

Ragnitz, Joachim

Article

Personalbestand im öffentlichen Dienst der Bundesländer: Anpassungen erforderlich und auch möglich

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2025) : Personalbestand im öffentlichen Dienst der Bundesländer: Anpassungen erforderlich und auch möglich, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 32, Iss. 2, pp. 3-8

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/316373>

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.

Joachim Ragnitz*

Personalbestand im öffentlichen Dienst der Bundesländer: Anpassungen erforderlich und auch möglich

Die ostdeutschen Flächenländer und ihre Kommunen leisten sich im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern verhältnismäßig viel Personal und müssen hierfür naturgemäß dann auch höhere Mittel bereitstellen. Man darf den Personalbereich bei den zu erwartenden Einsparungen im öffentlichen Budget daher nicht leichtfertig ausklammern. Ein „Benchmarking“ durch Vergleich mit anderen Ländern kann helfen, Einsparpotenziale zu identifizieren.

Einer der gewichtigsten Ausgabenposten in den öffentlichen Haushalten von Ländern und Kommunen sind die Ausgaben für aktives Personal. Angesichts zunehmender Einsparzwänge auf allen föderalen Ebenen wird man also auch überlegen müssen, inwieweit hier Anpassungen möglich sind – zumal mit rückläufigen Bevölkerungszahlen in der Tendenz auch immer weniger Bedienstete nötig sein werden, um die staatlichen Aufgaben zu erfüllen. Zudem stehen Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst im Wettbewerb um knapper werdende Arbeitskräfte. Personen, die in der öffentlichen Verwaltung tätig sind, fehlen im Zweifel im Wirtschaftssektor. Es lohnt daher ein Blick auf die Personalausgaben bzw. Personalbestände im öffentlichen Dienst der einzelnen Bundesländer.

METHODISCHE VORÜBERLEGUNGEN

Ländervergleiche werden erschwert dadurch, dass die Organisation der öffentlichen Verwaltung prinzipiell durch jedes Land eigenständig festgelegt werden kann. Es gibt deswegen institutionelle Unterschiede, die bei derartigen Vergleichen berücksichtigt werden müssen.¹

Unterschiede gibt es zunächst im **Kommunalisierungsgrad**, also dem Anteil der gesamtstaatlichen Aufgaben (und damit auch der Ausgaben), die durch den Landesgesetzgeber an die kommunale Ebene (Gemeinden/Landkreise) übertragen wurde. Dieser ist typischerweise in kleineren Ländern niedriger als in einwohner- oder flächenmäßig größeren Ländern, da gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Bereitstellung öffentlicher Leistungen möglichst nah „am Bürger“ erfolgen sollte. Auch Länder, die aufgrund von Gebietsreformen der Vergangenheit weniger Landkreise bzw. weniger Gemeinden aufweisen, haben häufig einen eher niedrigen Kommunalisierungsgrad. In der Folge entfallen in den ostdeutschen Flächenländern nur knapp 51% der gesamten laufenden Ausgaben (Stand 2023) auf die kommunale Ebene, während es in den westdeutschen Flächenländern mehr als 54% sind. Auch beim Personalbestand weisen die ostdeutschen Flächenländer einen geringeren Kommunalisierungsgrad auf als die westdeutschen Flächenländer (40,9% zu 43,5%).

Mit Blick auf die Ausgaben für aktives Personal ist überdies zu beachten, dass die Länder einen unterschiedlichen Grad an **Verbeamtungen** aufweisen. Beamte sind aus haushalterischer Sicht auf kurze Sicht günstiger, da keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen und versicherungsmathematisch korrekte Pensionsrückstellungen in den meisten Bundesländern nicht gebildet werden. Vor allem die ostdeutschen Flächenländer waren bei der Verbeamtung in der Vergangenheit zurückhaltend; hier sind lediglich 41,4% des Landespersonals verbeamtet (Kommunen: 5,0%). In den westdeutschen Flächenländern liegt der Beamtenanteil hingegen bei 56,7% (Landesebene) bzw. 11,9% (kommunale Ebene). Der Kostenvorteil von Beamten verkehrt sich allerdings in sein Gegenteil, wenn auch die langfristig anfallenden Versorgungsleistungen berücksichtigt werden, da diese dann aus dem jeweiligen Steueraufkommen zu leisten sind. Diese belaufen sich schon heute in den westdeutschen Flächenländern je Einwohner gerechnet auf rund das Dreifache des entsprechenden Wertes in den ostdeutschen Ländern, mit künftig deutlich steigender Tendenz.

