

Thum, Marcel

Article

Verschläft der öffentliche Sektor die Anpassung an den demografischen Wandel?

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Thum, Marcel (2025) : Verschläft der öffentliche Sektor die Anpassung an den demografischen Wandel?, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 32, Iss. 1, pp. 3-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/313403>

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.

Marcel Thum*

Verschläft der öffentliche Sektor die Anpassung an den demografischen Wandel?

Deutschland steht vor einer der größten gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: dem demografischen Wandel. Die schrumpfende und alternde Bevölkerung beeinflusst nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Besonders betroffen ist der Arbeitsmarkt, auf dem in den kommenden Jahren die Anzahl der potenziellen Arbeitskräfte stark zurückgehen dürfte. Dies stellt – selbst bei nachlassender wirtschaftlicher Dynamik – sowohl die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Sektor vor massive Probleme. Doch während der private Sektor durch Digitalisierung und Automatisierung Flexibilität beweist, fällt es dem öffentlichen Sektor schwer, sich auf diese Realität einzustellen.

Dieser Beitrag diskutiert, welche Konsequenzen drohen, wenn der öffentliche Sektor dringend notwendige Anpassungsprozesse verschläft. Zunächst werden die demografischen Entwicklungen in Deutschland und Sachsen skizziert, bevor ein Blick auf die steigenden Beschäftigungszahlen im öffentlichen Dienst geworfen wird. Anschließend werden die Gefahren dieser Entwicklungen, wie Arbeitskräftemangel und die Baumoltsche Kostenkrankheit, diskutiert. Abschließend zeigt der Artikel die Maßnahmen auf, an denen der öffentliche Sektor ansetzen kann, um mit begrenztem Personal effizienter zu arbeiten.

DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG DER ERWERBSBEVÖLKERUNG IN SACHSEN UND DEUTSCHLAND

Die Bevölkerungsstruktur in Deutschland durchläuft einen tiefgreifenden Wandel: Eine seit dem Pillenknick niedrige Fertilität unter dem bestandserhaltenden Niveau und die Verrentung der Babyboomer-Generation führen zu einem deutlichen Schrumpfen des Arbeitsangebots. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts wird die Zahl der potenziell Erwerbstätigen in den nächsten Jahrzehnten massiv zurückgehen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Erwerbspersonen im Alter von 20 bis 67 Jahren in Deutschland und in Sachsen. In den nächsten zehn Jahren wird die Erwerbsbevölkerung um gut 6% zurückgehen – jedes Jahr mehr als einen halben Prozentpunkt. Während die gesamtdeutsche Erwerbsbevölkerung nach der Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes dann ein Plateau erreicht und annähernd konstant bleibt, sinkt die Erwerbsbevölkerung in Sachsen bis 2050 um weitere fünf Prozentpunkte ab.

Bei diesen Zahlen ist schon berücksichtigt, dass jedes Jahr eine erhebliche Nettozuwanderung nach Deutschland erfolgt. Die Bevölkerungsvorausberechnung unterstellt, dass die Nettozuwanderung von aktuell rund 400.000 Personen in den nächsten zehn Jahren auf 250.000 Personen zurückgeht und danach konstant bleibt. Angesichts ähnlicher demografischer Trends in vielen europäischen Ländern ist in Zukunft

wenig Luft nach oben für qualifizierte Zuwanderung aus den traditionellen Herkunftsländern der Arbeitskräftemigration.

