

UNIVERSITÄT LEIPZIG
Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Thomas Lenk

Mai 1997

Arbeitspapier Nr. 2

**Die Entwicklung der Öffentlichen
Finanzen und Personalkosten**
Auswirkungen auf den Personalbestand*

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dipl.-Vw. Anja Birke

Institut für Finanzen
-Finanzwissenschaft-
Jahnallee 59
04109 Leipzig

Telefon: 0341 / 97 33 580
Fax: 0341 / 97 33 589
e-mail: iff_fiwi@wifa.uni-leipzig.de

ISSN 1437-5761

Alle Rechte vorbehalten
© Institut für Finanzen

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags. Gehalten von Prof. Dr. Thomas Lenk auf dem KGSt-Chefseminar Personalpolitik „Verschlankung des Personalkörpers“ am 22. Mai 1997 in Erlangen.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Vorbemerkung | 1 |
| 2 | Die Personalausgaben im Zuge der öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung..... | 2 |
| 2.1 | Die Entwicklung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte..... | 2 |
| 2.2 | Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften 1950 - 1994 | 5 |
| 2.3 | Die Personalausgaben im Verhältnis zu anderen Ausgabenbereichen | 6 |
| 3 | Komponenten bzw. Ursachen der Personalausgabenentwicklung | 8 |
| 3.1 | Erhöhungen des Personalbestandes | 8 |
| 3.1.1 | Die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst 1950 - 1994 | 8 |
| 3.1.2 | Der Personalbestand der Gebietskörperschaften nach dem Dienstverhältnis | 14 |
| 3.2 | Lineare Einkommensverbesserungen..... | 16 |
| 3.3 | Änderungen in der Beschäftigtenstruktur von Bund, Ländern und Gemeinden..... | 17 |
| 3.4 | Politisch-institutionelle Hintergründe | 20 |
| 3.4.1 | Überholte Strukturen der öffentlichen Verwaltung..... | 20 |
| 3.4.2 | Die parlamentarische Lobby..... | 21 |
| 3.5 | Weitere versorgungsrechtliche Ursachen | 22 |
| 4 | Die zukünftige Belastung der öffentlichen Haushalte mit Personalausgaben - Projektion bis 2040 | 23 |
| 4.1 | Die künftigen Personalausgaben der Gebietskörperschaften einschließlich Versorgungsleistungen: Aussagen des FÄRBER-Berichts .. | 24 |
| 4.1.1 | Prämissen..... | 24 |
| 4.1.2 | Ergebnisse..... | 25 |
| 4.2 | Die künftigen Belastungen der Gebietskörperschaften durch Versorgungsausgaben: Die Aussagen im VERSORGUNGSBERICHT | 28 |
| 4.2.1 | Prämissen..... | 29 |
| 4.2.2 | Ergebnisse..... | 30 |
| 4.2.3 | Exkurs: Versorgungsausgaben für ehemals Bundesbahn und Bundespost..... | 33 |
| 4.3 | Vergleich und Gesamteinschätzung..... | 34 |
| 5 | Schlußfolgerungen für den Personalbestand bzw. für die künftige Personalpolitik im öffentlichen Dienst..... | 36 |
| 5.1 | Personalwirtschaftliche Maßnahmen | 36 |
| 5.2 | Versorgungsrechtliche Maßnahmen | 41 |

Literaturverzeichnis

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tab. 2-1: Steuer- und Abgabenquote im internationalen Vergleich..... | 4 |
| Tab. 3-1: Auswirkungen der sich wandelnden Beschäftigtenstruktur bei den Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst auf die Personalausgaben der Gemeinden | 18 |
| Tab. 3-2: Anteile der Laufbahnen an der Gesamtbeschäftigung..... | 19 |
| Tab. 3-3: Versorgungszugänge der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen im Jahr 1993 | 23 |
| Tab. 4-1: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften für Arbeiter und Angestellte sowie für Beamte in % des BIP bis 2040..... | 25 |
| Tab. 4-2: Entwicklung der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften 1993 bis 2008 (ohne Anpassung) in Mrd DM..... | 31 |
| Tab. 4-3: Basisdaten für die Drei-Varianten-Modellrechnung im VERSORGUNGSBERICHT | 29 |
| Tab. 4-4: Gegenüberstellung der Projektionen beider Berichte..... | 34 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abb. 2-1: Entwicklung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte nach Arten in Mrd. DM | 2 |
| Abb. 2-2: Steuer- und Abgabenquote in der BRD..... | 3 |
| Abb. 2-3: Entwicklung der Personalausgaben der Gebietskörperschaften..... | 6 |
| Abb. 2-4: Die Ausgaben der Gebietskörperschaften nach Arten | 6 |
| Abb. 2-5: Anteile der Ausgabenarten an den Gesamtausgaben | 7 |
| Abb. 2-6: Personalausgabenquote (zu BIP, BSP) im Vergleich zur Staatsausgabenquote | 7 |
| Abb. 3-1: Berufs- und Zeitsoldaten im früheren Bundesgebiet..... | 8 |
| Abb. 3-2: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 1950 - 1993 im früheren Bundesgebiet | 9 |
| Abb. 3-3: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 1950-1993 im Vergleich zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen im früheren Bundesgebiet..... | 10 |
| Abb. 3-4: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen des öffentlichen Dienstes gegenüber 1950 (früheres Bundesgebiet)..... | 11 |
| Abb. 3-5: Entwicklung der Staatsquote..... | 12 |
| Abb. 3-6: Anteil der Dienstverhältnisse 1950 bis 1993 an der Gesamtbeschäftigung | 14 |
| Abb. 3-7: Lineare Einkommenssteigerungen bei den Gebietskörperschaften und in der Privatwirtschaft..... | 16 |
| Abb. 3-8: Gründe für den Pensionseintritt von Beamten und Richtern in Bund, Ländern und Gemeinden 1993 | 22 |
| Abb. 4-1: Entwicklung der Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in v.H. des BIP | 27 |
| Abb. 4-2: Entwicklung der Versorgungsausgaben bis 2040 in drei Varianten | 31 |
| Abb. 4-3: Die Versorgungsquoten der Gebietskörperschaften 1990 bis 2040..... | 32 |
| Abb. 4-4: Entwicklung der Versorgungsausgaben 1994 bis 2008 von ehemals Bundesbahn in Mrd. DM | 33 |
| Abb. 4-5: Entwicklung der Versorgungsausgaben 1994 bis 2008 von ehemals Bundespost in Mrd. DM..... | 34 |
| Abb. 4-5: Vergleich der Entwicklung der Versorgungs-Steuerquoten der Gebietskörperschaften im früheren Bundesgebiet 1990 bis 2040 in beiden Berichten | 36 |

1 Vorbemerkung

Die zur Zeit heftig geführte Diskussion um die gegenwärtige Situation der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland hat seit geraumer Zeit auch den Streit um die Angemessenheit der Zahl der öffentlich Bediensteten und ihrer zukünftigen Finanzierung neu entfacht. Im Zuge der prognostizierten demographischen Entwicklung und der zu erwartenden wirtschaftlichen Stagnation sind dabei ganz besonders die Effizienz der öffentlichen Verwaltung sowie die Stellung des Berufsbeamtentums und die sich hieraus in naher Zukunft auftürmenden Versorgungslasten ins Blickfeld der Auseinandersetzung gerückt.

Die Frage, die sich nunmehr stellt, ist die, ob die zukünftigen Personalkosten angesichts dieser Entwicklungen weiter finanzierbar sind bzw. welche Maßnahmen in welchem Umfang ergriffen werden müssen, um die anstehenden Finanzierungsprobleme im Personalbereich zu bewältigen.

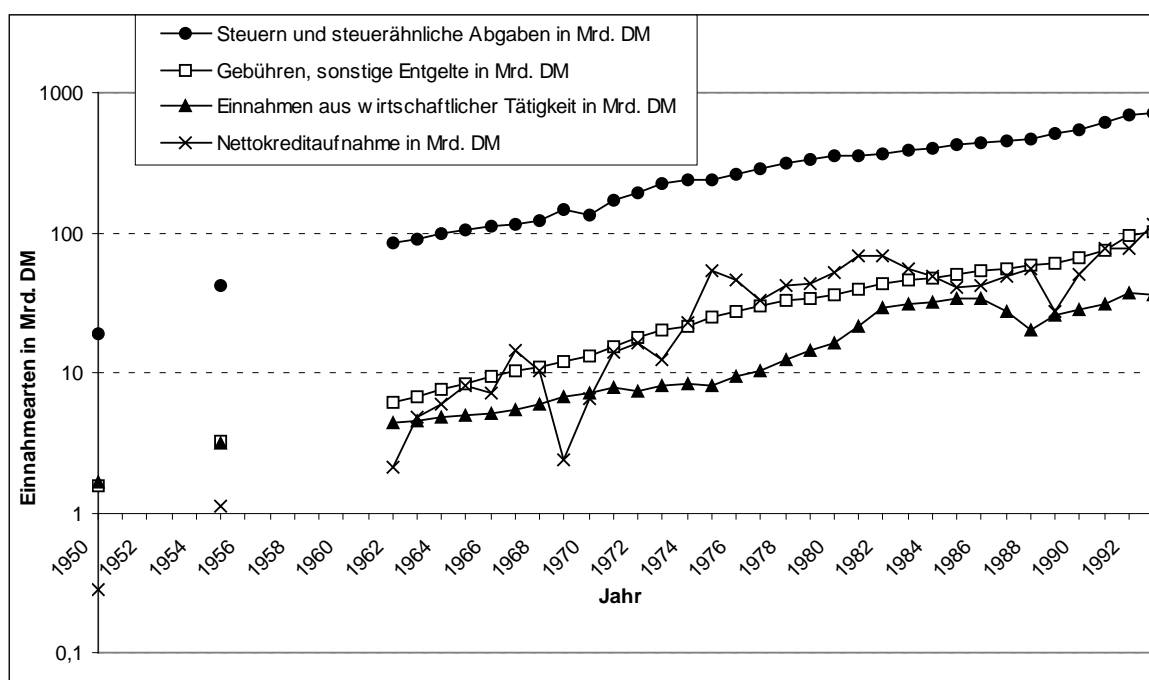
In diesem Beitrag wird daher zunächst etwas näher auf den bisherigen Verlauf der öffentlichen Personalausgaben einschließlich seiner Komponenten bzw. Ursachen eingegangen. Im Anschluß werden die künftigen Belastungswirkungen der Personalausgaben für die Gebietskörperschaften und insbesondere für die Gemeinden aufgezeigt und schließlich einige daraus resultierende Reformmaßnahmen bezüglich des Personalbestandes sowie der Personalpolitik im öffentlichen Dienst dargelegt.

2 Die Personalausgaben im Zuge der öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

2.1 Die Entwicklung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte

Die Steuer- und Abgabenlast hat in den letzten Jahren, wie die Abbildung zeigt, ständig zugenommen. Allerdings ist die Aussagekraft dieser absoluten Größen beschränkt, denn wären z.B. die Einkommen im gleichen Zeitraum stärker angestiegen, würde sich niemand an den geringer gestiegenen Abgaben stören.

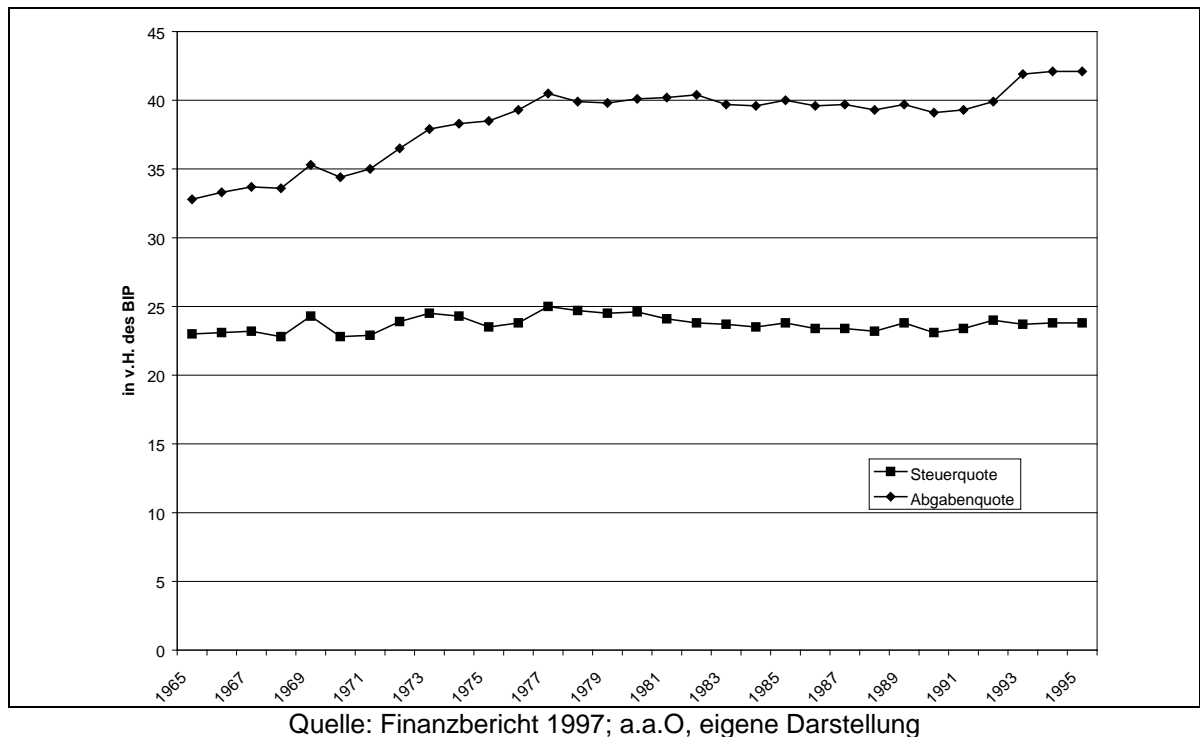
Abb. 2-1: Entwicklung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte nach Arten in Mrd. DM



Quelle: Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.) (1997): Finanzbericht 1997, Bonn 1997, eigene Darstellung

Für viele Zwecke, zum Beispiel internationale Steuerbelastungsvergleiche, ist es sinnvoller, die Steuereinnahmen als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen anzugeben. Dieses Verhältnis bezeichnet man als volkswirtschaftliche Steuerquote. Im Jahre 1995 belief sich diese Steuerquote auf rund 24%.

Abb. 2-2: Steuer- und Abgabenquote in der BRD



Zählt man zu den Steuern noch die Sozialversicherungsbeiträge hinzu - also die Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung - und bezieht diesen Betrag wieder auf das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, erhält man die volkswirtschaftliche Abgabenquote. Diese lag schon im Jahre 1995 mit 42,1% höher als je zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Das bedeutet, daß die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger 42% der in diesem Jahr produzierten Werte für sich beanspruchen und den privaten Haushalten und Unternehmen über Steuern und Abgaben entzogen haben. Man kann davon ausgehen, daß in nicht allzu ferner Zukunft fast die Hälfte der im Inland entstehenden Einkommen über die Erhebung von Steuern und Abgaben in die Verfügungsgewalt des Staates umgeleitet wird. Mit der Zunahme der Abgabenlast ist nicht nur die Unzufriedenheit mit dem Steuersystem gewachsen und die Steuermoral entsprechend gesunken, sondern es hat auch die allgemeine Staats- und Politikverdrossenheit zugenommen.

Man erkennt in der Abbildung, daß sich beide Quoten zwischen 1980 und 1990 verringert haben; der starke Anstieg seit 1990 ist dann in erster Linie auf die durch die Herstellung der deutschen Einheit bedingten Steuer- und Abgabenerhöhungen zurückzuführen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Anstieg der Steuerquote um

nur einen Prozentpunkt, also beispielsweise von 23% auf 24%, Steuermehreinnahmen von etwa 7,5 Milliarden DM impliziert. In der Bundesrepublik war die Abgabenquote nie zuvor höher als zur Zeit.

Interessant ist auch ein internationaler Vergleich:

Tab. 2-1: Steuer- und Abgabenquote im internationalen Vergleich

| Land | Steuerquote | Abgabenquote |
|----------------|--------------------|---------------------|
| Deutschland | 23,7 | 41,8 |
| Frankreich | 24,9 | 44,2 |
| Italien | 29,2 | 46,3 |
| Großbritannien | 27,9 | 34,1 |
| Kanada | 26,0 | 32,1 |
| USA | 21,0* | 29,7* |
| Japan | 19,3* | 29,1* |

* Angaben für 1993

Quelle: Finanzbericht 1997, a.a.O.

Die Tabelle informiert über Steuer- und Abgabenquoten der als G7 bezeichneten Industrienationen im Jahre 1992, jenen sieben Staaten, deren Staats- und Regierungschefs seit 1975 alljährlich den sogenannten "Weltwirtschaftsgipfel" durchführen. In der Bundesrepublik liegen beide Quoten ganz erheblich über denjenigen in Japan und in den Vereinigten Staaten.

Die Erzielung von Einnahmen kann ihrerseits nur den Zweck haben, bestimmte Ausgaben zu finanzieren. Steuern werden also in erster Linie erhoben, damit der Staat bestimmte Aufgaben wahrnehmen und die dabei entstehenden Ausgaben tätigen kann. Die Frage nach der "richtigen" Steuer- und Abgabenquote setzt damit die Beantwortung der Frage nach der "richtigen" Höhe der staatlichen Ausgaben voraus. Wer dem Staat viele Aufgaben übertragen will - einen weiteren Ausbau des Sozialsystems, mehr Schulen und Universitäten oder einen umfassenderen Schutz vor der organisierten Kriminalität usw. -, muß entweder bereit sein, höhere Steuern und Abgaben zu akzeptieren, oder auf andere öffentliche Ausgaben - Militärausgaben, Verkehrswegeausgaben usw. - zu verzichten.

