

Steuern

# Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung

vbw

Studie

Stand: November 2024

Eine vbw Studie, erstellt von Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Die bayerische Wirtschaft



## Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

# Vorwort

## Stellenbremse und Bürokratieabbau

Dass Bürokratieabbau auf allen Ebenen und Bereichen notwendig ist, kann man mittlerweile als Common Sense bezeichnen. Zu Recht setzen EU-, Bundes- und Landesebene derzeit besonders auf entsprechende Initiativen. Dabei sollte der Fokus allerdings verstärkt auf die stetig steigende Anzahl an Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst gerichtet werden. Es ist an der Zeit, den massiven und teuren Personalzuwachs der letzten Jahre zu beenden.

Mit der vorliegenden Studie analysieren wir den Status Quo und verdeutlichen den Zusammenhang zwischen dem Zuwachs von Bürokratie und Personal. Wir zeigen Wege auf, um einen auch personell schlankeren Staat zu organisieren. Wir brauchen in den Bundesministerien ab sofort eine Stellenbremse, und in den nächsten Jahren muss es um systematischen Stellenabbau gehen. Handlungsoptionen, über die sich das erreichen lässt, werden in dieser Studie aufgeführt. One in – two out kann auch hier ein zielführender Ansatz sein.

Die Beamten in den Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt, anhand derer diese Studie die Entwicklung analysiert, stehen dabei als pars pro toto. Die Handlungsempfehlungen der Studie zu Stellenabbau und Effizienzgewinn können und sollten auch auf andere staatliche Ebenen übertragen werden. Das gilt im besonderen Maße für die EU, wo man sich des Eindrucks nicht erwehren kann, dass mit jedem Beitritt und neben der Zahl der Kommissionsbeamten auch die Regulierungsdichte und -tiefe zugenommen hat.

Insbesondere wenn Verwaltungsprozesse deutlich einfacher gestaltet und obsoletere Regelungen abgeschafft werden, lässt sich das Land auch mit weniger Beamten gut regieren.

Bertram Brossardt  
20. September 2024



# Inhalt

Zusammenfassung	1
<b>1 Bürokratisierung in Deutschland</b>	<b>3</b>
1.1 Entwicklung von Bürokratie zum Belastungsfaktor	3
1.2 Regulierungsdichte	4
1.3 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft	4
1.4 Stellenmehrung in der öffentlichen Verwaltung	6
<b>2 Expansion der Verwaltung des Bundes</b>	<b>7</b>
2.1 Stellenmehrung bei Bundesministerien und Bundeskanzleramt	7
2.2 Betrachtung der Stellenmehrung nach Besoldungsgruppen	8
2.3 Betrachtung der Stellenmehrung nach Ministerien	12
<b>3 Stellenmehrung und Personalkosten</b>	<b>14</b>
3.1 Tatsächliche Kostenentwicklung und Szenario ohne Stellenmehrung	14
3.2 Entwicklung in herausgehobenen Gruppen	15
3.2.1 Besoldungsordnung B	15
3.2.2 Höherer Dienst	16
3.2.3 Gehobener Dienst	17
3.3 Personalkostenzuwachs im Verhältnis zum BIP	17
<b>4 Exkurs: Für 2025 geplante Stellenmehrung</b>	<b>19</b>
<b>5 Handlungsempfehlungen und Ausblick</b>	<b>20</b>
5.1 Stellenaufbaupotenziale vermeiden	20
5.2 Abbaupotenziale nutzen	21
Literaturverzeichnis	25
Anhang: Entwicklung der Planstellen nach Bundesministerien	26
Ansprechpartner/Impressum	27

## Zusammenfassung

Der Stellenzuwachs beim Bund ist seit dem Jahr 2013 überdimensional und kann eingedämmt werden.

Ein Staat braucht gutes Personal, das für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Gesetze und für geordnete und effiziente Umsetzung der daraus abgeleiteten staatlichen Aufgaben sorgt. Das gibt Unternehmen und Bürgern die notwendige Rechts- und Planungssicherheit.

### **Zunehmende Regulierungsdichte bremst Wirtschaft und Verwaltung aus**

Im Jahr 2010 gab es in Deutschland auf Bundesebene rund 80.000 Einzelnormen aus Gesetzen und Verordnungen – mittlerweile sind es über 96.000. Dieser gut 20-prozentige Zuwachs führt in Wirtschaft und öffentlichen Verwaltungen zu erheblich steigenden Bürokratielasten und entsprechendem Mehrbedarf an Geld und Personal. Mittlerweile werden dadurch wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten spürbar gebremst und öffentliche Verwaltungen überfordert.

### **Mehr Beamte in Bundesministerien erzeugen mehr Regulierung**

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der explosiven Entwicklung der Normenlandschaft sowie der damit verbundenen Bürokratiekosten und dem signifikanten Anstieg der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt – denn diese Stellen entstehen nicht zur Verwaltung neuer gesetzlicher Vorgaben, sondern um sie zu schaffen.

Bis zum Jahr 2013 lag die Zahl dieser Planstellen über viele Jahre nahezu konstant bei rund 15.000. Ab 2013 bis zum Jahr 2024 stieg sie dann auf über 22.000 an. Dies entspricht einem Zuwachs von insgesamt etwas mehr als 7.000 Stellen bzw. 47 Prozent.

Besonders geprägt wird dieser Zuwachs von Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (plus 898, natürlich auch aufgrund des neuen Aufgabenbereichs Klimaschutz), Bundeskanzleramt (plus 860) und Auswärtigem Amt (plus 745). Prozentual gesehen dominieren das Bundeskanzleramt (Mehrfach um 271 Prozent), das neue Bauministerium (139 Prozent seit der Gründung 2022, wobei dem Zuwachs keine vergleichbaren Kürzungen im Innenministerium gegenüberstehen, das wesentliche Aufgaben zuvor wahrgenommen hatte) und das Gesundheitsministerium (89 Prozent; Corona-bedingte Mehrungen wurden nicht zurückgenommen).

### **Stellenzuwachs führt zu stark steigenden Personalausgaben**

Die jährlichen Personalausgaben der Bundesministerien haben sich zwischen 2013 und 2023 verdoppelt und sind damit um 114 Prozent stärker gestiegen als das Bruttoinlandsprodukt.

### Zusammenfassung

In besonderem Maß liegt das an Stellenmehrungen für Beamte in der politischen Steuerung und der zentralen Verwaltung. In den übrigen Bundesbehörden stieg der Personalaufwand in der gleichen Zeit nur um 61,3 Prozent, damit allerdings immer noch um 14,5 Prozentpunkte stärker als das BIP.

Der Stellenzuwachs hat seit dem Jahr 2013 drei Milliarden Euro an Personalkosten gekostet und zieht weitere Kosten nach sich: bis zum Jahr 2030 6,3 Milliarden Euro, bis 2040 11,6 Milliarden Euro. Nachlaufende Versorgungsansprüche sind dabei noch nicht berücksichtigt. Für diese Ansprüche bildet der Bund kaum Rückstellungen, sie sind also im Wesentlichen aus künftigen laufenden Einnahmen zu finanzieren.

### Dem Stellenaufbau konsequent entgegenwirken

Der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2025 sieht für Bundeskanzleramt und Bundesministerien im Saldo wieder einen – wenn auch deutlich gebremsten – Zuwachs an Beamtenstellen vor. Als spezifische Mittel, um diesen weiterlaufenden Stellenaufbau entgegenzuwirken, empfehlen sich folgende Schritte:

- Sofortige Stellenbremse. Wenn aufgrund neu anfallender Aufgaben neue Stellen geschaffen werden müssen, müssen primär vorhandene, in der bisher geplanten Form nicht mehr erforderliche Stellen verlagert werden. Darüber hinaus sollten im Gegenzug zu jeder neuen Stelle an anderer Stelle – auch ressortübergreifend – mindestens ebenso viele, besser doppelt so viele Stellen gestrichen werden (one in – two out).
- Bei temporären Sonderaufgaben muss auf befristete Anstellungen gesetzt werden.
- 
- Schließlich sollte auf erfolgsbezogenes Monitoring gesetzt werden, mit besonderem Augenmerk auf Leitungsfunktionen in der Besoldungsgruppe B.

### Möglichkeiten zum Stellenabbau ausreizen

- Die Bundesverwaltung sollte zum Personalabbau klare Ziele setzen und Prioritäten definieren.
- Ein Einstellungsstopp sollte altersbedingtes Ausscheiden nutzen, um die Stellenzahl abzubauen. Bei vollständiger Umsetzung eines Einstellungsstopps, bei dem freiwerdende Stellen nicht wieder besetzt werden, könnte der Stellenbestand bis zum Jahr 2030 um 15,4 Prozent reduziert werden
- Die Digitalisierung der Verwaltung ist Anlass, Aufgaben einfacher zu gestalten und damit Stellen abbauen zu können.
- Zu verbinden ist das mit einem Abbau von Doppelregulierung und eine umfassender Abbau bürokratischer Pflichten auf deutscher und europäischer Ebene.
- Signifikante Einsparpotenziale bietet schließlich auch eine vollständige Verlagerung der Bundesverwaltung nach Berlin.

# 1 Bürokratisierung in Deutschland

Stellenmehrungen sind eine der Ursachen des Bürokratieaufbaus.

Staatliche Bürokratie und Regulierung sind integraler Bestandteil einer regelbasierten Wirtschaftsordnung. Im Optimalfall setzen sie angemessene Spielregeln für unternehmerisches Handeln und tragen darüber hinaus zu einer funktionierenden Wettbewerbsordnung bei. Ebenso schaffen sie ein Mindestmaß an Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen und Bürger und verhindern willkürliches Verhalten.

Bedenklich wird es, wenn bürokratische Anforderungen und Prozesse weit über ein angemessenes Maß hinausgehen, aufgrund zunehmender Kleinteiligkeit und Komplexität ihre eigentlichen Funktionen nicht mehr erfüllen und stattdessen zunehmend negative Auswirkungen mit sich bringen (Haucap et al. 2023, Meyer 2023).