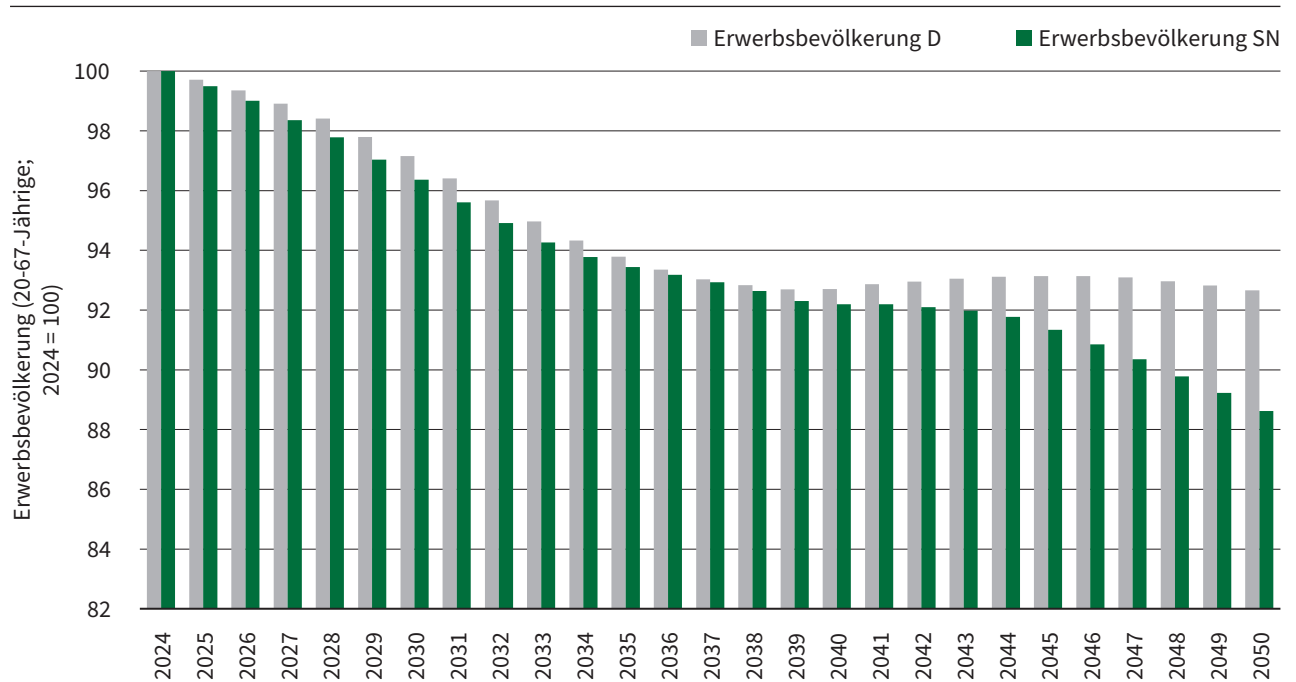
Das tatsächliche Arbeitsvolumen hängt selbstverständlich nicht nur von der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter ab. Wichtige Determinanten sind auch die Erwerbsbeteiligung und die geleisteten Arbeitsstunden. Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung – beispielsweise von Frauen, die von Teilzeit in Vollzeit wechseln, oder von älteren Menschen, die nach dem Renteneintritt in Teilzeit arbeiten – könnte die Effekte der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung etwas abmildern. Doch diese Optionen allein werden nicht genügen, um den Arbeitskräfterrückgang zu kompensieren. Einige Tätigkeiten werden schlichtweg nicht mehr erledigt werden. Manche Geschäftsmodelle, die auf arbeitsintensive, aber geringproduktive Tätigkeiten setzen, werden sich bei knappeitsbedingt steigenden Löhnen nicht mehr lohnen. Die Freisetzung von Arbeitskräften ist ein wesentlicher Mechanismus, um mit dem demografischen Wandel zurecht zu kommen. Denn dadurch werden auf Dauer Arbeitskräfte von den geringproduktiven in die hochproduktiven Tätigkeiten geschleust.

Private Firmen wie auch der öffentliche Sektor stehen vor der Herausforderung, mit einer kleineren Belegschaft auszukommen und diese Belegschaft möglichst produktiv einzusetzen. In der Privatwirtschaft sehen wir erhebliche Anstrengungen, mit der veränderten Arbeitswelt zurecht zu kommen: Geschäftsprozesse werden digitalisiert und automatisiert. Besonders arbeitsintensive Teile der Wertschöpfungskette werden international verlagert. Die Kundinnen und Kunden müssen zeitintensive Schritte wie das Erfassen persönlicher Daten selbst vornehmen. Und auch die Konzentration von Öffnungszeiten auf lukrative Zeiten (wie in der Gastronomie) oder sogar die Aufgabe von Betrieben, die sich immer weniger lohnen, gehören zu diesen Anpassungsprozessen an den demografischen Wandel. Aber wie sieht es mit der Anpassung im öffentlichen Sektor aus?

* Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1

Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in Deutschland und Sachsen



Quelle: Statistisches Bundesamt (2022), Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 2 (G2L2W2), Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

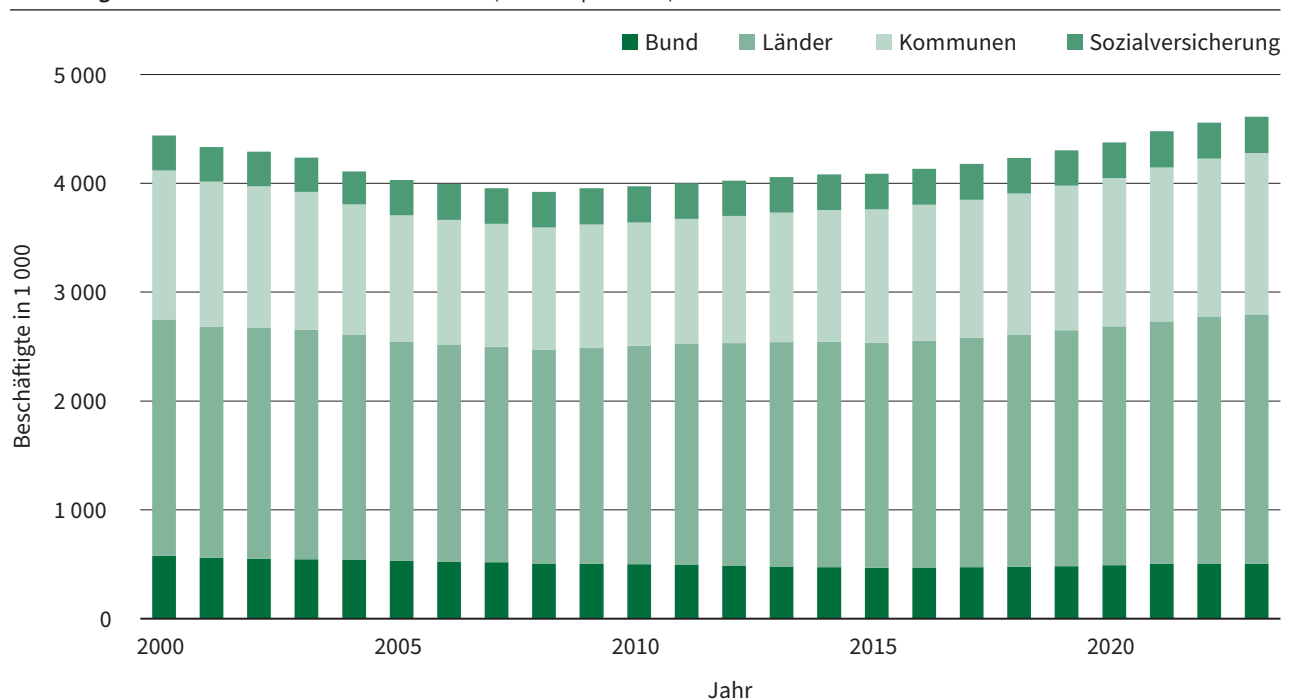
ANSTIEG DER BESCHÄFTIGTENZAHLEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Zumindest die absoluten Beschäftigtenzahlen lassen keine Anpassung an die demografischen Trends erkennen. Der öffentliche Sektor verzeichnet – insbesondere in den Ländern und Kommunen – steigende Beschäftigtenzahlen (vgl. Abb. 2). Seit

dem Tiefststand im Jahr 2008 ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor stetig gewachsen, allein in den letzten zehn Jahren um fast 14%. Nun ist in dieser Zeit auch die Bevölkerung gewachsen. Da der Aufwand der meisten staatlichen Leistungen proportional mit der Einwohnerzahl ansteigt, wäre ein gewisser Aufwuchs des öffentlichen Sektors nachvollziehbar. Allerdings ist die Einwohnerzahl in den letzten zehn Jahren