In der Bundesrepublik liegt die Staatsquote bei nahe der Fünfzigprozentmarke. Für eine Marktwirtschaft ist dies durchaus bemerkenswert, bedeutet dies doch, daß der Staat letztlich über rund die Hälfte der in einem Jahr produzierten Werte verfügt. Um die staatlichen Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt durchzusetzen, müssen konkurrierende Ansprüche des privaten Wirtschaftssektors - der privaten Haushalte und Unternehmen - zurückgedrängt werden. Und dies geschieht überwiegend durch die Erhebung von Steuern und Abgaben, zum Teil aber auch durch die Aufnahme staatlicher Kredite sowie - in ganz geringem Umfang - durch die Vereinnahmung von Gebühren für staatliche Leistungen.

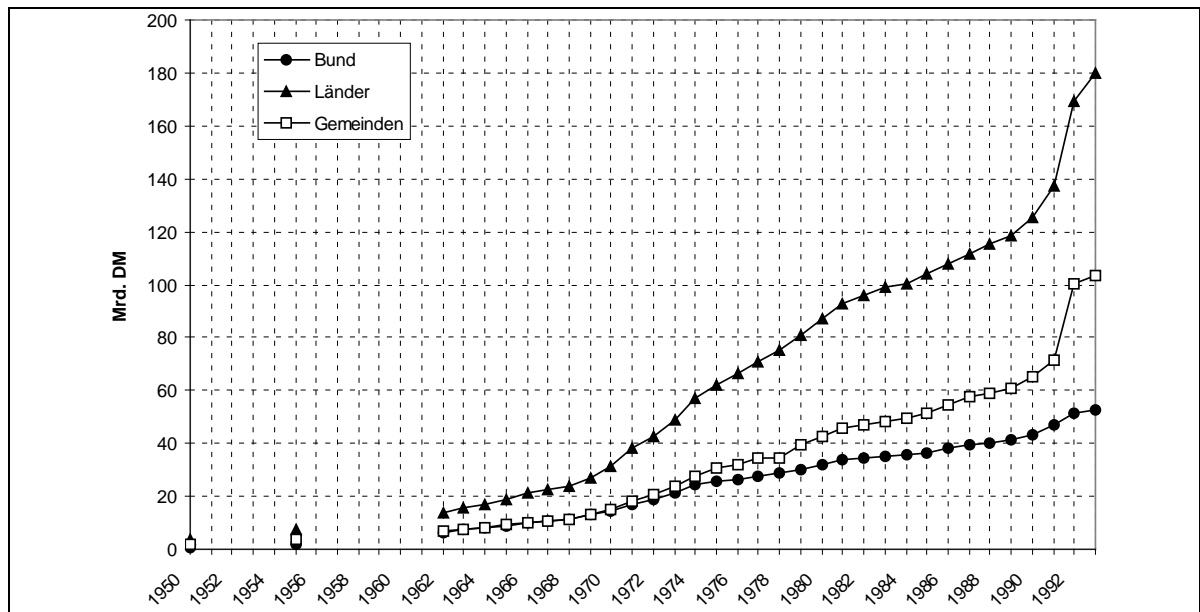
In Wirklichkeit kommt in der Staatsquote das tatsächliche Ausmaß der staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen nicht einmal vollständig zum Ausdruck. Der Staat beeinflußt das Marktgeschehen nämlich auch durch Auflagen, Verordnungen und Regulierungen, die sich nicht direkt in staatlichen Ausgaben niederschlagen.

Damit der Staat seine Aufgaben erfüllen kann nutzt er wie die Privatwirtschaft Produktionsfaktoren. Uns interessiert hier der Produktionsfaktor Arbeit.

2.2 Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften 1950 - 1994

Die Ausgaben für den Produktionsfaktor Arbeit sind für die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen in der folgenden Abbildung dargestellt. Hierbei zeigt sich, dass die Länder als der bedeutendste Aufgabenträger im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland auch den stärksten Beschäftigungskostenanstieg aufweist. Zudem verzeichnet der Bund im Vergleich zu der Länder- und Gemeindeebene seit Mitte der siebziger Jahre einen unterproportionalen Anstieg der Personalausgaben. Auch hier sagt jedoch die Betrachtung der absoluten Ausgabegrößen einerseits noch nichts über Notwendigkeit dieser Kostensteigerungen aus sowie andererseits nichts über deren Entwicklung bezogen auf die übrigen volkswirtschaftlichen Kennziffern.

Abb. 2-3: Entwicklung der Personalausgaben der Gebietskörperschaften

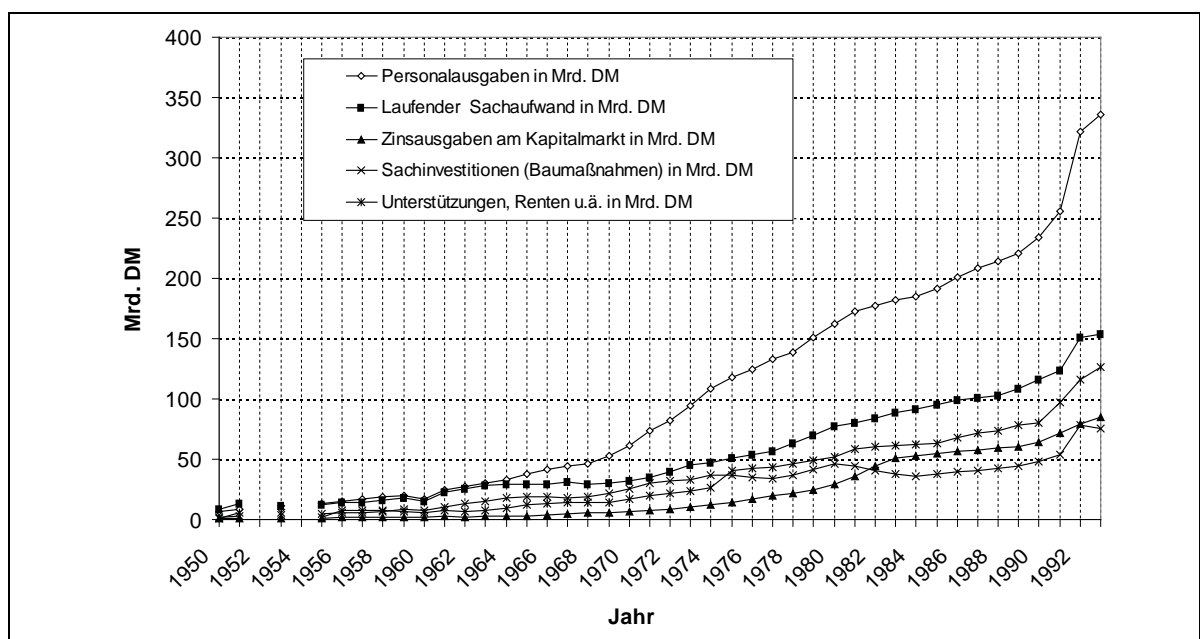


Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1996): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1, Öffentlicher Gesamthaushalt 1993, Wiesbaden 1996

2.3 Die Personalausgaben im Verhältnis zu anderen Ausgabebereichen

Für die sachliche Einordnung der absoluten Ausgabengrößen spielt die Entwicklung im Vergleich zu anderen wichtigen Ausgabearten gemäß der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine wichtige Rolle. Das Ergebnis dieser Gegenüberstellung ist in der folgenden Abbildung 2-4 dargestellt.

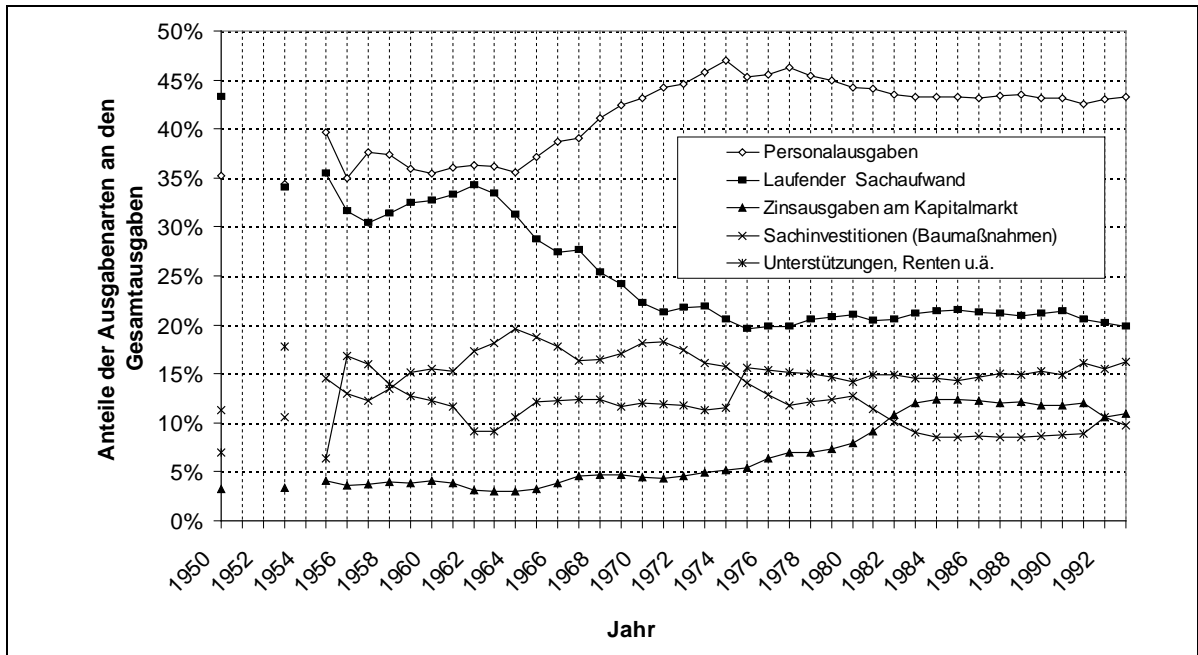
Abb. 2-4: Die Ausgaben der Gebietskörperschaften nach Arten



Quelle: Finanzbericht 1997; a.a.O., eigene Darstellung

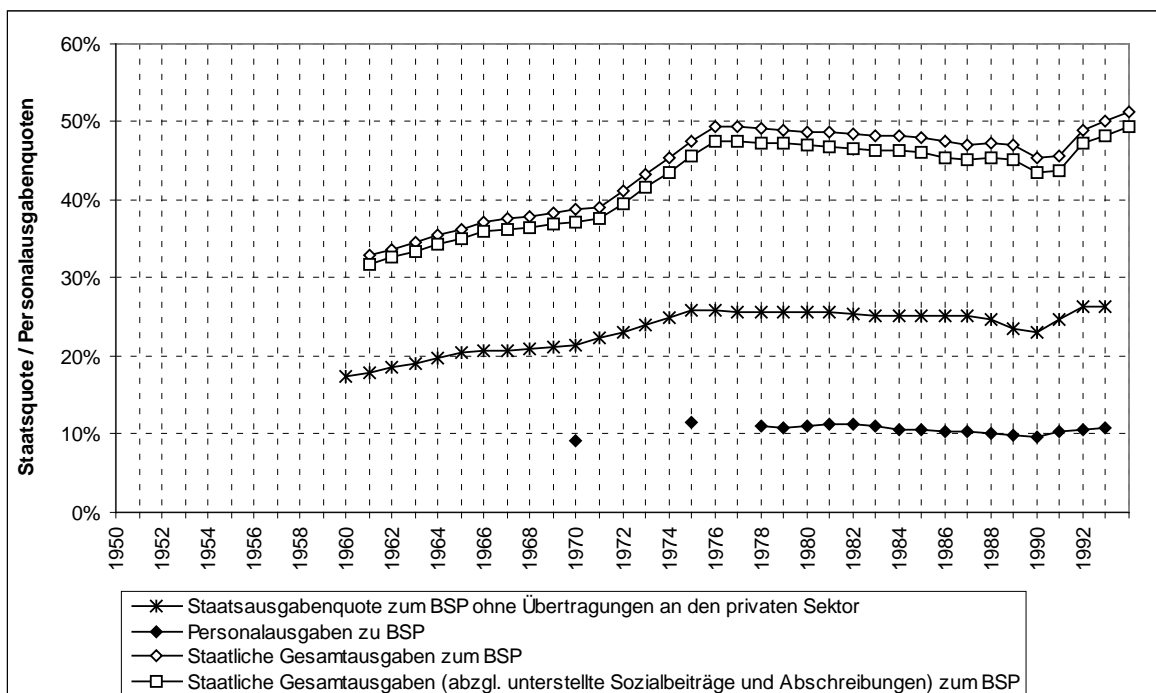
Der seit Mitte der 70er Jahre relativ konstante bzw. leicht zurückgehende Verlauf des Anteils der Personalausgaben an den gesamten Staatsausgaben, zeigt, daß sich die Personalausgaben im Gleichschritt mit dem Wachstum der gesamten Staatstätigkeit entwickelt haben. (Gleiches verdeutlicht Abb. 2-5)

Abb. 2-5: Anteile der Ausgabenarten an den Gesamtausgaben



Quelle: Finanzbericht 1997;a.a.O., eigene Darstellung

Abb. 2-6: Personalausgabenquote (zu BIP, BSP) im Vergleich zur Staatsausgabenquote



Quelle: Finanzbericht 1997;a.a.O., eigene Darstellung

3 Komponenten bzw. Ursachen der Personalausgabenentwicklung

3.1 Erhöhungen des Personalbestandes

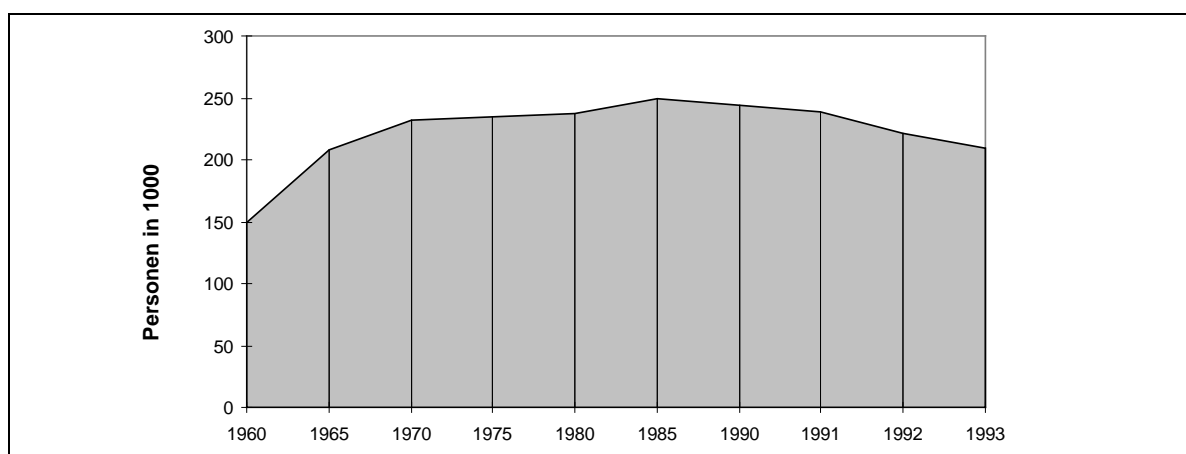
In diesem Abschnitt wird untersucht, welche Ursachen zu dem beschriebenen Anstieg der Personalausgaben geführt haben. Dabei werden zum einen die Struktur des Personalbestandes und dessen Entlohnung analysiert sowie zum anderen politisch-institutionelle Gründe aufgespürt.

3.1.1 Die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst 1950 - 1994¹

Bevor in die Analyse des Datenmaterials eingestiegen wird, seien zunächst einige Anmerkungen bezüglich seiner Zusammensetzung getroffen:

- Die Beschäftigtenzahlen beziehen sich, sofern keine anderen Angaben gemacht werden, nur auf die Verwaltung der Gebietskörperschaften, nicht auf kommunale Zweckverbände und Wirtschaftsunternehmen.
- Bei den Angaben für den Bund sind Berufs- und Zeitsoldaten herausgerechnet, da nur die Beschäftigten in der Verwaltung betrachtet werden, d.h., die Beschäftigten in der Bundeswehrverwaltung werden eingerechnet.

Abb. 3-1: Berufs- und Zeitsoldaten im früheren Bundesgebiet

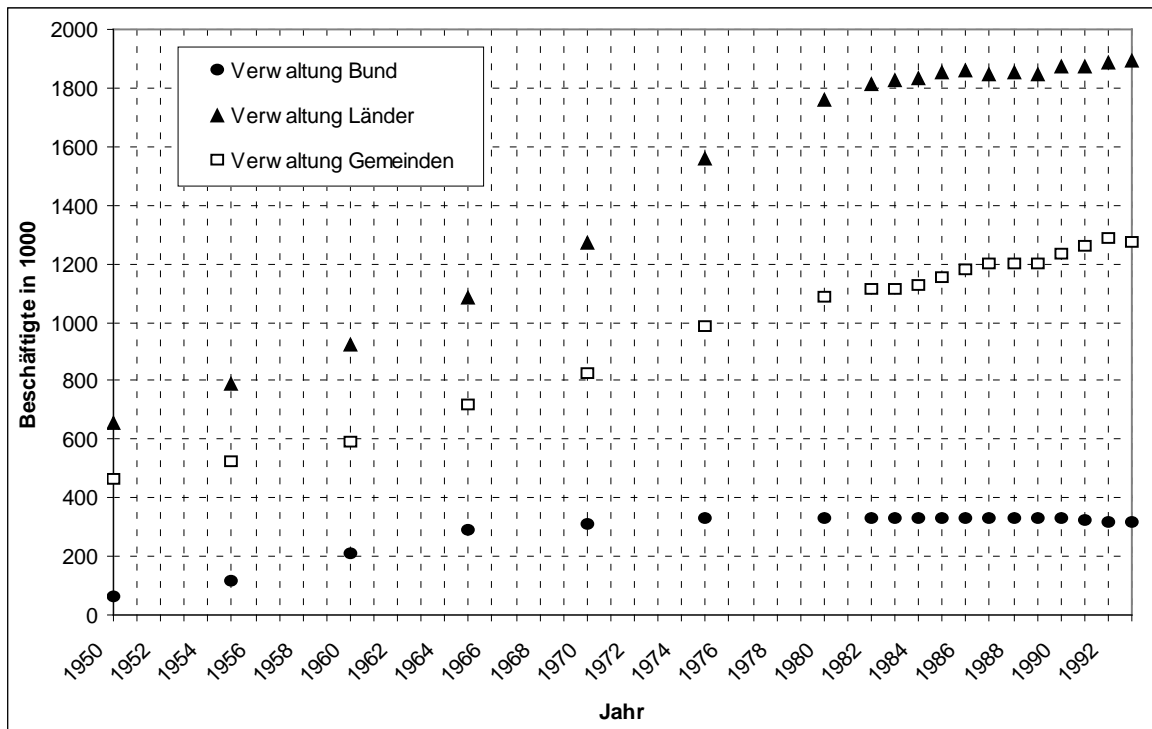


Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (1996): Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren – Versorgungsbericht, Bonn 1996

¹ ERBSLAND, Manfred (1991): Die öffentlichen Personalausgaben. Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Allokation im marktwirtschaftlichen System, Bd. 32, Frankfurt am Main 1991; BREIDENSTEIN, Werner (1996): Personal im öffentlichen Dienst am 30. Juni 1994, in: Wirtschaft und Statistik, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), H. 3, (1996), S. 289-298; STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1995): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes, Wiesbaden 1995.

