

Stellenmehrung in der Bundesverwaltung

2017–2024



Es braucht strategischen Abbau, nicht blindes Wachstum

Die Bundesverwaltung wächst. Es gibt immer mehr Beamtenstellen, immer mehr Personalkosten. Und das in einer Zeit knapper Haushaltsmittel und eines allgemeinen Fach- und Arbeitskräftemangels, der inzwischen private Unternehmen in ihrer Existenz gefährdet. Privatunternehmen sind daher bestrebt, effizienter zu werden, um mit der gleichen Personalstärke oder gar sinkender Stellenzahl die gleichen oder bessere Leistungen zu erbringen. Nicht so der Bund: Hier geht es nach dem Motto: Darf's ein bisschen mehr sein? Dies ist unabhängig von der Parteifarbe des zuständigen Ministers oder der Ministerin: Der Stellenaufwuchs läuft seit Jahren – zu Zeiten der Großen Koalition, unter der Ampel auch, parteiübergreifend.

Dabei verursacht zusätzliches Personal beim Bund nicht nur Kosten für den Steuerzahler und nimmt qualifizierte Fachkräfte vom Arbeitsmarkt, die in der Wirtschaft dringend gesucht werden. Zusätzliches Personal dürfte auch Treiber für mehr Regulierung und mehr Bürokratie sein. Alleine schon deshalb sollte die Politik gegensteuern. Prioritätensetzung darf nicht heißen: Die Projekte der Vorgänger werden beibehalten und neue draufgesattelt. Prioritätensetzung muss heißen: Was unter neuer Leitung nicht mehr zur Priorität gehört, muss ersetzt werden durch die neuen Schwerpunkte, aber eben nicht durch zusätzliches Personal, sondern durch Versetzung und Neuausrichtung des bestehenden Personals. Die zusätzlich aufgebauten Stellen während und wegen der Corona-Krise wurden weitgehend beibehalten als die Krise vorbei war.

Dabei ist die Stellenmehrung vor allem mit Beamten noch aus anderen Gründen problematisch: Sie erhöht die Kosten für die Altersversorgung, aber verlagert diese in die Zukunft, da die Rückstellungen für die Beamtenpensionen nicht vollständig die künftigen Kosten decken. Das mag für den aktuellen Haushaltsgesetzgeber angenehm sein, ist aber letztlich eine implizite Staatsverschuldung.

Ziel muss es also sein, die Zahl der Stellen in der Bundesverwaltung wieder deutlich zu senken. Dabei ist Sicherheitspersonal (Bundeswehr, Polizei, Verfassungsschutz etc.) ausdrücklich ausgenommen. Der Stellenabbau sollte sich auf reine Verwaltungstätigkeiten beschränken und findet dort genug Angriffsfläche. Damit der notwendige Kompetenzzufluss weiter gewährleistet ist und die Verwaltung nicht erstarrt und überaltert, sollte es nach wie vor möglich sein, neue Beschäftigte einzustellen, allerdings in Anlehnung an die Forderung zur Deregulierung: one-in-two-out. Also bevor ein Beschäftigter neu eingestellt wird, müssen erst zwei andere Stelleninhaber ausscheiden. Auch ist es

nicht einzusehen, dass für rein verwaltungstechnische Fragen unbedingt Beamte eingestellt werden müssen. Besser wären Angestellte, die schon aufgrund der Vertragsgestaltung leichter in die Privatwirtschaft wechseln könnten, wenn ihr Themenbereich politisch nicht mehr gewollt ist. Der goldene Käfig des Beamtentums entwickelt sich zunehmend gegen die Interessen des Dienstgebers, aber eben auch gegen die Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten der Beamten selbst.

Mit dieser Studie wollen wir darstellen, wie stark und schnell sich der Personalbestand des Bundes vergrößert hat, welche Ministerien bzw. Behörden dort besonders herausstechen und wie sich die Personalkosten entwickelt haben. Diese Studie ist die aktuellste Analyse zur Personalausstattung der Bundesverwaltung. Sie berücksichtigt vollständig die finale Fassung des Bundeshaushalts 2024.

Dazu und zu anderen Themen der Überbürokratisierung und Regulierung hat die INSM verschiedenen Studien veröffentlicht und Positionen herausgegeben, die Sie unter [insm.de/buerokratieabbau](https://www.insm.de/buerokratieabbau) finden.

Thorsten Alsleben
Geschäftsführer INSM

Berlin, Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Bundesverwaltung gesamt	4
1.1 Stellenmehrung gesamt	4
1.2 Personalkostenmehrung gesamt	5
1.3 Personalstellenmehrung gesamt nach Besoldungsgruppen	6
2. Bundesverwaltung nach Einzelplänen	6
2.1 Stellenmehrung nach Einzelplänen	6
2.2 Personalkostenmehrung nach Einzelplänen	8
3. Die Bundesministerien	9
3.1 Stellenmehrung der Bundesministerien im Vergleich	9
3.2 Personalkostenmehrung der Bundesministerien im Vergleich	10
4. Stellenmehrung unter der Ampel-Regierung	11
5. Fazit und Handlungsempfehlungen.	13
Anlage Einzelpläne und Ressorts	14
Impressum.	15

1. Bundesverwaltung gesamt

Vorbemerkungen:

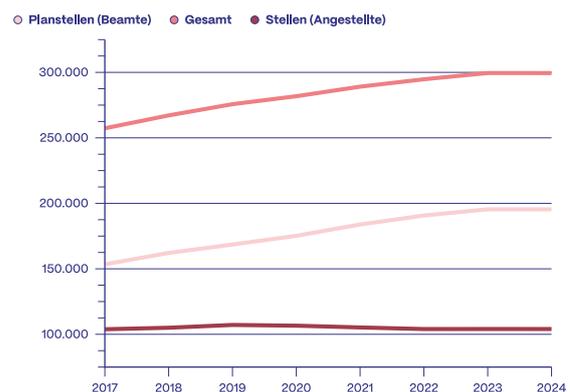
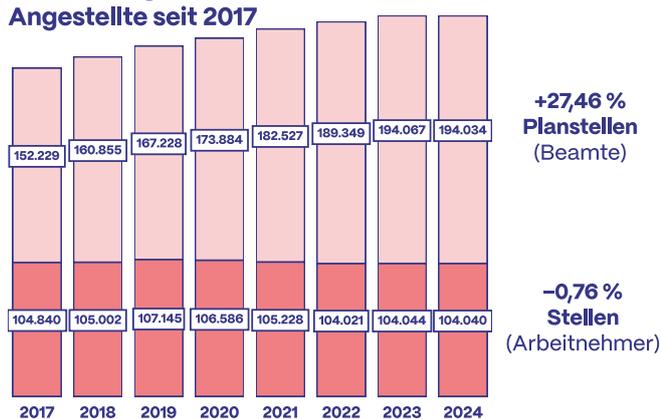
Über den Bundeshaushalt beschließt der Haushaltsgesetzgeber ebenso über den Personalhaushalt. Dabei ist grundsätzlich zwischen Planstellen und Stellen zu unterscheiden. Planstellen umfassen ein Beamtenverhältnis, Stellen dagegen ein Angestelltenverhältnis. Zur Vereinfachung wird jedoch der Oberbegriff der Stellen bzw. der Stellenmehrung verwendet. Eine entsprechende Gesamtbetrachtung sowie die Einzelbetrachtung von Planstellen und Stellen ist entsprechend gekennzeichnet. Alle folgenden Ausführungen und Darstellungen umfassen die Planstellen und Stellen ohne Leerstellen. Ebenso werden Richter, Professoren und Soldaten aufgrund ihrer Sonderstellung nicht erfasst.

1.1 Stellenmehrung gesamt

Der Bundeshaushalt 2024 veranschlagt 298.074 Gesamt-Stellen, aufgeteilt in 194.034 Planstellen der Beamten und 104.040 Stellen der Angestellten. Im Vergleich zu 2017 bedeutet das eine absolute Stellenmehrung von 41.005 Gesamt-Stellen. Relativ betrachtet entspricht dies einer gesamten Stellenmehrung von 16 Prozent.

Die gesamte Stellenmehrung ist dabei bei den Beamten zu verorten, wohingegen die Stellen der Angestellten leicht zurückgegangen sind. Mit einem Plus von 41.805 Planstellen liegt bei den Beamten eine Stellenmehrung von 27,5 Prozent vor. Die Stellen der Angestellten konnten um 0,76 Prozent vermindert werden.

Entwicklung der Stellen für Beamte und Angestellte seit 2017



Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017–2024

1.2 Personalkostenmehrung gesamt

Mit der Stellenmehrung in der Bundesverwaltung geht eine Personalkostenmehrung einher. Dabei ist zwischen den IST-Kosten, welche bis 2022 ermittelt sind, und den SOLL-Kosten als geplante Kosten für 2023 und 2024 zu unterscheiden.

Die IST-Personalkosten haben sich im Zeitraum von 2017 bis 2022 um 5,96 Milliarden Euro erhöht. Dies entspricht einer Personalkostenmehrung von 18,7 Prozent.

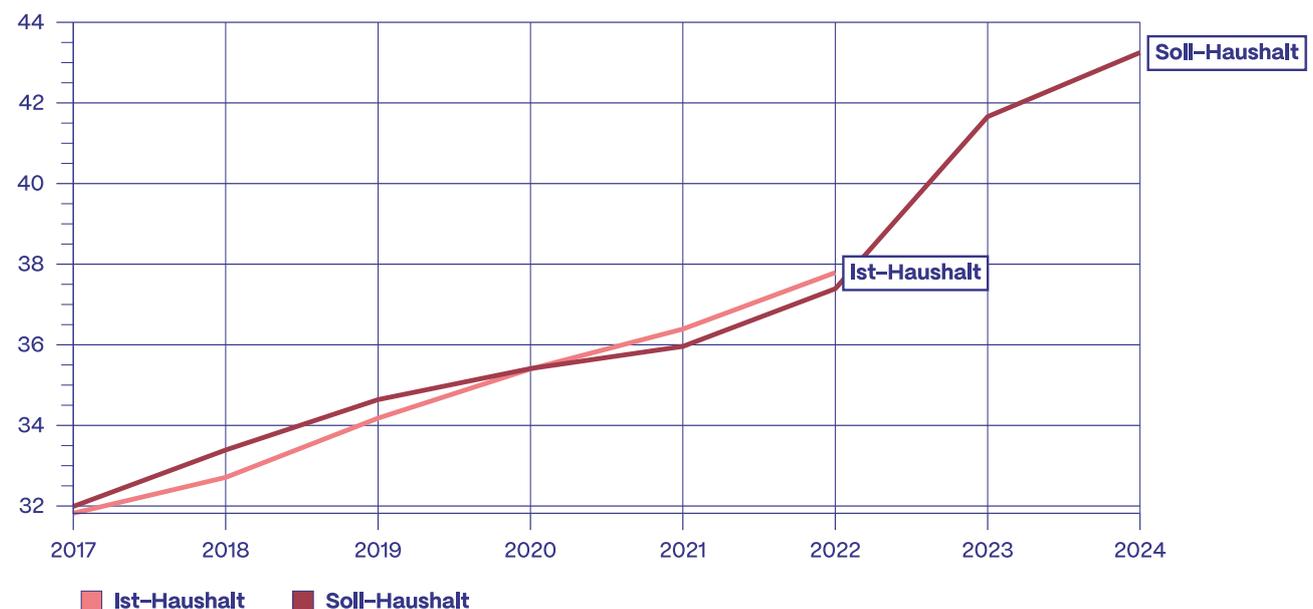
Die SOLL-Personalkosten als Planung für 2023 haben sich im Vergleich zu den SOLL-Kosten 2017 um 30,3 Prozent erhöht, für 2024 um 35,2 Prozent.