Abb. 2

Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Deutschland (Vollzeitäquivalente)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 / 6, verschiedene Jahrgänge und nachfolgende Statistik, Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

nur um 5% – und nicht um 14% – gestiegen. Auch eine gestiegene Neigung zur Teilzeitarbeit kann den Anstieg nicht erklären, denn die Beschäftigtenzahlen sind schon in Vollzeitäquivalenten ausgewiesen.

Im Freistaat Sachsen ist die Entwicklung nicht wesentlich anders. Abbildung 3 zeigt die Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Sachsen je 1 000 Einwohner. Da die Bevölkerung in Sachsen im dargestellten Zeitraum zurückging, hätte auch das Personal im öffentlichen Sektor reduziert bzw. je Einwohner annähernd konstant gehalten werden müssen. Tatsächlich ist die Beschäftigtenzahl je 1 000 Einwohner seit 2007 nahezu kontinuierlich angestiegen. Im öffentlichen Diskurs wird meist das Argument angeführt, dass Personal in der Bildung und bei der Polizei dringend notwendig sei. Da die Einnahmen des Freistaates wegen des Länderfinanzausgleichs proportional mit der Bevölkerung variieren, bleibt auf Dauer aber kaum eine andere Wahl, als den Personalbestand an die sinkende Einwohnerzahl anzupassen.¹ Wenn die Wählerinnen und Wähler mehr Lehrer*innen oder Polizist*innen wollen, muss an anderer Stelle Personal im öffentlichen Sektor eingespart werden.

Warum expandiert der öffentliche Sektor in einer Zeit, in der das Angebot an Arbeitskräften insgesamt schrumpft? Eine Erklärung liegt sicher im politischen Druck, zusätzliche Personalmittel in die Bereiche zu lenken, die in der öffentlichen Debatte gerade hoch im Kurs stehen. Fallen viele Unterrichtsstunden aus, müssen neue Lehrer*innen eingestellt werden, weil dies einfacher ist als die Ursachen für den Unterrichtsausfall – zum Beispiel ein hoher Krankenstand – zu beheben. Machen Einbrüche und Diebstähle Schlagzeilen – ganz egal ob die tatsächliche Kriminalitätsrate steigt oder nicht –, muss der Polizeiapparat aufgestockt werden. Das neue Personal ist dann aber für 30 oder 40 Jahre eingestellt. Einen Personalabbau gibt es im öffentlichen Sektor anders als in der Privatwirtschaft kaum. Mechanismen, die in privaten Unternehmen für eine ste-

tige Erneuerung sorgen, wie Insolvenzen, Abwanderungen ins Ausland, Betriebsschließungen oder auch Wechsel zu neuen profitablen Geschäftsfeldern gibt es in der öffentlichen Verwaltung nicht. Das Gegenteil ist der Fall: Wenn sich die Aufgaben verändern, wird eher neues Personal eingestellt als vorhandenes Personal anders eingesetzt. Dies erklärt dann auch den enormen Aufwuchs an Bürokratie, der immer wieder beklagt wird, denn die eigentlich obsolet gewordenen Arbeitskräfte müssen ja nachweisen, dass sie tatsächlich benötigt werden.