- Die langen Reihen beziehen sich allein auf die alten Bundesländer. Angaben bezüglich der neuen Länder und Gesamtdeutschland sind gesondert ausgewiesen, um einen Bruch im Datenmaterial zu verhindern.

Abb. 3-2: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 1950 - 1993 im früheren Bundesgebiet



Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1996), a.a.O.

In dem betrachteten Zeitraum von 1950 bis 1993 stieg die Zahl der Beschäftigten in der Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden von 1,18 Mio. auf 3,48 Mio. an, was einer Steigerungsrate von 195% entspricht. An dieser Stellenvermehrung waren der Bund mit einem Anteil von 11,0%, die Länder mit 53,8% und die Gemeinden mit 35,2% beteiligt.

Relativierend ist in diese Entwicklung jedoch ein starker Zuwachs an Teilzeitarbeitsplätzen einzubeziehen. Ihre Zahl wuchs im gleichen Zeitraum um mehr als das 13fache auf 945 000 im Jahr 1993. Davon hatten 770 000 Teilzeitbeschäftigte mindestens eine halbe Stelle, während 175 000 Personen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit beschäftigt waren.

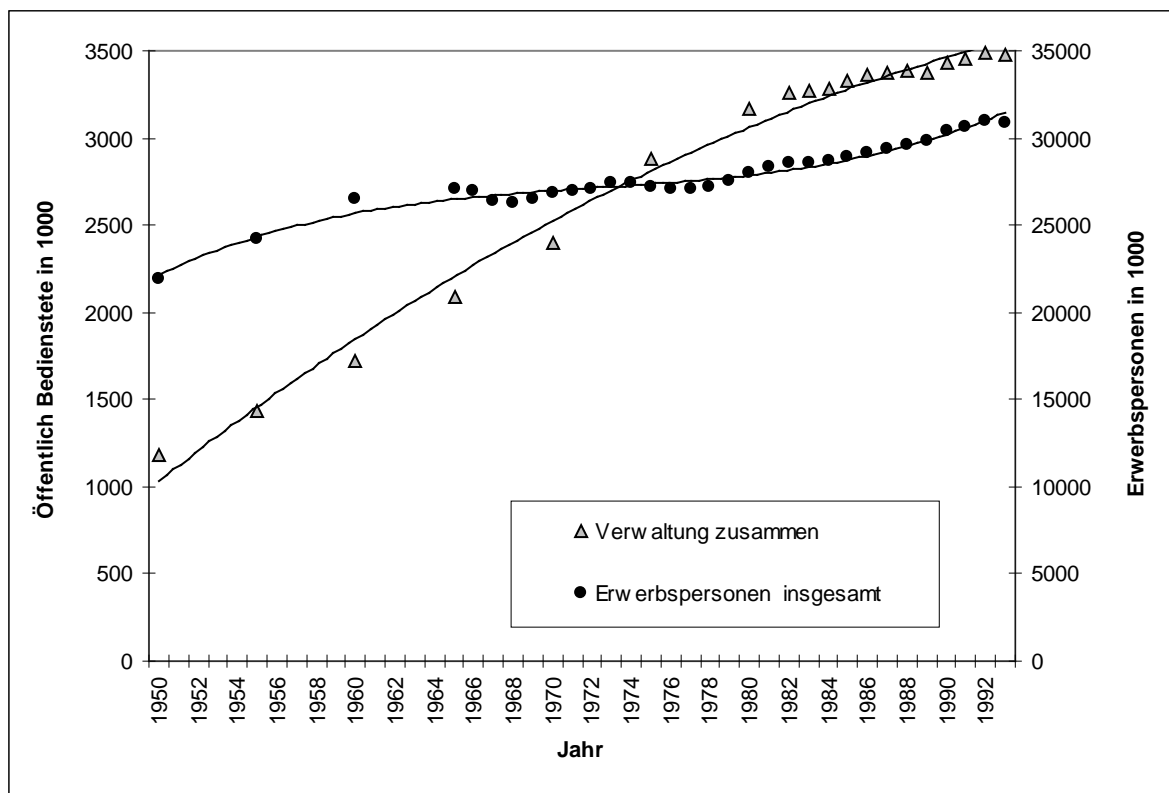
In den neuen Ländern betrug die Zahl der öffentlich Bediensteten 1993 1,17 Mio. Davon waren 13,8% teilzeitbeschäftigt.

Die Teilzeitquote im öffentlichen Dienst Gesamtdeutschlands lag 1994 bei 19,3% gegenüber 1993 mit 18,1%. Sie fällt damit deutlich höher als die entsprechende Quote bei den abhängig Beschäftigten (15,9%) aus.

Die wachsende Zahl an Teilzeitstellen einerseits und die Reduzierung der Vollzeitstellen andererseits gehen jedoch nicht mit einer proportional gleich hohen Einsparung an Personalkosten einher, denn aufgrund dessen, daß für jeden Beschäftigten bestimmte Fixkosten in der Arbeitsverwaltung entstehen, müssen Abschläge eingerechnet werden.

Doch nicht nur für sich genommen sind die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst stark angewachsen:

Abb. 3-3: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 1950-1993 im Vergleich zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen im früheren Bundesgebiet



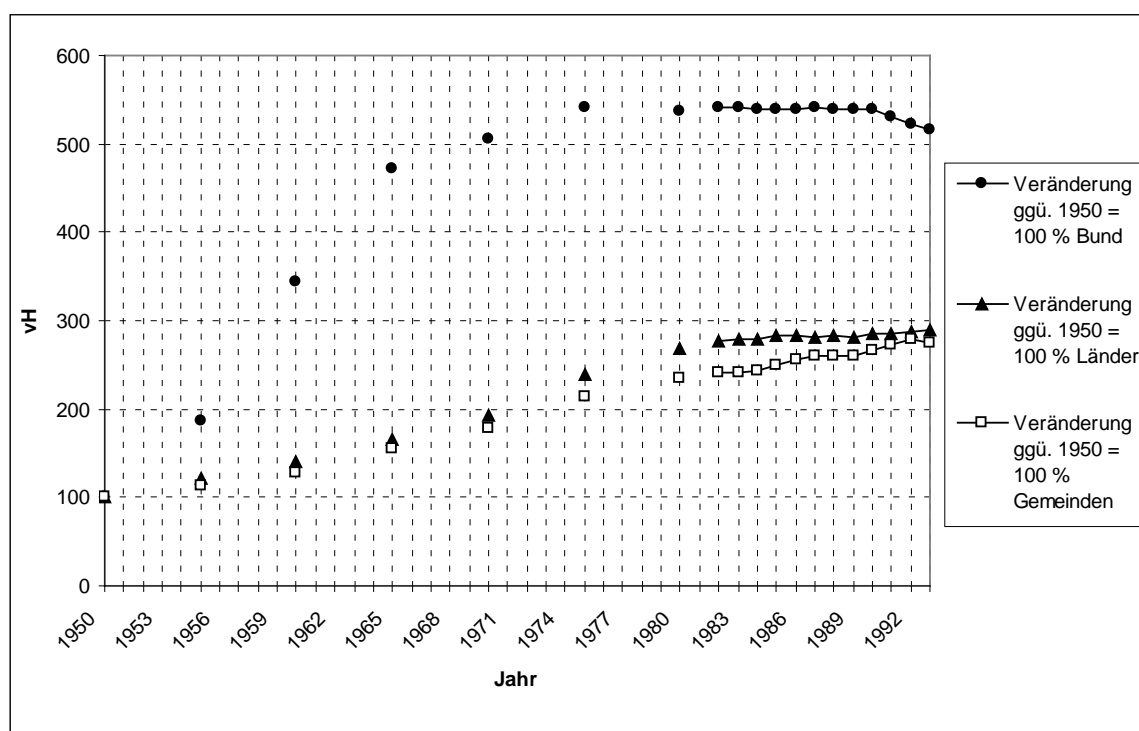
Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1996), a.a.O.

Der Vergleich mit der Zahl aller Erwerbspersonen des früheren Bundesgebiets zeigt über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg einen deutlich steileren

Anstieg der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst. Markant ist das relative Beschäftigungswachstum in den Jahren zwischen 1960 und 1980. Während 1960 noch 6,49% aller Beschäftigten im öffentlichen Bereich tätig waren, waren es 1980 bereits 11,34%. Seit diesem Zeitraum blieb der Anteil relativ konstant. Erst seit 1986 ist er leicht rückläufig.

Betrachtet man speziell die *Kommunen* etwas näher, so zeichnet sich folgendes Bild der Personalentwicklung in den Gemeinden ab:

Abb. 3-4: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen des öffentlichen Dienstes gegenüber 1950 (früheres Bundesgebiet)



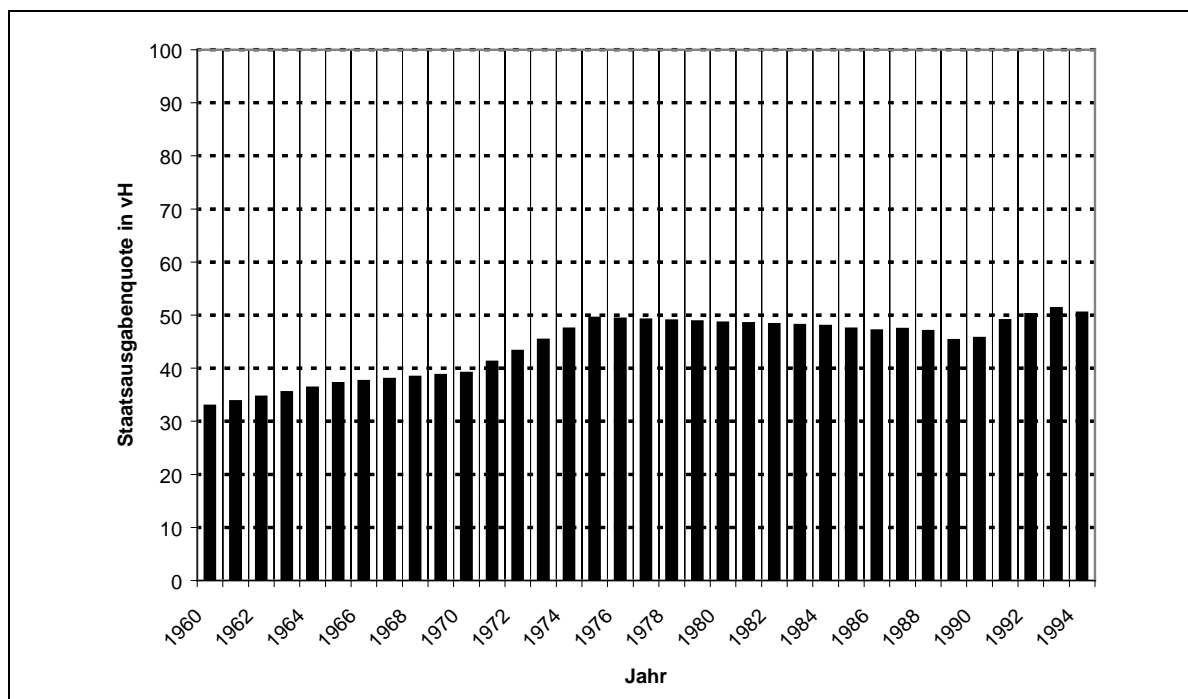
Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1996), a.a.O.

Der Personalbestand der Gemeinden nahm von 1950 bis 1987 kontinuierlich zu, wobei der Anstieg nach 1982 sichtbar abflachte. Von den drei Gebietskörperschaften erweiterten nur die Gemeinden in den alten Bundesländern ihren Personalbestand auch über das Jahr 1987 hinaus in nennenswertem Umfang. Erst 1993 ist die Beschäftigtenzahl auch bei den Gemeinden leicht rückläufig. Im Vergleich zum Vorjahr verringerten 1994 die Gemeinden und die kommunalen Zweckverbände in Gesamtdeutschland ihren Personalbestand insgesamt um 74.000 Beschäftigte. Dabei wurde der starke Rückgang der Zahl der Vollzeitbeschäftigten (-116.000 oder -7,6%) nur teilweise durch mehr Teilzeitkräfte (+42.000 oder +9,8%) ausgeglichen. Diese abnehmende Tendenz bei der kommunalen Be-

schäftigung wurde sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern festgestellt: Im früheren Bundesgebiet zählte man 15 000 Bedienstete weniger. Die Personalreduzierung betraf ausschließlich Vollzeitarbeitsplätze. Auffallend ist, daß bei den westdeutschen Kommunen ebenso wie im Landesdienst der Zuwachs an Teilzeitstellen zum Stillstand gekommen ist. Hingegen konnte in den neuen Ländern der rapide Abbau von 100.000 Vollzeitstellen durch über 40.000 neue Teilzeitarbeitsplätze etwas gemildert werden.

Diese äußerst expansive Personalpolitik der Gebietskörperschaften in der Vergangenheit ist das Spiegelbild ihres ständig anwachsenden Spektrums öffentlicher Aufgaben, welches heute im allgemeinen für überzogen gehalten wird. Das starke Wachstum der Staatsausgabenquote von über 50% des BIP ist ein deutlicher Beweis dafür. Die Ausgaben der Gebietskörperschaften allein belaufen sich auf etwa ein Drittel des BIP.

Abb. 3-5: Entwicklung der Staatsquote



Quelle: Finanzbericht 1997; a.a.O., eigene Darstellung.

Zwar mag eingewendet werden, daß in den vergangenen Jahrzehnten in bestimmten Bereichen, wie Bildung und Wissenschaft oder auch im Sicherheitsbereich ein Bedarf an zusätzlicher staatlicher Aktivität vorhanden war, jedoch hatten fast ausnahmslos alle öffentlichen Aufgabenbereiche beachtliche Zuwachsraten zu verzeichnen. Erst mit Beginn der neunziger Jahre - dies verdeutlichen auch die Zahlen - sind aufgrund des finanziellen Drucks Konsolidierungsbemühungen der

öffentlichen Haushalte spürbar. Zunehmend werden öffentliche Unternehmen und Einrichtungen privatisiert, rechtlich verselbständigt oder unter private Trägerschaft gestellt. (Vgl. auch oben: Anteil der öffentlich Bediensteten an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen)

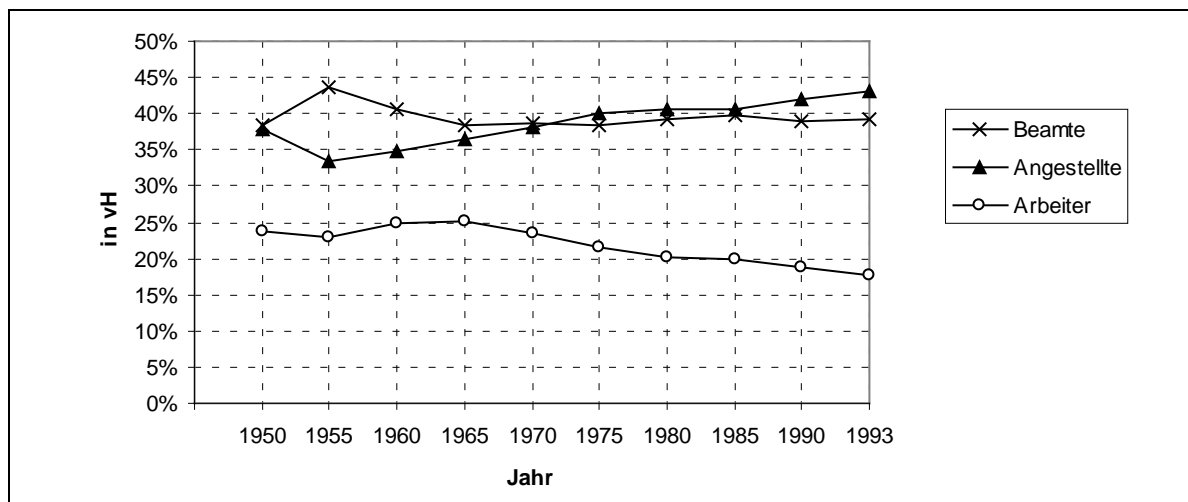
Während jedoch die Zahl der heutigen Neueinstellungen steuerbar ist, entzieht sich die bisherige Personalpolitik der Gebietskörperschaften weitgehend einer rückwirkenden Beeinflussung. Besonders die Beamten nehmen hierbei entscheidenden Einfluß auf das Personalbudget der folgenden Jahre, denn vor allem die in großem Umfang begründeten Dienstverhältnisse der Beamten (in erster Linie in den 60er und 70er Jahren) müssen als unveränderbare Determinanten für die Projektion zukünftiger Personalausgaben angesehen werden.

