

Xenia Frei und Maximilian Rose*

Kommunen und Länder bauen öffentliche Beschäftigung aus

Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst nimmt stetig zu. Bereits seit 2008 wächst der öffentliche Dienst schneller als die Bevölkerung; insbesondere auf Landesebene und in den Kommunen. Während im Jahr 2008 noch 55 Beschäftigte je 1000 Einwohner im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, waren es im Jahr 2022 rund 62. Dies entspricht einem Anstieg von 13%. Getrieben wird dieser Beschäftigungsanstieg von der öffentlichen Verwaltung, dem Bereich „Soziales und Jugend“ und der Beschäftigung an Hochschulen.

EINLEITUNG

Am 23. Juni findet der weltweite *Tag des Öffentlichen Dienstes* statt. Gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)¹ waren 2022 in Deutschland 4,56 Mill. Personen im öffentlichen Dienst beschäftigt. Dies entspricht 62 Beschäftigten je 1000 Einwohner. In den Jahren 2000 bis 2008 war die Beschäftigung im öffentlichen Dienst zunächst bis auf 55 Beschäftigte je 1000 Einwohner zurückgegangen. Seit 2008 bis 2021 war sie jedoch erneut um 13% angestiegen. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, ist der Großteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf Landesebene beschäftigt, gefolgt von den Kommunen.

Auf diese beiden Ebenen geht auch der Beschäftigungsanstieg vornehmlich zurück. Auf Landesebene waren 2008 rund 24 Beschäftigte je 1000 Einwohner im öffentlichen Dienst angestellt. Die Beschäftigung wuchs bis 2022 auf 27 Beschäftigte

je 1000 Einwohner an. Dies entspricht einem Anstieg von 12,5% in 14 Jahren. Auf Kommunalebene stieg die Beschäftigtenanzahl je 1000 Einwohner von 16 im Jahr 2008 auf 18 im Jahr 2022. Auf Bundesebene und bei der Sozialversicherung blieb die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in den vergangenen 20 Jahren recht konstant.