Ein Übermaß an Bürokratie und Regulierung belastet Unternehmen und Bürger erheblich und birgt die Gefahr, dass die Akzeptanz des staatlichen Ordnungsrahmens abnimmt (Haucap et al. 2023) und Personal überfordert wird oder zusätzlich eingestellt werden muss, ohne dass dem Aufwand ein entsprechender Mehrwert gegenübersteht. Staatliche Bürokratie und Regulierung sollten immer als Mittel zum Zweck, nicht aber als Selbstzweck verstanden werden.

## 1.1 Entwicklung von Bürokratie zum Belastungsfaktor

Dass hierzulande tatsächlich ein eindeutiger Trend zur Bürokratisierung besteht, lässt sich insbesondere auf drei Ebenen veranschaulichen.

Tabelle 1

Die Ebenen der Bürokratisierung

Ebene	Ausprägung
Ebene 1	Zahl von Gesetzen und Verordnungen → Wachsende Regulierungsdichte/Regulierungsintensität
Ebene 2	Kosten durch Umsetzung bürokratischer Anforderungen → Steigender Erfüllungsaufwand (Geld, Personal)
Ebene 3	Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung → Zunahme der Planstellen für Beamte

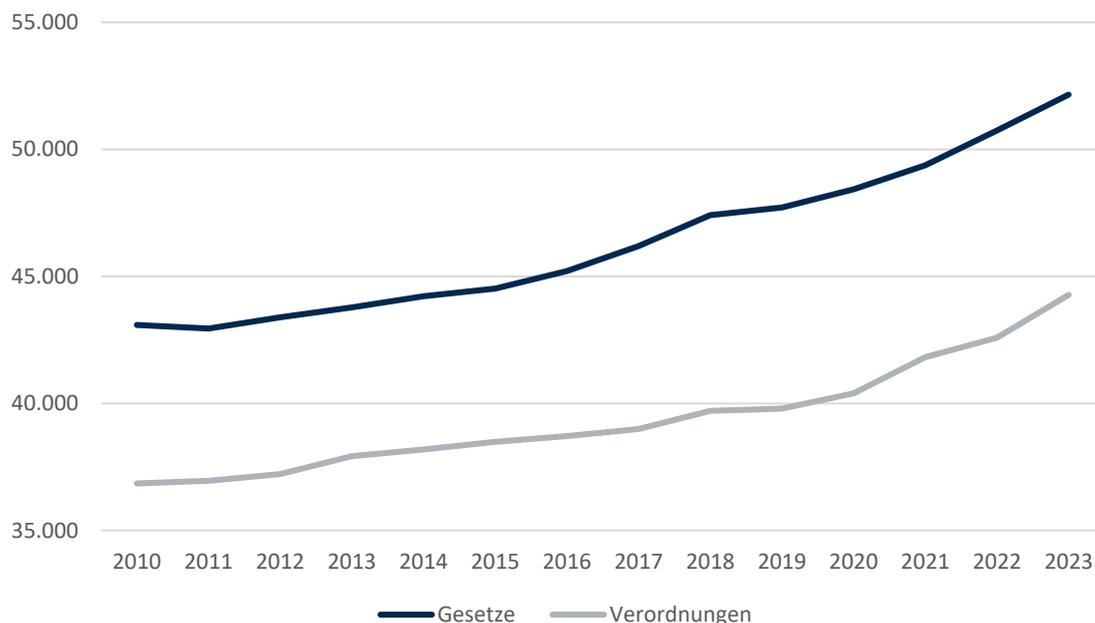
Quelle | Eigene Darstellung

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 Bürokratienteilungsgesetze I bis IV und die „One in, one out“-Regelung haben keine nachhaltigen Fortschritte bewirkt. Die wachsende Regulierungsdichte kommt, wie in Abbildung 1 dargestellt, in mittlerweile mehr als 96.000 geltenden Einzelnormen allein im Bundesrecht zum Ausdruck. Gegenüber dem Jahr 2010, als diese Zahl noch bei rund 80.000 lag, entspricht dies einem Anstieg von rund 20 Prozent. Würden landesrechtliche Gesetze und Verordnungen sowie das unmittelbar geltende EU-Recht hinzugerechnet, läge die Zahl der Normen noch deutlich höher.

## 1.2 Regulierungsdichte

Abbildung 1

Die Regulierungsdichte auf Bundesebene nimmt ungebremst zu.



Quelle Bundesregierung (2024). Einzelnormen aus bundesrechtlichen Gesetzen und Verordnungen.

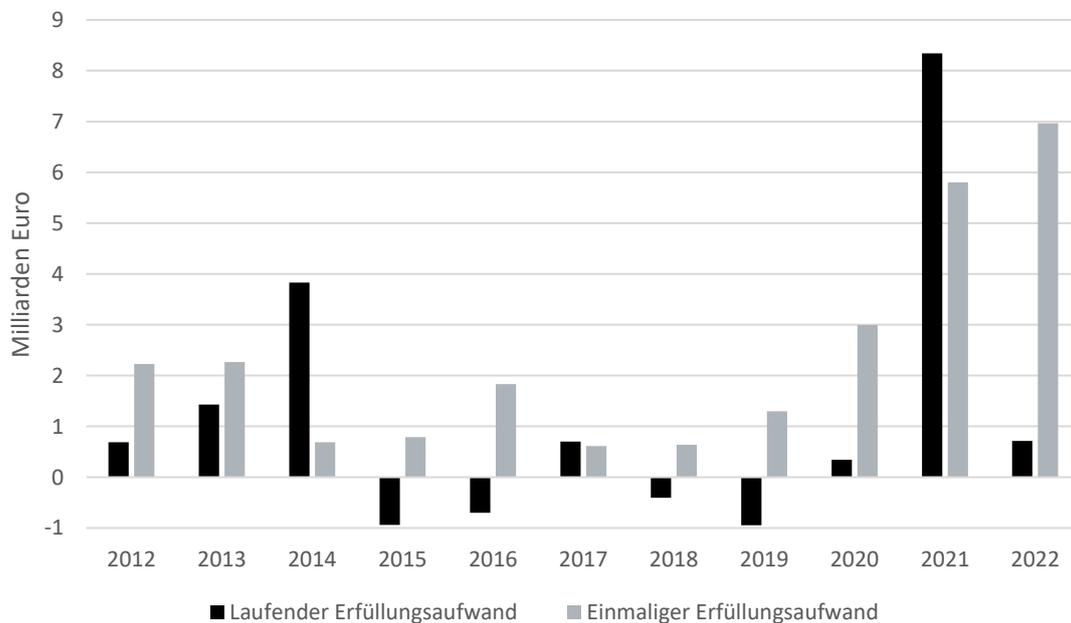
## 1.3 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

Mit der wachsenden Zahl bürokratischer Vorschriften steigt – auf der zweiten Ebene – der Erfüllungsaufwand, von dem die Unternehmen als Normadressaten unmittelbar betroffen

sind (Nationaler Normenkontrollrat 2023). Abbildung 2 verdeutlicht die Entwicklung des laufenden wie des einmaligen Erfüllungsaufwands. Infolgedessen wird ein immer größerer Teil unternehmerischer Ressourcen durch die Erfüllung bürokratischer Anforderungen wie Informations- und Dokumentationspflichten gebunden, steht also nicht mehr für unternehmerische Zwecke wie zum Beispiel Investitionen oder Innovationen zur Verfügung (Holz et al. 2023, Icks/Weichert 2022). Vor allem kleine und mittlere Unternehmen sind aufgrund begrenzter Kapazitäten davon überproportional betroffen. Gleichzeitig beeinträchtigt die zunehmende Komplexität die Planungssicherheit vieler Unternehmen. Die zahlreichen Probleme bei Planungs- und Genehmigungsverfahren, die private Investitionen ausbremsen, sind dabei nur die Spitze des Eisbergs.

Im Ergebnis werden die unternehmerische und die wirtschaftliche Freiheit eingeschränkt und die volkswirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten ausgebremst. Doch auch in der öffentlichen Verwaltung erschwert und verlängert die zunehmenden Komplexität viele Prozesse. Wenig überraschend zählen deshalb Geschwindigkeit und Komplexität von Verwaltungsprozessen aus Sicht der Unternehmen regelmäßig zu den bedeutendsten Problemfeldern und Standortnachteilen des Landes (Haucap et al. 2023, Meyer 2023).

Abbildung 2  
Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft steigt



Quelle Statistisches Bundesamt (2024). Jährliche Veränderung des einmaligen und laufenden Erfüllungsaufwands für den Normadressaten Wirtschaft.

## 1.4 Stellenmehrung in der öffentlichen Verwaltung

Auf einer dritten Ebene zeigen sich Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung, die zumeist mit neuen Aufgaben- und Tätigkeitsfeldern sowie einer zunehmenden Belastung durch regulatorische Vorgaben (z.B. Bundes- oder EU-Recht) begründet werden. Das setzt einen sich selbst verstärkenden Prozess in Gang, der auch aus Interesse der jeweiligen Ressortspitzen an einer kontinuierlichen Ausweitung des eigenen Budgets bzw. Aufgabenbereichs resultiert: Neue oder zusätzliche Regulierung dient häufig als Rechtfertigung für einen steigenden Personalbedarf. Umgekehrt ist das Interesse der öffentlichen Hand an Deregulierungsmaßnahmen, die im Zweifelsfall das eigene Budget, das eigene Personal oder die eigenen Zuständigkeitsbereiche betreffen, vergleichsweise gering. Dies zeigt sich beispielsweise am Festhalten an überholten Verfahren und Verwaltungsleistungen. Die Folge ist ein stetiges Wachstum des staatlichen Verwaltungsapparates (Niskanen 1975).

Ein Trend zur Stellenmehrung ist im gesamten öffentlichen Dienst zu beobachten. Hier ist die Zahl der Beschäftigten in den vergangenen Jahren sukzessive auf mittlerweile mehr als 5,2 Millionen angestiegen. Der Anstieg ist jedoch differenziert zu betrachten:

- Vor allem in den Bereichen Verteidigung, Bildung und öffentliche Sicherheit erscheint Stellenzuwachs auch angesichts aktueller Herausforderungen zum Teil wünschenswert.
- In obersten politischen Führungsebenen und zentralen Verwaltungen wie zum Beispiel den Bundesministerien ist er besonders kritisch zu hinterfragen, denn hier können politische Motive wie der Aufbau neuer Stellen nach Wahlen oder forcierte Beförderungen vor Wahlen eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Daher ist es von besonderem Interesse, die Expansionstendenzen der Ministerialbürokratie auf Bundesebene, die maßgeblich für die Ausgestaltung von Gesetzen und Verordnungen verantwortlich ist, genauer zu untersuchen.