Ein dritter Unterschied liegt schließlich in der **Struktur des öffentlichen Dienstes** in den einzelnen Bundesländern. In vielen Ländern, aber eben nicht überall, wurden nämlich Bereiche wie Hochschulen, Krankenhäuser oder auch Kultureinrichtungen aus dem Kernhaushalt ausgegliedert, mit der Konsequenz, dass die Finanzierung dieser Bereiche nun durch Zuweisungen erfolgt, für deren Verwendung die jeweiligen Einrichtungen („Extrahaushalte“) eigenständige Verantwortung tragen. Insofern ist es nicht statthaft, zum Vergleich der Personalausgaben zwischen den Ländern nur die direkt dafür ausgewiesenen Posten im Kernhaushalt zu betrachten. Hier wird deshalb so vorgegangen, dass Kern- und Extrahaushalte gemeinsam betrachtet werden.

Selbst dann kann es aber zu Schwierigkeiten bei Ländervergleichen kommen, da Extrahaushalte (insbesondere die Hochschulen sowie der Krankenhaussektor) häufig zusätzlich über eigene Einnahmen verfügen (z. B. Drittmittelinnahmen

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

für Forschungsaufgaben, Vergütungen der Krankenkassen), mit denen ein Teil der Personalkosten abgedeckt wird. Die verfügbaren Statistiken erlauben es aber nicht, den Anteil des drittmittelfinanzierten Personals zu ermitteln. Bei der Interpretation der Angaben ist daher auch auf diese Einschränkung zu achten.

Denkbar ist letztlich auch, dass sich der **Umfang der Aufgaben** in den einzelnen Ländern unterscheidet – so haben Bundesländer mit einem höheren Anteil an Empfängern staatlicher Sozialleistungen wohl auch objektiv gesehen einen höheren Personalbedarf in diesem Bereich als Länder mit einer geringeren Zahl an Sozialleistungsberechtigten; strukturschwache Länder haben möglicherweise einen höheren Bedarf an Personal für Wirtschaftsfördermaßnahmen, und Länder mit einem hohen Anteil an schulpflichtigen Kindern dürften einen höheren Bedarf an Lehrpersonal aufweisen. Vor allem Personalstandsvergleiche auf der Ebene einzelner Aufgabenbereiche werden hierdurch erschwert. Auch steht es den Ländern natürlich frei, eigene politische Schwerpunkte zu setzen, die sich dann auch in Personalausgaben und -bestand niederschlagen. Allerdings werden derartige „Sonderbedarfe“ durch den Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern, der im Ergebnis zu einem erheblichen Teil die Ausstattung der Länder und ihrer Gemeinden mit öffentlichen Mitteln determiniert, gerade nicht berücksichtigt – hier gilt ausschließlich die (gewichtete) Einwohnerzahl als bedarfsbestimmendes Kriterium, und lediglich bei den ergänzenden Zahlungen des Bundes gibt es mit den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG zusätzliche Bedarfskriterien (u. a. überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung für kleinere Bundesländer sowie zusätzliche Belastungen aufgrund hoher struktureller Arbeitslosigkeit für die ostdeutschen Bundesländer). Hohe Personalausgaben aufgrund besonderer Aufgabenbelastungen sind daher zumindest in den finanzschwächeren Ländern grundsätzlich durch niedrigere Ausgaben in anderen Bereichen staatlichen Handelns auszugleichen.