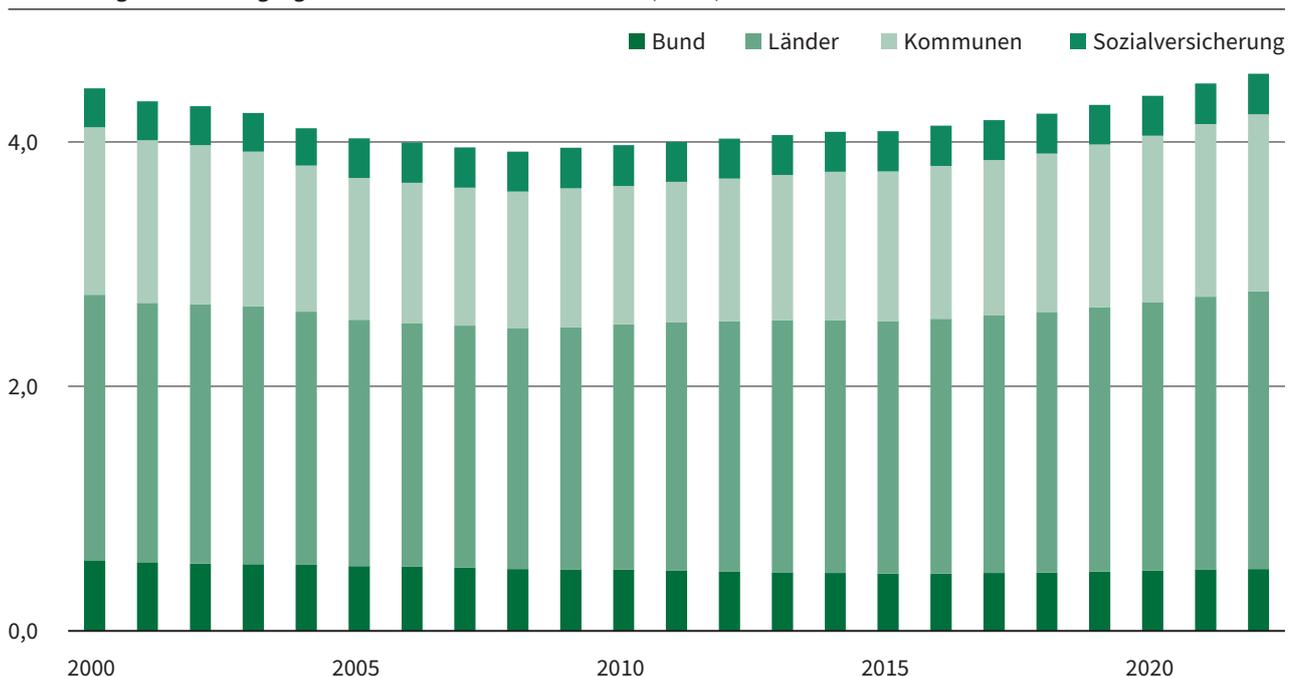
BESCHÄFTIGTENBEREICH LAND

Der Beschäftigungsbereich Land stellt bundesweit etwa die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und ist in zahlreiche Aufgabenbereiche untergliedert. Die beschäftigungsintensivsten Bereiche sind „Allgemeinbildende und berufliche

* Xenia Frei ist Doktorandin und Maximilian Rose ist studentische Hilfskraft an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1

Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst nach Ebenen (in Mill.)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Schulen“ (33% der Landesbeschäftigten), „Allgemeine Dienste“ (33%) und „Hochschulen“ (22%). Von 2006 bis 2021 wuchs die Beschäftigung auf Landesebene sowohl in West- als auch in Ostdeutschland (vgl. Abb. 2). Gewachsen sind insbesondere die Bereiche „Hochschulen“, „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ und „Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten“.

Besonders die Beschäftigtenanzahl an den Hochschulen stieg von 2006 bis 2021 an. Bundesweit wuchs in dieser Zeit die Anzahl der Hochschulbeschäftigten pro 1000 Einwohner von 4 auf 6, dies entspricht einem Anstieg um 50%. Noch 2006 war der Hochschulsektor in Westdeutschland deutlich ausgeprägter als in Ostdeutschland. Bis 2021 glichen sich die Unterschiede merklich an. Während 2006 noch 13% und 2012 rund 14% mehr Hochschulpersonal je Einwohner im Westen arbeitete, schrumpfte dieser Vorsprung 2021 auf nur 4,5%.

Der Bereich „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ stellt mit knapp über einem Drittel der Beschäftigten auf Landesebene einen beachtlichen Anteil dar, welcher sich bundesweit jedoch von 2006 bis 2021 kaum verändert. Die Beschäftigung je Schüler variiert allerdings zwischen Ost- und Westdeutschland. Trotz einer schrumpfenden Gesamtbevölkerung im Osten steigt die Anzahl der Schüler*innen seit 2012 wieder an. Die Beschäftigung im Bereich „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ wächst im Osten zwar unterproportional zur Schülerzahl, dennoch kamen 2021 etwa 71 Beschäftigte auf 1000 Schüler, während es 2006 noch 68 waren. Im Westen nimmt die Schülerzahl hingegen schon seit 2006 ab. Durch die sinkenden Schülerzahlen und stagnierende, teils

wachsende Beschäftigtenzahlen nähern sich die Beschäftigten je Schüler an. Der Schlüssel wuchs von 56 Beschäftigte je 1000 Schüler in 2006 auf 69 im Jahr 2021.

Die Beschäftigtenanzahl des Bereiches „Allgemeine Dienste“ veränderte sich im Beobachtungszeitraum kaum. Lediglich der Unterbereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten“ wuchs bundesweit auf niedrigem Niveau um ca. 18% auf 1,74 Beschäftigte je 1000 Einwohner im Jahr 2021.