Von besonderem Interesse sind die Haushaltsjahre in denen die Planungen (SOLL-Kosten) des Haushaltsgesetzgebers durch die tatsächlichen IST-Kosten überschritten werden (siehe untere Abbildung).



Personalhaushalt 2017– 2024

(in Mrd)

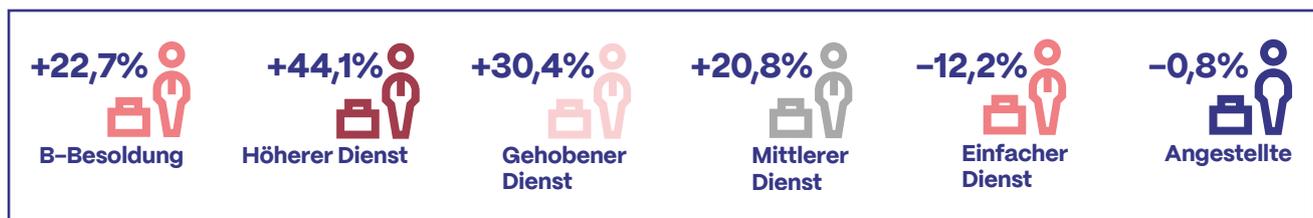


Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017–2024

1.3 Personalstellenmehrung gesamt nach Besoldungsgruppen

Da die Stellenmehrung gesamt ausschließlich bei den Beamten zu verorten ist, wird im Folgenden die Verteilung der Planstellenmehrung nach Besoldungsgruppen betrachtet. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den höchsten Besoldungsstufen der Gruppe B und dem höheren Dienst.

- Die gesamte Planstellenmehrung der Beamten von +41.805 verteilt sich wie folgt:
 - In der Besoldungsgruppe B ist eine Stellenmehrung von 661 Beamten zu verorten. Dies entspricht einer relativen Stellenmehrung von 22,7 Prozent.
 - Im höheren Dienst ist mit einer Steigerung von 44,1 Prozent die stärkste Stellenmehrung zu beobachten, das bedeutet einen Zuwachs von 9.738 Planstellen.
 - Der gehobene Dienst wächst absolut mit 18.186 zusätzlichen Planstellen am meisten, relativ betrachtet um 30,4 Prozent.
 - Der mittlere Dienst verzeichnet 13.511 zusätzliche Stellen. Dies entspricht einer Zunahme von 20,8 Prozent.
 - Im einfachen Dienst ist eine Planstellenminderung um 12,23 Prozent festzustellen. Absolut betrachtet werden 290 Planstellen in andere Besoldungsgruppen verlagert.



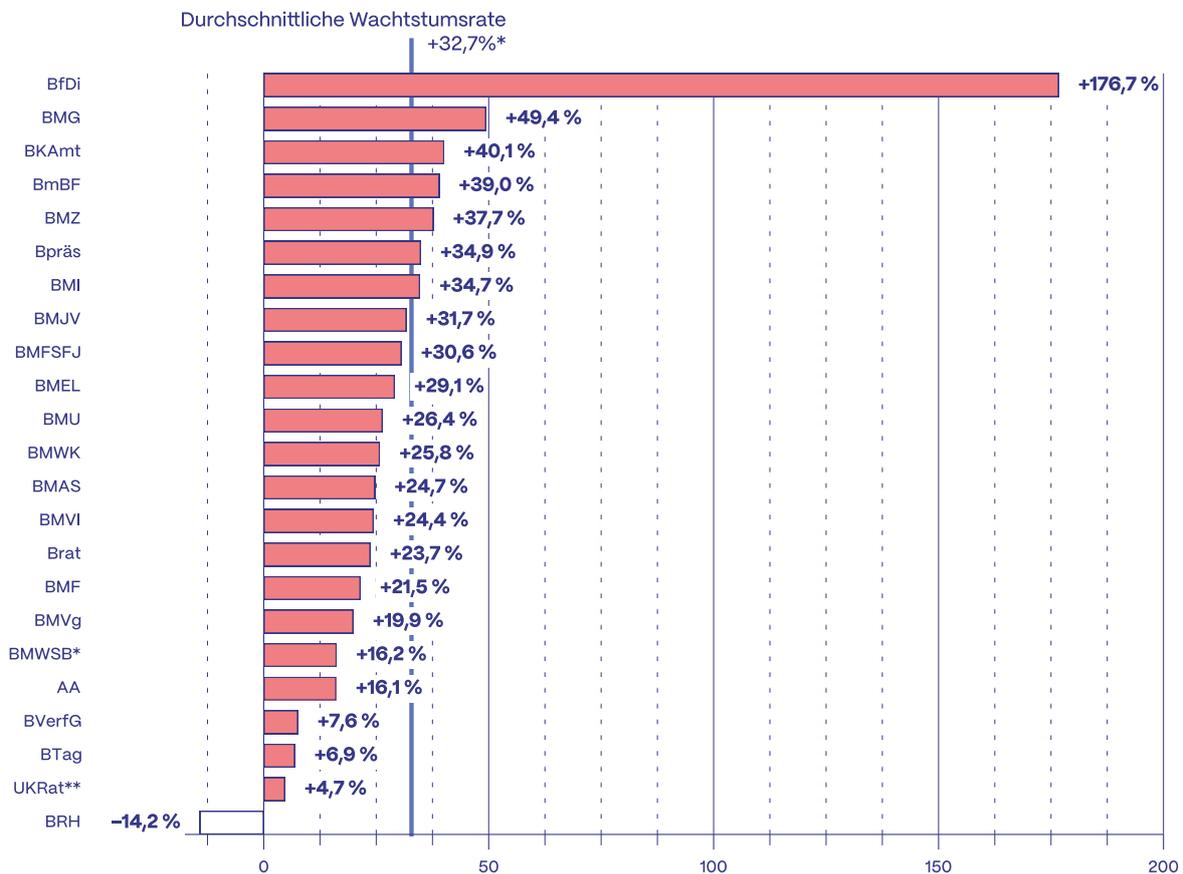
Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017–2024

