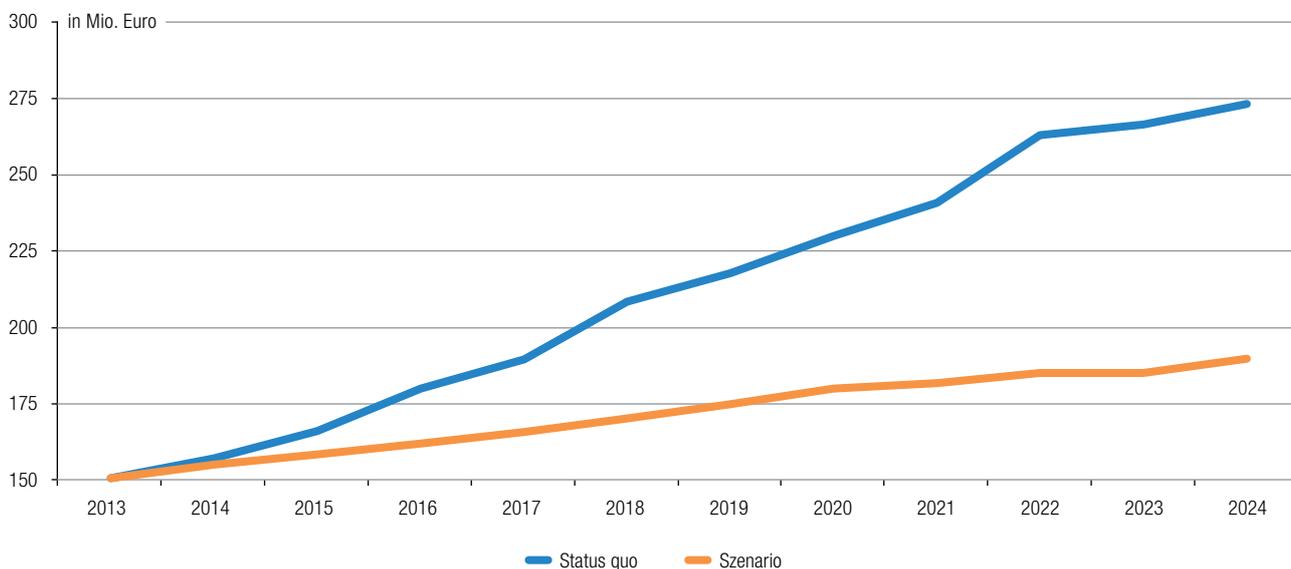
Durch die neu geschaffenen Stellen steigen auch die Personalausgaben entsprechend an. Im Vergleich von 2013 zu 2024 verdoppeln sich die jährlichen Personalkosten für die Planstellen aller drei Besoldungsgruppen von rund 815 Mio. Euro auf über 1,63 Mrd. Euro in einem annähernd linearen Verlauf (vgl. Abbildung 9). Hier ist zu berücksichtigen, dass jede Beamtenstelle auch Versorgungsansprüche mit sich bringt, für die nur

unzureichende Rückstellungen gebildet werden, sodass diese eine Belastung zukünftiger Steuerzahler darstellen.¹¹

Wie hoch die Mehrkosten durch die Ausweitung der Beamtenstellen ausfallen, zeigt ein Vergleich der tatsächlichen Kostenentwicklung mit einem Szenario, in dem ab 2013 keine zusätzlichen Stellen geschaffen worden wären. Während der Status

Abb. 10: Mehrkosten in der Besoldungsordnung B

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



quo nicht nur die Gehaltssteigerungen, sondern auch die zusätzlichen Stellen berücksichtigt, geht das untersuchte Szenario von Gehaltssteigerungen ohne Stellenzuwachs aus.¹² Das bedeutet, dass die Zahl der Beamten des Jahres 2013 für die Folgejahre als konstant angenommen wurde unter Berücksichtigung der jährlichen Besoldungserhöhungen. Aus der Differenz zwischen Status quo und diesem Szenario ergeben sich dementsprechend die Mehrkosten.

