

Kauder, Björn

Research Report

Verbeamtung bei Bund, Ländern und Kommunen: Zeitliche Entwicklung und Unterschiede nach Aufgabenbereichen

IW-Report, No. 35/2024

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Kauder, Björn (2024) : Verbeamtung bei Bund, Ländern und Kommunen: Zeitliche Entwicklung und Unterschiede nach Aufgabenbereichen, IW-Report, No. 35/2024, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/302177>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Verbeamtung bei Bund, Ländern und Kommunen

Zeitliche Entwicklung und Unterschiede nach Aufgabenbereichen

Björn Kauder

Köln, 28.08.2024

IW-Report 35/2024

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

August 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Vergleich Bund, Länder und Kommunen	6
3 Aufgabenbereiche Bund	8
4 Aufgabenbereiche Länder	9
5 Aufgabenbereiche Kommunen	11
6 Aufgabenbereiche im Bundesländervergleich	12
7 Fazit	14
8 Abstract.....	16
Abbildungsverzeichnis.....	17
Literaturverzeichnis	17

JEL-Klassifikation

D73 – Bürokratie; Verwaltungsprozesse in öffentlichen Organisationen; Korruption

H19 – Struktur und Umfang der Staatstätigkeit: Sonstiges

H59 – Staatsausgaben: Sonstiges

H83 – Öffentliche Verwaltung; Rechnungsführung und Rechnungsprüfung im öffentlichen Sektor

Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren haben Bund, Länder und Kommunen ihren Personalbestand deutlich ausgeweitet. Dennoch wird vielerorts über einen Mangel an Personal geklagt, unter anderem weil zunehmende Regulierung zu Belastungen für das öffentliche Personal führt. Aufgrund des einsetzenden demografischen Wandels wird der Bedarf an neuem Personal mutmaßlich noch zunehmen, zudem wird die Digitalisierung zunächst weitere Fachkräfte erfordern. Gelingt es nicht, durch weniger komplexe Gesetzgebung und Effizienzgewinne gegenzusteuern, verbleibt die Verbeamtung der Beschäftigten als eine Stellschraube, um mehr Personal für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. Unabhängig von der normativen Frage, ob der (verbeamtete) Personalbestand wachsen oder zurückgehen sollte, wird in diesem Beitrag untersucht, wie sich der Beamtenanteil – also der Anteil der Beamten an allen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes – entwickelt hat. Hierzu werden die Beamtenanteile der Jahre 2012 und 2022 in verschiedenen Aufgabenbereichen miteinander verglichen. Die Studie betrachtet den Bund, die Länder und die Gemeinden jeweils im Aggregat sowie die Länder im Einzelnen.

Für den Bund zeigen die Ergebnisse, dass sich der Beamtenanteil nur leicht um 0,5 Prozentpunkte verringert hat. Ein deutlicher Zuwachs ist in der Bundeswehrverwaltung und in der politischen Führung zu sehen, ein Rückgang unter anderem in der inneren Verwaltung. Bei den Ländern zeigt sich ein Rückgang des Beamtenanteils um 4,6 Prozentpunkte und hier vor allem in Grundschulen sowie in der politischen Führung und zentralen Verwaltung. Der Beamtenanteil ist in den alten Bundesländern höher als in den neuen, wenngleich einige neue Bundesländer ihren Beamtenanteil in den letzten Jahren erhöht haben. Deutlich rückläufig ist der Beamtenanteil bei den Kommunen. Dieser sank zwischen 2012 und 2022 auf niedrigem Niveau um 2,6 Prozentpunkte und damit um mehr als ein Sechstel. Der Rückgang betrifft ausnahmslos alle kommunalen Aufgabenbereiche, vor allem die Bereiche Soziales und Jugend, innere Verwaltung sowie Sicherheit und Ordnung. Ein Grund liegt im starken Personalzuwachs in den Tageseinrichtungen für Kinder, der komplett über Arbeitnehmer vollzogen wurde. Über alle Ebenen gesehen hat das Instrument der Verbeamtung somit relativ an Bedeutung verloren.

1 Einleitung

Die öffentliche Hand klagt vielerorts über einen Mangel an Personal, trotz einer deutlichen Zunahme in der jüngeren Vergangenheit (Hentze/Kauder, 2024; Vesper, 2016). Eine grundlegende Frage ist, ob es zu wenig Personal für die gegebenen Aufgaben oder zu viele Aufgaben für das gegebene Personal gibt. Der bereits jetzt zutage tretende Fachkräftemangel wird sich im Zuge des demografischen Wandels weiter verschärfen, während zugleich der Bevölkerungszuwachs den Personalbedarf wachsen lässt. Einzig auf die Digitalisierung zu setzen, erscheint wenig erfolgversprechend. Um Maßnahmen zur Digitalisierung umzusetzen, wird ohnehin zunächst zusätzliches Personal benötigt. Aus einer zunehmenden Regulierung ergeben sich weitere Belastungen für das bestehende Personal. Der Bundesvorsitzende des deutschen Beamtenbunds Ulrich Silberbach formulierte bereits im vorvergangenen Jahr, dass „uns der Laden um die Ohren“ fliegt, wenn wir so weitermachen, und kritisierte dabei das Ausweiten von Staatsaufgaben (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2022). Nach Angaben des Beamtenbunds fehlen gegenwärtig etwa 550.000 Beschäftigte beim Staat, um die gegebenen Aufgaben adäquat erfüllen zu können (dbb Beamtenbund und Tarifunion, 2023).

Die Staatsaufgaben zurückzuführen und weniger komplex zu gestalten erscheint wichtiger denn je. In dem Maße, in dem dies nicht gelingt, stellt sich die Frage, was die öffentliche Hand unternehmen kann, um mehr geeignetes Personal für sich zu gewinnen. Eine Stellschraube, um den öffentlichen Dienst attraktiver zu gestalten, liegt in der Verbeamtung der Beschäftigten. Verschiedene Argumente werden genannt, die für oder gegen die Verbeamtung von Beschäftigten sprechen. Der Dienstherr mag sich von Beamten ein höheres Maß an Loyalität erwarten, zu welcher Beamte per Status verpflichtet sind; zudem genießen Beamte kein Streikrecht. Ein weiteres Argument für die Verbeamtung liegt in der Sicherung von Fachkräften. Die Arbeitsplatzsicherheit, welche verbeamtete Arbeitskräfte genießen, ist ein wichtiges Argument bei der Anwerbung qualifizierten Personals. Insbesondere für die Bundesländer liegt ein Anreiz zur Verbeamtung im Wettbewerb mit anderen Ländern. Das Beispiel nicht-verbeamteter Lehrer, die von anderen Bundesländern mit Aussicht auf Verbeamtung abgeworben wurden, ist seit Jahren bekannt (Süddeutsche Zeitung, 2018). Für die Bundesländer kann es zielführend sein, Lehrer zu verbeamten, selbst wenn sie ohne das Verhalten anderer Länder davon abgesehen hätten. Gegen eine Ausweitung der Verbeamtung sprechen womöglich fiskalische Gründe. Dazu zählen nicht die Kosten der Besoldung – die aufgrund der wegfallenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sogar geringer ausfallen als bei Arbeitnehmern – sondern vor allem die Pensionslasten. Allerdings fallen diese Kosten zumeist erst in ferner Zukunft an, wenn die meisten heutigen Entscheidungsträger nicht mehr in Amt und Würden sind. Ob die hohe Arbeitsplatzsicherheit mit einer geringeren Motivation des Beamtentums im Vergleich zu Arbeitnehmern einhergeht – wie landläufig behauptet wird – sei dahingestellt.