PERSONALAUSGABEN UND PERSONALBESTÄNDE: DAS EMPIRISCHE BILD

Betrachtet man zunächst die staatlichen Ausgaben für aktives Personal in den einzelnen Ländern (Kern- und Extrahaushalte zusammengefasst), so fällt auf, dass diese, je Einwohner gerechnet, in den ostdeutschen Flächenländern zusammengekommen um fast 9% höher sind als in den westdeutschen Flächenländern (vgl. Tab. 1). Getrieben wird dies vor allem durch höhere Personalausgaben auf der Landesebene (+11,8%), aber auch die kommunalen Personalausgaben sind hier (trotz des niedrigeren Kommunalisierungsgrades bei den laufenden Ausgaben insgesamt) um rund 5% höher als im Westen. Insbesondere Sachsen und Brandenburg stechen im Osten mit rund 10% höheren Personalausgaben je Einwohner hervor, während Mecklenburg-Vorpommern als einziges ostdeutsches Land sogar leicht unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegt. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil die laufenden Pro-Kopf-Einnahmen der Ost-Länder (inklusive ihrer Kommunen), aus denen die Personalausgaben zu leisten sind, im Schnitt nur bei 96,8% des Niveaus der westdeutschen Flächenländer liegen. Dementsprechend liegt der Anteil der Ausgaben für

aktives Personal an den laufenden Einnahmen insgesamt im Osten mit 34,2% um fast vier Prozentpunkte höher als im Westen (30,4%).

Die Finanzstatistik erlaubt es nicht, die höheren Personalauswendungen einzelnen Aufgabenbereichen zuzuordnen.² Ergänzend wird deshalb auch die Personalstandstatistik herangezogen. Hierin sind Angaben zu den Beschäftigten im öffentlichen Dienst enthalten, wozu das Personal in Kern- und Extrahaushalten gehört, soweit letztere in öffentlich-rechtlicher Rechtsform geführt werden. Ausgewertet werden dabei Angaben zu den Vollzeitäquivalenten (VZÄ), da nur diese einen Vergleich zwischen den Ländern erlauben.

Auch der Personalbestand im öffentlichen Dienst liegt in Ostdeutschland (gemessen an der Zahl der Einwohner) höher als in den westdeutschen Flächenländern, allerdings lediglich um 2,8%, also deutlich weniger als bei den Personalausgaben (vgl. Tab. 2). Grund für diese Diskrepanz dürfte im Wesentlichen der geringere Verbeamtungsgrad in den ostdeutschen Ländern sein. Auffällig ist dabei, dass auf der Landesebene im Osten je Einwohner gerechnet 7,4% mehr Personal beschäftigt ist als im Westen, während es auf der kommunalen Ebene 3,2% weniger sind. Dies korrespondiert mit dem geringeren Kommunalisierungsgrad in den ostdeutschen Ländern, der dazu führt, dass hier weniger Personal in den Kommunen benötigt wird. Bei gemeinsamer Betrachtung beider Ebenen weist Sachsen-Anhalt den höchsten Personalbestand (47,2 VZÄ je 1000 Einwohner) auf und liegt damit sogar an der Spitze aller Flächenländer.

Nachfolgend sind ergänzend die Personalbestände in den einzelnen Aufgabenbereichen aufgeführt (getrennt nach Landes- und kommunaler Ebene, da diese nicht deckungsgleich abgegrenzt werden). Allerdings ist dabei zu beachten, dass die einzelnen Länder ihr Personal nicht immer gleichartig den verschiedenen Aufgabenbereichen zuordnen, so dass die einzelnen Unterpositionen zum Teil nicht miteinander vergleichbar sind; dies trifft insbesondere auf die „kleinen“ Aufgabenbereiche (2-7) zu, die deshalb hier nur zusammengefasst werden. Zudem ist, wie bereits angesprochen, das Personal in Hochschulen sowie im Gesundheitsbereich (Krankenhäuser) zu einem erheblichen Teil drittmittelfinanziert, so dass aus hohen Personalbeständen in diesen Bereichen nicht ohne Weiteres auch auf eine höhere Kostenbelastung für die Landes- und Kommunalhaushalte geschlossen werden kann.