Für die Besoldungsordnung B haben sich die tatsächlichen Kosten von 2013 bis 2024 um 92,2 Prozent erhöht. Im unterstellten Szenario ohne Stellenmehrung liegt die Steigerung bei 32,6 Prozent. Durch ein Einfrieren der Stellenmehrung ab 2013 hätten im betrachteten Zeitraum aufsummiert mehr als 487 Mio. Euro eingespart werden können (vgl. Abbildung 10). Die tatsächlichen Kosten der Gehälter sind im höheren Dienst im Zeitraum von 2013 bis 2024 mit 108,9 Prozent noch stärker als in der Besoldungsgruppe B angestiegen. Das unterstellte Szenario geht von einem deutlich geringeren Anstieg der Personalkosten um 32,9 Prozent aus. Ohne die zusätzlich geschaffenen Stellen hätten über den Betrachtungszeitraum mehr als 1,8 Mrd. Euro eingespart werden können (vgl. Abbildung 11). Wäre ab 2013 auch auf den Stellenaufbau im gehobenen Dienst verzichtet worden, hätten sich hier seither Einsparungen von knapp 764 Mio. Euro ergeben. Während die jährlichen Personalausgaben tatsächlich um 91,3 Prozent gestiegen sind, hätten sie im Szenario ohne neue Stellen nur um 36,4 Prozent zugenommen (vgl. Abbildung 12).

Akkumuliert ergeben sich im Vergleich zum unterstellten Szenario für den Untersuchungszeitraum Mehrkosten von etwas mehr als 3 Mrd. Euro. Allein für das Jahr 2024 ergäbe sich so auf Basis der betrachteten Besoldungsgruppen ein Einsparpotential von rund 540 Mio. Euro. Verbliebe die Zahl der Planstellen auf

dem Niveau von 2024, beliefen sich die Mehrkosten im Vergleich zum untersuchten Szenario bis 2030 auf rund 6,2 Mrd. und bis 2040 auf etwa 11,6 Mrd. Euro.

Ein Anstieg der Personalausgaben über einen längeren Zeitraum hinweg ist an sich nicht ungewöhnlich, sofern er auf Gehaltssteigerungen beruht, die vor dem Hintergrund einer Teilhabe der Beschäftigten an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfolgen. Das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Referenzwert für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist seit 2013 um 46,8 Prozent gewachsen. Ein Anstieg der Personalausgaben in dieser Größenordnung wäre grundsätzlich als unauffällig zu bewerten. Allerdings sind die Personalausgaben (Aktivbezüge) des Bundes im zivilen Bereich deutlich stärker gestiegen: Während sich die jährlichen Personalausgaben in den betrachteten Besoldungsgruppen der Bundesministerien verdoppelt haben (100 Prozent), beläuft sich der Anstieg in den übrigen obersten Bundesbehörden inklusive der nachgeordneten Bereiche auf 61,3 Prozent. Anhand der Gegenüberstellung von BIP und Personalausgaben lassen sich zwei zentrale Erkenntnisse ableiten: Erstens expandiert der Verwaltungsapparat des Bundes insgesamt stärker als das BIP. Zweitens sind diese Expansionstendenzen in den Bundesministerien am stärksten ausgeprägt, wie der mehr als doppelt so starke Anstieg der Personalausgaben im Vergleich zum BIP zeigt (vgl. Abbildung 15). Ausschlaggebend hierfür sind die seit dem Jahr 2013 zu verzeichnenden Stellenmehrungen für Beamte.

11 Kohlstruck, T. (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein. Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft.
 12 Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.