## 2 Expansion der Verwaltung des Bundes

Die Stellenzahl wächst seit gut zehn Jahren vor allem bei Beamten in den Bundesministerien stark an.

Seit dem Jahr 2013 ist in den Bundesministerien (inklusive Bundeskanzleramt) ein Personalzuwachs von über 30 Prozent auf insgesamt knapp 30.000 Beschäftigte zu verzeichnen. Zuvor war die Zahl der Beschäftigten für mehr als zehn Jahre nahezu konstant. Bei den neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnissen handelt es sich fast ausschließlich um Planstellen für Beamte, während die Zahl der nicht-verbeamteten Angestellten im gesamten Zeitraum unverändert geblieben ist. Da Beamte auf Lebenszeit berufen werden, bleiben finanzielle Verpflichtungen einschließlich der Versorgungsansprüche über Jahrzehnte bestehen und stellen auch angesichts des demografischen Wandels einen zunehmenden Belastungsfaktor für den Bundeshaushalt dar (Kohlstruck 2023).

Aufbauend auf der Untersuchung der Stellenmehrung zeigt die Studie mithilfe von Szenarioberechnungen, wie stark die Personalausgaben des Bundes allein durch das explosive Stellenwachstum der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien gestiegen und welche (jährlichen) Mehrkosten dadurch entstanden sind. So kann ermittelt werden, in welchem Umfang sich die Stellenmehrungen bislang auf die Entwicklung der Personalausgaben des Bundes ausgewirkt haben, und wie groß damit mögliche Einsparpotentiale ausfallen.

Am Rande sei angemerkt, dass das explosive Wachstum der Ministerialbürokratie auf Bundesebene auch abseits der unmittelbaren Personalkosten mit zusätzlichen Kosten und weiteren Folgeproblemen verbunden ist. Der Personalzuwachs war in den zurückliegenden Jahren so stark, dass einige Ministerien trotz Tendenz zum Homeoffice an die Grenzen ihrer räumlichen Kapazitäten gestoßen sind und deshalb Erweiterungsbauten für ihre Dienstsitze planen. Das Bundeskanzleramt ist in diesem Zusammenhang wohl das prominenteste Beispiel. Positiv ist hingegen die Entscheidung des Bundesfinanzministeriums zu werten, auf einen ursprünglich geplanten Erweiterungsbau verzichten zu wollen.

### 2.1 Stellenmehrung bei Bundesministerien und Bundeskanzleramt

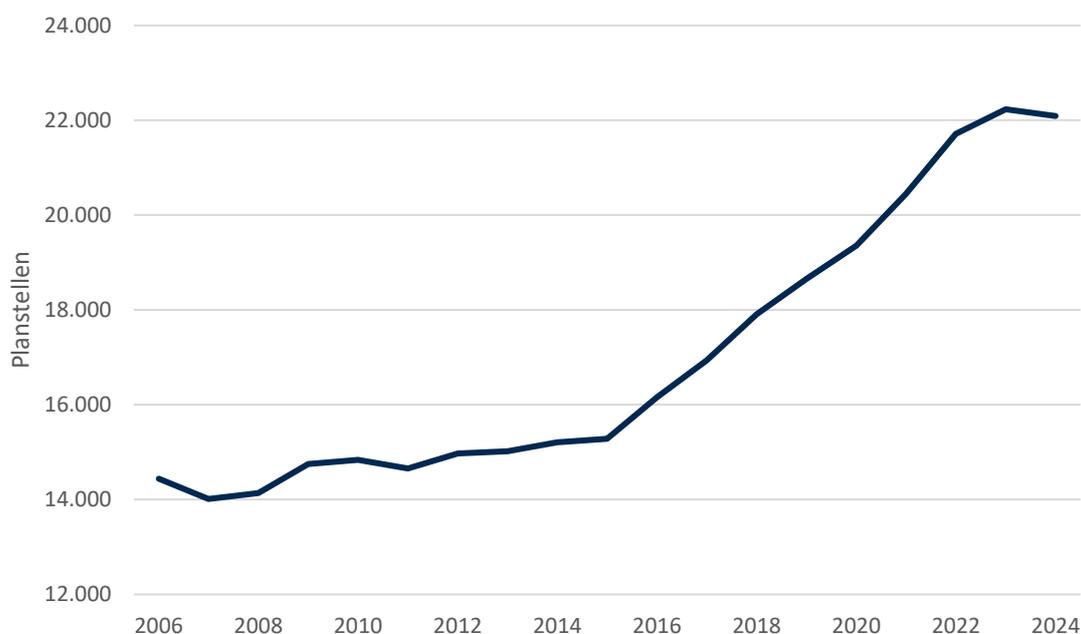
Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchungen steht die Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien sowie im Bundeskanzleramt. Grundlage hierfür sind die in den jährlichen Bundeshaushaltsplänen beschlossenen Personalhaushalte und Stellenkontingente. Mithilfe einer isolierten Betrachtung der Bundesministerien (inkl. Bundeskanzleramt) sollen insbesondere die Expansionstendenzen in der zentralen Verwaltung und politischen Steuerung im Verantwortungsbereich der Bundesregierung offengelegt werden. Beschäftigte ohne Beamtenstatus – deren Zahl seit 2013 nahezu unverändert ist – bleiben bei dieser Betrachtung ebenso unberücksichtigt wie Angestellte und Beamte in nachgeordneten Bereichen der Bundesministerien, wie etwa der Bundespolizei, dem Zoll

oder der Bundeswehr. Auch andere oberste Bundesbehörden wie der Bundestag oder das Bundesverfassungsgericht werden nicht weiter berücksichtigt.

Abbildung 3 veranschaulicht die Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt seit dem Jahr 2005, wobei insbesondere der Anstieg ab dem Jahr 2013 auffällt. 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. Dies entspricht einem Zuwachs von insgesamt etwas mehr als 7.000 Stellen bzw. 47 Prozent. Dieser sprunghafte Stellenzuwachs steht im Mittelpunkt der weiteren Untersuchungen.

Abbildung 3

Entwicklung der Planstellen für Beamte aller Bundesministerien, 2006-2024



Quelle Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen

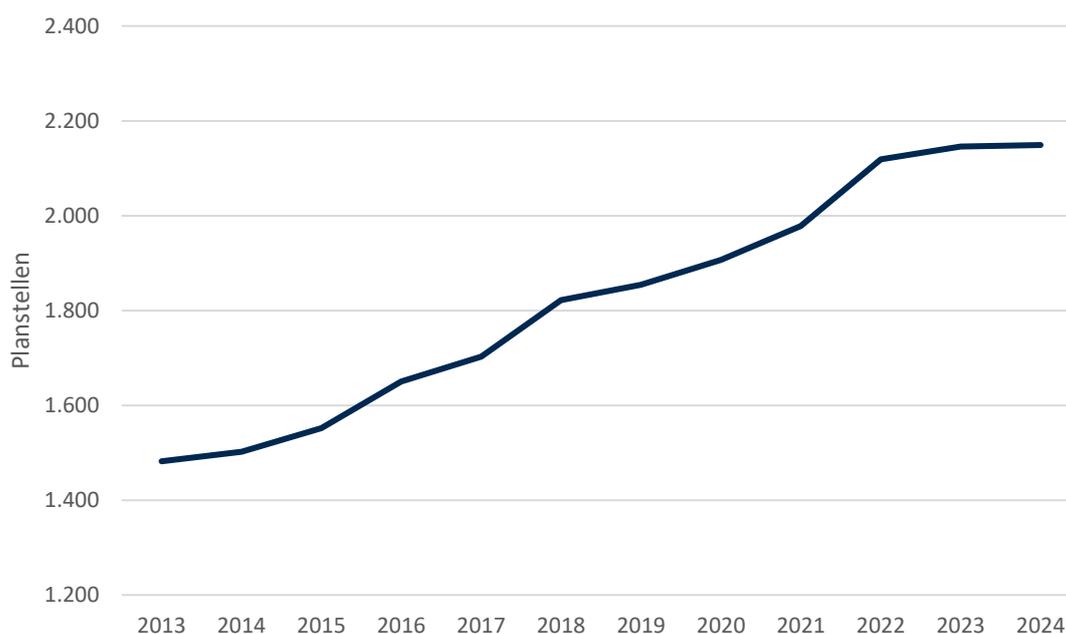
## 2.2 Betrachtung der Stellenmehrung nach Besoldungsgruppen

Eine tiefere Analyse des Stellenzuwachses nach Besoldungsgruppen zeigt, dass die zusätzlichen rund 7.000 Stellen überwiegend in den höheren, überdurchschnittlich vergüteten Besoldungsgruppen geschaffen wurde, welche die Besoldungsordnung B (Leitungsebene der Ministerien, wie Staatssekretäre und Abteilungsleiter) sowie den höheren und gehobenen Dienst innerhalb der Besoldungsordnung A (Referatsleiter, Referenten und Sachbearbeiter) umfassen.