In diesem Beitrag wird untersucht, wie sich der Beamtenanteil, also der Anteil der Beamten an allen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, entwickelt hat – ungeachtet der normativen Frage, ob der (verbeamtete) Personalbestand zu- oder abnehmen sollte. Hierzu werden die Beamtenanteile der Jahre 2012 und 2022 in verschiedenen Aufgabenbereichen miteinander verglichen. Die Studie betrachtet den Bund, die Länder und die Gemeinden jeweils im Aggregat sowie die Länder im Einzelnen. Für den Bund zeigen die Ergebnisse, dass sich der Beamtenanteil nur leicht um 0,5 Prozentpunkte verringert hat. Ein deutlicher Zuwachs ist etwa in der Bundeswehrverwaltung und in der politischen Führung zu sehen, ein Rückgang unter anderem in der inneren Verwaltung. Bei den Ländern zeigt sich ein Rückgang des Beamtenanteils um 4,6 Prozentpunkte und hier vor allem in Grundschulen sowie in der politischen Führung und zentralen Verwaltung. Der Beamtenanteil ist in den alten Bundesländern höher als in den neuen, wenngleich einige neue Bundesländer ihren Beamtenanteil in den letzten Jahren erhöht haben. Deutlich rückläufig ist der Beamtenanteil bei den

Kommunen. Dieser sank zwischen 2012 und 2022 auf niedrigem Niveau um 2,6 Prozentpunkte und damit um mehr als ein Sechstel. Der Rückgang betrifft ausnahmslos alle kommunalen Aufgabenbereiche, vor allem die Bereiche Soziales und Jugend, innere Verwaltung sowie Sicherheit und Ordnung. Ein Grund liegt im starken Personalzuwachs in den Tageseinrichtungen für Kinder, der komplett über Arbeitnehmer vollzogen wurde.

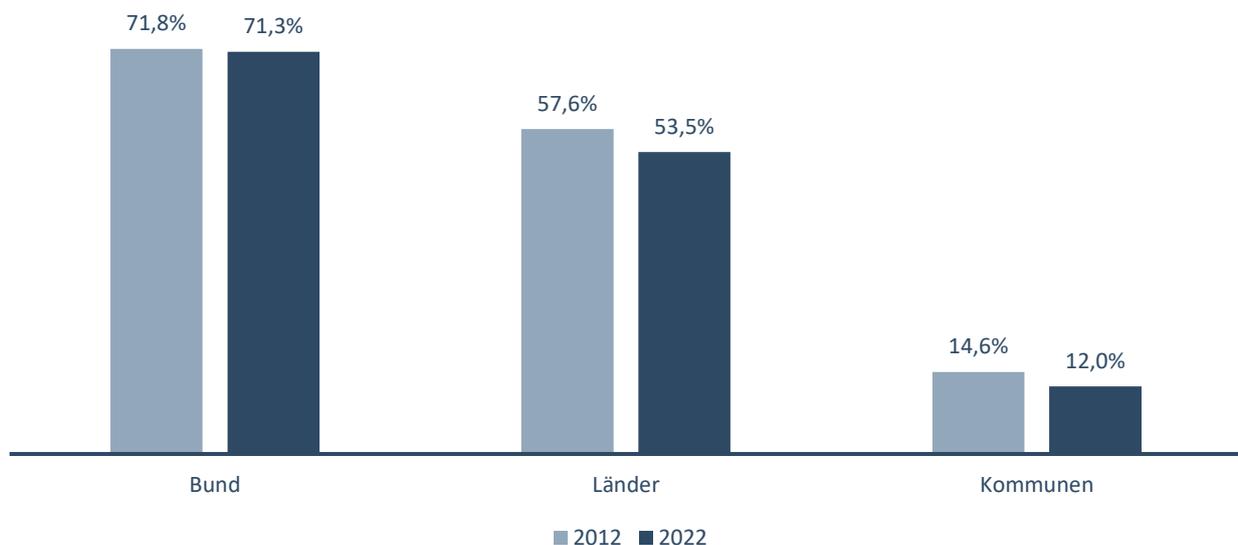
2 Vergleich Bund, Länder und Kommunen

Für die Auswertungen wird auf Daten des Statistischen Bundesamts (2013; 2024a; 2024b) für die Jahre 2012 und 2022 zurückgegriffen, die zum Teil aus Sonderauswertungen stammen. Neben den Kernhaushalten werden auch Sonderrechnungen (etwa Bundeseisenbahnvermögen) und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (etwa Zweckverbände) einbezogen. Betrachtet werden stets Vollzeitäquivalente (beispielsweise gelten zwei Halbtagsbeschäftigte als ein Vollzeitäquivalent). Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden indes vereinfachend von Beamten und Arbeitnehmern gesprochen; gemeint sind damit stets Beamten-Vollzeitäquivalente und Arbeitnehmer-Vollzeitäquivalente. Dies gilt ebenfalls für den Beamtenanteil, welcher den Anteil der Beamten an der Summe aus Beamten und Arbeitnehmern berechnet und dabei auf die entsprechenden Vollzeitäquivalente zurückgreift.

Im Vergleich von Bund, Ländern und Kommunen zeigen sich deutliche Unterschiede im Beamtenanteil und seiner Veränderung über die Zeit (Abbildung 2-1). Im Jahr 2012 waren 71,8 Prozent der Bundesbeschäftigten verbeamtet. Bis zum Jahr 2022 sank dieser Wert leicht auf 71,3 Prozent. Allerdings ist die Anzahl der Beamten im Zeitvergleich nicht gesunken. Zuletzt standen 145.000 Arbeitnehmern des Bundes etwa 361.000 Bundesbeamte gegenüber. Zehn Jahre zuvor gab es beim Bund 138.000 Arbeitnehmer und 350.000 Beamte (Abbildung 2-2). Beide Zahlen sind somit leicht angestiegen. Der Rückgang des Beamtenanteils liegt folglich darin begründet, dass die Zahl der Arbeitnehmer relativ stärker stieg als die Zahl der Beamten.