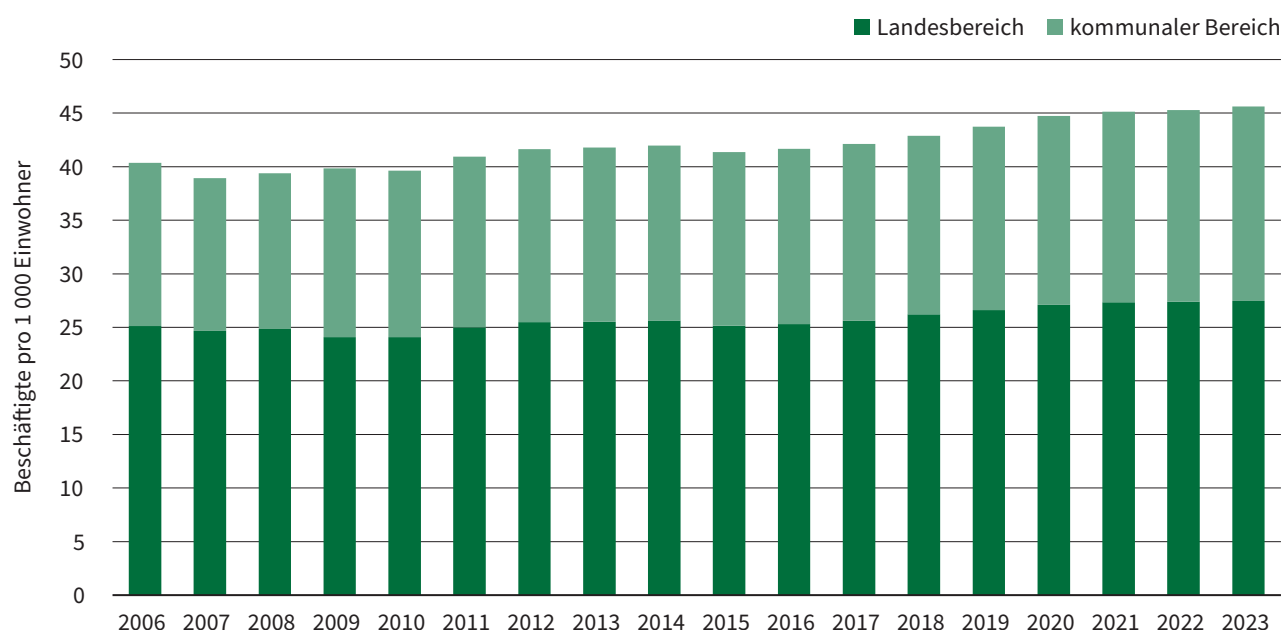
GEFAHREN DURCH DEN AKTUELLEN KURS

Die fehlende Anpassung des öffentlichen Sektors an den demografischen Wandel birgt gleich mehrere Gefahren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Erstens verschärft der öffentliche Sektor damit die ohnehin angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt. Der öffentliche Sektor zieht vielfach Mitarbeiter*innen an, die im privaten Bereich dringend benötigt werden. Besonders kleine und mittelständische Unternehmen kämpfen dadurch mit zusätzlichen Engpässen, die ihre Wettbewerbs- und Überlebensfähigkeit bedrohen, denn größere Unternehmen akquirieren ihr Personal weltweit und können wegen der oftmals höheren Produktivität auch höhere Löhne zahlen.

Zweitens wird das Arbeitskräfteangebot nicht notwendigerweise an der produktivsten Stelle eingesetzt. Der staatliche Sektor ist dem Marktwettbewerb entzogen. Im privaten Bereich wird ein Arbeitsplatz, der mehr kostet, als er erwirtschaftet, auf Dauer nicht bestehen bleiben können. Im öffentlichen Bereich gibt es einen solchen Markttest nicht. In den letzten Jahren, als die Steuereinnahmen sprudelten, konnte der Staat mit seinen tiefen Taschen viele qualifizierte Fachkräfte attrahieren. Deutlich spürbar werden die dauerhaft hohen Personalkosten erst bei schrumpfenden Budgets – aber Kündigungen

Abb. 3

Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Sachsen (Vollzeitäquivalente je 1 000 Einwohner)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 / 6, verschiedene Jahrgänge und nachfolgende Statistik; Statistisches Landesamt Sachsen (2022), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

sind im öffentlichen Bereich schwer durchzusetzen, so dass eine Anpassung bestenfalls längerfristig durch die natürliche Fluktuation erfolgen kann. Dafür fehlt der Politik angesichts des beschriebenen öffentlichen Drucks aber vielfach die Kraft.