Die Abbildungen 4 bis 6 stellen die Stellenentwicklung innerhalb dieser drei besonders attraktiven Besoldungsgruppen seit dem Jahr 2013 dar. In allen drei untersuchten Gruppen ist sie beachtlich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Abbildung 4

### Entwicklung der Planstellen in der Besoldungsordnung B



Quelle Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

### Besoldungsgruppe B – Zuwachs um 45 Prozent

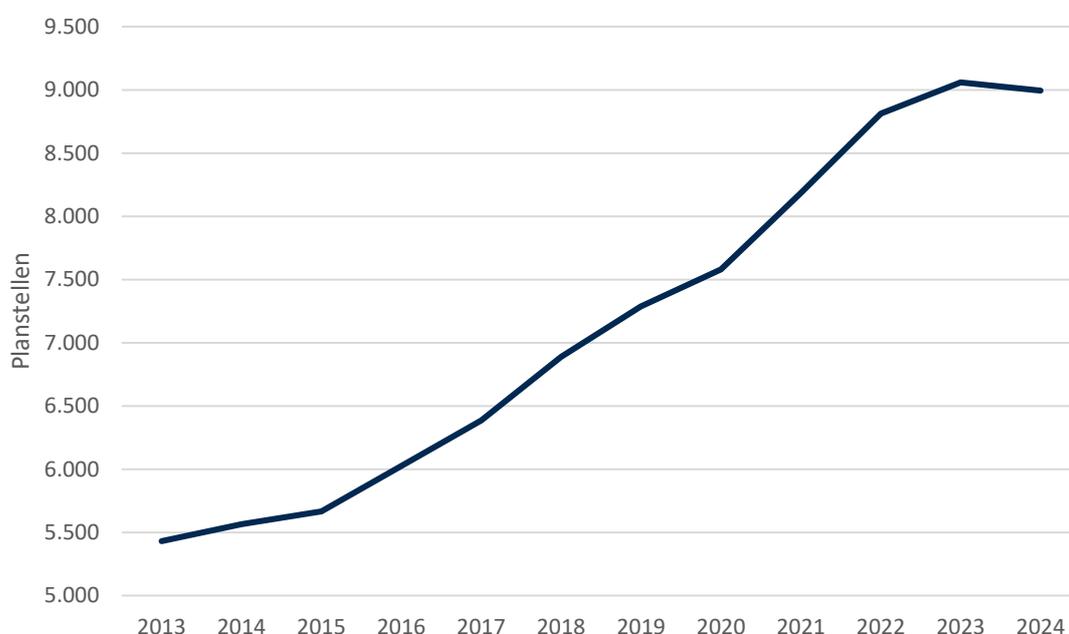
In der Besoldungsordnung B ist die Zahl der Stellen von rund 1.500 im Jahr 2013 auf fast 2.200 im Jahr 2024 angewachsen. Dies entspricht einer Steigerung von 45 Prozent bzw. knapp 700 zusätzlichen Planstellen.

Der Zuwachs der Stellenzahl geht vor allem auf die Stellenmehrung in Höhe von 47,2 Prozent in der Besoldungsuntergruppe B 3 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 stärksten ausgeprägt.

Abbildung 5

## Entwicklung der Planstellen (Anzahl an Beamten) im höheren Dienst



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

**Besoldungsgruppen A13 bis A16, höherer Dienst – Zuwachs um 65,5 Prozent**

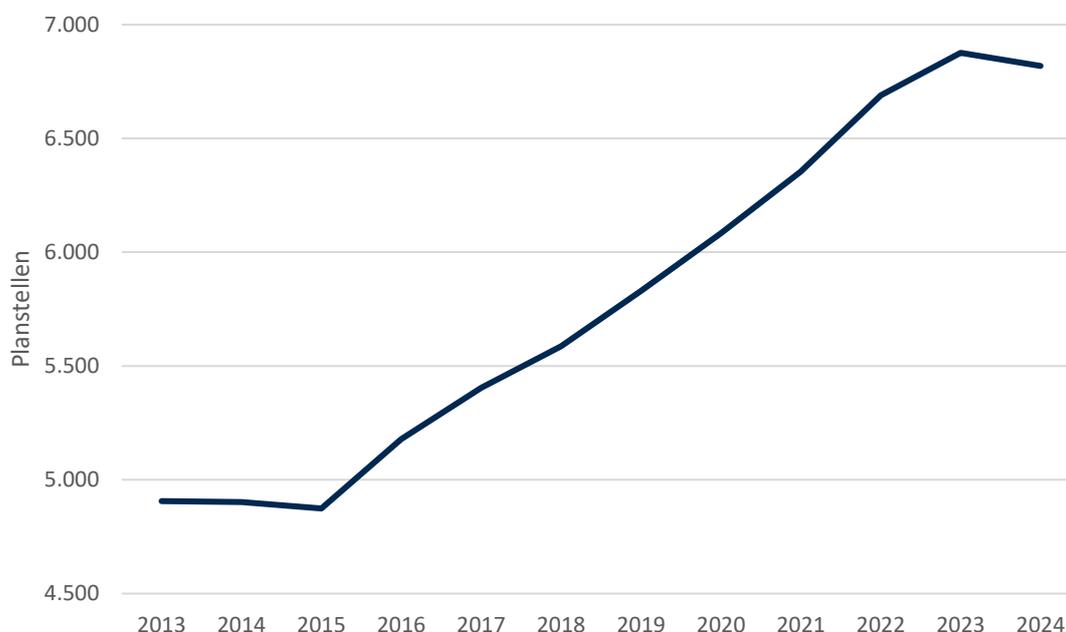
Mit einem Plus von 65,6 Prozent wird die Zahl der Planstellen im höheren Dienst, der die Besoldungsgruppen A13 bis A16 umfasst, um rund 4.550 Stellen von etwas mehr als 5.400 im Jahr 2013 auf fast 9.000 im Jahr 2024 mit Abstand am stärksten ausgeweitet.

Dieser Zuwachs wird maßgeblich von den Besoldungsgruppen A15 und A14 getragen, auf die rund drei Viertel aller Planstellen des höheren Dienstes entfallen. In diesen Gruppen 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 am deutlichsten ausgeprägt.

Mit 44,8 bzw. 45,4 Prozent fällt die Stellenmehrung in den Besoldungsgruppen A16 und A13 zwar vergleichsweise geringer, aber immer noch auf einem sehr hohen Niveau aus.

Abbildung 6

## Entwicklung der Planstellen (Anzahl an Beamten) im gehobenen Dienst



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

### Besoldungsgruppe A9 bis A13, gehobener Dienst – plus 39 Prozent

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.

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, am stärksten. Mit einem Anstieg von 12,8 Prozent fällt der Anstieg in der Besoldungsgruppe A9 innerhalb des gehobenen Dienstes unterdurchschnittlich und vergleichsweise gering aus.

### Zusammenfassung höhere Besoldungsgruppen – Stellenzuwachs um 52 Prozent

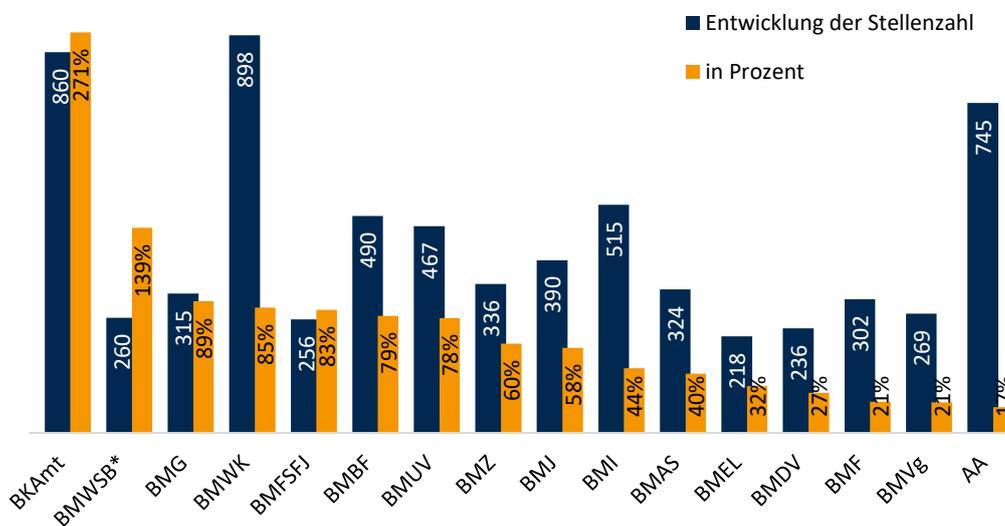
Zusammenfassend ist in den drei hier dargestellten Besoldungsgruppen seit 2013 ein erheblicher Stellenzuwachs zu verzeichnen, und zwar um 52 Prozent bzw. annähernd 6.150 Planstellen von ca. 11.800 im Jahr 2013 auf fast 18.000 im Jahr 2024. Erst am aktuellen Rand verlangsamt sich der Stellenzuwachs in allen drei Besoldungsgruppen. Daraus folgt, dass der eingangs beschriebene und in Abbildung 3 dargestellte Stellenzuwachs in Höhe von rund 7.000 Stellen seit dem Jahr 2013 über alle Bundesministerien inklusive des Bundeskanzleramtes hinweg zu knapp 88 Prozent auf einen massiven und überproportionalen Stellenzuwachs in den höheren Besoldungsgruppen zurückzuführen ist.

### 2.3 Betrachtung der Stellenmehrung nach Ministerien

Eine nach Ministerien differenzierte Betrachtung der Stellenentwicklung zwischen den Jahren 2013 und 2024 lässt zusätzlich Rückschlüsse darauf zu, in welchen politischen Zuständigkeitsbereichen die meisten neuen Planstellen geschaffen wurden (Abbildung 7).

Abbildung 7

Veränderung der Anzahl der Planstellen nach Bundesministerien zwischen 2013 und 2024



\* Veränderung gegenüber 2022

Quelle Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen. Gerundete Werte.  
Eine Tabelle zur Stellenzahl in den einzelnen Jahre findet sich im Anhang.

Der Zuwachs erstreckt sich über alle Bundesministerien. Im Durchschnitt betrug der Stellenzuwachs seit dem Jahr 2013 rund 47 Prozent, wobei sich neben der auch größtenbedingt absoluten Veränderungen, sondern vor allem auch die prozentuale Veränderung zwischen den Ressorts zum Teil deutlich unterscheidet.

- 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 moderat.
- Weit überdurchschnittlich ist das prozentuale Stellenwachstum hingegen im Bundeskanzleramt (271 Prozent), im erst 2022 neu geschaffenen Bauministerium (139,0 Prozent) im Gesundheitsministerium (89,2 Prozent) und im Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (84,8 Prozent).