Es zeigt sich, dass die vergleichsweise hohen Personalbestände der ostdeutschen Flächenländer auf der Landesebene vor allem aus den Bereichen Politische Führung und innere Verwaltung sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung (i. e. L. Polizei) herrühren (vgl. Tab. 3). Dies gilt nicht nur beim Vergleich mit den Flächenländern insgesamt, sondern mehr noch beim Vergleich mit dem Bundesland mit dem geringsten Personaleinsatz in diesen Bereichen (Nordrhein-Westfalen bzw. Baden-Württemberg). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass „große“ Länder typischerweise im Verwaltungsdienst auch weniger Personal je Einwohner benötigen dürften bzw. dass in den größeren Flächenländern tendenziell mehr Personal zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit erforderlich ist. Insoweit wäre es voreilig, ohne nähere Analyse der Ursachen für hohe Personalbestände in den ostdeutschen Ländern hier unmittelbar auch ein entsprechendes Einsparpotenzial zu vermuten. Ebenso können auch hierbei Unterschiede im

Tab. 1**Ausgaben für aktives Personal** (in Euro je Einwohner, 2023)

	Zusammen	Darunter		Nachrichtlich: Flächenländer bzw. Stadtstaaten=100
		Land	Kommunen	
Flächenländer	2526	1431	1095	100,0
Baden-Württemberg	2524	1358	1165	99,9
Bayern	2394	1394	1000	94,8
Brandenburg	2760	1500	1260	109,3
Hessen	2799	1587	1212	110,8
Mecklenburg-Vorpommern	2509	1567	942	99,3
Niedersachsen	2414	1404	1010	95,6
Nordrhein-Westfalen	2517	1375	1141	99,6
Rheinland-Pfalz	2395	1412	983	94,8
Saarland	2499	1493	1006	98,9
Sachsen	2792	1638	1154	110,5
Sachsen-Anhalt	2656	1449	1207	105,2
Schleswig-Holstein	2311	1362	950	91,5
Thüringen	2711	1647	1064	107,3
Nachrichtlich:				
Durchschnitt Flächenländer West	2490	1404	1086	98,6
Durchschnitt Flächenländer Ost	2712	1570	1142	107,3
Stadtstaaten	3098	3098	.	100,0
Berlin	3004	3004	.	97,0
Bremen	3240	3240	.	104,6
Hamburg	3233	3233	.	104,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 2**Personalbestände** (Vollzeitäquivalente, je 1000 Einwohner, 2023)

	Zusammen	Darunter		Nachrichtlich: Flächenländer bzw. Stadtstaaten=100
		Land	Kommunen	
Flächenländer	44,0	25,1	19,0	100,0
Baden-Württemberg	45,6	25,6	19,9	103,5
Bayern	45,7	24,7	21,0	103,7
Brandenburg	42,6	23,0	19,6	96,8
Hessen	43,3	25,4	18,0	98,5
Mecklenburg-Vorpommern	44,3	28,0	16,4	100,7
Niedersachsen	41,3	24,2	17,1	93,8
Nordrhein-Westfalen	42,8	23,9	19,0	97,3
Rheinland-Pfalz	43,4	25,1	18,3	98,6
Saarland	44,8	28,2	16,6	101,7
Sachsen	45,6	27,5	18,2	103,6
Sachsen-Anhalt	47,2	26,9	20,2	107,1
Schleswig-Holstein	43,2	26,0	17,2	98,1
Thüringen	45,4	28,0	17,3	103,1
Nachrichtlich:				
Durchschnitt Flächenländer West	43,8	24,8	19,1	99,5
Durchschnitt Flächenländer Ost	45,1	26,6	18,4	102,4
Stadtstaaten	52,3	52,3	.	100,0
Berlin	54,3	54,3	.	103,8
Bremen	49,7	49,7	.	95,0
Hamburg	49,3	49,3	.	94,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Kommunalisierungsgrad zwischen den Ländern eine Rolle spielen, insbesondere im Bereich Politische Führung/Innere Verwaltung.