Abb. 11: Mehrkosten im höheren Dienst

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

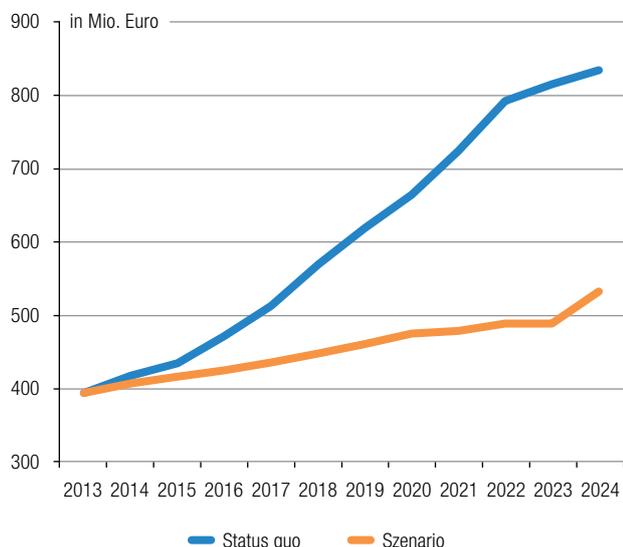
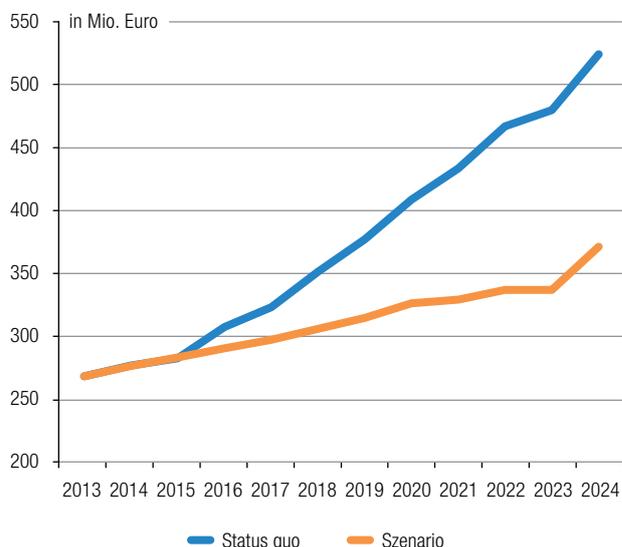


Abb. 12: Mehrkosten im gehobenen Dienst

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



Auch andere Behörden wachsen rasant: Beispiel Bundesagentur für Arbeit

Die Stellenmehrung ist kein alleiniges Phänomen der Bundesministerien, sondern lässt sich auch bei anderen Behörden beobachten. Im konkreten Fall kann dies am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit (BA) gezeigt werden.

Während sich die Zahl der Arbeitslosen seit 2005 von rund 5 Mio. auf etwa 2,5 Mio. halbiert hat, ist die Zahl der Beschäftigten bei der BA (in Vollzeitäquivalenten) im gleichen Zeitraum um 20 Prozent auf zuletzt über 100.000 angewachsen (vgl. Abbildung 13). Dementsprechend hat sich auch die Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen pro Beschäftigte der BA im gleichen Zeitraum mehr als halbiert. Dabei zeigt sich allerdings, dass diese Verbesserung des Betreuungsverhältnisses – unter der Annahme, dass seit dem Jahr 2005 auf einen Stellenzuwachs bei der BA verzichtet worden wäre – nur unwesentlich schwächer ausgefallen wäre (vgl. Abbildung 14). Der im Zeitverlauf gestiegene Personalbedarf wird mit immer neuen gesetzlichen Vorgaben, Aufgabenfeldern und Sondereffekten wie zum Beispiel der Corona-Pandemie begründet.¹³ Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Personalbedarf – abgesehen von temporären Krisen oder Sondereffekten – bei fallender Arbeitslosigkeit zumindest nicht strukturell steigen dürfte.