2. Bundesverwaltung nach Einzelplänen

Der Bundeshaushalt ist in erster Abstufung in seine Einzelpläne untergliedert. Unter der Ampelregierung werden ab dem Haushaltsplan 2022 zwei neue Einzelpläne ausgewiesen. Diese Einzelpläne, namentlich Epl. 22 „Unabhängiger Kontrollrat“ und Epl. 25 „Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen“ werden in der vergleichenden Betrachtung der Einzelpläne ab 2017 nicht berücksichtigt. Im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse der Stellenmehrung wird die Stellenminderung in der Gesamtbilanz der Angestellten-Stellen nicht berücksichtigt, auch wenn in den Einzelplänen Stellenmehrungen auftreten. Folgend wird somit nur die Stellenmehrung der Beamten betrachtet.

2.1 Stellenmehrung nach Einzelplänen

Die durchschnittliche Wachstumsrate der Beamten-Stellen in den Einzelplänen liegt bei 32,7 Prozent. Den 1. Platz mit einer Wachstumsrate von 176,7 Prozent belegt der Datenschutzbeauftragte (Epl. 21). Den 2. Platz belegt der Einzelplan 15 – das Bundesministerium für Gesundheit mit 49,4 Prozent Planstellenmehrung. Auf Platz 3 mit einem Plus von 40,1 Prozent landet Einzelplan 04 – der Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt.



* ohne Epl. 22 und 25

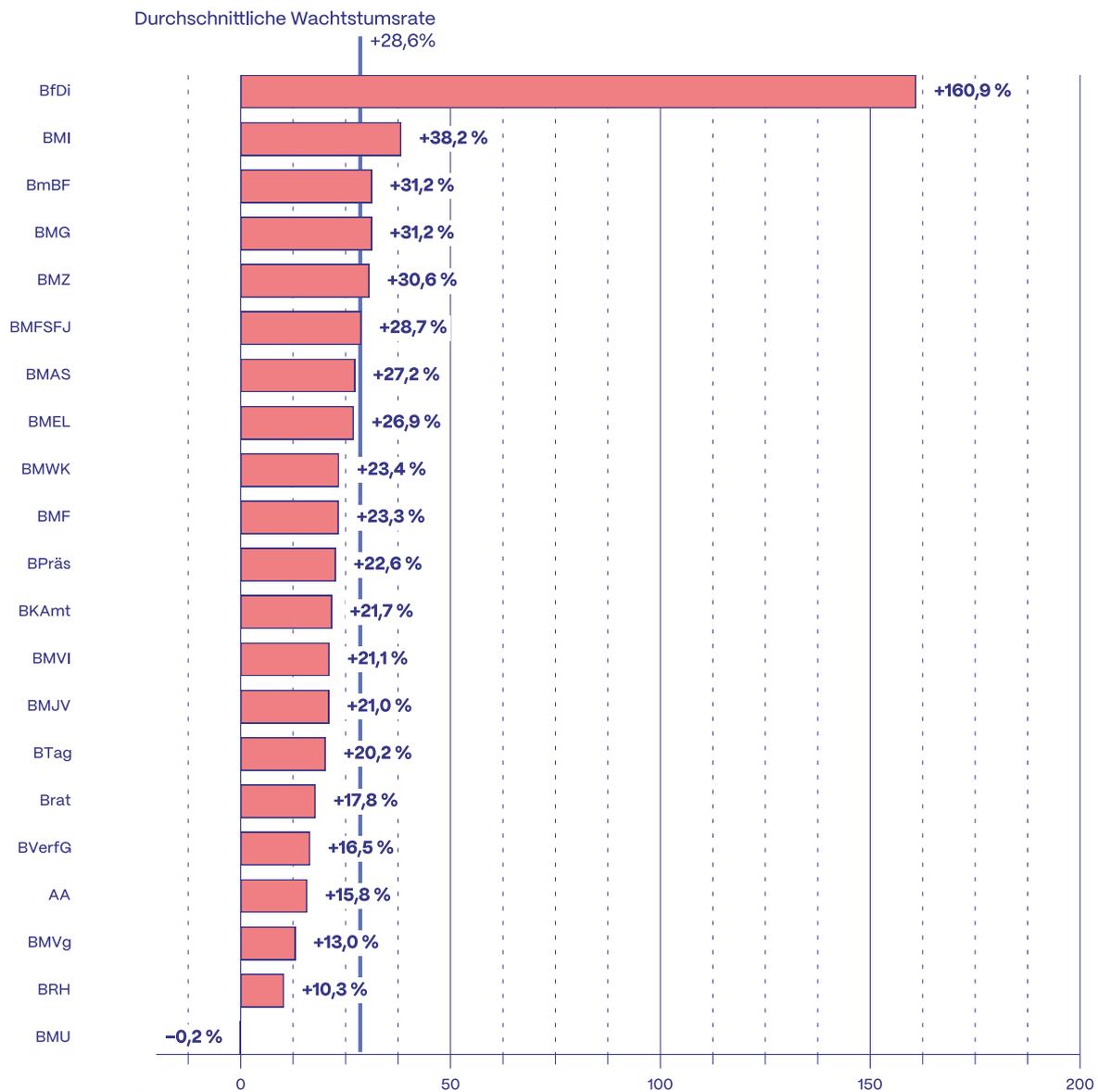
**2022-2024; Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017-2024