## Gründe für Stellenzuwachs

Zunächst ist – exemplarisch für eventuelle Verschiebungen auch an anderer Stelle – darauf hinzuweisen, dass die im Bundeshaushalt abgebildete Stellenentwicklung im Bundeskanzleramt auch auf eine Neuordnung des Berichtswesens zurückzuführen ist. Insbesondere werden dort die vor dem Jahr 2016 separat ausgewiesenen und damit in dieser Studie als nachgeordnet angesehenen Stellen des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung seit 2016 dem Kernbereich zugeordnet. Insoweit geht es hier nicht um zusätzliche Stellen. Es ist allerdings nicht Aufgabe dieser Studie, solche Neuordnungen und damit womöglich verbundene politische Steuerungsziele zu hinterfragen. Deshalb baut sie hier wie auch in einzelnen Ministerien, in denen sich Strukturen verschieben, konsequent auf den im Bundeshaushalt für den Kernbereich der Häuser berichteten Zahlen auf. Auf das Gesamtergebnis der Studie hätten durch entsprechende Verschiebungen bedingte Detailkorrekturen ohnehin keinen Einfluss.

Ein Teil des Anstiegs ist in einigen Ministerien auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Vor allem im Gesundheitsministerium wurde ein Großteil des Stellenzuwachses in den Jahren von 2020 bis 2022 realisiert. Die zusätzlich geschaffenen Stellen wurden jedoch – trotz Ende der Pandemie – größtenteils beibehalten und bestehen fort.

Ein ähnliches Bild zeigt sich im Wirtschaftsministerium. Hier ist der Zuwachs zwischen 2020 und 2023 am größten, was zum Teil auch auf den in diesem Ressort neuen Aufgabenbereich Klimaschutz zurückzuführen ist.

Im Falle des Bauministeriums ist hingegen eine gänzlich neue Ressortzuordnung ausschlaggebend. Während der Aufgabenbereich Bau zuvor dem Innenministerium zugeordnet war, wurde er im Jahr 2022 zu einem eigenständigen Ministerium. Obwohl sich damit nur der Zuständigkeitsbereich, nicht aber der inhaltliche Aufgabenbereich geändert hat, ist der Stellenzuwachs im neu geschaffenen Ministerium deutlich höher als die seither im Innenministerium eingesparten Stellen.

Den mit Abstand größten Zuwachs an Planstellen für Beamte verzeichnet jedoch das Bundeskanzleramt mit 271,3 Prozent. Dieser überproportionale und auffällige Anstieg ist im Wesentlichen auf eine Verdoppelung der Planstellenkontingente zwischen 2015 und 2016 zurückzuführen, die vor allem im Bereich des höheren Dienstes erfolgte. Dies geschah mit der Absicht, die einzelnen Ressorts im Bundeskanzleramt abzubilden und damit eine vermeintlich bessere Koordination und Steuerung innerhalb der Bundesregierung zu ermöglichen.

## 3 Stellenmehrung und Personalkosten

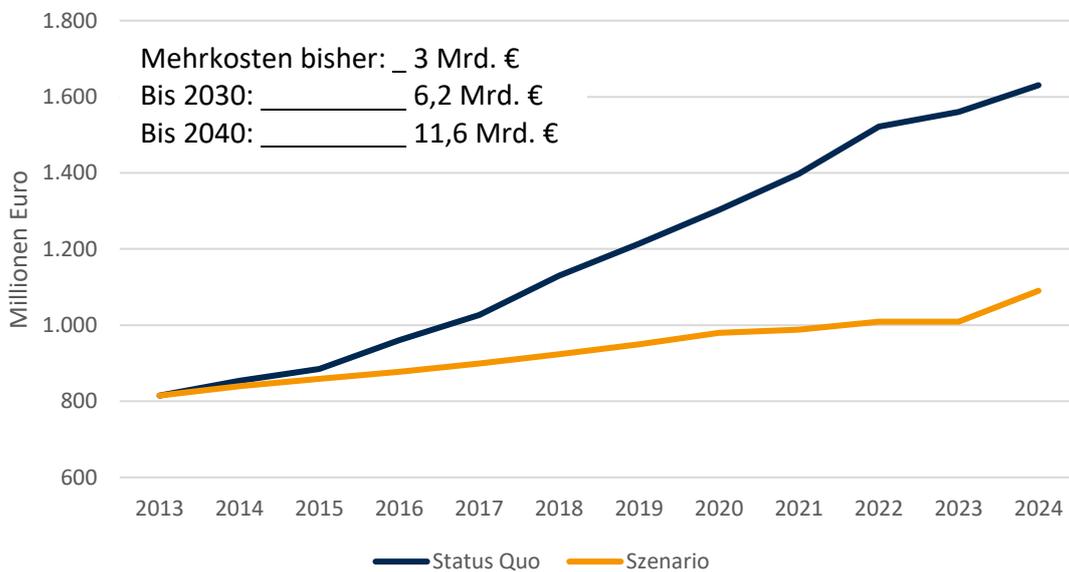
Die Personalkosten des Bundes wachsen weit schneller als das BIP – das Einsparpotenzial ist erheblich.

### 3.1 Tatsächliche Kostenentwicklung und Szenario ohne Stellenmehrung

Die neu geschaffenen Stellen ziehen, insofern sie besetzt wurden, steigende Personalkosten nach sich. Abbildung 8 zeigt den Gesamtanstieg der jährlichen Personalkosten, der aus der Stellenmehrung sowie Gehaltssteigerungen resultiert: Im Vergleich von 2013 zu 2024 verdoppeln sich die jährlichen Personalkosten für die Planstellen aller drei Besoldungsgruppen von rund 815 Millionen Euro auf über 1,63 Milliarden Euro in einem annähernd linearen Verlauf. Hier ist zu berücksichtigen, dass jede Beamtenstelle auch Versorgungsansprüche mit sich bringt, für die nur höchst unzureichende Rückstellungen gebildet werden und somit eine Belastung zukünftiger Steuerzahler bedeuten (Kohlstruck 2023).

Abbildung 8

Gesamtkostenentwicklung der Stellen in den Bundesministerien



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

Auch mit Blick in die Zukunft ist die Stellenmehrung der zurückliegenden Jahre mit weiteren Kosten verbunden. Unter der Annahme, dass die Zahl der Planstellen für Beamte auf dem Niveau des Jahres 2024 verbleibt, belaufen sich die zusätzlichen Personalausgaben

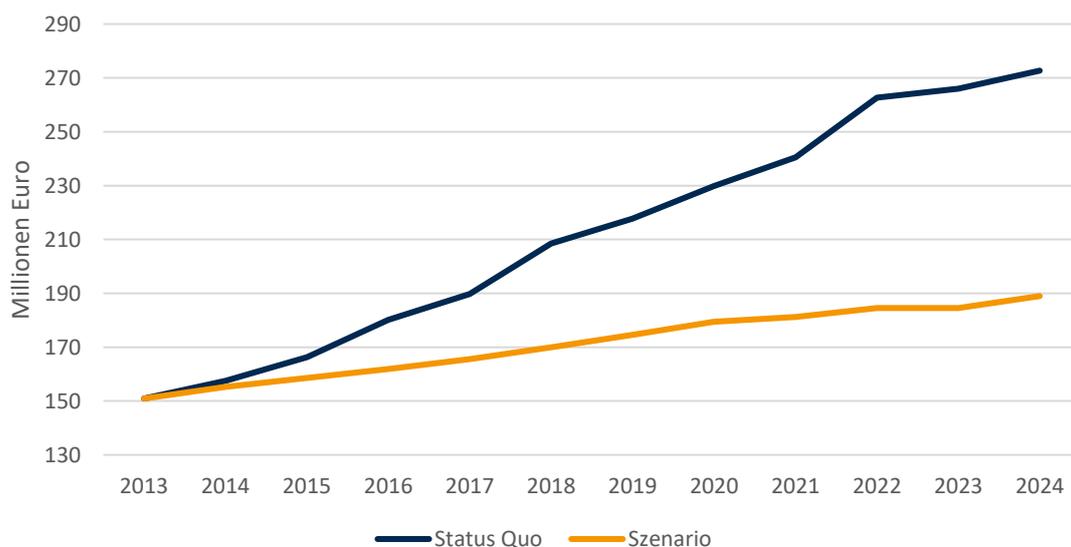
nach Maßgabe der vorgenommenen Projektion bis zum Jahr 2030 auf 6,2 und bis 2040 auf insgesamt 11,6 Milliarden Euro. Wie hoch die Mehrkosten durch die Ausweitung der Beamtenstellen ausfallen, zeigt ein Vergleich der tatsächlichen Kostenentwicklung mit einem Szenario, in dem ab 2013 keine zusätzlichen Stellen geschaffen worden wären. Während der Status quo nicht nur die Gehaltssteigerungen, sondern auch die zusätzlichen Stellen berücksichtigt, geht das untersuchte Szenario von Gehaltssteigerungen ohne Stellenzuwachs aus. Das bedeutet, dass die Zahl der Beamten des Jahres 2013 für die Folgejahre als konstant angenommen wurde unter Berücksichtigung der gleichen jährlichen Besoldungserhöhungen. Aus der Differenz zwischen Status Quo und diesem Szenario ergibt sich das Einsparpotenzial bzw. die verursachten Mehrkosten (Abbildung 8).

### 3.2 Entwicklung in herausgehobenen Gruppen

#### 3.2.1 Besoldungsordnung B

Für die Besoldungsordnung B haben sich die tatsächlichen Kosten von 2013 bis 2024 um 92,2 Prozent erhöht (Abbildung 9). Im unterstellten Szenario liegt die Steigerung nur bei 32,6 Prozent. Durch ein Einfrieren der Stellenmehrung ab 2013 hätten im betrachteten Zeitraum somit insgesamt mehr als 487 Millionen Euro eingespart werden können.