Der überraschende Widerspruch zwischen dem Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Zunahme bei den Beschäftigten der BA kann u.a. mit einer für öffentliche Behörden charakteris-

tischen Reaktion erklärt werden: Entstehen vermeintlich neue Aufgaben und dementsprechend ein erhöhter Personalbedarf werden zusätzliche Personalkapazitäten in der Regel zeitnah aufgebaut. Fallen die entsprechenden Aufgaben oder die Gründe für den gestiegenen Personalbedarf wieder weg, werden die zusätzlich geschaffenen Personalkapazitäten in vielen Fällen nicht mehr auf das Ausgangsniveau zurückgefahren, sondern bleiben dauerhaft bestehen.¹⁴

Dieses Phänomen kann auf den sogenannten Sperrklinkeneffekt zurückgeführt werden, der aufgrund asymmetrischer Informationen zwischen Haushaltsgesetzgeber und öffentlicher Verwaltung entsteht. Schließlich verfügt die öffentliche Verwaltung über mehr Informationen bezüglich ihrer eigenen Leistungsfähigkeit als die politischen Akteure. Dementsprechend besteht auf Seiten der öffentlichen Verwaltung ein Anreiz, ein höheres Aktivitätsniveau vorzuschlagen, um zusätzliche Mittel zu generieren, oder bei gegebener Mittelausstattung das eigene Aktivitätsniveau zu reduzieren.

13 Klauth, J. und M. Leubecher (2023), Bundesagentur für Arbeit wächst – trotz sinkender Arbeitslosenzahl, WELT-Online erschienen am 23.01.2023.

14 Haucap, J. (2022), Politisch attraktiv – Die ökonomische Theorie der Bürokratie und ihre Anwendung auf Hochschulen. In: Forschung und Lehre 08/2022, S. 598-599, Deutscher Hochschulverband.

Abb. 13: Mehr Beschäftigte bei der BA trotz rückläufiger Arbeitslosigkeit

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024), eigene Berechnungen. Beschäftigte BA: Zwischen 2006 und 2012 Schätzwerte.

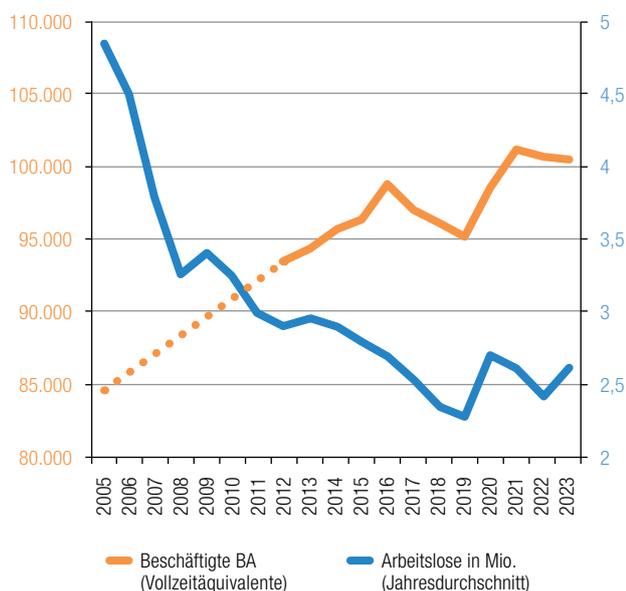
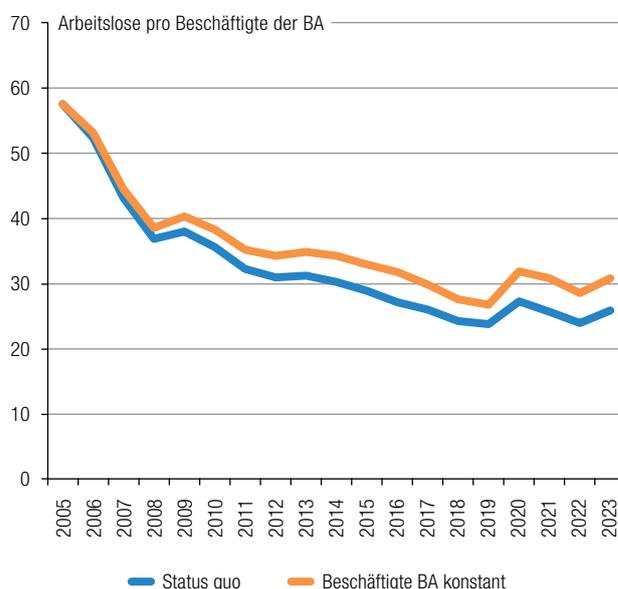


Abb. 14: Zahl der Arbeitslosen pro Beschäftigten der BA hat sich halbiert

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Bundesagentur für Arbeit (2024).