Für Einzelplan 06, unter Verantwortung des Bundesministeriums des Innern ist zu beachten, dass die Stellenmehrung der Beamten maßgeblich auf die Polizeibeamten des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei zurückzuführen ist: Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2024 wurden zusätzlich 17.791 (+34,7%) Stellen für Beamte geschaffen. 11.888 davon waren Stellen für Polizeibeamte.

2.2 Personalkostenmehrung nach Einzelplänen

Die Personalkostenmehrung in den Einzelplänen ist, wie für den gesamten Bundeshaushalt, aus einer IST- und einer SOLL-Perspektive zu betrachten. Die durchschnittliche Wachstumsrate der IST-Personalkosten (2017–2022) liegt bei 28,6 Prozent. Die massive Stellenmehrung im Einzelplan 21 – der Datenschutzbeauftragte führte zu einer massiven Personalkostenmehrung (IST, bis 2022) von 160,9 Prozent. Damit belegt der Einzelplan 21 auch bei der Personalkostenmehrung den 1. Platz. Platz 2 mit einer Mehrung von 38,2 Prozent belegt Einzelplan 06 – das Bundesministerium des Innern. Den 3. Platz belegt Einzelplan 30 – das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit einer Personalkostensteigerung von 31,23 Prozent.

IST-Personalkostenmehrung 2017 – 2022



Die Epl. werden in der [Anlage Einzelpläne und Ressorts auf Seite 14](#) erläutert.

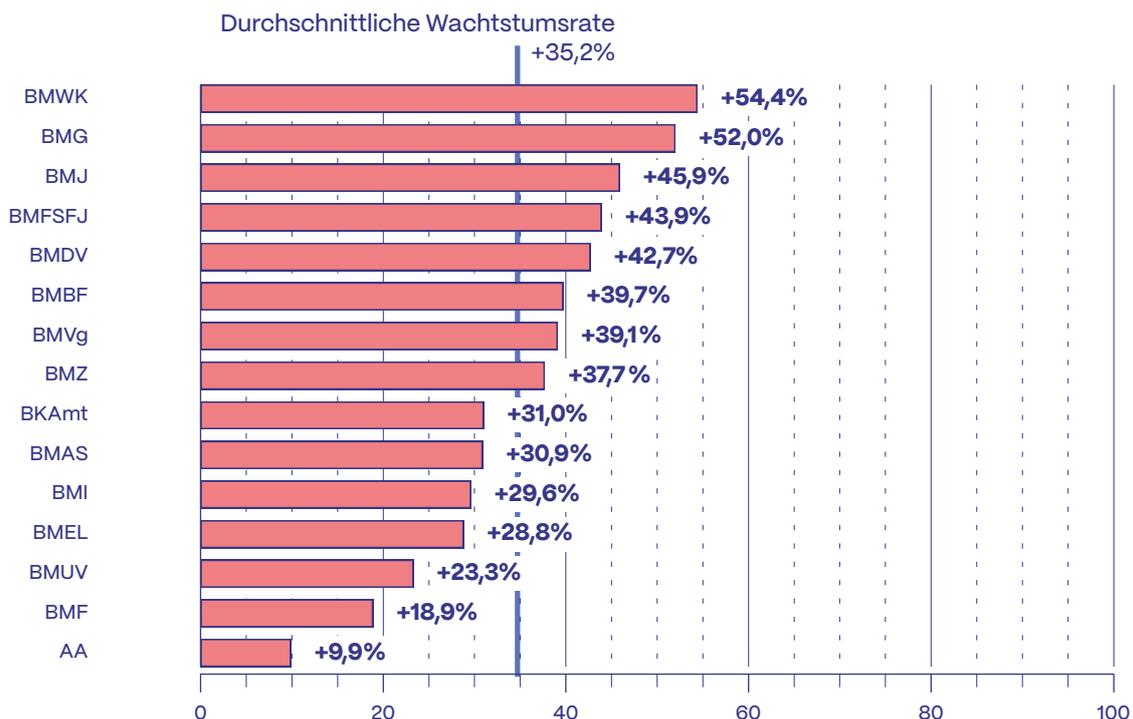
3. Die Bundesministerien

Die nur 16 Ministerien nehmen mit einem Anteil von fast 10 Prozent der gesamten Stellen (Beamte & Angestellte) eine zentrale Position im Bundeshaushalt ein. Ebenso verantworten sie als oberste Bundesbehörden die meisten Einzelpläne als führende Behörden. Im Zeitraum von 2017 bis 2024 ist ein Plus (Beamte & Angestellte) von 5.247 zusätzlichen Stellen zu verzeichnen. Die Stellenmehrung verteilt sich ähnlich zum gesamten Bundeshaushalt fast ausschließlich auf die Planstellen der Beamten. Diese verzeichnen einen Zuwachs von 4.963 Beamten. Die Position der Angestellten-Stellen ist demzufolge nur um 284 gewachsen. Mit der Stellenmehrung geht eine IST-Personalkostenmehrung von 503 Millionen Euro im Zeitraum von 2017 bis 2020 einher. Die relative IST-Personalkostenmehrung aller Bundesministerien zusammen liegt damit mit 25,8 Prozent deutlich über der gesamten Personalkostenmehrung des Bundeshaushaltes von 18,7 Prozent.