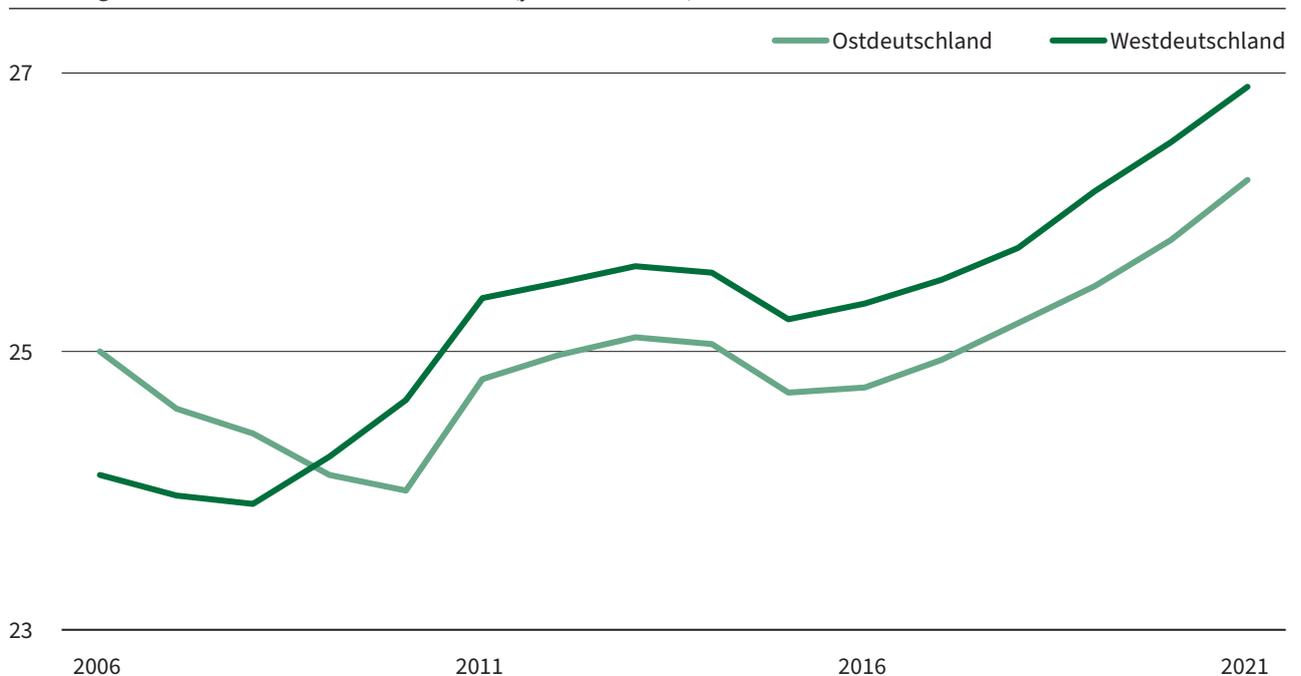
BESCHÄFTIGTENBEREICH KOMMUNE

Der öffentliche Dienst ist besonders in den Kommunen stark gewachsen. Statt 15 Beschäftigten je 1000 Einwohner in 2006 arbeiteten 2021 auf kommunaler Ebene 18 Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Dies stellt einen Anstieg von rund 20% innerhalb von 15 Jahren dar (vgl. Abb. 3). Zwischen Ost- und Westdeutschland sind die Unterschiede in der Beschäftigung je Einwohner deutlich geringer als auf Landesebene.

Das Wachstum auf der Kommunalebene lässt sich auf die steigenden Beschäftigtenzahlen in den großen Bereichen „Zentrale Verwaltung“ sowie „Soziales und Jugend“ zurückführen. Im Bereich „Zentrale Verwaltung“ wuchs insbesondere die „Innere Verwaltung“ mit 32% von 2012 auf 2021.² Die „Innere Verwaltung“ machte mit insgesamt 303650 VZÄ ca. 21% der Beschäftigung auf kommunaler Ebene aus. Der Bereich „Soziales und Jugend“ wuchs zwischen 2012 und 2021 um 40% und machte 2021 etwa 27% der kommunalen Beschäftigung aus. Besonders stark wuchs der Bereich „Tageseinrichtungen für

Abb. 2

Beschäftigte im öffentlichen Dienst auf Landesebene (je 1000 Einwohner)