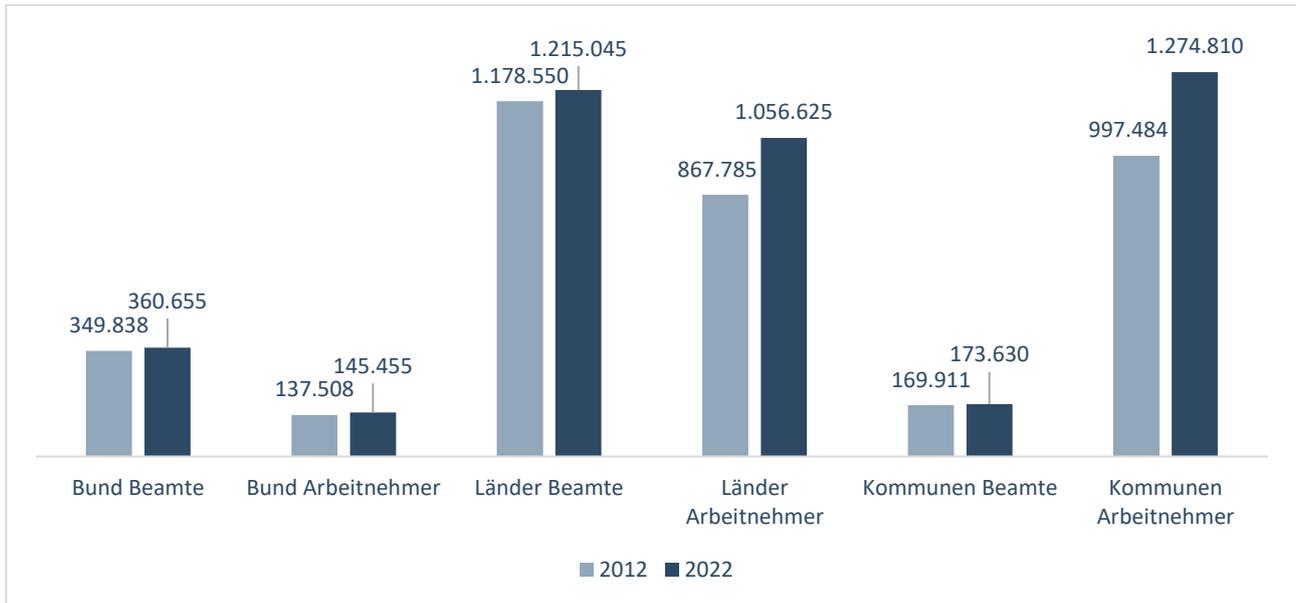
Abbildung 2-1: Beamtenanteile bei Bund, Ländern und Kommunen

Anteil der Beamten an der Summe aus Beamten und Arbeitnehmern



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2013; 2024a; 2024b, eigene Berechnungen

Abbildung 2-2: Zahl der Beamten und Arbeitnehmer bei Bund, Ländern und Kommunen



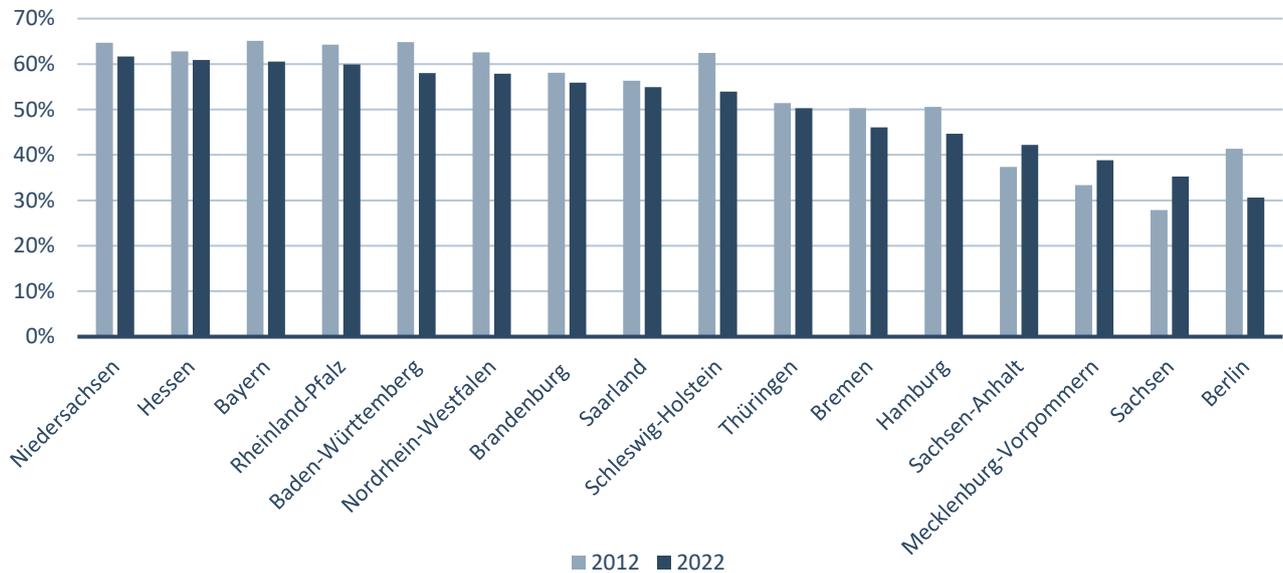
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2013; 2024a; 2024b, eigene Berechnungen

Deutlich niedriger liegt der Beamtenanteil bei den Ländern. Er sank zudem von 57,6 Prozent im Jahr 2012 auf 53,5 Prozent im Jahr 2022. Die Zahl der Landesbeamten lag bundesweit im Jahr 2022 bei 1,22 Millionen, die Zahl der Arbeitnehmer der Länder bei 1,06 Millionen. Im Jahr 2012 lagen die beiden Werte mit 1,18 Millionen Beamten und 868.000 Arbeitnehmern noch niedriger. Der rückläufige Beamtenanteil hat seinen Grund folglich analog zum Bund darin, dass die Zahl der Arbeitnehmer deutlich schneller stieg als die Zahl der Beamten.

Es zeigen sich klare Unterschiede zwischen den Ländern (Abbildung 2-3). Niedersachsen wies mit einem Beamtenanteil von 61,7 Prozent im Jahr 2022 den höchsten Wert auf, Berlin mit 30,7 Prozent den geringsten Wert. Spitzenreiter des Jahres 2012 war noch Bayern mit damals 65,1 Prozent; am anderen Ende der Rangliste lag 2012 Sachsen mit 27,9 Prozent. Berlin ist somit auch das Land, in dem der Beamtenanteil zwischen 2012 und 2022 am stärksten zurückging (um 10,7 Prozentpunkte, siehe Abschnitt 6), gefolgt von Schleswig-Holstein (8,5 Prozentpunkte). In lediglich drei Bundesländern stieg der Beamtenanteil an: Sachsen (7,4 Prozentpunkte, siehe wiederum Abschnitt 6), Mecklenburg-Vorpommern (5,5 Prozentpunkte) und Sachsen-Anhalt (4,8 Prozentpunkte). Die insgesamt niedrigen Niveaus der Stadtstaaten lassen sich durch ihre besondere Funktion erklären. Sie übernehmen zugleich kommunale Aufgaben, bei denen die Beamtenanteile deutlich geringer ausfallen.