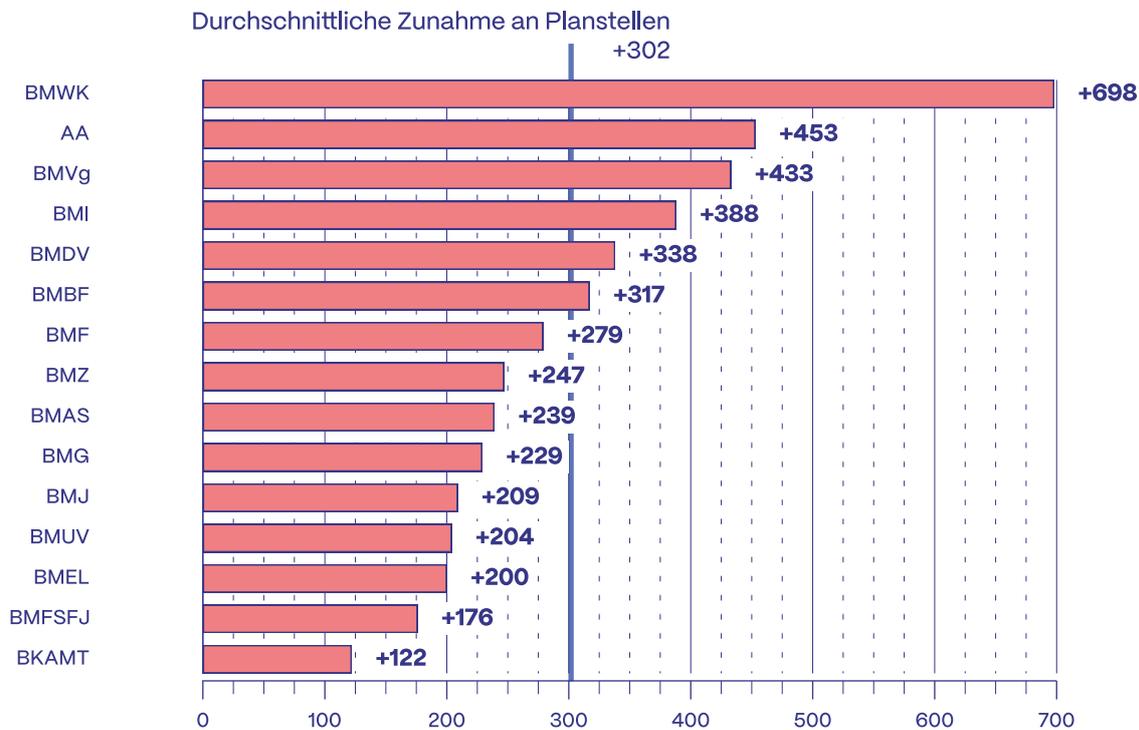
3.1 Stellenmehrung der Bundesministerien im Vergleich

Im vergleichenden Ansatz der Stellenmehrung (2017–2024) bei den Bundesministerien wird das erst durch die Ampelregierung neugegründete „Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen“, welches erstmals im Bundeshaushalt 2022 erscheint, nicht berücksichtigt. Da die Gesamtbilanz der Stellen (Angestellte) nur minimal variiert, werden nur die Veränderungen bei den Planstellen der Beamten betrachtet.

Die 15 Bundesministerien weisen eine durchschnittliche Wachstumsrate der Beamten-Stellen von 35,17 Prozent auf. Den größten Zuwachs an Beamten hat dabei das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz mit 54,5 Prozent zu verzeichnen. Auf Platz 2 landet das Bundesministerium für Gesundheit mit einer Planstellenmehrung von 52 Prozent. Den 3. Platz belegt mit einem Zuwachs an Beamten von 45,9 Prozent das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.



Die Planstellenmehrung in den Bundesministerien lässt sich auch in absoluten Zahlen ausdrücken. Durchschnittlich wurden in den 15 Bundesministerien jeweils 302 neue Stellen für Beamte geschaffen. Dabei weist jedes Ministerium einen Zuwachs auf, sodass keine Planstellen abgebaut wurden. Den größten Zuwachs verzeichnet das Bundesministerium für Wirtschaft und Klima mit 698 Planstellen. Darauf folgt das Auswärtige Amt auf Platz 2 mit 453 neuen Planstellen. Den 3. Platz nimmt das Bundesministerium der Verteidigung mit 433 neuen Planstellen ein.