Ebenso nachhaltig wie die permanente Aufgabenausweitung wirkt sich die ständig zunehmende Regelungsdichte aus, die ihrerseits zu zusätzlichem Personaleinsatz führt. Ein besonders augenfälliges Beispiel hierfür liefert ohne Zweifel die deutsche Steuergesetzgebung.² Die Reduzierung der rechtlichen Regelungen in der Bundesrepublik dürfte deshalb zu den wichtigen Maßnahmen zählen, die nicht nur der Einsparung öffentlicher, sondern vor allem auch der Einsparung privater Gelder dienen. Wenn man bedenkt, daß der deutschen Wirtschaft jährlich 58 Mrd. DM als Folgekosten von Verordnungen und Gesetzen entstehen, so wird diesem Aspekt nicht umsonst große Bedeutung bei der Verbesserung der Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beigemessen.

² O.V. (1996): Bonn kappt Bürokratiekosten, in: Die Welt, 28.8.1996.

3.1.2 Der Personalbestand der Gebietskörperschaften nach dem Dienstverhältnis

Abb. 3-6: Anteil der Dienstverhältnisse 1950 bis 1993 an der Gesamtbeschäftigung



Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1996), a.a.O

Untersucht man die Gesamtbeschäftigtenzahl der Verwaltung aller Gebietskörperschaften, so stellen 1993 in den alten Bundesländern die Beamten mit 39,3% und die Angestellten mit 43,1% die Mehrheit der öffentlich Bediensteten (Anteil der Arbeiter 17,6%). Das Gewicht der Beamten hat sich damit gegenüber 1950 kaum verändert. Verschoben hat sich in diesem Zeitraum indes der Anteil der Arbeiter zugunsten der Angestellten.

Die Dienstverhältnisstruktur der Gebietskörperschaften im einzelnen erweist sich als sehr unterschiedlich. So hielten sich 1993 beim Bund die Anteile der drei Dienstverhältnisse in etwa die Waage, während bei den Ländern aufgrund ihrer hoheitlichen Aufgaben die Zahl der Beamten mit rund 57% deutlich überwiegt. Die Arbeiter sind bei den Ländern stark unterrepräsentiert. Auf der Gemeindeebene werden relativ wenige Beamte (13,1%) beschäftigt. Hier machen die Angestellten das größte Kontingent mit 58,0%, gefolgt von den Arbeitern mit 28,9%, aus.

Alte und neue Bundesländer unterscheiden sich bezüglich der vorgenannten Daten in starkem Maße. Da es in der früheren DDR keine beamtenähnlichen Dienstverhältnisse gab, ist hier die Zahl der Beamten noch sehr gering. An der gesamten öffentlichen Beschäftigung Ostdeutschlands hatten die Beamten 1993

nur einen Anteil von 9,5% inne. Stärkste Gruppen waren (einschließlich Wirtschaftsunternehmen) die Angestellten mit 69,0% sowie die Arbeiter mit 21,5%.³

Mit der Personalstruktur der Gebietskörperschaften verbindet sich die Frage, inwieweit eine Gebietskörperschaft durch einen vergleichsweise hohen Anteil an Angestellten/Arbeitern gegenüber den Beamten Personalkosten sparen bzw. mehr aufwenden muß. In einer Studie des HWWA wurden auf der Grundlage signifikanter beruflicher Lebensbilder für verschiedene Beschäftigtengruppen (Allgemeine Verwaltung, Steuerverwaltung, Fachlehrer, männlich, weiblich, ...) die gesamten Personalkosten (Dienst- und Versorgungsbezüge, Urlaubsgeld, SV-Beiträge, ...) berechnet. In drei Viertel aller untersuchten Beispiele zeigen die Ergebnisse, daß die abgezinsten Zahlungsströme für Beamte geringer als für Angestellte sind, da die wesentlich höheren Versorgungszahlungen für Ruhestandsbeamte erst in ferner Zukunft anfallen. Unter kurzfristigem Aspekt sind die Beamten demnach kostengünstiger. Gebietskörperschaften mit einem hohen Beamtenanteil haben somit heute c.p. geringere Personalkosten zu verkraften. Die freien finanziellen Ressourcen können gewinnbringend für Investitionsprojekte eingesetzt werden, deren Rendite über dem Diskontsatz für die Personalausgaben liegt.

Aufgrund der hohen Lohnnebenkosten belasten die Angestellten/Arbeiter in ihrer aktiven Zeit die Haushalte bedeutend stärker. Dieses Verhältnis kehrt sich allerdings während der Ruhestandszeit um. Dann belasten die wesentlich höheren Pensionszahlungen die Haushalte deutlich stärker. Die Belastung nimmt zu, je mehr Beamte in den Ruhestand treten und je länger die Pensionszahlungen aufgrund der allgemein steigenden Lebenserwartung zu leisten sind. Wegen der kritischen finanziellen Perspektive mit ihren bereits jetzt absehbaren hohen Personallasten, erscheint es jedoch sinnvoller, die zusätzlichen Aufwendungen bei der Angestelltenvergütung in der Gegenwart in Kauf zu nehmen.⁴

³ Im Freistaat Sachsen wurden in der Vergangenheit Verbeamtungen nur in begrenztem Umfang durchgeführt. Eine Lockerung der Verbeamtungspolitik ist nicht geplant.

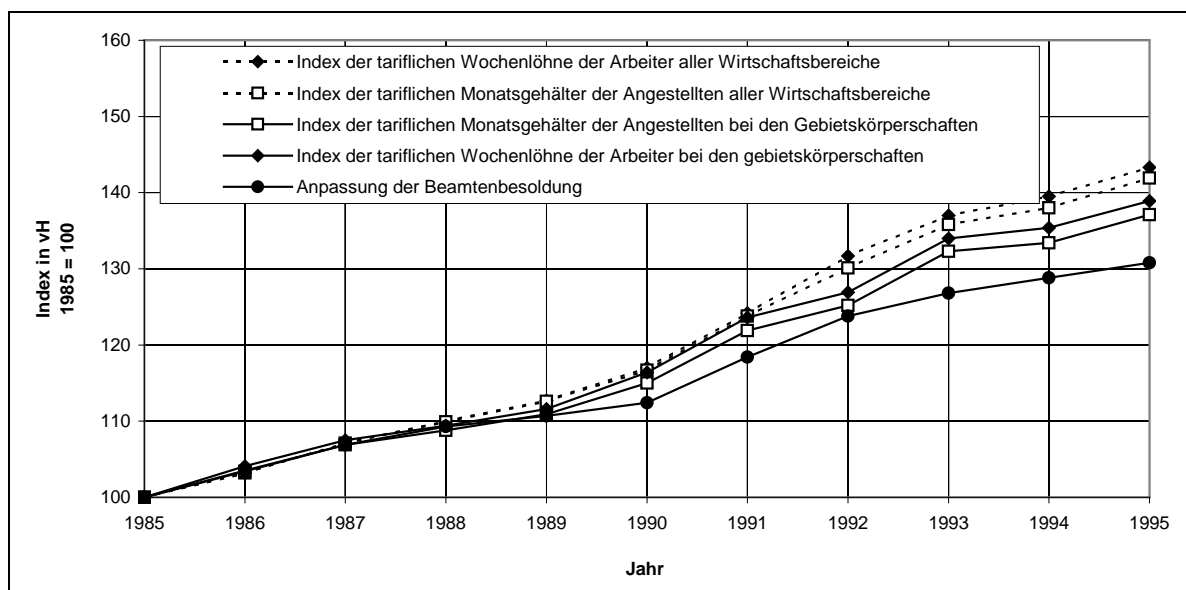
⁴ WEILEPP, Manfred (1994): Vergleich der Kosten der Beschäftigung von Angestellten und Beamten. Untersuchung für das Senatsamt für den Verwaltungsdienst der Freien und Hansestadt Hamburg, HWWA (Hrsg.), HWWA-Report 138, Hamburg 1994.

3.2 Lineare Einkommensverbesserungen

Noch stärker als die permanente Zunahme der Beschäftigtenzahl wirken sich die Einkommensverbesserungen der öffentlich Bediensteten auf die Personalausgaben der Gebietskörperschaften aus. Die Tarifverträge und Besoldungsgesetze enthalten in der Regel lineare Einkommensverbesserungen und vielfältige strukturelle Verbesserungen. Unter den hier zuerst zu behandelnden linearen Einkommensverbesserungen sind Erhöhungen der Lohn- und Gehaltssätze innerhalb bestehender Lohn- und Gehaltsgruppen zu verstehen. Alle übrigen Einkommensverbesserungen sollen als strukturelle Verbesserungen behandelt werden.

Die folgende Abbildung vermittelt einen Einblick in die linearen Einkommensverbesserungen der Jahre zwischen 1985 und 1995.

Abb. 3-7: Lineare Einkommenssteigerungen bei den Gebietskörperschaften und in der Privatwirtschaft



Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistische Jahrbücher; DEUTSCHER BEAMTENBUND nach Bundesgesetzblätter 1985 -1995

Bei den Arbeitern des öffentlichen Dienstes stiegen die Einkommen in dem genannten Zeitraum insgesamt um 39%. Die Angestellten konnten eine lineare Steigerung ihrer Einkommen um 37% verbuchen, während die Einkommen der Beamten um 30% stiegen. Die Zahlen zeigen, daß beträchtliche lineare Zuwachsraten im öffentlichen Dienst erreicht wurden.

3.3 Änderungen in der Beschäftigtenstruktur von Bund, Ländern und Gemeinden

Strukturelle Veränderungen wirken sich ebenfalls in beträchtlichem Umfang auf das Wachstum der Personalausgaben aus und schlagen kaum weniger zu Buche als die linearen Einkommensverbesserungen oder der Anstieg des Personalbestandes selbst. Strukturelle Verbesserungen für die öffentlich Bediensteten stellen eine Art Restgröße bei der Erklärung des Wachstums der Personalausgaben dar, da sie weder auf den Mengeneffekt noch auf den Preiseffekt, also Besoldungsanpassungen zurückzuführen sind.

Ermittelt werden kann die Strukturkomponente durch eine Hilfsrechnung in der Art, daß von der Steigerungsrate der Personalausgaben jeweils die Steigerungsrate des Personalbestandes und die der tariflichen Einkommen subtrahiert wird.

Beispiel:

Einflußgrößen der Zunahme der Personalausgaben für Arbeiter des öffentlichen Dienstes 1970
(Veränderungen gegenüber dem Vorjahr)

| | |
|---|-------------|
| Aufwendungen für Arbeiterlöhne | 23,3 |
| Stellenzunahme | 1,7 |
| <u>Lineare Lohnerhöhungen</u> | <u>14,6</u> |
| Restgröße = strukturelle Verbesserungen | 7,0 |

Zu ihnen zählen, neben der Anhebung verschiedener Zulagen und Zuschläge, vor allem die Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur. Solche Änderungen in der Beschäftigtenstruktur können zum einen aufgrund von Anteilsverschiebungen *zwischen* den einzelnen Laufbahngruppen zustande kommen oder zum anderen Folge von Veränderungen der einzelnen Besoldungsgruppenanteile *innerhalb* der jeweiligen Laufbahnen sein.

Wie sich die wandelnde Beschäftigtenstruktur im öffentlichen Dienst auf die Personalausgaben der *Gemeinden* zwischen 1968 und 1987 auswirkte, zeigt die folgende Tabelle. Aufgrund der verschiedenen Laufbahnen bzw. Tarifgruppen wurde zwischen Angestellten und Beamten unterschieden.

Tab. 3-1: Auswirkungen der sich wandelnden Beschäftigtenstruktur bei den Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst auf die Personalausgaben der Gemeinden

| Jahr | Stellenkegelindex | Stellenkegelindex bei BEAMTEN | |
|------|-------------------|--|--|
| | | Verschiebungen <i>innerhalb</i> der Laufbahngruppen* | Verschiebungen <i>zwischen</i> den Laufbahngruppen** |
| 1968 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1974 | 107,7 | 103,1 | 104,6 |
| 1980 | 108,4 | 103,8 | 104,6 |
| 1983 | 107,5 | 104,8 | 103,8 |
| 1986 | 107,2 | 104,8 | 103,0 |

| Jahr | Stellenkegelindex | Stellenkegelindex bei ANGESTELLTEN/ARBEITERN | |
|------|-------------------|---|--|
| | | Verschiebungen <i>innerhalb</i> der Laufbahnen* | Verschiebungen <i>zwischen</i> den Laufbahngruppen** |
| 1968 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1974 | 105,6 | 103,0 | 102,7 |
| 1980 | 109,1 | 104,6 | 104,6 |
| 1983 | 110,7 | 105,3 | 105,3 |
| 1986 | 111,2 | 105,5 | 105,6 |

* Veränderung der Besoldungsgruppenstruktur bei konstanten Laufbahngruppen

** Veränderung der Laufbahngruppenstruktur bei konstanter Besoldungsgruppenstruktur innerhalb der Laufbahngruppen

Quelle: eigene Berechnungen nach ERBSLAND, Manfred (1991): Die öffentlichen Personalausgaben. Eine empirische Analyse für die BRD, Frankfurt am Main 1991, S. 75, S. 79

Bezüglich der Besoldung von Beamten verursachten die Strukturverschiebungen zwischen 1968 und 1986 einen Anstieg der Ausgaben für die Beamtenbesoldung von 7,2%, der zu 67% durch Verschiebungen innerhalb den Laufbahnen (variable Besoldungsgruppenstruktur) erklärt werden konnte. Die Aufwendungen für die Angestellten und Arbeiter erhöhten sich aufgrund der Veränderungen innerhalb der Stellenstruktur im gleichen Zeitraum um 11,2%. Dieser Anstiegs ging jeweils zur Hälfte auf Laufbahngruppen- und Besoldungsgruppenverschiebungen zurück.

Im einzelnen sind diese Strukturverschiebungen sowohl für die Beamten und Richter als auch für die Arbeiter und Angestellten darauf zurückzuführen, daß der einfache und mittlere Dienst weiterhin deutlich an Gewicht verliert. Seine Quote sank zwischen den Jahren 1963 und 1993 bei den Angestellten von 80,36% auf 58,23% und bei den Beamten/Richtern von 34,80% auf 30,51%. Der Anteil des höheren Dienstes hingegen wuchs bei den Angestellten von 5,08% auf 13,77% und bei den Beamten/Richtern von 19,23% auf 26,24%.

Tab. 3-2: Anteile der Laufbahnen an der Gesamtbeschäftigung

| | Personen in 1000 | | Anteile | |
|--------------------------------|------------------|-------|---------|---------|
| | 1963 | 1993 | 1963 | 1993 |
| Bund | | | | |
| Höherer Dienst | 3,9 | 5,2 | 4,55% | 9,01% |
| Gehobener Dienst | 9,8 | 13,4 | 11,42% | 23,22% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 72,1 | 39,1 | 84,03% | 67,76% |
| | 85,8 | 57,7 | 100,00% | 100,00% |
| Länder | | | | |
| Höherer Dienst | 18,9 | 70,7 | 6,22% | 19,12% |
| Gehobener Dienst | 51,1 | 102,4 | 16,80% | 27,69% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 234,1 | 196,7 | 76,98% | 53,19% |
| | 304,1 | 369,8 | 100,00% | 100,00% |
| Gemeinden | | | | |
| Höherer Dienst | 11,9 | 43,3 | 4,06% | 9,86% |
| Gehobener Dienst | 38,5 | 127 | 13,14% | 28,92% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 242,6 | 268,8 | 82,80% | 61,22% |
| | 293 | 439,1 | 100,00% | 100,00% |
| Insgesamt | | | | |
| Höherer Dienst | 34,7 | 119,3 | 5,08% | 13,77% |
| Gehobener Dienst | 99,4 | 242,7 | 14,56% | 28,01% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 548,8 | 504,6 | 80,36% | 58,23% |
| | 682,9 | 866,6 | 100,00% | 100,00% |

- von Beamten und Richtern -

| | Personen in 1000 | | Anteile | |
|--------------------------------|------------------|--------|---------|---------|
| | 1963 | 1993 | 1963 | 1993 |
| Bund | | | | |
| Höherer Dienst | 9,5 | 17,6 | 11,43% | 15,21% |
| Gehobener Dienst | 26,1 | 36,6 | 31,41% | 31,63% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 47,5 | 61,5 | 57,16% | 53,15% |
| | 83,1 | 115,7 | 100,00% | 100,00% |
| Länder | | | | |
| Höherer Dienst | 124,7 | 274,7 | 22,22% | 29,69% |
| Gehobener Dienst | 268,7 | 400,9 | 47,89% | 43,33% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 167,7 | 249,6 | 29,89% | 26,98% |
| | 561,1 | 925,2 | 100,00% | 100,00% |
| Gemeinden | | | | |
| Höherer Dienst | 13,4 | 22,6 | 10,86% | 14,22% |
| Gehobener Dienst | 58,1 | 81,4 | 47,08% | 51,23% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 51,9 | 54,9 | 42,06% | 34,55% |
| | 123,4 | 158,9 | 100,00% | 100,00% |
| Insgesamt | | | | |
| Höherer Dienst | 147,6 | 314,8 | 19,23% | 26,24% |
| Gehobener Dienst | 352,9 | 518,9 | 45,97% | 43,25% |
| Mittlerer und einfacher Dienst | 267,1 | 366 | 34,80% | 30,51% |
| | 767,6 | 1199,7 | 100,00% | 100,00% |

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes, Wiesbaden 1996

Generell bleibt eine Zunahme der Zahl höherqualifizierter Beschäftigter festzuhalten, in deren Folge die Anteile des gehobenen sowie des höheren Dienstes und gleichzeitig damit die Personalkosten weiter anwachsen werden. In erster Linie ist diese Tatsache auf die gestiegenen Anforderungen an die berufliche Qualifikation

im öffentlichen Dienst zurückzuführen. Dabei sollte bereits hier beachtet werden, daß die strukturellen und die linearen Einkommensverbesserungen der öffentlich Bediensteten gleichermaßen nicht nur die Ausgaben für die aktiv Beschäftigten, sondern auch die späteren Versorgungsausgaben ansteigen lassen.