Drittens macht die bisherige Politik des kontinuierlichen Personalaufbaus noch anfälliger für die Baumolsche Kostenkrankheit (Baumol 1967). Wenn im Zuge des demografischen Wandels bei gegebener Arbeitskräftenachfrage das Arbeitsangebot abnimmt, sollte der Faktor Arbeit teurer werden. Die gestiegenen Arbeitskosten erzeugen den Druck, arbeitssparende Technologien einzuführen, zu rationalisieren und zu digitalisieren. Durch geschickte Anpassung können viele Unternehmen dennoch lohnend weiterproduzieren. Der Staat agiert typischerweise im selben Arbeitsmarkt wie private Unternehmen. Er heuert Absolvent*innen von Hochschulen an oder wirbt um Arbeitskräfte mit abgeschlossener Lehre. Die Arbeitskosten müssen im öffentlichen Sektor also annähernd im Gleichschritt mit denen des privaten Sektors wachsen. Wenn der Staat jedoch die arbeitssparenden Technologien nicht so nutzt wie die Privaten – sei es, weil es technisch nicht möglich ist oder weil es politisch nicht erwünscht ist –, drohen die Kosten zu explodieren.

DER ÖFFENTLICHE SEKTOR BRAUCHT EINE ANDERE DEMOGRAFIESTRATEGIE

Die Demografiestrategie des öffentlichen Sektors bestand bislang im Wesentlichen darin, als Arbeitgeber attraktiver zu werden. Man wollte nicht nur mehr, sondern dazu auch noch bessere Bewerber*innen attrahieren. Bei gegebenem Arbeitskräfteangebot ist die Arbeitskräftegewinnung aber ein Nullsummenspiel. Jede Arbeitskraft, die sich der öffentliche Sektor schnappt, entgeht der Privatwirtschaft. Nun möchte natürlich niemand die Jobs im öffentlichen Dienst absichtlich unattraktiv machen. Aber der Fokus muss sich ändern: Statt Abwerbung muss Einsparung von Arbeitskraft im Vordergrund stehen.

Nicht jede staatliche Aufgabe, die derzeit erbracht wird, ist unverzichtbar. Ein kritischer Prüfprozess sollte klären, welche Tätigkeiten eingestellt oder zumindest reduziert werden können. Auch die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung kann gesteigert werden. Beispielsweise können stichprobenartige Kontrollen mit Androhung hoher Strafen statt umfassender Einzelfallprüfungen erhebliche Personalressourcen einsparen. Dem Haftungsprinzip mehr Geltung zu verschaffen, spart nicht nur personelle Ressourcen beim Staat, es beschleunigt auch die Aktivitäten in der Privatwirtschaft. Und es muss auch nicht jedes Bundesland (wenn nicht gar jedes Ressort) alles allein machen. So könnte durch gemeinsame Entwicklung von Software-Lösungen, durch den Betrieb länderübergreifender Einrichtungen für nachgeordnete Aufgaben oder durch harmonisierte Gesetzgebung Personal eingespart werden, ohne dass darunter die Qualität der Aufgabenerfüllung leiden muss.

Die Digitalisierung staatlicher Dienstleistungen bietet enormes Potenzial, Arbeitskräfte einzusparen und Prozesse zu beschleunigen. Dazu gehört die Schaffung einheitlicher Standards, wie beispielsweise ein zentraler Einkommensbegriff für steuerliche und soziale Zwecke. Erfolgreiche digitale Plattformen könnten Behörden langfristig erheblich entlasten. Natürlich lässt sich nicht jede Tätigkeit automatisieren und digitali-