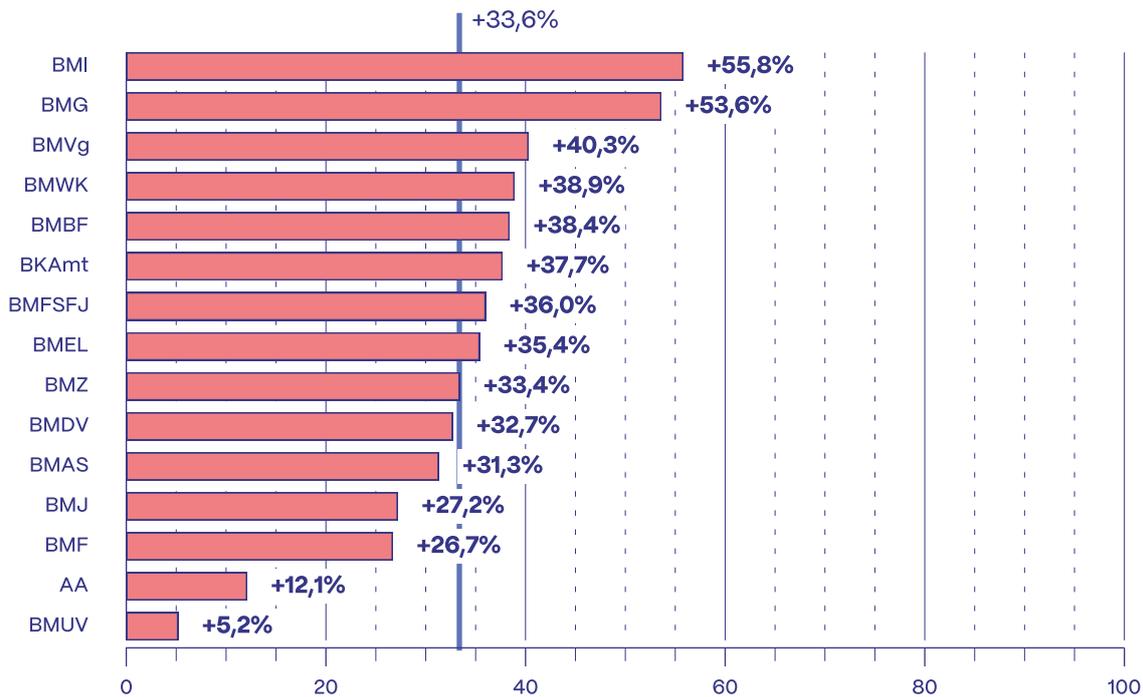
Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017–2024

3.2 Personalkostenmehrung der Bundesministerien im Vergleich

Die 15 Bundesministerien verzeichnen eine durchschnittliche Wachstumsrate der Personalkosten von 33,6 Prozent. Das Bundesministerium des Innern steigert seine Personalkosten relativ betrachtet mit 55,8 Prozent am stärksten. Darauf folgt das Bundesministerium für Gesundheit mit einer Personalkostenmehrung von 53,6 Prozent. Den 3. Platz belegt das Bundesministerium der Verteidigung mit einem Personalkostenzuwachs von 40,3 Prozent.

IST-Personalkostenmehrung 2017 – 2022

Durchschnittliche Wachstumsrate der Personalkosten



Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017–2024.

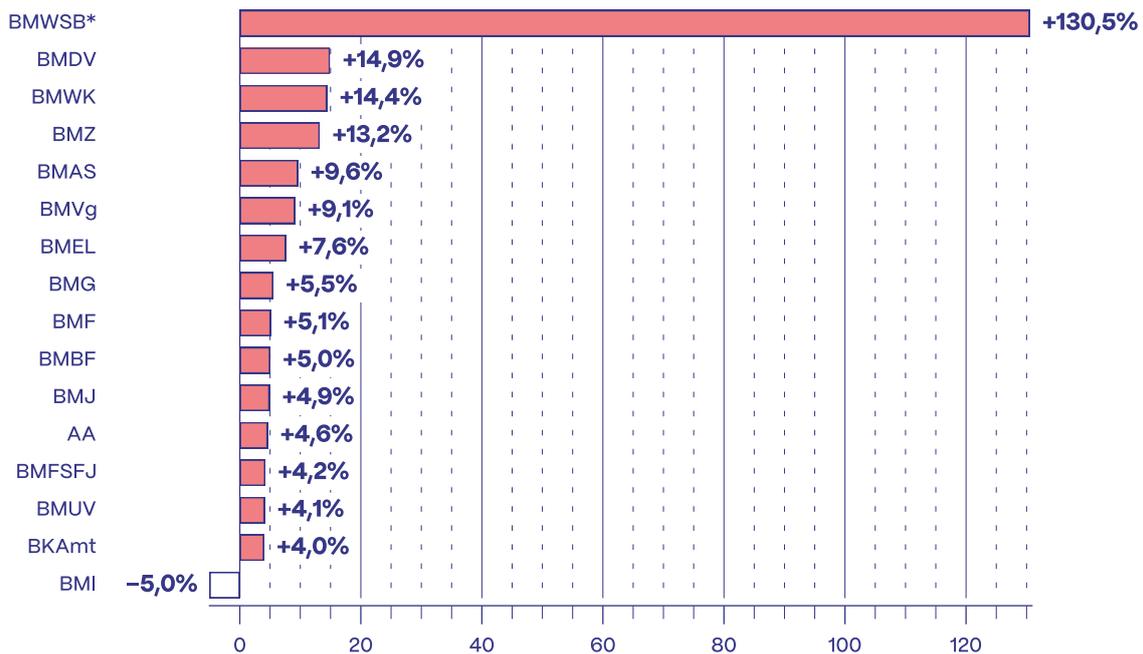
4. Stellenmehrung unter der Ampel-Regierung

Wie sieht die bisherige Bilanz der Ampel-Regierung aus?

Mit der gerade abschließenden Bereinigungssitzung zum Bundeshaushalt 2024 steht bereits der vorletzte zu verantwortende Haushaltsplan der Ampel-Regierung fest. Besonders markant im Hinblick auf die Personalentwicklung ist die Neuschaffung des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen unter der Ampel. Seit Neugründung 2022 haben sich die Stellen für Beamte im BMWSB mehr als verdoppelt, von 187 auf 431 (+130,5%), sowie die Stellen für Angestellte mehr als verdreifacht, von 39 auf 128 (+228,2%). Damit einhergehend sind auch die Personalkosten im BMWSB massiv gestiegen: Im SOLL 2022 von 12 Millionen auf ein SOLL 2024 von 48 Millionen.