3.4 Politisch-institutionelle Hintergründe⁵

3.4.1 Überholte Strukturen der öffentlichen Verwaltung

Der innere Aufbau der öffentlichen Verwaltung beruht zu einem großen Teil auf einer jahrhundertelangen Tradition, die früher als Vorbild für weite Teile der Gesellschaft gelten durfte. Heute jedoch gehen die Anregungen und Impulse eher von dem dynamischen Organisations- und Arbeitsgeschehen der privaten Wirtschaft aus, wie die Diskussion um die Übertragung des Lean-Konzeptes auf den Staatssektor anschaulich beweist. Bereits Anfang der siebziger Jahre wurde die Überkommenheit wesentlicher Verwaltungsstrukturen angemahnt, die zu Leistungsverlusten und damit zu einer Aufblähung der Personalausgaben führen. Die Hauptkritik traf und trifft hierbei vor allem folgende Punkte:

1. Ineffiziente Hierarchien

Die strenge hierarchische und vor allem tiefe Strukturierung der Verwaltungen beeinträchtigt deren Wirtschaftlichkeit. Entscheidungskompetenzen sind auf hoher bzw. zu hoher Ebene angesiedelt („Bürokratischer Zentralismus“). Die Folge dieses Systems sind lange Dienstwege, langwierige Informations-, Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren sowie häufig mangelhafte Entscheidungen aufgrund eben dieser weiten Entfernung von den zu entscheidenden Sachverhalten. Insgesamt zu hohe Kosten sowie eine geringe Motivation der Mitarbeiter auf den unteren Ebenen sind die Konsequenzen daraus.

2. Besonderheiten des Dienstverhältnisses

Dem öffentlichen Dienstrecht in der Bundesrepublik fehlt es weitgehend an Anreiz- sowie Sanktionsmechanismen, mit denen auf wirtschaftliches Verhalten in den öffentlichen Verwaltungen gedrungen werden könnte. Nicht nur, daß Be-

⁵ Die folgenden Ausführungen stützten sich auf KARL-BRÄUER-INSTITUT DES BUNDES DER STEUERZAHLER (Hrsg.) (1995): Forderungen zur Verwaltungsreform, in: Stellungnahmen, Nr. 26, Wiesbaden 1995; KARL-BRÄUER-INSTITUT DES BUNDES DER STEUERZAHLER (Hrsg.) (1974): Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Heft 29, Wiesbaden 1974.

soldung und Vergütung der öffentlich Bediensteten gemäß ihrer Stellenbeschreibung und nicht nach der tatsächlichen Leistung erfolgt, auch der bei den Beamten quasi institutionalisierte Schutz vor Entlassung fördert leistungsmindernde Verhaltensweisen.

Kostensteigernd wirkt sich in diesem Zusammenhang auch die Tatsache aus, daß die Personalämter zwar für den personellen Input verantwortlich sind, jedoch nicht für die Durchführung der Aufgaben. Diese Verantwortungsspaltung verhindert wirtschaftliches Verhalten geradezu, würde dies doch verlangen, daß beide Seiten - Ressourcenverbrauch und Ergebnisse - möglichst zugleich in die Entscheidung eingehen. Folglich werden die Fachbereiche bei der Anforderung von Ressourcen den Kostenaspekt ausklammern. Auf der anderen Seite können die Verantwortlichen in den Personalämtern die Aufgaben im einzelnen und den dafür angemessenen Ressourcenbedarf nicht ausreichend beurteilen, da sie zu weit von der Ausgabenausführung entfernt sind. Keine der beiden Stellen sieht sich daher für die Wirtschaftlichkeit insgesamt verantwortlich.

3.4.2 Die parlamentarische Lobby

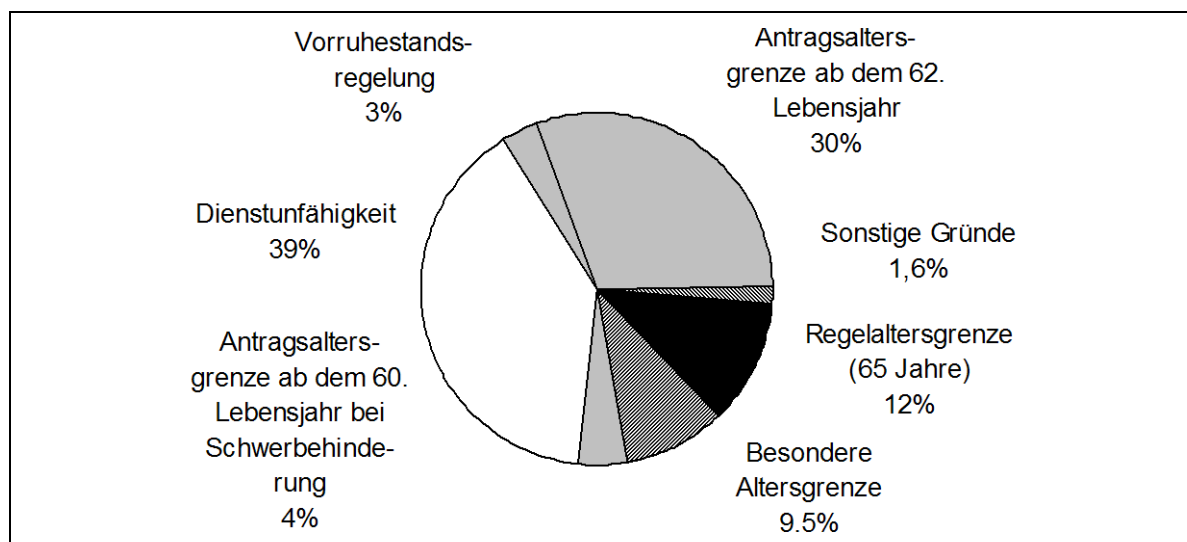
Als ein gewichtiges Hemmnis für die Eindämmung der Personalausgaben, erweist sich die soziologische Zusammensetzung der Volksvertretungen. Über 13 Legislaturperioden hinweg hat der Anteil der öffentlich Bediensteten (vor allem der Beamten) an der Gesamtzahl der Parlamentarier auf Bundes- und Länderebene ständig zugenommen. Gleichermaßen gilt dies für die Abgeordneten auf kommunaler Ebene, die von dort aus i.d.R. ihren Weg in die Länderparlamente und den Bundestag antreten. Bei dieser zunehmenden „Verbeamtung“ der Volksvertretungen darf es nicht verwundern, wenn es in den entsprechenden Gremien an der notwendigen Bereitschaft zu einer kritischen Durchforstung der öffentlichen Personalausgaben und an dem erforderlichen Durchsetzungsvermögen einschneidender Reformen mangelt. Welcher „Beamten-Abgeordnete“ wird Vorschlägen zustimmen wollen, die auf eine Korrektur der Besonderheiten des öffentlichen Dienstverhältnisses hinauslaufen oder die überzogene Besoldungs- und Tarifierhebungen verhindern wollen. Durch die Koppelung der Parlamentsdiäten an die Beamtenbesoldung unterliegt überdies letztlich jeder Parlamentarier der Versuchung, Besoldungserhöhungen über das vertretbare Maß hinaus zu dulden, denn welcher Parlamentarier wird sich schon „den eigenen Ast absägen“?

3.5 Weitere versorgungsrechtliche Ursachen⁶

Neben den bereits genannten linearen und strukturellen Einkommensverbesserungen für die öffentlich Beschäftigten sowie neben der generellen Zunahme der öffentlichen Beschäftigung gibt es weitere Gründe, die für den vergangenen und für den zu erwartenden Anstieg der Versorgungsausgaben und damit der Personalausgaben insgesamt wesentlich sind. Zu nennen wären hier

- die Zunahme des Anteils von weiblichen Beschäftigten mit durchschnittlich früherer Pensionierung und insgesamt höherer Lebenserwartung,
- die gesetzlichen Vorruhestandsregelungen wegen notwendiger Personalreduzierung, so z.B. bei der Bundeswehr, beim Zoll sowie bei Bahn und Post im Zuge der Privatisierung sowie
- der hohe Anteil an Frühpensionierungen infolge dauernder Dienstunfähigkeit sowie durch starke Inanspruchnahme des vorzeitigen Ruhestands auf Antrag.

Abb. 3-8: Gründe für den Pensionseintritt von Beamten und Richtern in Bund, Ländern und Gemeinden 1993*



* ohne Berufssoldaten

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996):a.a.O., S. 13

Wie sich diese Pensionierungsgründe auf die einzelnen Berufsgruppen aufgliedert zeigt die folgende Tabelle.

⁶ DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996): Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren – Versorgungsbericht, Drucksache 13/5840, vom 17.10.1996, Bonn 1996.

Tab. 3-3: Versorgungszugänge der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen im Jahr 1993

| | Insgesamt | Beamte im Schuldienst | Hochschul-lehrer | Beamte im Vollzugsdienst | Beamte in sonstigen Bereichen | Richter und Staatsanwälte |
|---|-----------|-----------------------|------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Dienstunfähigkeit | 39,4% | 54,1% | 8,8% | 36,5% | 32,1% | 14,8% |
| Besondere Altersgrenze | 9,5% | -- | -- | 62,5% | -- | -- |
| Auf Antrag wg. Schwerbehinderung vor dem 62. Lebensjahr | 4,3% | 3,5% | 1,6% | -- | 6,7% | 2,7% |
| Auf Antrag nach dem 62. Lebensjahr | 30,3% | 35,5% | 30,8% | -- | 35,9% | 42,7% |
| Regelaltersgrenze 65 Jahre | 11,5% | 6,7% | 57,6% | -- | 14,2% | 39,2% |
| Vorruhestandsregelung | 3,4% | -- | -- | 0,6% | 7,5% | 0,3% |
| Sonstige Gründe | 1,7% | 0,2% | 1,1% | 0,4% | 3,6% | 0,3% |

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996):a.a.O.

Besonders augenfällig sind in diesem Zusammenhang die umfangreichen Frühpensionierungen von Lehrern aufgrund von Dienstunfähigkeit sowie von Vollzugsbeamten, für die infolge ihres Berufes eine besondere Altersgrenze gilt. Hingegen werden die meisten Pensionierungen mit Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren bei den Hochschullehrern sowie an zweiter Stelle bei den Richtern und Staatsanwälten erzielt.

4 Die zukünftige Belastung der öffentlichen Haushalte mit Personalausgaben - Projektion bis 2040

Die Frage, die sich nunmehr stellt ist die, in welchem Ausmaß und in welcher Art sich die Entwicklung des Personalbestandes der Vergangenheit angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen und sinkender Erwerbstätigenzahlen zukünftig auf die öffentlichen Finanzen auswirken wird. Dies zu klären, wird im folgenden Gegenstand der Ausführungen sein. Grundlage hierfür bildet der Bericht von Prof. FÄRBER, den sie 1995 in überarbeiteter Form zum Thema Personalausgabenprojektion vorlegte. Weiterhin - mit besonderem Blick auf die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften - wird der VERSORGUNGSBERICHT der Bundesregierung vom Herbst des Jahres 1996 Eingang finden.

4.1 Die künftigen Personalausgaben der Gebietskörperschaften einschließlich Versorgungsleistungen: Aussagen des FÄRBER-Berichts⁷

Zunächst werden in diesem Abschnitt die Prämissen, unter denen die Projektionen des FÄRBER-Berichtes erfolgten vorgestellt. Im Anschluß daran erfolgt eine Darstellung der gewonnenen Ergebnisse.

4.1.1 Prämissen

Die Personalausgabenentwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden wurde für das frühere Bundesgebiet Neuberechnet. Als Basis gilt die Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes 1994.

Weiterhin werden die Verhaltensparameter des öffentlichen Dienstes von 1990 zugrunde gelegt. Insbesondere wird für die Berechnungen eine durchschnittliche effektive Beschäftigungszeit der Beamten von 35 Dienstjahren zwischen Ausbildungsende und Pensionseintritt angenommen. Verschiedene Untersuchungen zum Pensionierungsalter der Beamten diesen durchschnittlichen Eintritt in den Ruhestand. Demzufolge folgt die Zahl der Versorgungsempfänger relativ zur Entwicklung der Beamtenzahlen mit 35 Jahren Abstand. Der hohe Beschäftigungsstand in den 60er und 70er Jahren kommt demnach also voll zur Wirkung, wobei jedoch bezüglich des Aufbaustandes der Beamtenversorgung das Maximum noch nicht erreicht ist. Gegenüber dem ermittelten Grenzwert ist die Zahl der Versorgungsempfänger erst zur Hälfte aufgebaut.

Ferner wird angenommen, daß sich im Projektionszeitraum weder das Verhalten öffentlich Bediensteter noch die Besoldungsregeln oder die jeweilige Struktur z.B. von Lohngruppen untereinander oder der Planstellen oder der jeweiligen Statusgruppen ändert. Lediglich das Durchwachsen von bereits eingetretenen Strukturveränderungen des aktiven Dienstes in die Versorgungsempfänger wurde überschlägig eingerechnet.

Ehemals Bundesbahn und Bundespost wurden nicht eingerechnet. Bahn und Post sind für die Projektion zukünftiger Personalausgaben wegen ihrer zurückliegenden

⁷ FÄRBER, Gisela (1995): Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030. Unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Ein-

Privatisierung nur bezüglich der zu erwartenden Pensionslasten interessant. Sie werden daher erst im folgenden Abschnitt behandelt.

Da für die Berechnungen eine Anpassungsrate der Besoldungs- und Versorgungsleistungen in Höhe des Produktivitätsfortschrittes angenommen wurde, bleibt die zukünftige Wachstumsrate des BIP unerheblich für diese Projektion.

4.1.2 Ergebnisse

Nachfolgende Tabelle gibt einen Einblick in die zu erwartende Entwicklung der Personalausgaben bis zum Jahr 2040.

Tab. 4-1: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften für Arbeiter und Angestellte sowie für Beamte in % des BIP bis 2040

| | Summe | Beamte | | | | Arbeiter und Angestellte | | | |
|------|-------|--------|-------------|-----------|-----------|--------------------------|-------------------|---------|------|
| | | Gesamt | Bezüge u.ä. | Pensionen | Beihilfen | Gesamt | Lohnsumme AG-SozV | ZusatzV | |
| 1986 | 10,46 | 5,96 | 4,22 | 1,46 | 0,28 | 4,50 | 3,77 | 0,67 | 0,15 |
| 1990 | 9,72 | 5,51 | 3,85 | 1,37 | 0,30 | 4,20 | 3,59 | 0,64 | 0,15 |
| 1995 | 9,94 | 5,60 | 3,85 | 1,43 | 0,32 | 4,34 | 3,65 | 0,60 | 0,18 |
| 2000 | 10,20 | 5,80 | 3,85 | 1,60 | 0,35 | 4,40 | 3,55 | 0,63 | 0,21 |
| 2005 | 10,43 | 6,00 | 3,85 | 1,77 | 0,39 | 4,43 | 3,55 | 0,64 | 0,23 |
| 2010 | 10,83 | 6,35 | 3,85 | 2,07 | 0,44 | 4,47 | 3,55 | 0,65 | 0,27 |
| 2015 | 11,17 | 6,65 | 3,85 | 2,32 | 0,48 | 4,52 | 3,56 | 0,68 | 0,29 |
| 2020 | 11,55 | 6,86 | 3,94 | 2,42 | 0,50 | 4,69 | 3,64 | 0,75 | 0,30 |
| 2025 | 12,77 | 7,53 | 4,30 | 2,68 | 0,55 | 5,24 | 3,98 | 0,92 | 0,34 |
| 2030 | 13,78 | 8,10 | 4,58 | 2,92 | 0,60 | 5,68 | 4,23 | 1,08 | 0,36 |
| 2035 | 14,32 | 8,43 | 4,74 | 3,07 | 0,63 | 5,88 | 4,38 | 1,12 | 0,38 |
| 2040 | 14,65 | 8,65 | 4,83 | 3,18 | 0,65 | 6,00 | 4,46 | 1,14 | 0,40 |

Quelle: FÄRBER, Gisela (1995): a.a.O., S. 108f

Ausgehend vom Basisjahr 1990 verteuert sich der öffentliche Dienst bis zum Jahr 2040 von 9,72% auf 14,64% des BIP. Im einzelnen steigt die Personalausgabenquote - relativ zum BIP - für *Beamte* von 5,51% auf 8,65% - also um 57%. Bemerkenswert dabei ist, daß die Bezüge der Beamten hinsichtlich ihrer relativen Größe zum Sozialprodukt stagnieren. Ihr Anteil erhöht sich lediglich von 3,85% auf 4,83%; d.,h. um rd. 25%. Währenddessen steigen die Pensionszahlungen um 132% von 1,37% des BIP 1990 auf 3,18% im Jahr 2040 an. Die Quote für *Arbeiter und Angestellte* erhöht sich von 4,20% auf 6,00%, d.h. um 42%. Ausschlaggebend ist auch hier der starke Anstieg der Lohnnebenkosten.

Die Zusatzversorgung⁸ der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes steigt bis zum Jahr 2040 von 0,15% des BIP auf 0,40% um das 2,7fache. Ursache ist wie bei der Beamtenversorgung die Expansion der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Bereich.

Bis zum Jahr 2015 resultieren die Ausgabensteigerungen ausschließlich aus „hausgemachten“ Verteuerungen des öffentlichen Personals. In diesem Zeitraum werden Zahlungsverpflichtungen haushaltsrelevant, die z.T. aus der Alterung des öffentlichen Dienstes resultieren (Erhöhung der Vergütung mit zunehmendem Alter bei Fehlen gleichzeitiger Neueinstellungen jüngerer Mitarbeiter) und z.T. Folge heutiger Beschäftigung ohne hinreichende Rückstellungen für künftige Versorgungslasten sind (insbesondere für Pensionen und in geringerem Umfang für die Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten). Die demographische Komponente beschränkt sich in diesem Zeitraum auf die Kosten der steigenden Lebenserwartung sowie auf die Kosten der ansteigenden Lohnnebenkosten der Arbeiter und Angestellten infolge der wachsenden allgemeinen Alterslast.