sieren. Unsere Kinder sollen von guten Lehrer*innen und nicht (nur) von Computern unterrichtet werden. Niemand von uns möchte im Alter ausschließlich von Pflegerobotern ohne menschlichen Kontakt versorgt werden. Aber selbst im Pflegebereich ist ein gewisser Substitutionsprozess möglich. Wie viel Zeit verwendet heute eine Pflegekraft wirklich auf den Kontakt zu den Alten und Pflegebedürftigen? Wie viel Zeit nimmt das Ausfüllen von Formularen, die manuelle Korrektur der Medikationslisten etc. in Anspruch? Überall dort, wo staatliches Personal lediglich dafür eingesetzt wird, Gesetze und Verwaltungsvorschriften in Standardfällen anzuwenden (wie im Bereich der Fördermittelvergabe oder der Bearbeitung von Steuererklärungen), sind technische Lösungen bereits heute vorhanden. Sie werden nur noch zu wenig genutzt – oder wie ist es sonst zu erklären, dass selbst die Bearbeitung von einfachen Anträgen oder Einkommensteuererklärungen noch immer ein halbes Jahr oder länger braucht?

Eine große Gefahr besteht darin, dass die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen zu noch mehr Bürokratie führt. Denn bürokratische Prozesse werden dann für den Staat billiger und man kann noch mehr von ihnen mit dem vorhandenen Personal erledigen. (Dabei bliebe natürlich unberücksichtigt, dass die Kosten auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger dennoch wachsen.) Die Digitalisierung muss vielmehr dazu genutzt werden, dass die bereits vorhandenen Verwaltungsaufgaben mit weniger Personal absolviert werden können und für die Bürgerinnen und Bürger einfacher sowie transparenter werden. Dass Deutschland hier erheblichen Nachholbedarf hat, zeigt exemplarisch der EU Digital Economy and Society Index (DESI, vgl. Abb. 4). Hier liegt Deutschland im EU-weiten Vergleich auf dem vorletzten Platz knapp vor Rumänien.

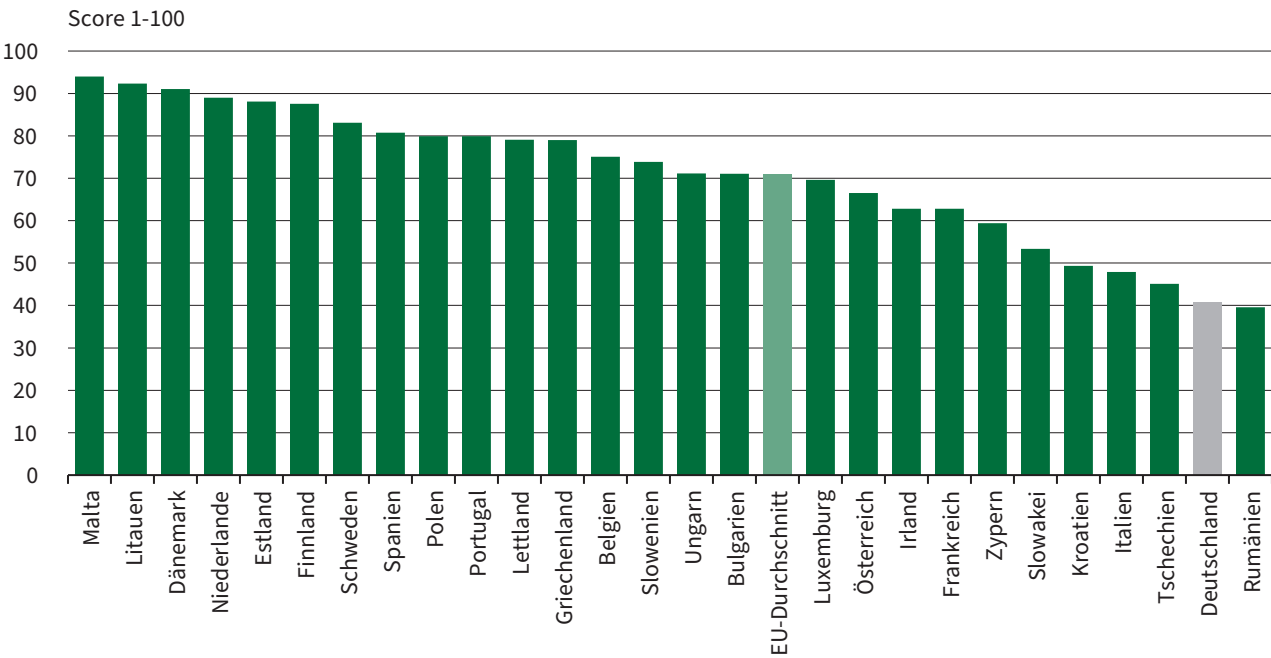
Vorausgefüllte Formulare, wie sie im DESI erfasst werden, sind sicher nicht die einzige oder gar die wichtigste Dimension der Verwaltungsvereinfachung. Dass dringender Handlungsbedarf besteht, verdeutlicht aber eine umfangreiche Außen-sicht. Für den Expat Insider Report (<https://www.internations.org/expat-insider/2024/>) werden weltweit zugewanderte Fachkräfte zu allen möglichen Dimensionen des Lebens im Zuwanderungsland befragt. Deutschland schneidet insgesamt nicht gut ab, aber gerade bei den Fragen zu den Startbedingungen sieht es katastrophal aus. Bei den Fragen danach, wie einfach es ist, im neuen Land anzukommen („ease of settling in“) landet Deutschland auf dem 51. Platz von 53 Ländern. Und beim digitalen Leben („digital life“), wozu auch die Kommunikation mit Behörden gehört, landen wir auf dem letzten, dem 53. Platz. Die politischen Beschwörungsformeln, dass die Fachkräfteknappheit sich zum Teil durch qualifizierte Zuwanderung lösen lässt, klingen angesichts dieser – sich im Zeitablauf überdies verschlechternden – Befunde eher wie Wunschdenken. Wenn es gelingt, die Behörden durch die Digitalisierung zugleich demografiefester und zugänglicher zu gestalten, wäre auch für das Ziel eines qualifizierten Arbeitsangebots aus dem internationalen Raum viel gewonnen.