Handlungsempfehlungen und Ausblick

Während bei zusätzlichen oder neuen Aufgaben in der Bundesverwaltung zeitnah und vergleichsweise schnell Kapazitäten aufgebaut werden, werden diese bei Wegfall der zugrunde liegenden Ursachen – wie am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit gezeigt wurde – nicht in gleichem Maße wieder abgebaut, sondern bleiben häufig dauerhaft bestehen. Ein Grundproblem hinter dieser Entwicklung sind asymmetrische Informationen zwischen öffentlicher Verwaltung und Parlament bzw. Gesetzgeber, die Anreize zur Stellenmehrung schaffen und sich nicht ohne weiteres beheben lassen (**Sperrklinkeneffekt**). Dennoch gibt es Möglichkeiten, die Anreize für die weit verbreitete Stellenausweitung zu reduzieren. Im Kern geht es darum, die Schaffung neuer Stellen an klarere Voraussetzungen zu knüpfen und ein weiteres Aufblähen des Verwaltungsapparates zu verhindern. Hierzu hat u. a. der Bundesrechnungshof eine Reihe hilfreicher Vorschläge unterbreitet, die Bestandteil der folgenden **Handlungsoptionen** sind:¹⁵

- Vor der Beantragung neuer Stellen sollten zunächst die **vorhandenen, aber vakanten Stellen** besetzt werden. Das setzt voraus, dass diese im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten **unterjährig und ressortübergreifend** verlagert werden können.
- Neue Stellen sollten grundsätzlich nur dann geschaffen werden, wenn der Mehrbedarf durch geeignete Verfahren der

Personalbedarfsermittlung begründbar ist. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der Mehrbedarf durch Stelleneinsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden kann. Hier würde sich eine **„One-in, one-out“-Regelung** anbieten. Für jede neue Beamtenstelle würde dann die Streichung einer bestehenden Stelle notwendig.

- Erfordern Krisen oder exogene Schocks zeitweise einen zusätzlichen Personalbedarf, sollte dieser mittels **befristeter Anstellungen** und nicht durch langfristig bestehende Planstellen für Beamte gedeckt werden, die auch dann noch existieren, wenn der ursprüngliche Grund des Mehrbedarfs weggefallen ist.
- Insbesondere bei der Beantragung größerer Stellenkontingente ist bereits **im Vorfeld kritisch zu prüfen**, ob ein geplanter Stellenzuwachs tatsächlich mit einer entsprechenden Ausweitung der Aufgaben- bzw. Tätigkeitsfelder korrespondiert. Gleichzeitig sind weitere Auswirkungen und mögliche **Folgeprobleme**, z. B. auf die Liegenschaftskapazitäten der Dienstsitze, zu berücksichtigen.
- Zusätzlich sollte die Genehmigung größerer Stellenkontingente mit einer **Erfolgskontrolle** verbunden werden, mit deren Hilfe überprüft werden kann, ob definierte Aufgaben umgesetzt und angestrebte Ziele erreicht wurden. Hierzu könnten staatliche Leistungsdaten herangezogen werden, die eine Ermittlung entsprechender Erfolgsgrößen ermöglichen. So könnten Informationsasymmetrien auf Seiten des Haushaltsgesetzgebers abgebaut und die Angemessenheit geplanter Stellenmehrungen besser beurteilt werden.
- Bei der Genehmigung von Planstellen in der **Besoldungsordnung B** sind besonders **strenge Maßstäbe** anzulegen. Dazu zählt beispielsweise, Leitungsspannen so zu gestalten, dass ein überproportionaler Stellenaufbau in den oberen Führungsebenen vermieden wird.
- Ebenso sollten rein politisch motivierte Stellenmehrungen oder Beförderungen, die insbesondere im Vorfeld von Bundestagswahlen zu beobachten sind, unterbunden werden (**„Operation Abendsonne“**).
- In der Bundesverwaltung sollten Möglichkeiten des **Stellenabbaus** konsequent genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die höheren Besoldungsgruppen der Bundesministerien. In diesem Zusammenhang ist unter Berücksichtigung des Personalbedarfs mittelfristig ein möglichst umfassender Abbau der seit 2013 geschaffenen Planstellen in den Bundesministerien anzustreben.
- Eine Möglichkeit, die Zahl der Planstellen in den Bundesministerien zu reduzieren, wäre die **Nutzung der Altersstruktur**. Da in den nächsten Jahren infolge des demografischen