Etwas höher als in den westdeutschen Flächenländern ist auch der Personaleinsatz im Schulbereich, wenn man diesen auf die Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen bezieht. Das ist aber ausschließlich auf Thüringen zurückzuführen; in den anderen ostdeutschen Flächenländern sind diesbezüglich keine Auffälligkeiten zu erkennen. Allerdings muss man berücksichtigen, dass die Zahl der schulpflichtigen Kinder in den kommenden Jahren wegen der niedrigen Geburtenzahlen in Ostdeutschland deutlich zurückgehen dürfte, so dass man die gegenwärtigen Personalbestände in diesem Bereich tendenziell reduzieren muss.³

Auch auf der kommunalen Ebene ist der höhere Personalbestand (je Einwohner gerechnet) in den ostdeutschen Flächenländern primär durch den Bereich Innere Verwaltung bedingt – wofür es angesichts des geringeren Kommunalisierungsgrades keinen rechten Grund gibt (vgl. Tab. 4). Hier bestehen offenkundig Einsparmöglichkeiten, ohne dass sich diese ohne nähere Kenntnis der Verhältnisse vor Ort genauer quantifizieren ließen. Etwas höher als im Westen sind überdies die Personalbestände im Bereich Kindertagesstätten, was aber vor allem den traditionell besseren Ausstattungsgrad der Kommunen in Ostdeutschland mit derartigen Einrichtungen widerspiegelt. Auch hier gilt, dass vor dem Hintergrund der erwarteten Entwicklung der Kinderzahlen fraglich erscheinen muss, ob hier nicht in absehbarer Zeit Anpassungen erforderlich sein werden.

Tab. 3

Personalbestand (Vollzeitäquivalente, je 1000 Einwohner nach ausgewählten Aufgabenbereichen im Landesbereich, 2023)

Aufgabenbereich ^a	Allgemeine Dienste (0) Darunter:	Politische Führung und zentrale Verwaltung (01)	Öffentliche Sicherheit und Ordnung (04)	Rechtsschutz (05)	Finanzverwaltung (06)	Bildungswesen, Wissen- schaft, Forschung, Kultur (1) Darunter:	Allgemeinbildende und berufliche Schulen (11/12)	Nachrichtlich: je 1000 Schüler	Hochschulen (13)	Sonstiges (2-7)
Flächenländer	8,1	1,2	3,1	1,9	1,5	15,4	8,8	67,1	5,8	1,6
Baden-Württemberg	7,1	1,1	2,8	1,5	1,4	16,9	9,0	66,9	6,7	1,7
Bayern	8,2	1,7	3,1	1,8	1,6	14,5	7,8	62,7	6,1	2,0
Brandenburg	8,9	1,5	3,5	2,0	1,4	11,7	8,2	66,9	2,4	2,3
Hessen	8,4	1,5	2,9	2,2	1,6	15,5	8,8	66,2	5,3	1,5
Mecklenburg-Vorpommern	9,6	2,1	3,8	2,0	1,7	15,8	7,9	64,9	7,2	2,5
Niedersachsen	7,4	0,9	3,1	1,9	1,4	15,2	9,5	69,6	4,7	1,6
Nordrhein-Westfalen	7,7	0,7	3,0	2,1	1,5	15,5	9,3	67,3	6,1	0,7
Rheinland-Pfalz	7,9	1,0	3,1	1,9	1,6	14,1	9,1	70,7	4,3	3,1
Saarland	9,1	2,3	3,2	1,9	1,4	17,3	8,1	64,8	8,6	1,9
Sachsen	9,1	1,6	3,7	2,0	1,5	16,4	8,2	64,4	7,3	2,0
Sachsen-Anhalt	9,5	2,1	3,8	2,0	1,4	15,1	8,3	70,9	5,7	2,3
Schleswig-Holstein	9,6	1,0	3,0	1,9	1,4	14,9	8,9	68,3	5,3	1,5
Thüringen	8,9	2,0	3,5	1,9	1,6	16,6	9,8	80,8	6,0	2,5
Nachrichtlich:										
Durchschnitt Flächenländer West	7,8	1,1	3,0	1,9	1,5	15,4	8,8	66,8	5,9	1,5
Durchschnitt Flächenländer Ost	9,2	1,8	3,7	2,0	1,5	15,2	8,5	68,8	5,8	2,3
Stadtstaaten	18,6	4,2	8,9	2,9	1,9	22,7	11,0	83,5	8,7	11,0
Berlin	18,2	3,4	9,6	3,0	2,0	23,0	11,5	90,8	9,0	13,1
Bremen	19,9	6,2	8,0	2,3	1,2	20,9	11,6	82,2	5,7	9,2
Hamburg	19,0	5,0	7,8	2,8	2,1	22,9	9,8	70,8	9,3	7,5