Abbildung 9  
Einsparpotenzial in der Besoldungsordnung B



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

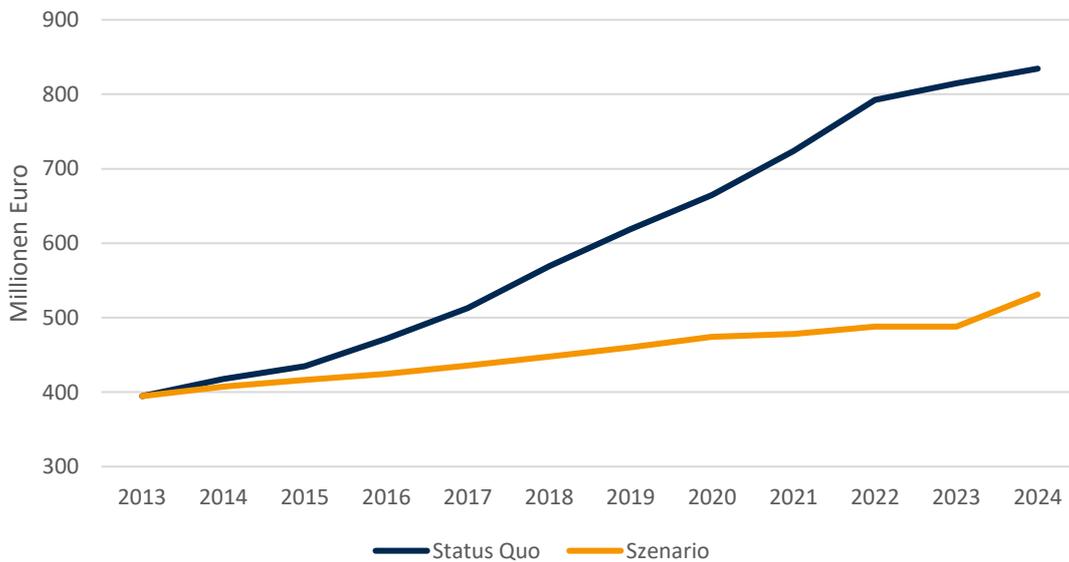
### 3.2.2 Höherer Dienst

Wie aus Abbildung 10 hervorgeht, sind die tatsächlichen Kosten der Gehälter 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 allein bei den Ministerialbeamten im höheren Dienst mehr als 1,804 Milliarden Euro eingespart werden können.

Abbildung 10

#### Einsparpotenzial in der Besoldungsgruppe höherer Dienst



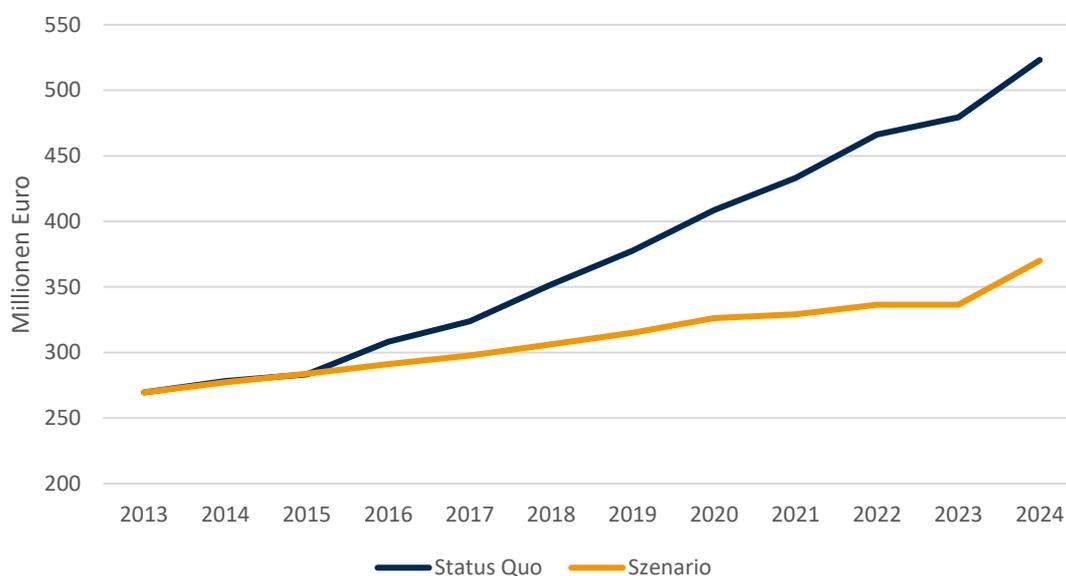
Quelle Statistisches Bundesamt (2024), Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

### 3.2.3 Gehobener Dienst

Wäre ab 2013 auch auf den Stellenaufbau im gehobenen Dienst verzichtet worden, hätten hier seither zusätzlich knapp 764 Millionen Euro eingespart werden können. Während die jährlichen Personalausgaben tatsächlich um 91,3 Prozent gestiegen sind, hätten sie im Szenario ohne neue Stellen nur um 36,4 Prozent zugenommen. Diese Differenz ist in Abbildung 11 dargestellt.

Abbildung 11

#### Einsparpotenzial in der Besoldungsgruppe gehobener Dienst



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

#### Summe aus den drei näher betrachteten Gruppen

In der Summe beläuft sich Anstieg der Personalausgaben allein durch die in dieser Studie näher untersuchte Stellenmehrung in den Bundesministerien zwischen den Jahren 2013 und 2024 auf mehr als drei Milliarden Euro. Für das Jahr 2024 ergäbe sich so auf Basis der Szenarioberechnungen ein Einsparpotential von rund 540 Millionen Euro.

### 3.3 Personalkostenzuwachs im Verhältnis zum BIP

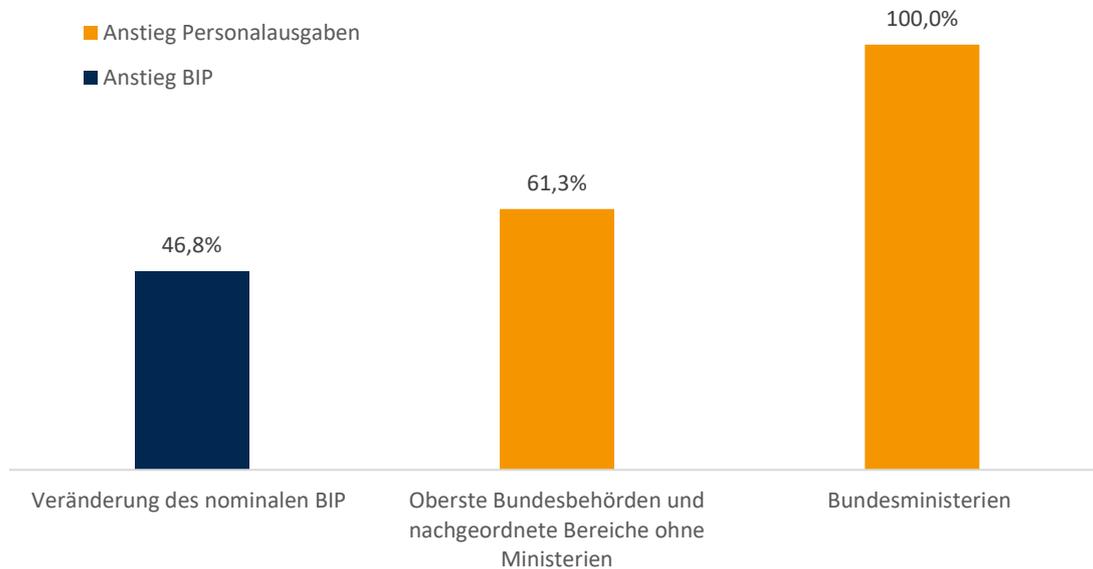
Ein Anstieg der Personalausgaben über einen längeren Zeitraum hinweg ist an sich nicht ungewöhnlich, sofern er auf Gehaltssteigerungen beruht, die vor dem Hintergrund einer Teilhabe der Beschäftigten an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfolgen. Dieser Ansatz entspricht der Sichtweise der in Abschnitt 3.1 dargestellten, vom Status quo

abweichenden Szenarien. Durch den starken Stellenzuwachs ging dieser Zusammenhang allerdings verloren. Wie Abbildung 12 zeigt, ist das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Referenzwert für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 2013 um 46,8 Prozent gewachsen. Ein Anstieg der Personalausgaben in dieser Größenordnung wäre grundsätzlich als unauffällig zu bewerten. Die Realität sieht allerdings anders aus: Der Personalaufwand (Aktivbezüge) im gesamten Verwaltungsapparat des Bundes wuchs zwischen 2013 und 2023 mit ca. 64 Prozent um gut 17 Prozentpunkte stärker an als die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands. Dieser Wert gibt Anlass, die Entwicklung näher zu betrachten. Dabei zeigt sich (Abbildung 12):

- Der Anstieg der Personalausgaben der obersten Bundesbehörden inklusive der nachgeordneten Bereiche, aber ohne die Bundesministerien selbst liegt mit 61,3 Prozent um 14,5 Prozentpunkte höher als das wirtschaftliche Wachstum.
- Die jährlichen Personalausgaben in den Bundesministerien haben sich dagegen zwischen 2013 und 2023 mehr als verdoppelt und sind damit um 53,2 Prozentpunkte stärker gestiegen als das das Bruttoinlandsprodukt. Ausschlaggebend hierfür sind die seit 2013 zu verzeichnenden Stellenmehrungen für Beamte in der zentralen Verwaltung und in der politischen Steuerung.