Abb. 15: **Anstieg der Personalausgaben im Vergleich zum BIP**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen. Veränderung zwischen 2013 und 2023.

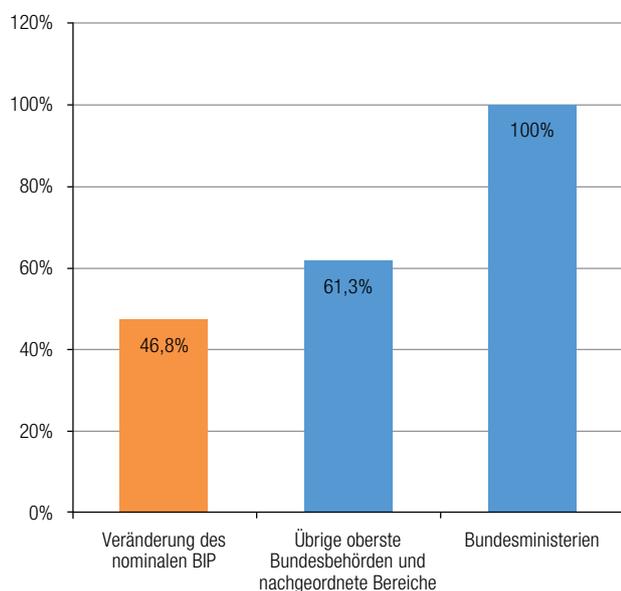
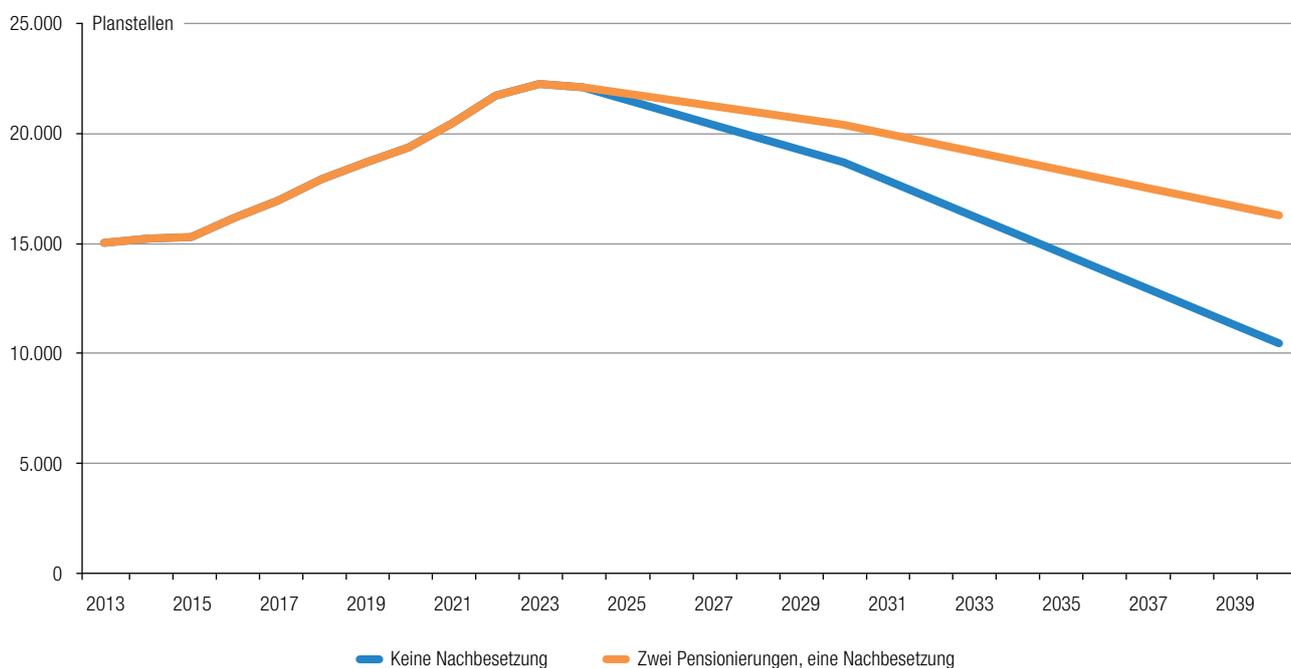