Abbildung 2-3: Beamtenanteile in den einzelnen Ländern

Anteil der Beamten an der Summe aus Beamten und Arbeitnehmern



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024a; 2024b, eigene Berechnungen

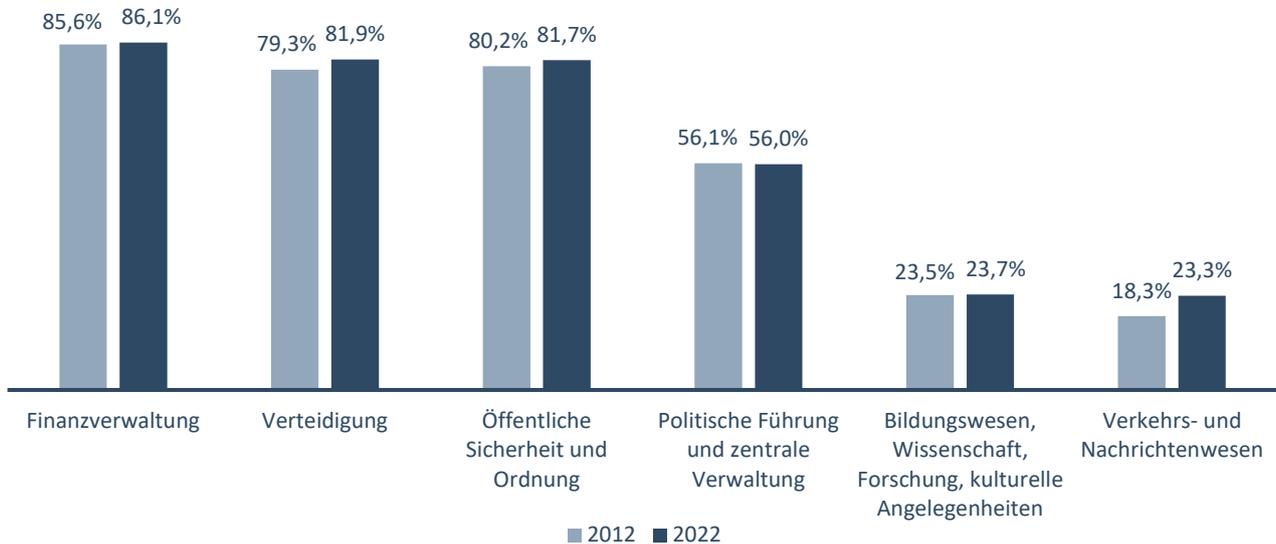
Einen traditionell sehr niedrigen Beamtenanteil weisen die Kommunen auf. Im Jahr 2012 waren 14,6 Prozent der kommunal Beschäftigten verbeamtet. Im Jahr 2022 lag der Wert mit 12,0 Prozent noch einmal deutlich niedriger. Der Rückgang um 2,6 Prozentpunkte entspricht einem Minus von etwa einem Sechstel. Insgesamt gab es im Jahr 2022 1,27 Millionen Arbeitnehmer und 174.000 Beamte auf kommunaler Ebene. Im Jahr 2012 lag die Zahl der Arbeitnehmer mit 997.000 noch weit darunter, wohingegen die Zahl der Beamten mit 170.000 bereits das aktuelle Niveau erreichte. Der Rückgang des Beamtenanteils liegt also darin begründet, dass der Personalaufwuchs nahezu vollständig über die Einstellung von Arbeitnehmern vollzogen wurde.

3 Aufgabenbereiche Bund

Die amtliche Statistik stellt die Beschäftigten differenziert nach Aufgabenbereichen dar. Für den Bund zeigen sich deutliche Unterschiede in den Beamtenanteilen je nach Aufgabenbereich sowie in deren zeitlicher Entwicklung (Abbildung 3-1). Die Betrachtung beschränkt sich auf diejenigen Aufgabenbereiche im Kernhaushalt, in denen im Jahr 2022 mindestens 10.000 Personen vom Bund beschäftigt wurden. Im Bereich Verteidigung gab es zuletzt 239.000 Beschäftigte (2012: 252.000). Der Beamtenanteil lag bei 81,9 Prozent, nach 79,3 Prozent im Jahr 2012. Der größte Teilbereich der Verteidigung waren die Verteidigungsstreitkräfte mit 169.000 Beschäftigten (2012: 178.000), die ausnahmslos verbeamtet sind. In der Bundeswehrverwaltung gab es im Jahr 2022 70.000 Beschäftigte (2012: 74.000), davon waren 38,2 Prozent verbeamtet. Im Jahr 2012 waren lediglich 29,7 Prozent der Mitarbeiter in der Bundeswehrverwaltung verbeamtet. Dieser Anstieg um mehr als ein Viertel ist der größte unter den betrachteten Aufgabenbereichen des Bundes.

Abbildung 3-1: Beamtenanteile des Bundes nach ausgewählten Aufgabenbereichen

Anteil der Beamten an der Summe aus Beamten und Arbeitnehmern



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2013; 2024b, eigene Berechnungen

Ein weiterer großer Aufgabenbereich des Bundes ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit zuletzt 65.000 Beschäftigten (2012: 47.000). Darunter ist die Polizei mit 60.000 Beschäftigten die größte Untergruppe (2012: 43.000). Im Jahr 2022 waren 81,7 Prozent der Beschäftigten im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung verbeamtet nach 80,2 Prozent im Jahr 2012. Der höchste Beamtenanteil findet sich in der Finanzverwaltung, in der es im Jahr 2022 49.000 Bundesbeschäftigte gab (2012: 40.000). Der Beamtenanteil lag im Jahr 2022 mit 86,1 Prozent leicht höher als im Jahr 2012 mit 85,6 Prozent.

Im Bereich politische Führung und zentrale Verwaltung beschäftigte der Bund im Jahr 2022 42.000 Personen (2012: 32.000), von denen 56,0 Prozent verbeamtet waren (2012: 56,1 Prozent). Im Teilbereich politische Führung, der etwa zwei Drittel des Aufgabenbereichs ausmacht, stieg der Beamtenanteil von 59,7 auf 64,0 Prozent an. In der inneren Verwaltung sank der Beamtenanteil von 44,2 auf 31,9 Prozent. Rund 20.000 Beschäftigte gab es im Jahr 2022 im Bereich Verkehrs- und Nachrichtenwesen (2012: 19.000). Der Beamtenanteil stieg spürbar von 18,3 auf 23,3 Prozent. Zuletzt sei der Aufgabenbereich „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“ betrachtet. Von den 12.000 Beschäftigten im Jahr 2022 (2012: 11.000) waren 23,7 Prozent verbeamtet (2012: 23,5 Prozent). Der größte Teil der Beschäftigten in diesem Aufgabenbereich – 11.000 Personen im Jahr 2022 (2012: 10.000) – waren in der Unterkategorie „Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen“ tätig. Der Beamtenanteil ging hier im Jahr 2022 deutlich auf 17,5 Prozent zurück, nach 21,7 Prozent im Jahr 2012.

