

Verantwortung und Leistung

9. November 2007



Arbeitsgemeinschaft
höherer Dienst

Umfang und Folgen der Sparmaßnahmen bei Beamten

-Gutachten-

erstattet im Auftrag der
Arbeitsgemeinschaft der Verbände
des höheren Dienstes (AhD)

von Professor Dr. Horst-Dieter Westerhoff

CENSEO Institut

PROF. Dr. Horst-Dieter Westerhoff

Anschrift:
CENSEO Verlag
53639 Königswinter
Oelbergringweg 16
Postfach 4069

30.9.2007

Umfang und Folgen der Sparmaßnahmen bei den Beamten im öffentlichen Dienst

Gutachten erstellt im Auftrag der
-Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes-

	Seite
<u>Gliederung</u>	
1. Einleitung und Zusammenfassung	3
2. Die Konzeption der Arbeit	5
3. Einsparungen durch Besoldungskürzungen	6
3.1. Einsparungen im Besoldungsbereich	6
3.1.1. Einsparungen im Bundeshaushalt	6
3.1.1.1. Sparmaßnahmen auf Bundesebene	6
3.1.1.2. Die Brauchbarkeit der vorhandenen Daten	6
3.1.2. Einsparungen in Länder- und Gemeindehaushalten	8
3.1.2.1. Probleme der Ermittlung der Einsparungen	8
3.1.2.2. Das Modell der „personellen“ Einsparkoeffizienten	10
3.1.2.3. Das Modell der „finanziellen“ Einsparkoeffizienten	11
3.1.2. Einkommensverluste im mittelbaren öffentlichen Dienst	15
3.1.3. Die Gesamteinkommensverluste im Besoldungsbereich	15
3.2. Einsparungen im Versorgungsbereich	16
3.2.1. Einsparungen im Bundeshaushalt	16
3.2.2. Einsparungen in Länder- und Gemeindehaushalten	18
3.2.3. Plausibilitätsprüfungen	19
3.2.4. Einsparungen im mittelbaren öffentlichen Dienst	19
3.2.5. Einsparungen bei den Beihilfen	20
3.2.6. Die Gesamteinkommensverluste im Versorgungsbereich	22
4. Weitere Einsparungen der öffentlichen Hände	22
4.1. Die Einkommensentwicklung der Beamten	22
4.1.1. Ältere Berechnungen	22
4.1.2. Die aktuelle Situation	22
4.1.3. Tarifliche Arbeitszeit	25
4.2. Die Entwicklung der Versorgungsbezüge	25
4.3. Stelleneinsparungen	27
4.3.1. Die Entwicklung in der Vergangenheit	27
4.3.2. Der Abbau von Planstellen	27
4.3.3. Die „Vollarbeitszeitäquivalente“	28
5. Ausblick	30
5.1. Die verdeckte Verschuldung der öffentlichen Haushalte	30
5.2. Die Entwicklung der Versorgungsempfänger	33
6. Schlussfolgerung	34

1. Einleitung und Zusammenfassung

(1) Das letzte Jahrzehnt war in Deutschland gekennzeichnet durch verstärkte Verteilungsdiskussionen und Verteilungskämpfe. Einer der Hauptgründe war das mangelnde Wirtschaftswachstum in den Jahren nach 2002: bei geringen oder gar zurückgehenden Wirtschaftsaktivitäten verstärken sich die Verteilungauseinandersetzungen zwischen den sozialen Gruppen. Fehlt Zuwachs, muss in bestehende Verteilungsrelationen eingegriffen werden. Die Verteilung aus dem Bestand ist aber gleichbedeutend mit einem Eingriff in bestehende und als verfestigt und gerechtfertigt empfundene Ansprüche. Aus dem Zuwachs des Wohlstandes ist es demgegenüber leichter zu verteilen.

Hinzu kamen steigende Belastungen der Bürger wegen zunehmender Arbeitslosigkeit und einer stärkeren Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Die Staatsverschuldung, die Steuer- und Abgabenlast stiegen stetig. Hinzu kamen schließlich politische Kräfte in Deutschland, die eine verstärkte Umverteilung des Wohlstandes zu ihrem Thema erklärt hatten und dementsprechend öffentlichen Druck aufbauten.