SCHLUSS

Der demografische Wandel stellt den öffentlichen Sektor vor immense Herausforderungen, doch er kann zugleich ein Impulsgeber für Reformen und Effizienzsteigerungen sein. Not-

Abb. 4

EU Digital Economy and Society Index (DESI) 2024



Anmerkung: Umfang der Daten, die in Online-Formularen der öffentlichen Verwaltung in einem Land vorausgefüllt sind, 2023. Die folgenden Lebensereignisse werden berücksichtigt: Regelmäßiger Geschäftsbetrieb und Unternehmensgründung, Umzug, Besitz und Führen eines Autos, Einleitung eines Verfahrens mit geringem Streitwert, Familie, Beruf und Studium.

Quelle: EU Digital Economy and Society Index (DESI) (2024).

© ifo Institut

wendig ist eine Neuausrichtung der Demografiestrategien, die sich bislang zu sehr auf die Personalgewinnung für den öffentlichen Sektor konzentriert haben. Stattdessen muss auch der Staat lernen, mit weniger Personal auszukommen. Nur durch eine strategische Priorisierung und die konsequente Nutzung technologischer Möglichkeiten kann der öffentliche Sektor mit begrenztem Personal bestehen und seinen Aufgaben gerecht werden.

LITERATUR

Baumol, W. J. (1967), „Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis“, American Economic Review 57, S. 415-426.

European Commission (Hrsg.) (2024), EU Digital Economy and Society Index (DESI), Download unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2024), Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2022), Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 2 (G2L2W2), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie / 14 / 6, Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes, Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge und nachfolgende Statistik.

Statistisches Landesamt Sachsen (Hrsg.) (2022), Personal im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen, Kamenz.

- 1 Bei starkem realem Wirtschaftswachstum könnten die Steuereinnahmen trotz abnehmender Bevölkerung zunehmen. Allerdings fallen die Schätzungen für das Potenzialwachstum in Deutschland für die nächsten Jahre eher gering aus. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024, Zi. 77) schätzt, dass das Wachstum des Produktionspotenzials bis 2029 nur zwischen 0,3% bis 0,5% pro Jahr beträgt.