Abb. 16: Effekte eines Einstellungsstopps auf die Entwicklung der Planstellen

Quelle: Eigene Berechnungen.



Wandels viele Beamte in den Ruhestand eintreten, würde sich die Zahl der Stellen durch einen Einstellungsstopp zügig verringern. Bei einem **vollständigen Einstellungsstopp** könnte innerhalb von nur fünf Jahren die Zahl der Stellen um 15,5 Prozent reduziert werden. Nach zehn Jahren wäre mit einer Reduktion um 34 Prozent wieder das Niveau von 2013 erreicht. Bei einem **partiellen Einstellungsstopp** (jede zweite Stelle wird nicht neu besetzt) beliefe sich der Rückgang nach fünf Jahren auf rund acht Prozent und nach zehn Jahren auf etwa 17 Prozent (vgl. Abbildung 16).

- Der **geteilte Regierungssitz** zwischen Berlin und Bonn kostet im Jahr etwa 20 Mio. Euro und sorgt für unnötigen zusätzlichen Personalbedarf in der Verwaltung, weshalb eine vollständige Verlegung nach Berlin zielführend wäre.¹⁶ Auf diesem Weg könnte ein umfassender Beitrag zu schlankeren und effizienteren Strukturen der Bundesverwaltung geleistet werden.
- Die Diskussionen um die öffentlichen Haushalte 2023, 2024 und vor allem 2025 verdeutlichen, dass die **Schuldenbremse** dafür sorgt, dass die Politik ihrer Aufgabe der Prioritätensetzung nachkommt. Gerade am aktuellen Rand wird anhand der Verringerung des Stellenwachstums ersichtlich, dass die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete **Haushaltsdisziplin** Wirkung entfaltet. Eine Lockerung der Schuldenbremse hingegen würde die Gefahr mit sich bringen, dass stattdessen der bequeme – fiskalisch jedoch nicht nachhaltige – Weg gemäß der Devise „Alles ist möglich, gezahlt wird später“ gewählt wird.

- Eine **flächendeckende Digitalisierung** von Verwaltungsdienstleistungen ermöglicht eine spürbare Vereinfachung und effizientere Ausgestaltung von Prozessen und Verfahren. In der öffentlichen Verwaltung kann auf diesem Weg der Personalbedarf reduziert werden, sodass künftige Stellenzuwächse schwächer ausfallen.
- **Doppelte Regulierung** auf europäischer und nationaler Ebene bzw. eine Übererfüllung von EU-Recht bei der Umsetzung auf nationaler Ebene (**Gold Plating**) begünstigen Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung und sollten deshalb unterbleiben.

¹⁵ Bundesrechnungshof (2022), Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung, Bericht nach §88 Abs. BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

¹⁶ Bund der Steuerzahler (2020), 20 Mio. Euro für den geteilten Regierungssitz, URL: <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/20-mio-euro-fuer-den-geteilten-regierungssitz/>.