Auch den Beamten und ihren Angehörigen sowie den Versorgungsempfängern werden und wurden beachtliche materielle Belastungen auferlegt, die jedoch in der Öffentlichkeit weniger wahrgenommen werden als die anderer Berufsgruppen und die von Rentnern. Dies mag vor allem daran liegen, dass es sich bei den Beamten im Vergleich zu anderen Berufsgruppen um einen überschaubaren Personenkreis handelt, dem von vornherein eine geringere Aufmerksamkeit zuteil wird und dem man eine solide und belastbare Einkommensbasis unterstellt.

(2) Derzeit herrscht eine besonders gute Konjunktur, die die Verteilungsdiskussionen etwas in den politischen Hintergrund drängt. Insbesondere die Steuereinnahmen sprudeln derzeit kräftig, wie die letzte Steuerschätzung vom Frühjahr dieses Jahres, aber auch die laufenden Verlautbarungen des Bundesfinanzministeriums zeigen. Die aktuelle Haushaltslage entspannt sich deutlich. Da Beamte und Versorgungsempfänger aus dem öffentlichen Haushalt bezahlt werden, greift diese Entspannung auch auf die Diskussion um die Belastungen der Beamten über. Dies wird aber vermutlich nicht auf Dauer so bleiben, denn das

- gutes konjunkturelles Wachstum dauert nicht ewig. Es ist bisher nicht geklärt, ob die derzeitige positive Entwicklung lediglich eine konjunkturelle Welle ist, die vorübergeht, oder ob ein höherer Wachstumspfad mit einem dauerhaft höherem Wachstum erreicht ist.
- Hinzu kommt, dass viele strukturelle Probleme in der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik auch weiterhin nicht angegangen wurden, geschweige denn gelöst sind. Die Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt und die strukturelle Verschuldung der öffentlichen Haushalte dauern an, um nur zwei besonders drängende Themen anzusprechen.

Wenn allerdings die Konjunktur zurück geht und die strukturellen Haushaltsprobleme nicht gelöst sind, bekommen auch wieder die Fragen der Besoldung der Beamten und die mit ihrer Beschäftigung verbundenen Aspekte ein größeres politisches Gewicht.

(3) Wenn es ein gesellschaftspolitisches Ziel ist, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine ausgewogene Belastung aller Bevölkerungskreise zu erreichen, müssen auch die Beamten die auf sie zukommenden Belastungen messen, einordnen, vergleichen und bewerten können. Das ist bisher nicht geschehen. Daher sollen in dieser Untersuchung erste Schritte zu einem entsprechenden Instrumentarium getan werden, die eine prinzipielle Weiterentwicklung erlauben und die öffentlicher Kritik standhalten kann.

(4) Die Besoldung der Beamten und ihre Arbeitsbedingungen zeichnen sich heute schon durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen aus. Gleichwohl besteht noch eine gewisse Homogenität, die eine Schätzung der Belastungen der Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden erleichtert. Die ab dem 1. September 2006 geltende Föderalismusreform wird für die Zukunft ein weitgehend unübersichtliches Besoldungssystem für den öffentlichen Dienst mit sich bringen. Die Besoldung wird sich noch weiter ausdifferenzieren. Zukünftig müssen Bund, Länder und Gemeinden in schwierigen Detailuntersuchungen getrennt voneinander betrachtet werden. Für die Vergangenheit lässt sich die Einkommensentwicklung der Beamten im Vergleich mit der privaten Wirtschaft an Hand der zugänglichen Unterlagen der Statistischen Ämter und der Bundes- und Landeshaushalte noch global ermitteln. Die Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst (-Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes- AdD) hat daher die sich noch bietende Gelegenheit genutzt, um die bisherigen finanziellen Belastungen der Beamten in ihrer Gesamtheit zu berechnen und mit ökonomischen Methoden zu schätzen. Damit wird auch der Beitrag der Beamten zur Sanierung der öffentlichen Haushalte festgestellt.