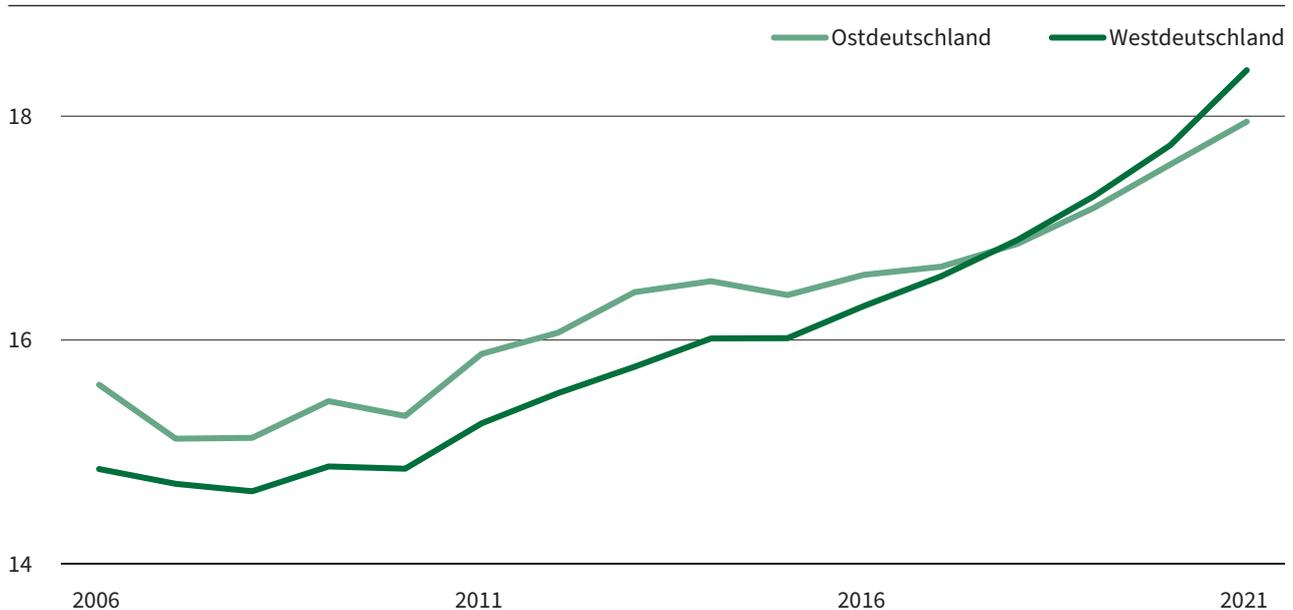
Anmerkung: Abgebildet sind Beschäftigte je 1000 Einwohner von 2006 bis 2021. Es wird damit der längst mögliche, konsistent verfügbare Zeitraum dargestellt. Der visuell bemerkbare „Hügel“ in den Beschäftigten je 1000 Einwohner geht auf die Bevölkerungszahl zurück. Diese sank in den Jahren 2008 bis 2011 stark, um im Nachgang stetig zu steigen. In den Jahren 2014 bis 2016 war das Bevölkerungswachstum besonders ausgeprägt, was die Hügelform der Beschäftigten je 1000 Einwohner bewirkt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Kommunen (je 1000 Einwohner)



Anmerkung: Abgebildet sind Beschäftigte je 1000 Einwohner von 2006 bis 2021. Es wird damit der längst mögliche, konsistent verfügbare Zeitraum dargestellt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Kinder“ mit 57%, der 2021 insgesamt 54% der kommunalen Beschäftigung ausmachte. Im Westen war das Wachstum dieses Bereiches mit 63% deutlich größer als im Osten mit 39%. Das Wachstum dürfte insbesondere auf eine Zunahme der Adressatengruppe zurückzuführen sein. Im Beobachtungszeitraum stieg sowohl die Zahl der unter-6-jährigen Bevölkerung, als auch die Betreuungsquote dieser Bevölkerungsgruppe in Tageseinrichtungen.

FAZIT

Der öffentliche Dienst wächst schneller als die Bevölkerung. Das Wachstum findet insbesondere an Hochschulen, im Bereich „Soziales und Jugend“ sowie in der Verwaltung statt. Die Erklärung für dieses Wachstum liegt teilweise im Wachstum der Adressatengruppe. So wuchsen im Beobachtungszeitraum beispielsweise auch die Studierendenzahl sowie die Zahl der Schüler*innen. Die zunehmende Beschäftigung im Bereich „Soziales und Jugend“ könnte zudem durch eine Ausweitung des Betreuungsumfangs von Unter-6-Jährigen erklärt werden. Dies würde auch die Konvergenz der Westbeschäftigung zur Ostbeschäftigung auf kommunaler Ebene erklären.

LITERATUR

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2024), Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Kinder unter 6 Jahren, Download unter <https://www.inkar.de/>, abgerufen am 28. April 2024.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie / 14 / 6, Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023a), Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023b), Schüler in beruflichen Schulen: Bundesländer, Schuljahr, Schulart, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2024), Schüler, Schulanfänger, Absolventen und Abgänger: Bundesländer, Schuljahr, Geschlecht, Wiesbaden.

- 1 Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst wird in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben, wenn nicht explizit ein anderes Maß erwähnt wird. Im Beobachtungszeitraum entwickelte sich die Beschäftigung in VZÄ parallel zur Beschäftigung in Personen.
- 2 Aufgrund von Datenrestriktionen kann die Beschäftigung auf kommunaler Ebene erst ab 2012 in Teilbereiche untergliedert werden.