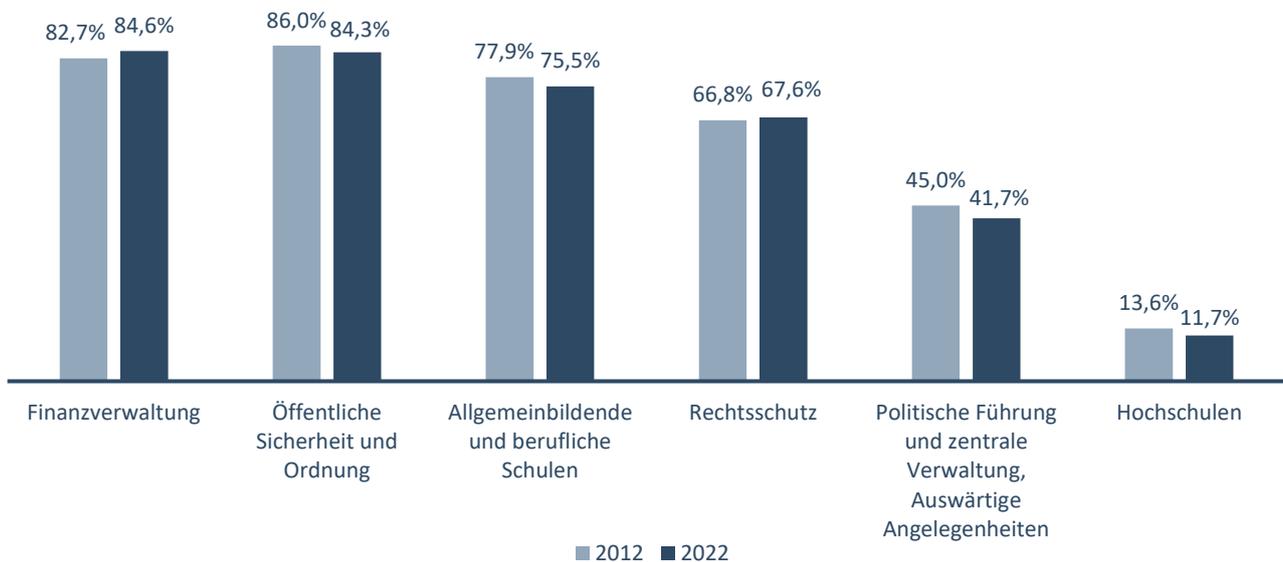
4 Aufgabenbereiche Länder

Für die Länder werden ebenfalls die Beamtenanteile differenziert nach Aufgabenbereichen betrachtet. Es werden nur diejenigen Aufgabenbereiche diskutiert, in denen im Jahr 2022 mindestens 100.000 Personen beschäftigt gewesen sind (Abbildung 4-1). Rund 1,33 Millionen Beschäftigte gab es im Jahr 2022 bei den Ländern im Bereich „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“ (2012: 1,18

Millionen), die ungefähr zur Hälfte verbeamtet waren. Der Beamtenanteil ging hier zwischen 2012 und 2022 von 54,2 auf 48,4 Prozent zurück. Dies entspricht einem Rückgang um mehr als ein Zehntel. Mehr als die Hälfte der in diesem Aufgabenbereich Beschäftigten entfiel auf die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Hier ist der Beamtenanteil traditionell hoch, sank zuletzt jedoch von 77,9 auf 75,5 Prozent. In weiterführenden allgemeinbildenden Schulen sank der Beamtenanteil von 80,9 Prozent im Jahr 2012 auf 79,9 Prozent im Jahr 2022, in Grundschulen sank er in diesem Zeitraum von 74,6 Prozent auf 69,6 Prozent. Bedeutsam ist zudem der Hochschulbereich mit 509.000 Beschäftigten im Jahr 2022 (2012: 402.000). Hiervon war etwas mehr als die Hälfte in öffentlichen Hochschulen und Berufsakademien und etwas weniger als die Hälfte in Hochschulkliniken beschäftigt. Während der Beamtenanteil bei den öffentlichen Hochschulen und Berufsakademien leicht von 20,9 auf 19,4 Prozent zurückging, sank er bei den Hochschulkliniken auf niedrigem Niveau von 2,3 auf 1,3 Prozent.

Abbildung 4-1: Beamtenanteile der Länder nach ausgewählten Aufgabenbereichen

Anteil der Beamten an der Summe aus Beamten und Arbeitnehmern



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024a; 2024b, eigene Berechnungen

Im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung beschäftigten die Länder im Jahr 2022 298.000 Personen (2012: 270.000), bei denen es sich im Wesentlichen um Beschäftigte der Polizei handelte. Der Beamtenanteil liegt im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung traditionell hoch, wenngleich er am aktuellen Rand von 86,0 Prozent im Jahr 2012 auf 84,3 Prozent im Jahr 2022 zurückging. Ebenfalls hoch ist der Beamtenanteil im Bereich Rechtsschutz, der größtenteils Gerichte und Staatsanwaltschaften umfasst. Von den zuletzt 168.000 Beschäftigten (2012: 160.000) waren 67,6 Prozent verbeamtet (2012: 66,8 Prozent).

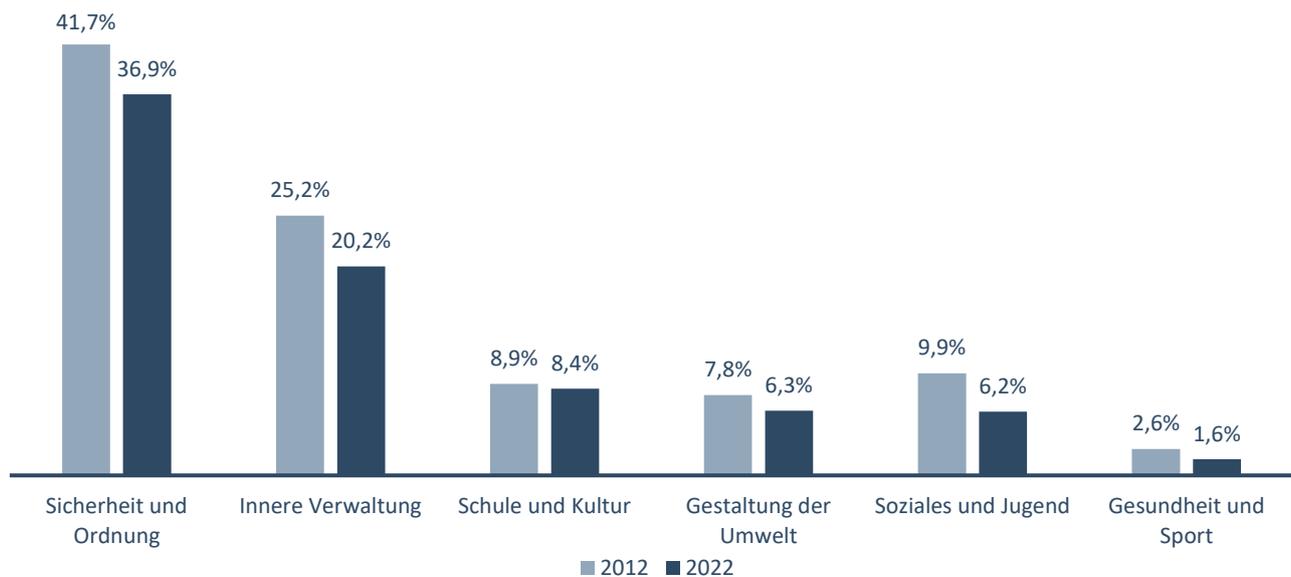
Unterdurchschnittlich hoch lag der Beamtenanteil im Aufgabenbereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten“. Von den 148.000 Beschäftigten (2012: 119.000) waren im Jahr 2022 41,7 Prozent Beamte, nach 45,0 Prozent im Jahr 2012. Gegenteiliges zeigt sich in der Finanzverwaltung: Die 130.000 Beschäftigten im Jahr 2022 (2012: 127.000) waren zu 84,6 Prozent verbeamtet, nach 82,7 Prozent im Jahr 2012. Dies sind die höchsten Werte der hier betrachteten Aufgabenbereiche.