^a Zahlen in Klammern: Aufgabenbereich nach Haushaltssystematik 2012.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 4

Personalbestand (Vollzeitäquivalente, je 1 000 Einwohner nach ausgewählten Aufgabenbereichen im Kommunalen Bereich, 2023)

Aufgabenbereich ^a	Zentrale Verwaltung (1) Darunter:	Innere Verwaltung (11)	Sicherheit und Ordnung (12)	Schuler und Kultur (2) Darunter:	Schulträgeraufgaben (21-24)	Nachrichtlich: je 1 000 Schüler	Kultur und Wissenschaft (25-29)	Soziales und Jugend (3) Darunter:	Tageseinrichtungen für Kinder (365)	Gesundheit und Sport (4) Darunter:	Krankenhäuser (411)	Gestaltung der Umwelt (5)
Flächenländer	6,0	3,8	1,8	1,8	1,0	7,7	0,5	5,2	2,7	2,0	1,4	4,0
Baden-Württemberg	6,6	4,7	1,5	2,1	1,2	8,9	0,6	6,1	3,8	1,7	1,2	3,5
Bayern	4,6	2,8	1,3	2,2	1,4	10,9	0,5	4,4	2,2	4,7	4,1	5,0
Brandenburg	7,1	4,7	1,9	1,6	0,9	6,9	0,5	7,1	4,8	0,5	0,0	3,4
Hessen	5,5	3,4	1,8	1,4	0,9	6,5	0,4	6,4	3,4	0,7	0,1	4,0
Mecklenburg-Vorpommern	7,2	4,8	2,0	1,4	0,7	5,5	0,6	2,9	1,0	1,2	0,8	3,7
Niedersachsen	5,4	3,6	1,6	1,5	1,1	7,9	0,4	5,0	2,5	1,1	0,5	4,1
Nordrhein-Westfalen	6,9	3,8	2,5	1,7	0,9	6,2	0,6	4,7	1,7	1,9	1,4	3,7
Rheinland-Pfalz	5,9	4,0	1,6	1,7	1,0	7,8	0,6	5,9	3,9	1,1	0,7	3,8
Saarland	4,8	3,2	1,4	1,2	0,9	7,3	0,3	4,6	2,2	0,6	0,0	5,3
Sachsen	6,0	4,0	1,8	1,8	0,7	5,2	0,6	5,8	2,9	1,5	1,0	3,1
Sachsen-Anhalt	7,0	4,6	2,1	1,7	0,7	5,9	0,6	6,6	3,4	1,3	0,8	3,6
Schleswig-Holstein	5,7	3,8	1,8	1,9	1,0	8,0	0,3	4,3	1,9	1,1	0,5	4,2
Thüringen	5,1	3,3	1,7	1,9	0,9	7,4	0,6	4,6	2,6	0,7	0,0	5,1
Nachrichtlich:												
Durchschnitt Flächenländer West	5,9	5,9	1,8	1,8	1,1	8,0	0,5	5,1	2,6	2,1	1,6	4,1
Durchschnitt Flächenländer Ost	6,4	6,4	1,9	1,7	0,7	6,1	0,6	5,6	3,1	1,1	0,6	3,7

^a Zahlen in Klammern: Kommunalen Aufgabenbereich nach IMK-Produktrahmen 2003.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Vereinfacht lässt sich das Einsparpotenzial beim öffentlichen Personal durch Vergleich der Personalbestände im Durchschnitt aller Flächenländer bzw. Vergleich mit dem Bundesland mit der geringsten Personalausstattung ermitteln. Im ersten Fall würden sich in den Ländern und Kommunen der ostdeutschen Flächenländer Einsparpotenziale von ungefähr 13 000 öffentlichen Bediensteten ergeben (konstruktionsgemäß könnten die westdeutschen Flächenländer entsprechend mehr Personal einstellen), im zweiten Fall (Orientierung an Niedersachsen bzw. Hamburg) könnten hingegen rechnerisch sogar 230 000 Beschäftigte in Gesamtdeutschland eingespart werden, davon 20% in den ostdeutschen Flächenländern. In Summe beläuft sich dieses rechnerische Einsparpotenzial damit auf mehr als 6% aller Beschäftigten von Ländern und Kommunen (vgl. Tab. 5). Deutlich höhere Werte ergeben sich dabei für einige ostdeutsche Länder (Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen), das Saarland sowie für Bayern und Baden-Würt-