Abbildung 12

Anstieg der Personalausgaben (ziviler Bereich) im Vergleich zum BIP



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

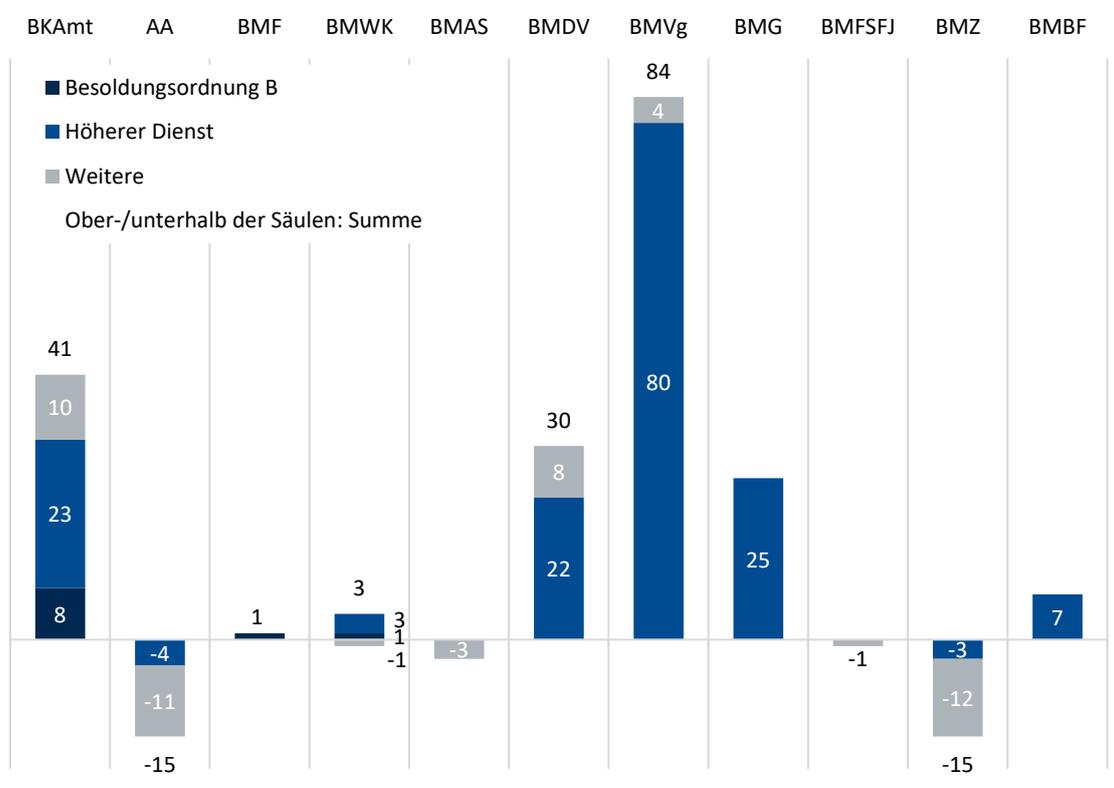
## 4 Exkurs: Für 2025 geplante Stellenmehrung

Der Zuwachs bei Beamtenstellen geht – wenn auch gebremst – weiter.

Der Bundeshaushalt und mit ihm der Stellenplan des Bundes für das Jahr 2025 liegen derzeit als Regierungsentwurf dem Bundestag zur Beratung vor. Danach wird der steile Trend der Jahre 2013 bis 2023 der Planstellenentwicklung in Bundeskanzleramt und Bundesministerien zwar weitgehend gebrochen, aber vorbehaltlich im Bundestag vorgenommener Änderungen kann von einer Konsolidierung keine Rede sein. Im Saldo wird mit einem Zuwachs von 157 Beamtenstellen (0,7 Prozent) geplant. Bezogen auf die in dieser Studie näher untersuchten Besoldungsgruppen ist ein Anstieg in der B-Besoldung um 0,5 Prozent, im höheren Dienst um 1,7 Prozent und im gehobenen Dienst um 0,1 Prozent zu verzeichnen. Abbildung 13 verdeutlicht, wie sich diese Stellenveränderungen auf Bundeskanzleramt und Bundesministerien verteilen. Für die fünf dort nicht aufgeführten Häuser ist keine Änderung der Zahl der Planstellen eingeplant.

Abbildung 13

Für 2025 geplante Veränderung der Anzahl der Planstellen für Beamte



Quelle: Haushaltsplan des Bundes 2024 und Regierungsentwurf 2025; eigene Berechnungen

## 5 Handlungsempfehlungen und Ausblick

### Stellenaufbaupotenziale vermeiden, Abbaupotenziale nutzen

Während bei zusätzlichen oder neuen Aufgaben in der Bundesverwaltung zeitnah und vergleichsweise schnell Kapazitäten aufgebaut werden, werden diese bei Wegfall der zugrunde liegenden Ursachen nicht in gleichem Maße wieder abgebaut, sondern bleiben häufig dauerhaft bestehen. Bei Beamten schlägt das noch stärker durch als bei Angestellten, denn sie sind nicht kündbar und bleiben in aller Regel bis zum ruhestandsfähigen Alter. Ein Grundproblem hinter dieser Entwicklung ist es, dass die öffentliche Verwaltung besser über Stellenlage und Stellenbedarf informiert ist als das Parlament bzw. der Gesetzgeber. Diese asymmetrische Informationsverteilung wirkt als sogenannter Sperrklinkeneffekt, der es dem Parlament bzw. Gesetzgeber erschwert, Pläne zu überhöhten Stellenaufbau zu erkennen und Stelleneffizienz durchzusetzen.

Es gibt jedoch 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 den tatsächlichen Personalbedarf transparenter zu ermitteln als dies bisher geschieht.

Hierzu besteht eine Reihe hilfreicher Vorschläge, an denen sich einige der folgenden Handlungsoptionen orientieren (u.a. Bundesrechnungshof 2022).

#### 5.1 Stellenaufbaupotenziale vermeiden

##### **Bei Stellenbedarf primär vorhandene Stellen verlagern**

Vor der Beantragung neuer Stellen sind zunächst die vorhandenen, aber unbesetzten Stellen zu belegen. Dies impliziert, dass vakante Stellen im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten unterjährig und ressortübergreifend dorthin verlagert werden können, wo eine Besetzung aufgrund eines begründeten Mehrbedarfs zeitnah möglich ist.

##### **Bei temporären Sonderaufgaben auf befristete Anstellungen setzen**

Treten zeitlich begrenzte Sonderaufgaben auf (z.B. Corona-Pandemie oder andere temporäre Krisen), sollte der kurzfristig steigende Personalbedarf nicht über langfristig fortbestehende Planstellen für Beamte, sondern optimalerweise über befristete Einstellungen von Angestellten ohne Beamtenverhältnis gedeckt werden.

##### **Korrelation zwischen Stellen- und Aufgabenzuwachs sowie Folgekosten beachten**

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 zu

berücksichtigen, zum Beispiel im Hinblick auf die Kapazitäten der verfügbaren Dienstimmobilien.

### **Stellenmehrungen mit erfolgsbezogenem Monitoring verbinden**

Die Genehmigung größerer Stellenkontingente sollte mit einer Erfolgskontrolle verbunden werden, mit deren Hilfe überprüft werden kann, ob die definierten Aufgaben umgesetzt und die angestrebten Ziele erreicht wurden. Hierzu könnten staatliche Leistungsdaten herangezogen werden, die eine transparente Ermittlung entsprechender Erfolgsgrößen ermöglichen. Auf diese Weise könnten Informationsasymmetrien auf Seiten des Haushaltsgesetzgebers abgebaut und die Angemessenheit von Stellenmehrungsanträgen systematischer beurteilt werden.

### **Besonders strenge Maßstäbe in der Besoldungsgruppe B**

Bei der Genehmigung von Planstellen in der Besoldungsgruppe B sind aufgrund der hohen Personalkosten besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Dazu zählt beispielsweise, Leitungsspannen (die Anzahl der einer Führungskraft unterstellten Beschäftigten) angemessen zu gestalten, um einen überproportionalen Stellenaufbau in den oberen Führungsebenen zu vermeiden. Ebenso sollten rein politisch motivierte Stellenmehrungen oder Beförderungen („Operation Abendsonne“) verhindert werden.

## 5.2 Abbaupotenziale nutzen

### **Möglichkeiten zum Stellenabbau ausloten und nutzen**

In der Bundesverwaltung sollten Möglichkeiten des Stellenabbaus genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die höheren Besoldungsgruppen der Bundesministerien, wo entsprechende Stellen abgebaut werden sollten, wenn sie nicht durch nachvollziehbare und transparente Verfahren der Personalbedarfsermittlung gerechtfertigt werden können. In diesem Zusammenhang ist unter Berücksichtigung des Personalbedarfs ein möglichst umfassender Abbau der seit 2013 geschaffenen Planstellen in den Bundesministerien anzustreben. Angesichts einer steigenden Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst stellt sich die Frage nach Stelleneinsparungen und einer fiskalisch nachhaltigeren Personalpolitik nicht nur auf Bundesebene. Im Ergebnis bedarf es einer klaren politischen Prioritätensetzung: Stellen im öffentlichen Dienst sollten dort erhalten und geschaffen werden, wo sie nachweislich am dringendsten benötigt werden bzw. wo die größten Engpässe bestehen. Dies sind in erster Linie der Bildungssektor sowie die Sicherheits- und Justizbehörden. Die Leitungsebenen von Ministerien oder anderen Behörden gehören nicht dazu.

### **Strikte Personalbedarfsermittlung gekoppelt mit One in, one/two out-Verfahren**

Neue Stellen sollen 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, wie dies zum Beispiel beim neu geschaffenen Bauministerium durch einen veränderten Ressortzuschnitt und die Ausgliederung von Aufgabenbereichen aus dem Innenministerium zielführend gewesen wäre. Hier würde sich eine „One-in, one-

out“-Regelung anbieten, die sicherstellt, dass Verschiebungen von Zuständigkeitsbereichen zwischen den Ministerien nicht zu dauerhaften Stellenmehrungen führen. Für jede neue Beamtenstelle müsste dann eine bestehende Stelle abgebaut werden. Insbesondere in den höheren Besoldungsgruppen könnte vorübergehend auch eine „One in, two out“-Regelung eingesetzt werden, um den Zuwachs der vergangenen Jahre zu korrigieren.

### **An Schuldenbremse festhalten**

Die Diskussionen um die öffentlichen Haushalte 2023, 2024 und vor allem 2025 verdeutlichen, dass die Schuldenbremse dafür sorgt, dass die Politik wieder 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 birgt hingegen die Gefahr, dass stattdessen der bequeme – aber fiskalisch nicht nachhaltige – Weg gemäß der Devise „Alles ist möglich, gezahlt wird später“ gewählt wird. Auch wenn die Personalausgaben des Bundes im Verhältnis zum Bundeshaushalt auf den ersten Blick gering erscheinen, sollten die langfristigen fiskalischen Kosten im Auge behalten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden. An der Schuldenbremse sollte daher festgehalten werden.