5 Aufgabenbereiche Kommunen

Betrachtet werden auch bei den Kommunen nur diejenigen Aufgabenbereiche, in denen im Jahr 2022 mindestens 100.000 Personen beschäftigt waren (Abbildung 5-1). Der größte Teil der kommunal Beschäftigten ist im Bereich Soziales und Jugend tätig, wo die Zahl der Beschäftigten zwischen 2012 und 2022 von 272.000 auf 391.000 Beschäftigte anstieg. Der Beamtenanteil lag im Jahr 2022 bei 6,2 Prozent. Dies ist ein deutlicher Rückgang im Vergleich zum Jahr 2012, in dem 9,9 Prozent der Beschäftigten im Bereich Soziales und Jugend verbeamtet waren. Gut ein Viertel der in diesem Bereich Beschäftigten war für die sozialen Hilfen zuständig. Dort fiel der Beamtenanteil deutlich von 22,0 auf 15,9 Prozent. Knapp drei Viertel waren für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (größtenteils Tageseinrichtungen für Kinder) tätig, wo der Beamtenanteil von 3,7 auf 2,3 Prozent zurückging. Die Tageseinrichtungen für Kinder sind der wesentliche Grund für den Anstieg der Beschäftigten im Bereich Soziales und Jugend. Die Zahl der Beschäftigten und auch die Zahl der Arbeitnehmer stieg um zwei Drittel oder 84.000. Der Anteil der verbeamteten Beschäftigten in Tageseinrichtungen für Kinder liegt im Promillebereich.

Abbildung 5-1: Beamtenanteile der Kommunen nach ausgewählten Aufgabenbereichen

Anteil der Beamten an der Summe aus Beamten und Arbeitnehmern



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2013; 2024b, eigene Berechnungen

In der inneren Verwaltung gab es im Jahr 2022 313.000 Beschäftigte (2012: 229.000), darunter 20,2 Prozent Beamte. Angesichts eines Werts von 25,2 Prozent im Jahr 2012 entspricht dies einem deutlichen Rückgang. Eine ähnlich hohe Zahl an Beschäftigten gab es im Bereich „Gestaltung der Umwelt“. Dies umfasst Aufgaben wie Ver- und Entsorgung, Natur- und Landschaftspflege sowie Verkehrsflächen. Die Zahl der Beschäftigten lag zuletzt bei 307.000 (2012: 296.000). Der Beamtenanteil ging von 7,8 Prozent zurück auf 6,3 Prozent.

Der höchste Beamtenanteil findet sich im Bereich Sicherheit und Ordnung. Von den 143.000 Beschäftigten im Jahr 2022 waren 36,9 Prozent verbeamtet. Im Jahr 2012 (114.000 Beschäftigte) lag der Beamtenanteil mit 41,7 Prozent noch spürbar höher. Im Bereich Gesundheit und Sport (2022: 155.000 Beschäftigte; 2012: 126.000), der zu zwei Dritteln durch Beschäftigte in Krankenhäusern geprägt wird, ging der Beamtenanteil

von 2,6 auf 1,6 Prozent zurück. Im Bereich Schule und Kultur (2022: 139.000 Beschäftigte; 2012: 130.000) sank der Beamtenanteil von 8,9 auf 8,4 Prozent.

6 Aufgabenbereiche im Bundesländervergleich

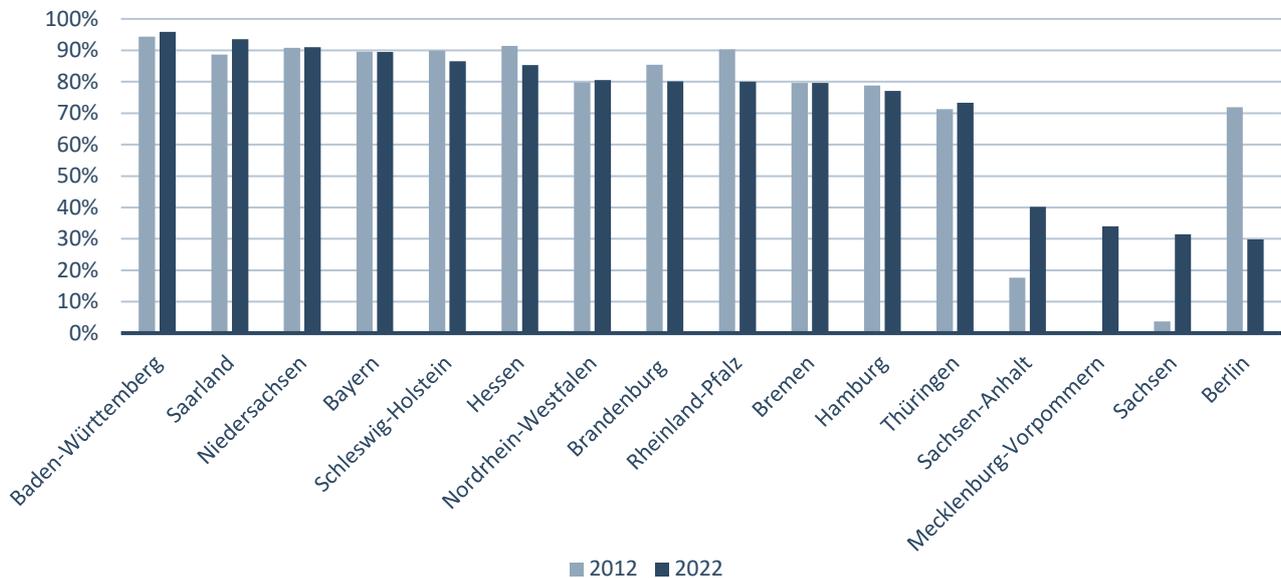
Die Beamtenanteile unterscheiden sich nicht nur nach Aufgabenbereichen, sondern ebenso zwischen den Bundesländern. Im Bereich „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“ variierte der Beamtenanteil im Jahr 2022 zwischen 16,7 Prozent in Berlin und 59,1 Prozent in Niedersachsen. Generell lag der Beamtenanteil in diesem Aufgabenbereich in den neuen Bundesländern niedriger als in den alten Bundesländern. Zu den Ländern mit niedrigen Beamtenanteilen zählten dementsprechend Sachsen (18,5 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (19,6 Prozent) und Sachsen-Anhalt (26,1 Prozent), während sich Thüringen (39,9 Prozent) und vor allem Brandenburg (54,4 Prozent) den alten Bundesländern bereits deutlich angenähert haben. Hohe Beamtenanteile im genannten Aufgabenbereich fanden sich zudem in Rheinland-Pfalz (59,0 Prozent) und Hessen (58,9 Prozent). Auffällig ist ferner die Dynamik in den neuen Ländern. Im Jahr 2012 kamen Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern auf Beamtenanteile von lediglich 5,3 und 6,9 Prozent. Umgekehrt lag der Beamtenanteil in Berlin mit 34,8 Prozent noch bedeutend höher als am aktuellen Rand.