Erst nach 2020, dann wenn die spezifische Alterslast der heute Beschäftigten praktisch vollständig in den Personalausgaben der Gebietskörperschaften durchschlägt, führt der Rückgang der Geburtenzahlen zu einer sinkenden Zahl von Erwerbspersonen. Ohne eine Steigerung der Erwerbsquote - was allerdings in dem Modell nicht simuliert wurde - schiebt der Rückgang der Erwerbspersonen den Beschäftigungsanteil und mit ihm die staatliche Beanspruchung des Produktionspotentials passiv in die Höhe und verteuert damit den öffentlichen Dienst.

⁸ Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst
Die Gebietskörperschaften gewährleisten ihren Arbeitnehmern eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung im Wege einer privatrechtlichen Versicherung bei den Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes:

- Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) in Karlsruhe
- Arbeitsgemeinschaft kommunaler und kirchlicher Zusatzversorgungskassen (AGZVK)
- Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost (VAP) in Stuttgart
- Bahnversicherungsanstalt Abteilung B

Ziel: Gewährleistung einer an den Grundsätzen der Beamtenversorgung ausgerichteten Gesamtversorgung unter Anrechnung der Grundversorgung, die i.d.R. durch die Gesetzliche Rentenversicherung erfolgt.

Voraussetzung: Mitgliedschaft des Arbeitgebers in einer Zusatzversorgungseinrichtung. Die Versicherungen werden für die einzelnen Arbeitnehmer von den beteiligten Arbeitgebern bei den Zusatzversorgungseinrichtungen abgeschlossen. Versicherungsnehmer ist der Arbeitgeber. Bezugsberechtigte sind die versicherten Arbeitnehmer. Es handelt sich nach der Rechtsprechung um einen privatrechtlichen Gruppenversicherungsvertrag.

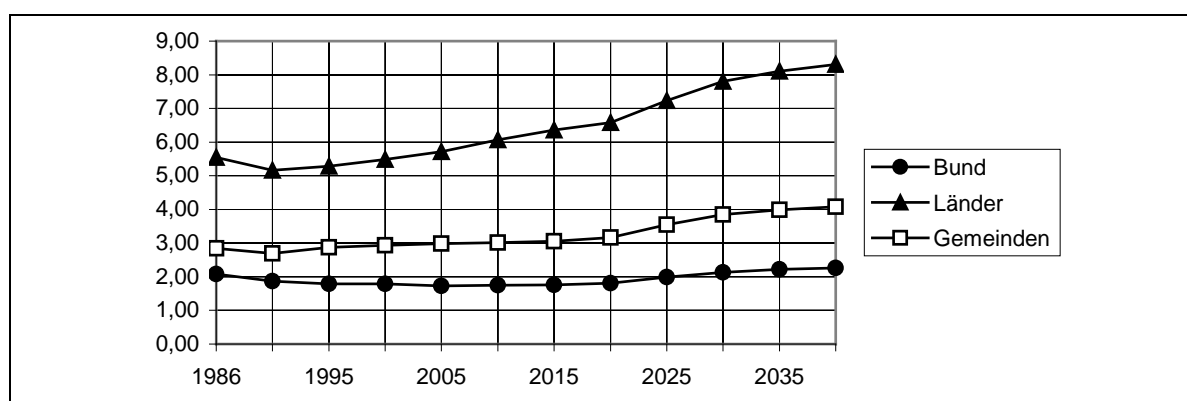
Finanzierung: über Umlageverfahren.

Näheres: im Versorgungsbericht, S. 77-82.

Eine schrumpfende Bevölkerung verteuert gerade klassische öffentliche Güter: Wegen der Nichtrivalität im Konsums - d.h., daß ein zusätzlicher Nutzer keine zusätzlichen Kosten verursacht - bedeutet ein Rückgang der Bevölkerung, daß die Kosten des Angebotes solcher öffentlicher Güter in dem Maße passiv ansteigen werden, wie die Zahl ihrer Nutzer bzw. der Steuerzahler schrumpft. Da bestimmte Leistungen aber vom Staat angeboten oder wenigstens garantiert werden müssen, führt dies zu einer Verteuerung der öffentlichen Leistungen oder zu einer Rücknahme des öffentlichen Leistungsspektrums insgesamt.⁹

Beide Ursachen, sowohl die „hausgemachten“ als auch die demographisch bedingten, erklären jeweils zur Hälfte den enormen Anstieg der Personalausgaben.

Abb. 4-1: Entwicklung der Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in v.H. des BIP



Quelle: FÄRBER, Gisela (1995): a.a.O.

Die stärksten Steigerungen der Personalausgaben werden weiterhin die Länder zu tragen haben. Sie müssen im Jahr 2040 c.p. 8,31% des BIP für ihr Personal ausgeben. Anstelle von 62% der Steuereinnahmen 1990 müßten die Länder 2040 ihre gesamten Steuereinnahmen für Personal aufwenden. Infolge der spezifischen Personalstruktur der Länder entfallen dabei 81% der Personalausgabenexpansion auf Besoldung und Versorgung der Beamten und nur 19% der Steigerung wird von Arbeitern und Angestellten verursacht.

An zweiter Stelle der Expansion der Personalausgaben stehen die Gemeinden. Aufgrund ihres relativ geringen Anteils an Beamten, werden die Verteuerungen

⁹ FÄRBER, Gisela (1997): Demographische Entwicklung, Schulden, Pensionen und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte, in: Wege zu einer neuen Bildungsökonomie, Initiative Bildung; 3, Weinheim 1997, S. 26f.

hauptsächlich von den Arbeitern und Angestellten verursacht. Hierbei dominiert jedoch die allgemeine demographische Komponente sowohl bei den Sozialversicherungsbeiträgen wie durch den Rückgang der Erwerbstätigenzahlen nach 2020. Lediglich bei den Beiträgen zur Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten zeigen sich die Kosten der expansiven Beschäftigung der Gemeinden und Gemeindeverbände, indem sich diese Aufwendungen - allerdings von einem geringen Ausgangsniveau aus - auf 0,24% des BIP verdreifachen werden.

Die geringste Anspannung seines Personalhaushaltes wird indes der Bund erfahren. Bis 2015 kommt ihm dabei der Abbau der letzten Kriegsfolgelasten¹⁰ entgegen. Dennoch werden bis etwa 2020 die Personalaufwendungen des Bundes für seine Beamten kontinuierlich ansteigen. Günstig für ihn entwickeln sich danach die wieder sinkenden Aufwendungen für die Versorgung der Bundeswehr, wenn sich die Rückführung der Zahl der Berufssoldaten auf Friedensstärke in einem Rückgang der Versorgungsempfängerzahlen niederschlägt. Insgesamt hat der Bund am Ende des Projektionszeitraumes c.p. nur eine um 10% höhere Personalausgabenquote als 1986 (2,08% auf 2,27%) zu finanzieren. Diese Verteilungswirkungen auf den vertikalen Finanzausgleich sollten bei allen Reformmaßnahmen im Auge behalten werden.

4.2 Die künftigen Belastungen der Gebietskörperschaften durch Versorgungsausgaben: Die Aussagen im VERSORGUNGSBERICHT¹¹

Wie bereits dargelegt, gehen die zukünftigen Steigerungen der Personalausgaben nur zu einem geringen Teil auf Personalbestands- und Besoldungserhöhungen zurück. Die wesentliche Komponente dieses Anstiegs besteht in dem starken Anwachsen der Pensionslasten sowie der Ausgaben für die Zusatzversorgung von Arbeitern und Angestellten. Deshalb werden die Versorgungsausgaben als Bestandteil der Personalausgaben noch einmal gesondert betrachtet. Auch hier sollen zunächst die Prämissen genannt und die Ergebnisse in der Folge erläutert werden.

¹⁰ Beispielsweise erhalten gemäß dem Gesetz zu Artikel 131 des Grundgesetzes die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder verwendeten Beamten und Berufssoldaten sowie deren Hinterbliebene eine beamtenrechtliche Versorgung, soweit sie darauf Anspruch hatten.

¹¹ DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O.

4.2.1 Prämissen

Die Versorgungsausgaben werden nur für das frühere Bundesgebiet berechnet. Ehemals Bundesbahn und Bundespost werden gesondert behandelt.

Die Einbeziehung künftiger Versorgungsanpassungen in die Ausgabenprojektion erfolgt unter der Prämisse, daß Möglichkeiten und Grenzen künftiger Versorgungsanpassungen im wesentlichen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den daraus resultierenden allgemeinen Einkommensspielräumen bestimmt werden. Folglich sind für die Projektion der zukünftigen Versorgungsausgaben verschiedene Entwicklungen des BIP anzunehmen. Der VERSOR- GUNGSBERICHT orientiert an dieser Stelle auf das PROGNOSE-Gutachten und die darin berechneten jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten des BIP. Diese dort getroffenen Annahmen werden um neuere Daten ergänzt und modifiziert¹² in drei verschiedene Modellrechnungen übernommen:

Tab. 4-2: Basisdaten für die Drei-Varianten-Modellrechnung im VERSOR- GUNGSBERICHT

| | | Variante 1 | Variante 2 | Variante 3 |
|--|-------------|------------|------------|------------|
| angenommene Steigerungsraten pro Jahr in vH | | | | |
| realer Zuwachs des BIP (Preise von 1991) | 1996 - 2000 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| | 2001 - 2008 | 1,5 | 2,0 | 2,0 |
| | 2010 - 2040 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| nominaler Zuwachs des BIP (jeweilige Preise) | 1996 - 2000 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| | 2001 - 2008 | 3,5 | 4,0 | 4,0 |
| | 2010 - 2040 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| lineare Versorgungsanpassung nominal | 1996 - 2000 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| | 2001 - 2008 | 2,0 | 2,5 | 3,0 |
| | 2010 - 2040 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O.

In allen drei Varianten wird für den Zeitraum 1996 bis 2000 eine reale Wachstumsrate des BIP von 2,0% zugrunde gelegt. Ab 2001 bis 2008 läuft die erste Variante auf der Basis eines realen Wachstums von 1,5%. Die zweite und dritte Variante basieren auf einem Wachstum von ebenfalls 2,0% in diesem Zeitraum.

¹² Das PROGNOSE-Gutachten geht neben deutlich höheren Steigerungen des BIP auch von höheren Anpassungsquoten relativ zum Wachstum des BIP als der Versorgungsbericht aus. Darüber hinaus werden höhere Preissteigerungsraten zugrunde gelegt.

Für den Zeitraum nach 2010 kann aufgrund des dann zu erwartenden Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials nur mit geringeren Wachstumsraten des BIP im Vergleich zu den Vorperioden gerechnet werden. Der VERSORGUNGSBERICHT entscheidet sich bis 2040 für einen mittleren Wachstumspfad des BIP von 3,0% in jeweiligen Preisen, wobei eine Preissteigerungsrate von 1,5% angenommen wird.

Um den finanz- und haushaltspolitischen Erfordernissen einer weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte Rechnung zu tragen, muß die Anpassung der Versorgungsleistungen hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückbleiben. Daher wird in den vorliegenden Modellrechnungen für 1996 bis 2000 mit einer jährlichen nominalen Anpassung von 1,5% gerechnet.

Für den nachfolgenden Zeitraum wird von der Annahme ausgegangen, daß die Anpassung wieder stärker im Gleichschritt mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfolgt. Deshalb werden bis 2008 jährliche Anpassungsquoten von nominal 2,0%, 2,5% und 3,0% zugrunde gelegt.

Für die Zeitspanne von 2010 bis 2040 ist, infolge des rückläufigen Erwerbspersonenpotentials, mit einem hohen Beschäftigungsstand zu rechnen. Deshalb erscheint es gerechtfertigt, die Besoldung ebenfalls stärker im Gleichschritt mit dem BIP - mit einer Rate von 3,0% anzupassen.

4.2.2 Ergebnisse

Die aufgrund der hohen Beschäftigung im öffentlichen Dienst und der steigenden Lebenserwartung zunehmende Zahl der Versorgungsempfänger, die fortwirkenden strukturellen Effekte sowie das Pensions- und Renteneintrittsverhalten führen für sich allein genommen, d.h. ohne Berücksichtigung künftiger Versorgungsanpassungen, im Jahr 2008 zu einer Ausgabensteigerung im Versorgungsbereich von 41% gegenüber dem Jahr 1993. Wie später zu sehen sein wird, umfaßt diese Ausgabensteigerung bereits mehr als zwei Drittel der gesamten geschätzten Versorgungsausgaben im Jahr 2008 einschließlich der Versorgungsanpassungen.

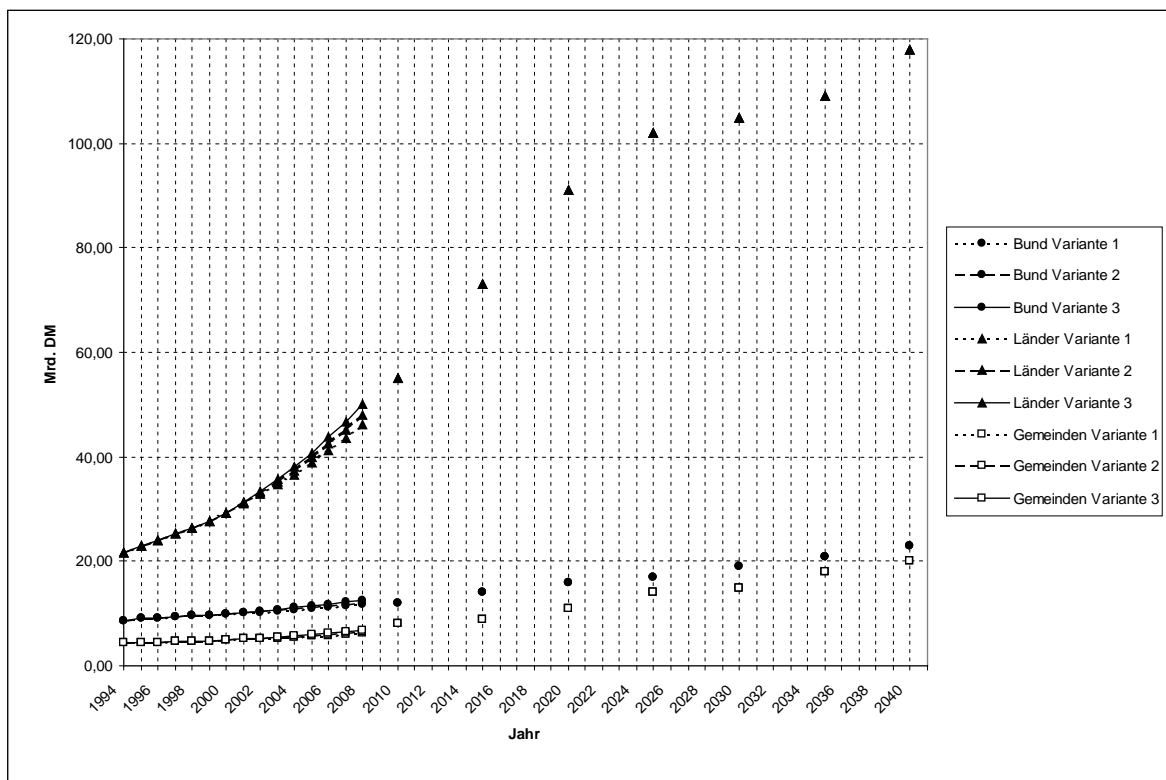
Tab. 4-3: Entwicklung der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften 1993 bis 2008 (ohne Anpassung) in Mrd. DM

| | Versorgungsausgaben in Mrd. DM ohne Anpassung | | Zuwachs in vH |
|-----------|--|------|---------------|
| | 1993 | 2008 | |
| Bund | 8,5 | 8,8 | 3,5 |
| Länder | 21,3 | 34,8 | 63,4 |
| Gemeinden | 4,3 | 4,7 | 9,3 |
| Gesamt | 34,1 | 48,3 | 41,6 |

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O.

Hinsichtlich der *Versorgungsausgaben* einschließlich Versorgungsanpassungen bis 2040 wurden in absoluten Zahlen ausgedrückt, die drei folgenden Entwicklungsmuster errechnet:

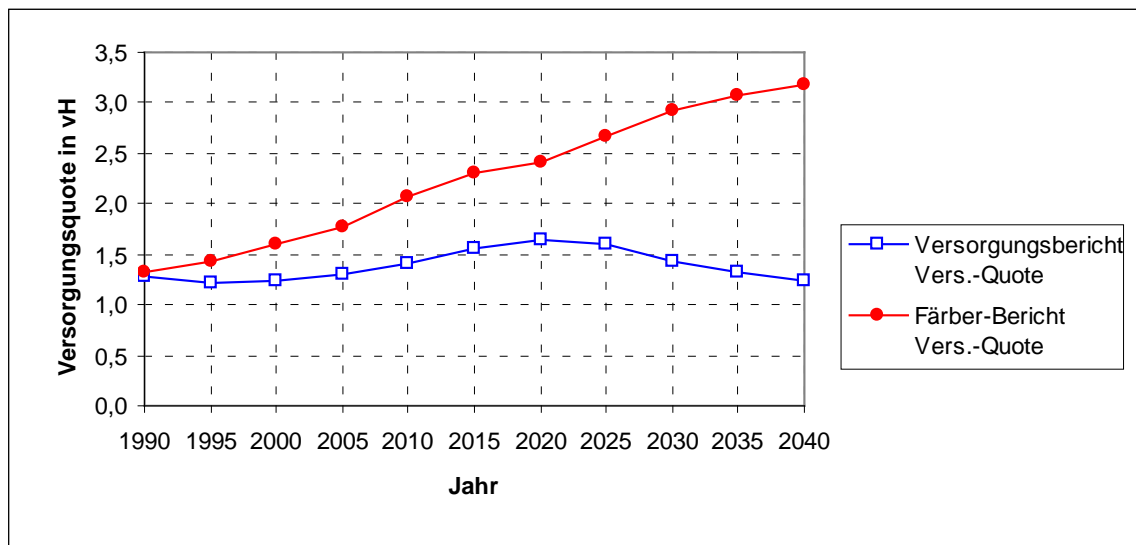
Abb. 4-2: Entwicklung der Versorgungsausgaben bis 2040 in drei Varianten



Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O., eigene Darstellung

Die absolute Höhe und Zunahme der Versorgungsausgaben gewinnt jedoch - wie im Fall der Personalausgaben - erst dann an Aussagekraft, wenn ihre Betrachtung im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung erfolgt. Als aussagefähigster Indikator für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft gilt das BIP. Inwieweit das BIP durch die Versorgungsausgaben in Anspruch genommen wird, darüber informiert die *Versorgungsquote*. Sie entwickelt sich wie folgt:

Abb. 4-3: Die Versorgungsquoten der Gebietskörperschaften 1990 bis 2040



Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O. und FÄRBER, Gisela (1995), a.a.O., eigene Darstellung

Der Anstieg der Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften insgesamt ist nach der Jahrtausendwende stärker als der Anstieg des nominalen BIP. In erster Linie geht dieser Anstieg auf die starke Zunahme der Versorgungsausgaben der Länder zurück, während der Ausgabenzuwachs beim Bund und bei den Gemeinden wesentlich geringer ausfällt.