Insgesamt sind unter der Ampel-Regierung 11.507 neue Planstellen für Beamte entstanden. Dies entspricht einer Planstellenmehrung von 6,3 Prozent im Vergleich zum Haushalt 2021. In den Bundesministerien sind 1.631 neue Stellen für Beamte entstanden (+8,4 Prozent). Durchschnittlich sind damit 102 neue Planstellen in den Ministerien der Ampel-Minister entstanden. Die Stellen im Bundeshaushalt (Arbeitnehmer) konnten unter der Ampel von 105.228 auf 104.040 um 1.188 abgebaut werden.

Planstellenmehrung unter der Ampel-Regierung



*2022-2024

Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017-2024.

Zu der Stellenentwicklung ist auch die Personalkostenentwicklung unter der Ampel-Regierung zu betrachten: Die IST-Kosten sind vom Haushalt 2021 zu 2022 um 3,8% bzw. 1,4 Milliarden gestiegen. Dabei ist zu erwähnen, dass die IST-Personalkosten die SOLL-Kosten im Jahr 2022 um 392 Millionen überschritten. Weiterhin sind die geplanten SOLL-Personalkosten seit Antritt der Ampel-Regierung von geplanten 35,96 Milliarden im Jahr 2021 auf 43,25 Milliarden im Jahr 2024 gestiegen. Werden die SOLL-Personalausgaben umgesetzt würde dies eine Personalkostenmehrung von 20,3% seit Antritt der Ampel-Regierung bedeuten. Besonders markant ist die geplante SOLL-Personalkostenmehrung von 2023 auf 2024 unter einer Stellenminderung. Daraus ist zu Schlussfolgern, dass die Kostenmehrung nur auf Beförderungen und andere Personalkosten zurückzuführen ist.



Basierend auf dem Bundeshaushalt 2017-2024.

5. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Studie zeigt übersichtlich und transparent die Stellenentwicklung und die damit einhergehende Personalkostenentwicklung der Bundesverwaltung auf. Es wird deutlich, dass die Stellenmehrung fast ausschließlich auf die Stellenentwicklung der Beamten zurückzuführen ist. Einhergehend damit steigen die Personalkosten immer weiter an, besonders in den Ministerien. Um dem Trend der Stellen- und Personalkostenmehrung entgegenzuwirken, müssen strengere Maßstäbe für die Schaffung von Stellen für Beamte eingeführt werden. Ein Ansatz zur Deregulierung ist One-In-Two-Out. Dieser sollte auch auf die Schaffung von Beamten-Stellen angewandt werden, sodass die Schaffung einer neuen Planstelle den Abbau von zwei vorhandenen voraussetzt. Die Aufgabenkritik ist ein weiterer Ansatz zum Abbau von Stellen. Jedes Leistungsangebot sollte hinterfragt werden und auf seine Notwendigkeit überprüft werden. Die zusätzlich geschaffenen Stellen während der Corona-Pandemie sollten nach Bedarfsprüfung verschoben oder abgebaut werden. Der gesicherte Bestand einer Stelle nach Erfüllung einer Aufgabe kann in Zukunft nicht weiter hingenommen werden. Ein noch stärkeres offenes und transparentes Regierungs- und Verwaltungshandeln würde zudem die Nachvollziehbarkeit erhöhen und eine Erfolgskontrolle ermöglichen. Vor allem transparente Aufgabenanalysen für die Personalbedarfsermittlung würden die Nachvollziehbarkeit signifikant erhöhen.

Anlage Einzelpläne und Ressorts

Einzelplan	Geschäftsbereich	Abkürzung
01	Bundespräsident und Bundespräsidialamt	BPräs
02	Deutscher Bundestag	BTag
03	Bundesrat	Brat
04	Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt	BKAmt
05	Auswärtiges Amt	AA
06	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	BMI
07	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	BMJV
08	Bundesministerium der Finanzen	BMF
09	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	BMWK
10	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	BMEL
11	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	BMAS
12	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	BMVI
14	Bundesministerium der Verteidigung	BMVg
15	Bundesministerium für Gesundheit	BMG
16	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	BMU
17	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	BMFSFJ
19	Bundesverfassungsgericht	BVerfG
20	Bundesrechnungshof	BRH
21	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	BfDi
22	Unabhängiger Kontrollrat	UKRat
23	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	BMZ
25	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	BMWSB
30	Bundesministerium für Bildung und Forschung	BmBF

Impressum

Stellenmehrung in der Bundesverwaltung

Herausgeber:
INSM Initiative Neue Soziale
Marktwirtschaft GmbH,
Georgenstraße 22, 10117 Berlin

Geschäftsführer:
Thorsten Alsleben

Kontakt:
info@insm.de

Redaktion & Grafik:
INSM Initiative Neue Soziale
Marktwirtschaft GmbH

Wissenschaftliche Bearbeitung:
Hendrik Berndt

Veröffentlicht: Januar 2024

Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft ist ein überparteiliches Bündnis aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Sie wirbt für die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland und gibt Anstöße für eine moderne marktwirtschaftliche Politik. Die INSM wird von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie finanziert. Sie steht für Freiheit und Verantwortung, Eigentum und Wettbewerb, Haftung und sozialen Ausgleich als Grundvoraussetzung für mehr Wohlstand und Teilhabechancen.