temberg. Bei letzteren ist allerdings aufgrund der günstigen Finanzlage der Konsolidierungsdruck längst nicht so hoch wie in den finanzschwächeren Ländern. Eine vorausschauende Personalpolitik im öffentlichen Sektor hat überdies auch die künftige Einwohnerentwicklung zu berücksichtigen, da neu eingestelltes Personal heute im Zweifel über mehrere Jahrzehnte im Bestand verbleiben wird.

FAZIT

Die ostdeutschen Flächenländer und ihre Kommunen leisten sich im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern verhältnismäßig viel Personal und müssen hierfür naturgemäß auch höhere Mittel bereitstellen (gleiches gilt für Berlin im Vergleich mit den westdeutschen Stadtstaaten). Ein „Benchmarking“ durch Vergleich mit anderen Ländern kann helfen, Einsparpotenziale zu identifizieren – auch wenn sich die Auf-

Tab. 5**Rechnerische Möglichkeiten^a zur Reduktion der Personalbestände**

(Land und Kommunen, in % aller Beschäftigten, Vollzeitäquivalente, im öffentlichen Dienst, 2023)

Flächenländer	6,2
Baden-Württemberg	9,4
Bayern	9,6
Brandenburg	3,1
Hessen	4,7
Mecklenburg-Vorpommern	6,8
Niedersachsen	0,0
Nordrhein-Westfalen	3,6
Rheinland-Pfalz	4,8
Saarland	7,8
Sachsen	9,5
Sachsen-Anhalt	12,5
Schleswig-Holstein	4,4
Thüringen	9,0
Nachrichtlich:	
Durchschnitt Flächenländer West	5,8
Durchschnitt Flächenländer Ost	8,4
Stadtstaaten	5,7
Berlin	9,1
Bremen	0,7
Hamburg	0,0

^a Als „Benchmark“ wird jeweils das Flächenland bzw. der Stadtstaat mit dem niedrigsten Personalbestand je 1000 Einwohner herangezogen (Niedersachsen bzw. Hamburg).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gabenbelastungen zwischen den Ländern unterscheiden können. Derartige Sonderbedarfe werden allerdings im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht berücksichtigt (was man kritisieren kann), so dass unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen überhöhte Personalausgaben nur durch Einsparungen in anderen relevanten Bereichen finanziert werden können. Das trifft dann in Anbetracht eines hohen Anteils an gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben auf der Landesebene vor allem Fördermittel und Investitionen, auf der kommunalen Ebene die sogenannten „freiwilligen“ Aufgaben (wie Kultur oder Jugendarbeit). Man darf den Personalbereich bei den zu erwartenden Einsparungen im öffentlichen Budget daher nicht leichtfertig ausklammern – zumal Personal, das im öffentlichen Sektor gebunden ist, nicht für wertschöpfungsschaffende Tätigkeiten in der Privatwirtschaft zur Verfügung steht.⁴

LITERATUR

Ragnitz, J. (2024), „Zahl der Geburten in Deutschland nimmt drastisch ab“, ifo Dresden berichtet 31 (05), S. 3-7.

Ragnitz, J. und D. Bauer (2020), „Möglichkeiten und Grenzen des aufgabenbezogenen Benchmarkings von Personalbeständen auf Landesebene, Gutachten im Auftrag der sächsischen Staatskanzlei“, in: Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II) (Hrsg.), Ergebnisbericht, Dresden.

Thum, M. (2025), „Verschläft der öffentliche Sektor die Anpassung an den demografischen Wandel?“, ifo Dresden berichtet 32 (01), S. 3-7.

1 Vgl. hierzu auch Ragnitz und Bauer (2020).

2 Dies geschieht lediglich in der Rechnungsstatistik der öffentlichen Haushalte, die bisher aber nur bis zum Jahr 2019 vorliegt.

3 Vgl. Ragnitz (2024).

4 Vgl. Thum (2025).