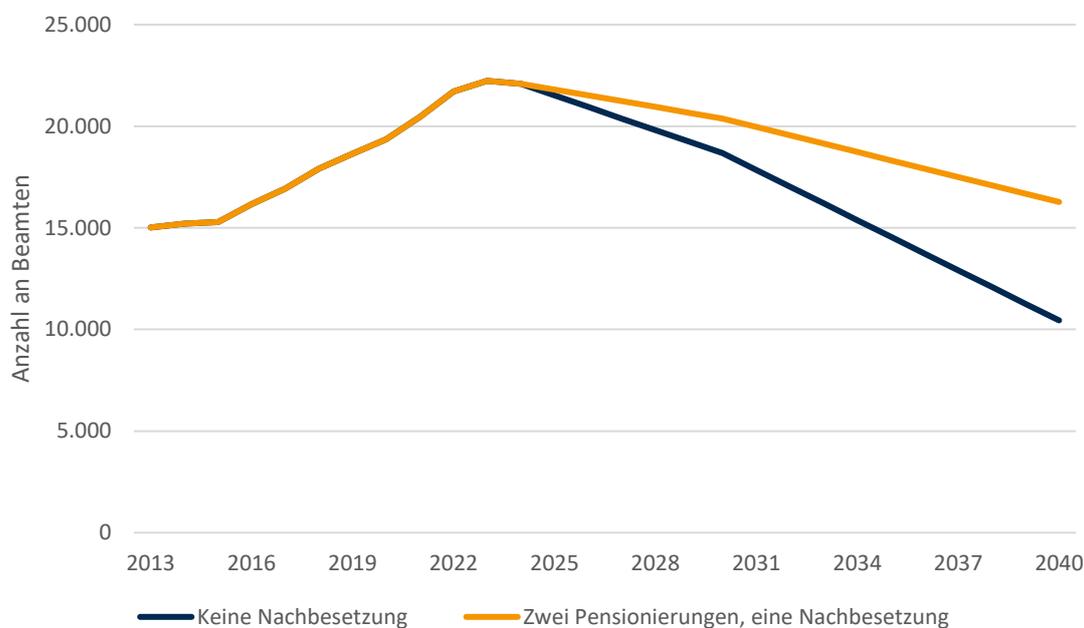
### **Einstellungsstopp**

Eine weitere Möglichkeit, die Zahl der Planstellen in den Bundesministerien zu reduzieren, wäre die Nutzung der Altersstruktur. Da in den nächsten Jahren aufgrund des demografischen Wandels viele Beamte in den Ruhestand treten, würde ein Einstellungsstopp die Zahl der Stellen schnell reduzieren, wie Abbildung 13 zeigt.

Bei vollständiger Umsetzung eines Einstellungsstopps, bei dem freiwerdende Stellen nicht wieder besetzt werden, könnte der Stellenbestand bis zum Jahr 2030 um 15,4 Prozent reduziert werden, wobei das Niveau von 2013 bereits nach zehn Jahren wieder erreicht wäre. Bis zum Jahr 2040 wäre mit einem Rückgang um 52,7 Prozent zu rechnen. Bei einer abgeschwächten Variante des Einstellungsstopps, bei der nur jede zweite Stelle nicht wieder besetzt wird, beträgt der Rückgang bis 2030 7,7 Prozent und bis 2040 26,3 Prozent. In diesem Fall würde nach 22 Jahren wieder das Niveau von 2013 erreicht.

An welchen Stellen sich ein solcher Einstellungsstopp konkret auswirken würde und welche konkreten Einspareffekte er bei den Personalkosten auslöst, lässt sich nur mit Hilfe öffentlich nicht verfügbarer Zahlen zur Altersstruktur der Beamten ausarbeiten. Auf der Hand liegt es, dass er nur gekoppelt mit den anderen hier ausgeführten Vorschlägen umgesetzt werden darf, denn ohne Umwidmung und Verlagerung von Stellen in und zwischen Ressorts führt er mit Sicherheit zu erratischen Stellenstrukturen.

Abbildung 14  
Effekte eines Einstellungsstopps auf die Entwicklung der Planstellen



Quelle: Eigene Berechnungen

### Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung konsequent vorantreiben

Eine flächendeckende Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen ermöglicht eine spürbare Vereinfachung und effizientere Ausgestaltung von Prozessen und Verfahren. Davon profitieren sowohl die öffentliche Verwaltung und als auch die Privatwirtschaft. In der öffentlichen Verwaltung kann auf diesem Weg der Personalbedarf reduziert werden, sodass Nachwuchssorgen infolge des demografischen Wandels abgedeckt werden. Für die Privatwirtschaft besteht ein zentraler Vorteil in einer Verringerung des Erfüllungsaufwands beispielsweise im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

### Abbau von Doppelregulierung und Entbürokratisierung auf EU-Ebene

Doppelte Regulierung auf europäischer und nationaler Ebene bzw. eine Übererfüllung von EU-Vorgaben bei der Umsetzung von EU-Richtlinien (sog. Gold Plating) in das nationale Recht sind ein erheblicher Belastungsfaktor für die Wirtschaft und begünstigen zugleich Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung. Deshalb muss auf nicht notwendige Doppelregulierungen und eine Übererfüllung europarechtlicher Vorgaben verzichtet werden. Darüber hinaus braucht es auf europäischer Ebene dringend wirkungsvolle Mechanismen zur Entbürokratisierung. Dazu zählt insbesondere die Notwendigkeit einer verhältnismäßigeren und praxistauglicheren Ausgestaltung von Regelwerken. Dieser Weg kann entscheidend dazu beitragen, dass die öffentliche Verwaltung auf nationaler Ebene entlastet wird und weitere Zuwächse im öffentlichen Sektor vermieden werden.

### **Vollständige Verlagerung der Bundesverwaltung nach Berlin**

Der zwischen Berlin und Bonn geteilte Regierungssitz kostet – ohne Berücksichtigung der Preisentwicklung – pro Jahr etwa 20 Millionen Euro (Bund der Steuerzahler 2020) und sorgt für unnötigen zusätzlichen Personalbedarf in der Verwaltung, weshalb eine vollständige Verlegung nach Berlin finanziell zielführend ist. Auf diesem Weg kann - wenn auch nur ein kleiner - Beitrag zu schlankeren und effizienteren Strukturen der Bundesverwaltung geleistet werden.

## Literaturverzeichnis

---

**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/>.

**Bundesagentur für Arbeit** (2024), Geschäftsberichte der Jahre 2012-2023.

**Bundesministerium der Finanzen** (2024a), Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr, 2005-2024 und Gesetzentwurf 2025

**Bundesministerium der Finanzen** (2024b), Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätze in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, 2013-2022.

**Bundesministerium der Finanzen** (2024c), BMF-Monatsbericht April 2024.

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

**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.

**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).

**Holz, M., Icks, A. und S. Nielen** (2023), Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, Institut für Mittelstandsforschung (IfM).

**Icks, A. und R. Weichert** (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenaufbau, Institut für Mittelstandsforschung (IfM).

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

**Kohlstruck, T.** (2023), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation, Universität Freiburg.

**Meyer, T.** (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land! Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.

**Nationaler Normenkontrollrat** (2023), Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen, Deutschland zukunftsfähig machen, Jahresbericht 2023.

**Niskanen, W.A.** (1975), Bureaucrats and Politicians, Journal of Economics and Law, Vol. 18, No. 3, S. 617-644.

**Statistisches Bundesamt** (2024), Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, 2013-2024.

**Statistisches Bundesamt** (2024), Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Aufgabenbereichen zum 30.06.2022.

**Statistisches Bundesamt** (2024), Vorstellung des Erfüllungsaufwands.

**SVR** (2024), Daten und Indikatoren, Konjunktur in Deutschland.

## Anhang: Entwicklung der Planstellen nach Bundesministerien

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Bundeskanzleramt</b>	317	336	349	790	853	929	954	1022	1081	1141	1185	1177
<b>Auswärtiges Amt</b>	4266	4302	4312	4454	4568	4657	4752	4840	4802	4963	5022	5011
<b>Innen und Heimat</b>	1175	1145	1147	1126	1313	1418	1559	1750	1789	1923	1700	1690
<b>Justiz</b>	676	722	732	753	774	837	941	980	1021	1057	1073	1066
<b>Finanzen</b>	1429	1434	1435	1439	1480	1521	1565	1576	1673	1717	1758	1731
<b>Wirtschaft und Klimaschutz</b>	1059	1182	1202	1260	1281	1345	1415	1494	1730	1863	1979	1957
<b>Ernährung und Landwirtschaft</b>	686	669	679	685	701	740	753	784	837	881	901	904
<b>Arbeit und Soziales</b>	808	850	855	866	889	935	944	976	1042	1108	1139	1132
<b>Digitales und Verkehr</b>	872	753	770	780	799	882	867	921	983	1066	1129	1108
<b>Verteidigung</b>	1296	1193	1142	1130	1107	1276	1262	1309	1412	1501	1540	1565
<b>Gesundheit</b>	353	371	382	406	441	474	508	576	635	660	671	668
<b>Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz</b>	600	753	749	812	875	924	969	906	1037	1108	1079	1067
<b>Familie</b>	307	315	319	341	402	432	551	521	555	565	577	563
<b>Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</b>	556	551	565	597	656	697	735	773	789	855	903	892
<b>Bildung und Forschung</b>	618	631	643	720	799	844	879	929	1063	1116	1144	1109
<b>Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen</b>										187	432	447
<b>Summe</b>	<b>15018</b>	<b>15207</b>	<b>15281</b>	<b>16159</b>	<b>16938</b>	<b>17911</b>	<b>18654</b>	<b>19357</b>	<b>20449</b>	<b>21711</b>	<b>22232</b>	<b>22087</b>

## Ansprechpartner/Impressum

---

### Dr. Benedikt Röchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252  
[Benedikt.roechardt@vbw-bayern.de](mailto:Benedikt.roechardt@vbw-bayern.de)

### Christine Völzow

Geschäftsführerin und Leiterin der Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-251  
[christine.voelzow@vbw-bayern.de](mailto:christine.voelzow@vbw-bayern.de)

## Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

### Herausgeber

**vbw**  
Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw November 2024

### Weiterer Beteiligter

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen  
Forschungszentrum Generatio-  
nenverträge

Albert-Ludwigs-Universität  
Freiburg  
Tel.: 0761 203 9229  
[raffelhueschen@vwl.uni-freiburg.de](mailto:raffelhueschen@vwl.uni-freiburg.de)