Getrieben sind die Beamtenanteile im Bereich „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“ durch die Schulen, und hier insbesondere die weiterführenden allgemeinbildenden Schulen (Abbildung 6-1). Wiederum wiesen Berlin, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern mit Beamtenanteilen von rund 30 Prozent die niedrigsten Werte auf. An der Spitze lag Baden-Württemberg mit einem Beamtenanteil von 95,9 Prozent, gefolgt vom Saarland (93,6 Prozent) und Niedersachsen (91,0 Prozent). Erneut zeigte sich die Dynamik am Ende des Felds: Berlin wies hier 2012 noch einen Beamtenanteil von 71,9 Prozent auf, während Mecklenburg-Vorpommern (0,1 Prozent) und Sachsen (3,7 Prozent) nahezu vollständig auf Beamte verzichteten. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Grundschulen. Berlin (18,4 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (30,1 Prozent) und Sachsen-Anhalt (30,8 Prozent) verbeamteten in den Grundschulen am wenigsten. Demgegenüber findet sich der höchste Wert 2022 mit 96,9 Prozent im Saarland, gefolgt von Rheinland-Pfalz (89,3 Prozent) und Bayern (89,0 Prozent). Wiederum zeigte sich zehn Jahre zuvor ein noch deutlich höherer Wert in Berlin (51,3 Prozent) und niedrigere Werte in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die zwischenzeitlich deutlich abgefallenen Werte in Berlin sind durch eine 18 Jahre andauernde Verbeamtungspause begründet. Erst seit dem vergangenen Jahr werden Lehrer in Berlin wieder verbeamtet. Die Anstiege in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen haben den gleichen Grund, hier werden Lehrer seit 2013 und 2019 verbeamtet.

Eine scharfzüngige Begründung für die niedrigeren Beamtenanteile in den neuen Bundesländern lieferte der einstige Pressesprecher der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft in Sachsen-Anhalt, Hans-Dieter Klein: „Lehrer sollten nach Auffassung der Entscheidungsträger nach der Wende als einstige Staatsdiener der ehemaligen DDR nicht gleich verbeamtet werden. [...] Die Entscheidungsträger befürchteten damals, dass es sich um rote Socken handelt, die noch dem Sozialismus anhaften und politische Meinung machen wollen. Beamte hätte man bei entsprechenden Entgleisungen nicht entlassen können“ (Der Lehrerfreund, 2024). Die Zunahme der Verbeamtungen bei Lehrern in den neuen Bundesländern beschreibt insofern, wie sich die Lebensverhältnisse in Ost und West weiterhin angleichen.

Abbildung 6-1: Beamtenanteile an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen

Anteil der Beamten an der Summe aus Beamten und Arbeitnehmern



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024a; 2024b, eigene Berechnungen

Generell weitaus niedriger liegen die Beamtenanteile im Hochschulbereich. In der Unterkategorie „öffentliche Hochschulen und Berufsakademien“ erreichte Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2022 den höchsten Wert mit 27,0 Prozent, gefolgt von Bayern (25,7 Prozent) und Hessen (25,3 Prozent). Die niedrigsten Werte wiesen Sachsen (11,2 Prozent) und Brandenburg (11,5 Prozent) auf. Zehn Jahre zuvor lagen ebenfalls bereits Mecklenburg-Vorpommern und Bayern vorne (gefolgt von Schleswig-Holstein) sowie Sachsen und Brandenburg am Ende der Tabelle. Die Beamtenanteile bei den Hochschulkliniken waren vernachlässigbar klein und überschritten den Wert von 2 Prozent lediglich in Bayern.

Vergleichsweise gering waren die Unterschiede in den Beamtenquoten im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung (größtenteils Polizei). Die Spanne reichte zuletzt von 75,1 Prozent in Berlin und 79,1 Prozent in Hamburg bis 89,3 Prozent im Saarland und 90,3 Prozent in Sachsen-Anhalt. Zehn Jahre zuvor lag noch das Saarland (90,4 Prozent) vorne, Berlin (77,6 Prozent) jedoch bereits hinten. Im Bereich Rechtsschutz, der zum größten Teil durch Gerichte und Staatsanwaltschaften gebildet wird, war die Variation über die Länder ebenfalls überschaubar. Thüringen (78,0 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (73,6 Prozent) lagen 2022 an der Spitze, Schleswig-Holstein (61,6 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (62,3 Prozent) wiesen die geringsten Werte auf. Im Jahr 2012 war die Variation noch etwas höher (58,5 Prozent in Hessen bis 81,7 Prozent in Thüringen).

Größere Unterschiede zeigten sich wiederum im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten“. Ausgesprochen hohe Beamtenanteile gab es im Süden Deutschlands (Baden-Württemberg: 58,5 Prozent, Bayern: 55,9 Prozent). Demgegenüber kommt der Norden mit Schleswig-Holstein (20,5 Prozent) und Hamburg (26,2 Prozent) auf weitaus niedrigere Werte. Im Jahr 2012 erreichten Bayern und Baden-Württemberg sogar noch Werte von über 60 Prozent. Hamburg und Schleswig-Holstein bildeten bereits 2012 mit rund 30 Prozent das Ende der Tabelle. Zuletzt sei die Finanzverwaltung betrachtet, bei der sich auf hohem Niveau spürbare Unterschiede finden lassen. Erneut lagen Bayern (92,0 Prozent) und

Baden-Württemberg (88,2 Prozent) vorne, Sachsen-Anhalt (69,4 Prozent) und Brandenburg (76,7 Prozent) waren hingegen mit Verbeamtungen in der Finanzverwaltung zurückhaltender. Bereits 2012 wiesen Bayern und Baden-Württemberg die höchsten Werte auf, Schlusslichter waren seinerzeit Brandenburg und Thüringen.

7 Fazit

Die öffentliche Verwaltung klagt über einen Mangel an Personal. Die Politik hat im Regulierungseifer die sich ergebenden Belastungen für das öffentliche Personal nicht mitgedacht, sodass die immer weiter zunehmenden Aufgaben mitunter nicht durch einen entsprechenden Personalaufwuchs unterfüttert wurden. Zwar stieg der Personalbestand auf allen Ebenen an, er konnte jedoch mutmaßlich nicht mit dem Wachstum der übertragenen Aufgaben mithalten. In erster Linie sollte der Personalbedarf im öffentlichen Dienst zurückgeführt werden, indem die Politik die Gesetzgebung weniger komplex gestaltet und die Effizienz erhöht wird. Folgt die Politik diesem Rat nicht, so verbleibt als Möglichkeit lediglich die Einrichtung zusätzlicher Stellen. Diese Stellen können vermutlich umso wahrscheinlicher besetzt werden, je eher die Aussicht auf Verbeamtung besteht.