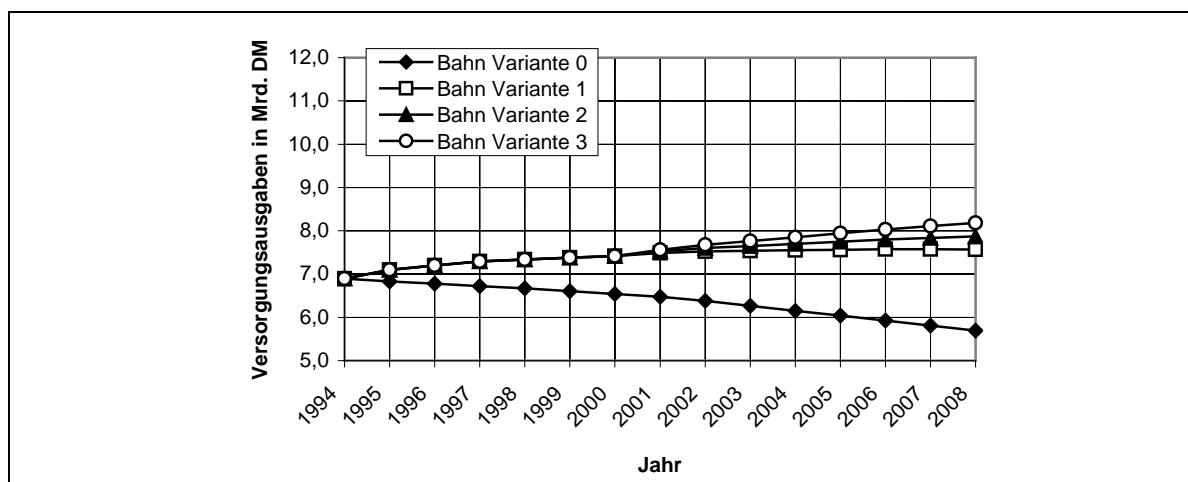
Für die weitere Vorausschätzung der Versorgungsausgaben nach 2008 ist die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger zugrundezulegen. Danach wird die Zahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften laut VERSOR- GUNGSBERICHT von 1,04 Mio. (2010) weiter ansteigen, mit 1,29 Mio. (2023) den Höchststand erreichen und danach bis auf 1,06 Mio. (2040) zurückgehen. Die Parameter ergeben, daß in diesem Zeitraum auf jeden aktiven Beamten etwa ein Versorgungsempfänger kommen wird. Nach der Modellrechnung werden demnach die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften insgesamt kontinuierlich weiter ansteigen. Die Versorgungsquote wird ebenfalls über den im Jahr 2008 erreichten Wert von 1,32% hinaus bis auf 1,65% in den Jahren 2020 bis 2022 anwachsen. Die durch die restriktive Einstellungspolitik und Besoldungspolitik hervorgerufenen Einsparungen sowie die passive Entlastung der öffentlichen Haushalte durch ein stärkeres Wachstum des Sozialproduktes werden durch die höheren Pensionärszahlen wieder aufgezehrt. In den nachfolgenden Jahren ist ein allmählicher Rückgang der Inanspruchnahme des BIP durch die Versorgungsausgaben bis auf 1,24% im Jahr 2040 zu erwarten.

4.2.3 Exkurs: Versorgungsausgaben für ehemals Bundesbahn und Bundespost

4.2.3.1 Bundeseisenbahnvermögen

Der Bestand an Versorgungsempfängern von 1994 wird bis zum Jahr 2008 um 18,3% zurückgehen. Hier zeigen sich die Auswirkungen der Personaleinsparungen, die bereits vor der Privatisierung eingeleitet wurden. Darüber hinaus führt die Ausgliederung zahlreicher in der Zukunft versorgungsberechtigter Mitarbeiter aus dem Beamtenstatus und ihre Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu weiteren Entlastungen der Beamtenversorgung. Trotz allem verbleibt eine beträchtliche Summe an Versorgungsleistungen, die, gemäß der Projektion des VERSORGUNGSBERICHTES bis 2008, zu zahlen sein wird.

Abb. 4-4: Entwicklung der Versorgungsausgaben 1994 bis 2008 von ehemals Bundesbahn in Mrd. DM

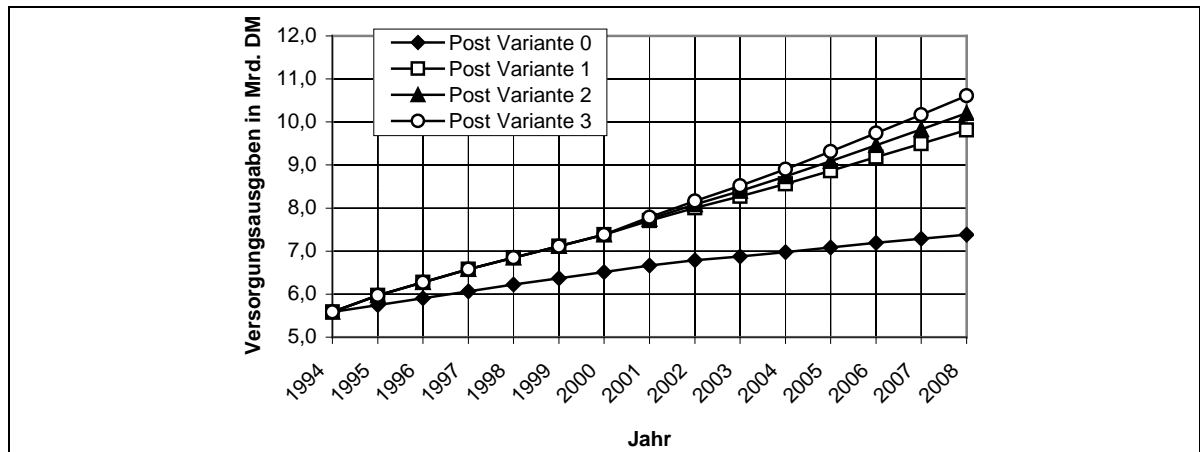


Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O., S. 179f, eigene Darstellung

4.2.3.2 Postunternehmen

Die Zahl der Versorgungsempfänger der Postunternehmen wird bis zum Jahr 2008 um 28,0% ansteigen, da die Personalreduzierungen im Rahmen der gegenwärtigen Umstrukturierung im Vorausberechnungszeitraum noch nicht zur Wirkung kommen.

Abb. 4-5: Entwicklung der Versorgungsausgaben 1994 bis 2008 von ehemals Bundespost in Mrd. DM



Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O., S. 179f, eigene Darstellung

4.3 Vergleich und Gesamteinschätzung

Werden die vorgenannten Daten denjenigen des FÄRBER-Berichts gegenübergestellt, so wirkt die Projektion im VERSORGBERICHT der Bundesregierung vergleichsweise doch weniger dramatisch, denn nicht nur die projizierte Zahl der Versorgungsempfänger, sondern auch die Versorgungsausgaben bzw. die Versorgungsquote werden - wie die nachfolgende Tabelle zeigt - im FÄRBER-Bericht deutlich höher veranschlagt.

Tab. 4-4: Gegenüberstellung der Projektionen beider Berichte

Versorgungsausgabenprojektion nach dem Versorgungsbericht

| Jahr | Versorgungsausgaben in Mrd. DM | | | | Versorgungsausgaben-Quote in v.H. | | | | BIP in Mrd. DM nominal | Versorgungsempfänger in 1000 | | | |
|-------|--------------------------------|--------|-----------|-----------|-----------------------------------|--------|-----------|-----------|------------------------|------------------------------|--------|-----------|-----------|
| | Bund | Länder | Gemeinden | insgesamt | Bund | Länder | Gemeinden | insgesamt | | Bund | Länder | Gemeinden | insgesamt |
| 1990 | 7,15 | 17,65 | 3,85 | 28,65 | 0,32 | 0,79 | 0,17 | 1,29 | 2224,4 | | | | |
| 1995 | 9,02 | 22,98 | 4,45 | 36,45 | 0,30 | 0,77 | 0,15 | 1,23 | 2973,4 | 239 | 466 | 103 | 808 |
| 2000 | 9,84 | 29,15 | 4,93 | 43,92 | 0,28 | 0,82 | 0,14 | 1,24 | 3552 | 222 | 524 | 102 | 849 |
| 2005* | 10,91 | 38,83 | 5,64 | 55,38 | 0,26 | 0,92 | 0,13 | 1,31 | 4222,8 | 208 | 615 | 104 | 927 |
| 2010 | 12 | 55 | 8 | 75 | 0,22 | 1,03 | 0,15 | 1,40 | 5343 | 193 | 735 | 113 | 1041 |
| 2015 | 14 | 73 | 9 | 96 | 0,23 | 1,18 | 0,15 | 1,55 | 6194 | 187 | 854 | 121 | 1162 |
| 2020 | 16 | 91 | 11 | 118 | 0,22 | 1,27 | 0,15 | 1,64 | 7180 | 188 | 952 | 130 | 1270 |
| 2025 | 17 | 102 | 14 | 133 | 0,20 | 1,23 | 0,17 | 1,60 | 8324 | 182 | 952 | 137 | 1271 |
| 2030 | 19 | 105 | 15 | 139 | 0,20 | 1,09 | 0,16 | 1,44 | 9650 | 176 | 882 | 135 | 1193 |
| 2035 | 21 | 109 | 18 | 148 | 0,19 | 0,97 | 0,16 | 1,32 | 11187 | 171 | 817 | 135 | 1123 |
| 2040 | 23 | 118 | 20 | 161 | 0,18 | 0,91 | 0,15 | 1,24 | 12969 | 167 | 762 | 131 | 1060 |

Versorgungsausgabenprojektion nach dem Färber-Bericht

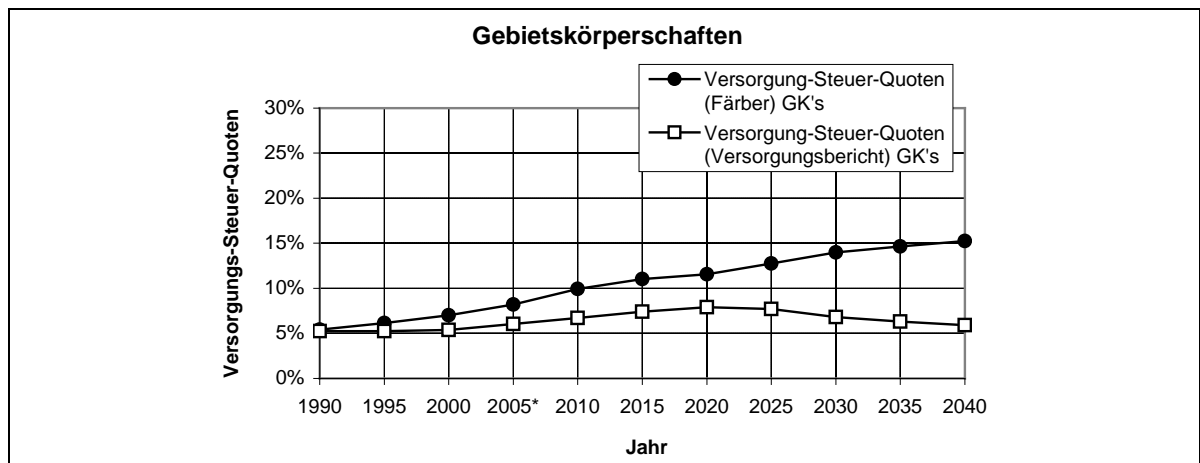
| Jahr | Versorgungsausgaben in Mrd. DM | | | | Versorgungsausgaben-Quote in v.H. | | | | Versorgungsempfänger | | | | |
|------|--------------------------------|--------|-----------|-----------|-----------------------------------|--------|-----------|-----------|----------------------|--------|-----------|-----------|------|
| | Bund | Länder | Gemeinden | insgesamt | Bund | Länder | Gemeinden | insgesamt | Bund | Länder | Gemeinden | insgesamt | |
| 1990 | 10,07 | 18,27 | 4,18 | 32,52 | 0,41 | 0,75 | 0,17 | 1,33 | | | | | |
| 1995 | 10,25 | 24,13 | 4,81 | 39,19 | 0,37 | 0,88 | 0,18 | 1,43 | | 258 | 444 | 109 | 811 |
| 2000 | 11,23 | 32,31 | 6,15 | 49,69 | 0,37 | 1,04 | 0,20 | 1,61 | | 230 | 519 | 109 | 858 |
| 2005 | 11,05 | 43,61 | 7,92 | 62,58 | 0,31 | 1,24 | 0,23 | 1,78 | | 198 | 598 | 122 | 918 |
| 2010 | 12,49 | 61,02 | 8,78 | 82,29 | 0,31 | 1,24 | 0,23 | 1,78 | | 150 | 705 | 137 | 992 |
| 2015 | 14,32 | 79,58 | 10,56 | 104,46 | 0,32 | 1,54 | 0,22 | 2,08 | | 158 | 862 | 133 | 1153 |
| 2020 | 16,52 | 94,24 | 12,51 | 123,27 | 0,31 | 1,77 | 0,23 | 2,31 | | 159 | 981 | 140 | 1280 |
| 2025 | 19,54 | 109,17 | 15,9 | 144,61 | 0,32 | 1,85 | 0,25 | 2,42 | | 161 | 1014 | 144 | 1319 |
| 2030 | 22,83 | 129,85 | 19,28 | 171,96 | 0,36 | 2,02 | 0,29 | 2,67 | | 162 | 999 | 156 | 1317 |
| 2035 | 26,86 | 152,74 | 22,67 | 202,27 | 0,39 | 2,21 | 0,33 | 2,93 | | 161 | 1010 | 161 | 1332 |
| 2040 | 31,59 | 179,66 | 26,67 | 237,92 | 0,41 | 2,32 | 0,34 | 3,07 | | 161 | 1010 | 161 | 1332 |
| | | | | | 0,43 | 2,40 | 0,36 | 3,19 | | 161 | 1010 | 161 | 1332 |

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O. und FÄRBER, Gisela (1995), a.a.O., eigene Darstellung

Als Ursachen für die Abweichungen kommen folgende Überlegungen in Betracht:

- Der VERSORGUNGSBERICHT schätzt einen Rückgang der Versorgungsempfängerzahlen ab 2025. Die Versorgungsempfängerzahl differiert zwischen beiden Berichten im Jahr 2040 etwa um 270 000 Personen.
- Die Anpassungsraten der Versorgungsleistungen im VERSORGUNGSBERICHT liegen zum Teil unter den Wachstumsraten des BIP, wobei das Wachstum des BIP eher optimistisch eingeschätzt wird. Währenddessen geht der FÄRBER-Bericht von einer eher pessimistischen Wachstumsannahme aus.
- In beiden Berichten wurde zwar der bestehende Personalbestand fortgeschrieben - d.h., es wurde keine Reduzierung des aktiven Personals unterstellt -, dennoch berücksichtigt das Modell des VERSORGUNGSBERICHTES bereits Veränderungen, die mit den Maßnahmen der Reform des Beamtenrechtes von 1992 (z.B. Linearisierung der Ruhegehaltsskala) in Zukunft greifen werden. Darüber hinaus lag im Gegensatz zum FÄRBER-Bericht bereits die aktuelle Zahl der Versorgungsempfänger von 1993 vor, so daß schon allein bei der Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen ab 1995 deutliche Differenzen in der Abbildung 33-8 oben erkennbar werden.
- Da die Versorgungsausgaben aus dem laufenden Haushalt und damit grundsätzlich aus Steuereinnahmen zu finanzieren sind, ist letztendlich die *Versorgungs-Steuerquote* - also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Versorgungszwecke verausgabt wird - die wichtige Größe für die Finanzplanung der Gebietskörperschaften sowie für die Beurteilung der Lage des Alterssicherungssystems insgesamt. Die Angaben zu den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften sowie über ihre Aufteilung basieren im VERSORGUNGSBERICHT auf der Steuerschätzung vom Mai 1996. Die Steuerquote wurde für den FÄRBER-Bericht übernommen und liegt bei durchgängig 22%.

Abb. 4-6: Vergleich der Entwicklung der Versorgungs-Steuerquoten der Gebietskörperschaften im früheren Bundesgebiet 1990 bis 2040 in beiden Berichten



Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996), a.a.O. und FÄRBER, Gisela (1995), a.a.O., eigene Darstellung

Insbesondere die Entwicklung der Versorgungs-Steuerquote der Länder im FÄRBER-Bericht macht die zu erwartenden schwerwiegenden Folgen für die öffentlichen Haushalte sichtbar, wenn etwa 30% der Länder-Steuereinnahmen allein für die Versorgungsleistungen der nicht mehr aktiven Beamten verausgabt werden müssen - sofern keine Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Daß diese Überlegungen durchaus nicht ohne Grundlage sind, zeigt die Vorlage des VERSOR- GUNGSBERICHTES. Unterstellt man einerseits letzterem Bericht eine eher optimistische Prognose insbesondere hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und betrachtet die FÄRBER-Prognose als eher pessimistisch, so wird die tatsächliche zukünftige Entwicklung der Personal- bzw. Versorgungsausgaben wahrscheinlich in dem Korridor beider Prognosen verlaufen. Der notwendige Handlungsbedarf bezüglich der Einsparung von Personalkosten und anwachsenden Versorgungslasten bleibt ohnedies bestehen.

5 **Schlußfolgerungen für den Personalbestand bzw. für die künftige Personalpolitik im öffentlichen Dienst**

5.1 **Personalwirtschaftliche Maßnahmen**

Mit Blick auf die zum Teil sehr rapide anwachsenden Finanzierungsschwierigkeiten der Gebietskörperschaften sind seit einigen Jahren mit der stufenweisen Rückführung des Personalbestandes und der sehr strikten und zurückhaltenden Handhabung von (Neu)Verbeamtungen bereits wichtige Schritte auf dem Weg zur Konsolidierung der öffentlichen Personalhaushalte unternommen worden. Der

schrittweisen Personalabbaus ist sicher der wirksamste Weg in Hinblick auf die Einsparung von öffentlichen Geldern, denn damit werden nicht nur jetzt Personalkosten für die aktiv Beschäftigten eingespart, in gleichem Umfang wird dies zeitversetzt zu einer weiteren Entlastung der Versorgungsausgaben führen. Nach Ansicht von FÄRBER signalisieren die Modellrechnungen „die Notwendigkeit, den öffentlichen Dienst um rund ein Drittel in den nächsten 45 Jahren zu verkleinern, will man nicht die Staatsquote und incidenter die Steuer- und Zwangsabgabenquote oder die öffentliche Verschuldung weiter ansteigen lassen“. Ohnehin stellen diese „keine erfolgversprechenden Ansätze zur Lösung des Personalausgabenproblems dar, denn die Engpässe in den öffentlichen Haushalten sind nicht mehr vorübergehend, sondern dauerhafte Einflußgrößen. Insofern müssen sich Politik und Verwaltung darauf einstellen, daß die Arbeitskraft zur wertvollsten Ressource einer Verwaltung wird.“¹³ „Wirksame und sachgerechte Reformen der Alterssicherung des öffentlichen Dienstes können höchstwahrscheinlich dazu beitragen, daß der Ausgabenanstieg nur halb so hoch ausfällt, mithin sich die Auflage der Stelleneinsparungen auf etwa 15% ... reduziert.“¹⁴

Ebenso direkt und umfassend schlägt sich auch die Höhe der regelmäßigen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen an die wirtschaftliche Gesamtentwicklung in den Haushaltsausgaben nieder. Aus diesem Grund müssen haushaltsgerechte Tarif- und Besoldungsanpassungen einen weiteren wichtigen Beitrag zur Dämpfung der Kostenentwicklung leisten. Welchen Einfluß hohe Anpassungsraten in Verbindung mit strukturellen Verbesserungen und einem Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger auf die Versorgungskosten haben, zeigt die Entwicklung von 1970 bis 1977: in diesem relativ kurzen Zeitraum haben sich die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften mehr als verdoppelt (von 8,73 Mrd. DM auf 18,48 Mrd. DM).

Stärker als bisher sollten hierbei auch die strukturellen Verbesserungen für die Beamten beachtet werden. Vor allem bei den Eingruppierungen gibt es immer mehr Beamte in höheren Besoldungsstufen, die demzufolge auch höher Versorgungsansprüche in der Zukunft geltend machen werden.

¹³ FÄRBER, Gisela (1995), a.a.O., S. 155.

¹⁴ FÄRBER, Gisela (1997), a.a.O., S. 33f.

Beeinflusst werden können die Kosten über Anzahl und Geschwindigkeit der Beförderungen. Da die Kosten für Angestellte während der aktiven Zeit höher sind, würden seltenere und langsamere Beförderungen die Kosten für Angestellte stärker verringern als für Beamte. Bei selteneren Beförderungen, die zu einer Verringerung der Endbezahlung führen, würde bei Beamten ein zusätzlicher Einspareffekt erzielt.¹⁵

Die Einsparung von Arbeitskräften und die Senkung der Vergütungs- und Versorgungsleistungen allein bieten jedoch noch keine ausreichenden Lösungen für eine zukunftsorientierte Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung im Personalbereich. Unentbehrliche Komponente dieser Neuausrichtung ist zudem die konsequente Orientierung der öffentlichen Verwaltung auf das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Effizienz. Grundlage hierfür ist Durchführung einer umfassenden und permanenten Aufgabenkritik mit der entsprechenden Auslagerung und Privatisierung „überflüssiger“ Aufgaben, denn letztlich dürfen die Reformen nicht lediglich auf ein besseres Management der vorhandenen Aufgaben hinauslaufen. Die Erhöhung der Produktivität des öffentlichen Sektors ist dabei nicht allein Selbstzweck - in Verbindung mit der angestrebten Personalreduzierung müssen die öffentlichen Aufgaben durch weniger öffentlich Bedienstete vollzogen werden.

Wirtschaftliches Verhalten umzusetzen, heißt eine strikte Ziel-Mittel-Orientierung durchzusetzen. Einerseits verlangt dies eine stärkere Konzentration der Mitarbeiter auf den Output. Andererseits muß ihnen aber auch die Verantwortung für den Mitteleinsatz übertragen werden, so daß die eingangs bemängelte „organisierte Unverantwortlichkeit“ beseitigt werden kann. Unbedingte Voraussetzung für Wirtschaftlichkeitskontrollen ist allerdings eine deutliche Verbesserung der internen Rechnungslegungssysteme der Kommunen. Die durch das externe Rechnungswesen geprägte kamerale Denkweise vernachlässigt insbesondere den Verzehr von Produktionsfaktoren, der nicht ausgabenwirksam wird (z.B. Folgekosten öffentlichen Handelns sowohl innerhalb des öffentlichen als auch für den privaten Sektor; Leistung von Überstunden durch Gehaltsempfänger; kalkulatorischer Instandhaltungsaufwand). Eine betriebswirtschaftliche Beurteilung des Verwaltungshandelns wird dadurch unmöglich. Da die Kommunen mit der Entwicklung eigener Controlling-Systeme überfordert sein dürften, sind die kommunalen Spit-

¹⁵ WEILEPP, Manfred. (1994), a.a.O., S. 27f.

zenverbände aufgerufen, hier ein geeignetes und einheitliches internes Rechnungssystem für die Kommunen zu entwickeln. Darauf aufbauend sind dann auch interkommunale Vergleiche möglich, was weitere Anstöße für das Aufspüren von Rationalisierungsreserven geben dürfte.¹⁶

Ein weiteres wichtiges Reformelement ist die Dezentralisierung von Verwaltungen, also die verstärkte Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf die unteren Ebenen. Auf diesem Wege kann der Sachverstand der Mitarbeiter vor Ort genutzt und vor allem deren Motivation gesteigert werden. Viele Verwaltungen haben dies inzwischen wohl erkannt. Nichtsdestoweniger muß gleichzeitig für eine zentrale Steuerung der dezentralen Verwaltungseinheiten gesorgt werden, damit die Gefahr eines sich entwickelnden Eigenlebens der dezentralen Entscheidungsträger eingedämmt und eine zunehmende Politisierung und Beeinflussung der Verwaltungen durch Interessengruppen zurückgedrängt wird. Gerade wenn es sich die Verwaltungen zu Ziel gesetzt haben, sehr „kundenorientiert“ zu arbeiten, kann diese Kundenorientierung unter Umständen überzogen werden, so daß die äußere Beeinflussung der Verwaltungen deren Neutralität gefährdet. Die Verwaltungsführung sollte deshalb über ausreichende Steuerungs- und Kontrollmechanismen verfügen, um die Ziele der Verwaltungsarbeit festzulegen und über deren Verwirklichung zu wachen. Auf welchem Weg diese Ziele letztlich effizient erfüllt werden, sollte den Verwaltungseinheiten überlassen bleiben.

Im engen Zusammenhang damit ist nach neuen Planungsstrukturen und Vorgaben für die Aufstellung der Haushalte zu suchen. Das derzeitige öffentliche Haushaltsverfahren ist immer noch geprägt von den Nachteilen der inkrementalen Budgetierung, welche durch die Fortschreibung der letztjährigen Haushaltsansätze alte Verteilungsstrukturen festigt. Die Verwirklichung neuer Bedarfe kann so nur aus der Mobilisierung zusätzlicher Einnahmen finanziert werden. Gerade im Zusammenhang mit dem Ziel einer produktiveren Aufgabenerfüllung in den Verwaltungen muß es möglich sein, in der Haushaltsaufstellung Vorgaben zu finden, die Produktivitätsgewinne und nicht die unnötige Verausgabung öffentlicher Gelder am Jahresende zu belohnen.

¹⁶ MIERA, Stephanie (1994): Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung: Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens und unter besonderer Berücksichtigung des

Treten trotz Produktivitätssteigerungen Personalengpässe auf, sollte diesen nicht mit zusätzlichen Stellen begegnet werden. Vielmehr müssen Möglichkeiten gefunden werden, durch Umschichtung von Mitarbeitern aus weniger belasteten Bereichen die Zahl der öffentlich Beschäftigten insgesamt konstant zu halten bzw. zu verringern. Voraussetzung hierfür sind freilich Mechanismen, mit deren Hilfe - unter Beachtung der politischen Prioritäten - die Leistungen der verschiedenen Aufgabenbereiche und Ressorts und damit auch ihre Leistungssteigerungen miteinander vergleichbar gemacht werden können.¹⁷

Problematisch wird indes die Frage der Verlagerung von Personalressourcen und des Personalabbaus insgesamt für kleinere Kommunen infolge der hohen Fixkostenanteile in verschiedenen Verwaltungsbereichen, wie z.B. der Wasserversorgung und im Straßenbau. Während die Personalkosten aufgrund des Lebenszeitprinzip weiter anwachsen, sinken aufgrund der rückläufigen Einwohnerzahlen die Steuereinnahmen der Kommunen sowie die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die Übernahme dieses Personalüberschusses seitens des Landes - als eine Lösung des Problems - läßt sich jedoch nur im Rahmen der eigenen Personalbedarfsanpassung der Länder verwirklichen. Eine andere Möglichkeit bestünde in der Erhöhung des Ausgleichstockes im kommunalen Finanzausgleich für entsprechende Bedarfszuweisungen. Wegen der finanziellen Anspannung der Länderhaushalte ist damit aber kaum zu rechnen, so daß es schließlich einer Überprüfung und Senkung des „Bindungsgrades“ der kommunalen Haushalte durch Fremdverwaltung und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben bedarf. Die grundgesetzliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG) ist dann gefährdet, wenn die Kommunen finanziell nicht mehr in der Lage sind, auch noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen. Entschließen sich einzelne Kommunen aus Effizienzüberlegungen heraus, bestimmte Verwaltungsbereiche noch unterhalb der Kreisebene zu vereinigen und somit beiderseits Personalkosten einzusparen, dann muß ihnen bewußt sein, daß diese

Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden, in: Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 60, 1994, Frankfurt am Main 1994, S. 210f.

¹⁷ MIERA, Stephanie (1994), a.a.O., S. 211f.

Zusammenlegung von nicht mehr ausgelasteten Dienststellen mit einem Verlust an Aufgabenkompetenz „erkauft“ wird.¹⁸

Ohne die Schaffung entsprechend „gut dosierter“ Personalinformationssysteme (siehe oben) ist die Umsetzung dieser produktivitätsfördernden Maßnahmen nur schwer möglich. Das Informationssystem darf dabei nicht in eine unüberschaubare und nicht zu verarbeitende Informations- und Zahlenflut ausarten, die lediglich die Kosten der Personalverwaltung über das notwendige Maß hinaus erhöht. Erst wenn sowohl Finanzminister, Kabinette und Beschäftigungsbehörden über Informationen dahingehend verfügen, wie teuer i.S.v. Kosten der von ihnen verursachte Personaleinsatz ist, und erst dann, wenn ihnen die Kosten i.S.v. Haushaltskonsequenzen angelastet werden, werden sich die Verhaltensweisen aller Beteiligten in Politik und Verwaltung ändern.

5.2 Versorgungsrechtliche Maßnahmen

Die Höhe der Versorgungskosten wird maßgeblich durch die Bezugsdauer von Versorgungsleistungen sowie durch die Höhe der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge bestimmt. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen müssen daher vorrangig darauf abzielen, die Tendenz zur vorzeitigen Pensionierung zu durchbrechen und die Lebensarbeitszeit wirksam zu erhöhen. Mit dem Dienstrechtlichen Reformgesetz 1996 sind bereits bestimmte Maßnahmen in dieser Richtung eingeleitet worden:

- Dazu zählt unter anderem die Anhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze von 62 auf 63 Jahre, wobei ein Versorgungsabschlag bei ihrer Inanspruchnahme vorgesehen ist (§ 26 IV 1 Nr. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz).
- Um nach Möglichkeit Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit zu vermeiden, soll der Grundsatz „Rehabilitation und Weiterverwendung vor Versorgung“ stärker als bisher angewendet werden. (§§ 26 III und 29 II Beamtenrechtsrahmengesetz).

Diese Fragen des Beamtenrechts werden jedoch durch den Bund, nicht durch die einzelnen Länder oder Kommunen geregelt. Die Ausgabenentwicklung ist aber vorrangig eine Sorge der Länder und in großem Umfang auch der Kommunen.

¹⁸ FÄRBER, Gisela (1988): Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung, in: Reihe „Wirtschaftswissenschaft“, Bd. 4, 1988, Frankfurt am Main 1988.

Aus diesem Grund sollten sie auf anderen Wegen nach Einsparungsmöglichkeiten suchen.

Die Einführung von Rücklagen zur Finanzierung der zukünftigen Mehrbelastungen, wie z.B. in Schleswig-Holstein, ist dabei von großem Interesse, da hier ein Teil der zukünftigen Kosten in die Gegenwart verlagert wird. Dies führt zu einer besseren Transparenz der gegenwärtig verursachten Kosten für den öffentlichen Dienst. Bei den Gemeinden geschieht dies bereits zu einem großen Teil in den kommunalen Versorgungskassen. Wenn allerdings schon Rücklagen gebildet werden, so ist auch die Frage nicht ausgeschlossen, warum die Beamten selbst nicht an der Bildung dieser Rücklagen beteiligt werden.¹⁹ Das Argument eines ca. 7%igen Abschlags auf das Bruttoeinkommen eines Beamten gegenüber dem Bruttolohn eines Angestellten dürfte sich angesichts der Beitragssätze zur Sozialversicherung von knapp 20% als unzeitgemäß erweisen. Die Beitragspflicht für Beamte wird durch die zu erwartende Entwicklung vermutlich eine noch größere Aktualität gewinnen.²⁰

Alles in allem werden sowohl die Reform des öffentlichen Dienstrechtes als auch die überfälligen Änderungen im Haushaltsrecht und in der öffentlichen Verwaltungsorganisation dennoch nur in kleinen Schritten umgesetzt werden können. Dies hat die Vergangenheit bewiesen. Um so bedeutungsvoller wird damit die Tatsache, daß aufgrund der erst langfristig eintretenden Wirkungen, die Reformen, so schnell wie möglich in Angriff genommen werden.

¹⁹ RUHLAND, Franz. (1995): Zukunftsaspekte der Beamtenversorgung, in: Harmonisierung der Rentenversicherungssysteme. Sprengen die Pensionslasten die Staatskasse?, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn.

²⁰ Im FÄRBER-Bericht sind Berechnungen zu den finanziellen Entlastungswirkungen von Beiträgen zur Alterssicherung der Beamten sowie eines um zwei Jahre verschobenen Pensionseintritts enthalten.

Literaturverzeichnis

- BREIDENSTEIN, Werner (1996): Personal im öffentlichen Dienst am 30. Juni 1994, in: Wirtschaft und Statistik, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), H. 3, (1996), S. 289-298
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (Hrsg.) (1997): Finanzbericht 1997, Bonn 1997
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1996): Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren – Versorgungsbericht, Drucksache 13/5840, vom 17.10.1996, Bonn 1996
- ERBSLAND, Manfred (1991): Die öffentlichen Personalausgaben. Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Allokation im marktwirtschaftlichen System, Bd. 32, Frankfurt am Main 1991
- FÄRBER, Gisela (1988): Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung, in: Reihe „Wirtschaftswissenschaft“, Bd. 4, 1988, Frankfurt am Main 1988
- FÄRBER, Gisela (1995): Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030. Unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einheit und der Beamtenversorgungsreform, in: Speyerer Forschungsberichte Nr. 110, 3., überarb. Aufl., Speyer 1995
- FÄRBER, Gisela (1997): Demographische Entwicklung, Schulden, Pensionen und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte, in: Wege zu einer neuen Bildungsökonomie, Initiative Bildung; 3, Weinheim 1997
- KARL-BRÄUER-INSTITUT DES BUNDES DER STEUERZAHLER (Hrsg.) (1974): Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Heft 29, Wiesbaden 1974
- KARL-BRÄUER-INSTITUT DES BUNDES DER STEUERZAHLER (Hrsg.) (1995): Forderungen zur Verwaltungsreform, in: Stellungnahmen, Nr. 26, Wiesbaden 1995
- MIERA, Stephanie (1994): Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung: Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens und unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden, in: Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 60, 1994, Frankfurt am Main 1994
- O.V. (1996): Bonn kappt Bürokratiekosten, in: Die Welt, 28.8.1996
- RUHLAND, Franz. (1995): Zukunftsaspekte der Beamtenversorgung, in: Harmonisierung der Rentenversicherungssysteme. Sprengen die Pensionslasten die Staatskasse?, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1995): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes, Wiesbaden 1995
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1996): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1, Öffentlicher Gesamthaushalt 1993, Wiesbaden 1996
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistische Jahrbücher
- WEILEPP, Manfred (1994): Vergleich der Kosten der Beschäftigung von Angestellten und Beamten. Untersuchung für das Senatsamt für den Verwaltungsdienst der Freien und Hansestadt Hamburg, HWWA (Hrsg.), HWWA-Report 138, Hamburg 1994