Vor diesem Hintergrund hat dieser Beitrag untersucht, wie sich der Beamtenanteil bei Bund, Ländern und Kommunen entwickelt hat. Wenngleich die absolute Zahl der Beamten auf allen Ebenen gestiegen ist, so ist dennoch der Beamtenanteil auf allen Ebenen zurückgegangen, da die Zahl der Arbeitnehmer stärker stieg als die Zahl der Beamten. Das Instrument der Verbeamtung verlor somit relativ gesehen an Bedeutung. Während der Beamtenanteil beim Bund noch nahezu konstant blieb, fiel er bei den Ländern leicht. Lediglich Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt erhöhten ihren Beamtenanteil; relativ am stärksten zurück ging er in Berlin und Schleswig-Holstein. Bei den Kommunen ging der Beamtenanteil sehr deutlich – um etwa ein Sechstel – zurück. Ein Grund liegt im starken Personalzuwachs in den Tageseinrichtungen für Kinder, der komplett über Arbeitnehmer vollzogen wurde.

Schaut man auf die einzelnen Aufgabenbereiche beim Bund, so zeigten sich erwartungsgemäß hohe Beamtenanteile in den Bereichen Verteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie in der Finanzverwaltung. Auffällig ist der Anstieg der Verbeamtungen in der Bundeswehrverwaltung und der politischen Führung sowie der Rückgang in der inneren Verwaltung. Bei den Ländern zeigten sich ebenso hohe Beamtenanteile in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie in der Finanzverwaltung. Hinzu kommen die Schulen. Rückläufige Beamtenanteile waren unter anderem in Grundschulen und im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten“ zu finden. Weit niedriger liegen die Beamtenanteile bei den Kommunen (am höchsten sind sie noch im Bereich Sicherheit und Ordnung). Rückgänge zeigten sich ausnahmslos in allen Aufgabenbereichen, vor allem aber im Bereich Soziales und Jugend – hier insbesondere bei den sozialen Hilfen – sowie in den Bereichen innere Verwaltung sowie Sicherheit und Ordnung.

Häufig wird beklagt, dass die Bundesländer geringe politische Spielräume hätten, da vieles durch die Gesetzgebung auf der Bundesebene vorgegeben sei. So beschränkt sich etwa die Steuerautonomie der Bundesländer auf die Grunderwerbsteuer. Dieser Beitrag hat indes gezeigt, dass die Bundesländer in der Verbeamtung ihrer Beschäftigten deutlich unterschiedlich vorgehen. Die Beamtenanteile im Jahr 2022 variierten zwischen 30,7 Prozent in Berlin und 61,7 Prozent in Niedersachsen. Das Bild ändert sich nicht, wenn man die Stadtstaaten mit ihrem weiteren Aufgabenspektrum herauslässt. So hat der Flächenstaat Sachsen lediglich

35,3 Prozent seiner Beschäftigten verbeamtet. Große Unterschiede zeigen sich vor allem im Schulbereich und im Bereich politische Führung und zentrale Verwaltung. Landesregierungen haben mit dem Instrument der Verbeamtung folglich ein starkes Instrument in der Hand. Es verbleibt als Aufgabe für die zukünftige Forschung, zu untersuchen, welche Faktoren das Verbeamtungsverhalten insbesondere der Länder beeinflussen.

8 Abstract

In recent years, the federal, state and local governments have significantly increased their staffing levels. Nevertheless, many places are complaining about a shortage of staff, partly because increasing regulation is putting a strain on public sector staff. Due to the onset of demographic change, the need for new staff is likely to increase further, while digitalization will initially require additional specialists. If it is not possible to counteract this through less complex legislation and efficiency gains, giving employees the status of a civil servant will remain as a means of attracting more staff to the public sector. Irrespective of the normative question of whether the (civil servant) workforce should grow or decline, this article examines how the proportion of civil servants - i.e. the proportion of civil servants in all public sector employees - has developed. To this end, the proportion of civil servants in the years 2012 and 2022 is compared in various functions of government. The study looks at the federal government, the federal states and the municipalities as aggregates as well as the federal states individually.

For the federal government, the results show that the proportion of civil servants has only decreased slightly by 0.5 percentage points. A significant increase can be seen in the Federal Armed Forces administration and in political leadership, while a decrease can be seen in internal administration, among others. In the federal states, the proportion of civil servants fell by 4.6 percentage points, particularly in elementary school, political management and central administration. The proportion of civil servants is higher in the old federal states than in the new ones, although some new federal states have increased their proportion of civil servants in recent years. The proportion of civil servants at local authorities has declined significantly. Between 2012 and 2022, this fell from a low level by 2.6 percentage points and thus by more than a sixth. The decline affects all municipal functions without exception, especially the areas of social affairs and youth, internal administration and security and order. One reason for this is the strong increase in personnel in daycare facilities for children, which was carried out entirely by employees. Seen across all levels, the instrument of giving employees the status of a civil servant has thus become relatively less important.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Beamtenanteile bei Bund, Ländern und Kommunen	6
Abbildung 2-2: Zahl der Beamten und Arbeitnehmer bei Bund, Ländern und Kommunen.....	7
Abbildung 2-3: Beamtenanteile in den einzelnen Ländern	8
Abbildung 3-1: Beamtenanteile des Bundes nach ausgewählten Aufgabenbereichen	9
Abbildung 4-1: Beamtenanteile der Länder nach ausgewählten Aufgabenbereichen	10
Abbildung 5-1: Beamtenanteile der Kommunen nach ausgewählten Aufgabenbereichen.....	11
Abbildung 6-1: Beamtenanteile an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen.....	13

Literaturverzeichnis

dbb Beamtenbund und Tarifunion, 2023, Dem Staat fehlen über 550.000 Mitarbeitende, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/231107_dbb_Personalbedarfe_oeD.pdf [26.7.24]

Der Lehrerfreund, 2024, Ist der Beamtenstatus für Lehrer/innen sinnvoll? <https://www.lehrerfreund.de/schule/1s/umfrage-beamtenstatus-lehrer/3777> [29.7.24]

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2022, „Die neue Bundesregierung droht die Bodenhaftung zu verlieren“, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/beamtenbund-chef-silberbach-warnt-vor-neuer-bundesregierung-17738035.html> [24.7.24]

Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2024, Öffentlicher Dienst: mehr Personal, noch mehr Bedarf, IW-Kurzbericht, Nr. 2, Köln

Statistisches Bundesamt, 2013, Fachserie 14 Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, 2012, Blätter 3.1.4 und 5.1.4, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2024a, Fachserie 14 Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, 2012, Blatt 4.2, Sonderauswertung, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2024b, Fachserie 14 Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, 2022, Blätter 3.1.4, 4.2 und 5.1.4, Sonderauswertung, Wiesbaden

Süddeutsche Zeitung, 2018, Konkurrenz verdirbt das Geschäft, <https://www.sueddeutsche.de/bildung/lehrer-konkurrenz-verdirbt-das-geschaef-1.3996241> [24.7.24]

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