(5) Die Einsparungen in den öffentlichen Haushalten sind gleichzeitig die Untergrenzen der Einkommensverluste der Beamten gegenüber der Zeit vor den Einschnitten und letztlich deren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Sie sind aber auch wegen ihres Umfangs ein Signal für den nicht-öffentlichen Dienst zur Lohnzurückhaltung. Insofern haben die Beamten eine Vorbildfunktion. Im einzelnen können die folgenden Einkommensverluste seit 1998 identifiziert werden, wobei jedoch eine Kumulation nicht zulässig ist:

- Die Kürzungen bei der Besoldung der Beamten in Deutschland betragen für den Zeitraum 2004 bis 2006 insgesamt ca. 7 Mrd. Euro. Dies ist die Untergrenze der Einschnitte, denn weder sind die Einkommensverluste der Länderbeamten noch die des indirekten öffentlichen Dienstes voll erfasst. Die Kürzungen im Versorgungsbereich der Pensionäre belaufen sich seit 1997 auf zusammengefasst 11,7 Mrd. Euro. Die Berechnungen sind in der Ergebnistabelle zusammengefasst. Die Gesamteinkommensverluste der deutschen Beamten in den Bereichen Besoldung und Versorgung belaufen sich seit 1997 auf gut 18,5 Mrd. Euro.

Ergebnistabelle

Gesamteinkommensverlust Beamte, 2004-2006, Mio. Euro

	Besoldungsbereich	Versorgungsbereich
Bund	1.117,7	1.754,6
Länder/Gemeinden	5.409,4	6.935,0
Mittelbarer öffentl. Dienst	372,4	1.758,9
Beihilfe	-	1.294,8
Σ	6.899,5	11.743,3

Quelle: Eigene Berechnungen nach amtlichen Angaben

- In der Privatwirtschaft sind die Einkommen in den letzten 10 Jahren zweieinhalbmal so stark gestiegen wie die der Beamten, so dass sich die Einkommen zwischen Wirtschaft und Beamten zu Lasten der Beamten weiter auseinanderentwickelt haben. Parallel dazu hat sich die Arbeitszeit der Beamten verlängert, so dass sie heute ca. 12% über der in der Privatwirtschaft liegt.
- Die Versorgungsleistungen für die Pensionäre liegen zwar deutlich über den Renten, die Schere beginnt sich aber zu schließen.
- Der Personalabbau bei den Beamten findet statt, so dass die – steigende und komplexer werdende – Arbeit auf weniger Personal verteilt wird. Gleichzeitig ist der Personalabbau im Angestellten- und Arbeiterbereich jedoch größer. Dadurch werden ver-

mehrt Zuständigkeiten auf die Beamtenebene verlagert und deren Arbeitsbelastung noch weiter erhöht.

Zusammenfassend ist festzustellen: den Beamten wurden in den letzten zehn Jahren beachtliche Lasten und Einkommenseinbußen zugemutet, die durchaus vergleichbar, wenn nicht tiefergreifender waren als die Belastungen, die den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft zugemutet wurden.

2. Die Konzeption der Arbeit

(1) Die Einsparungen bei den Einkommen und der Versorgung der Beamten, die in der Vergangenheit vorgenommen wurden, zielen auf jeden Fall auf Einsparungen in den öffentlichen Haushalten. Auch dort sind, wie in der privaten Wirtschaft, die Personalkosten ein beachtlicher Anteil des Budgets. Die Einsparungen können grundsätzlich auf drei Wegen erfolgen:

- durch Eingriffe in das bisher geleistete Besoldung oder Eingriffe in das Leistungsrecht. Es werden Kürzungen bei der bisher gezahlten Einkommen vorgenommen.
- Die Einkommen der öffentlich Bediensteten steigen im Laufe der Zeit nicht oder sie steigen langsamer als im privaten Sektor - durch geringe Besoldungsanhebungen im Vergleich zur Privatwirtschaft oder durch Nullrunden. Die Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt wird abgeschwächt oder gar unterbunden.
- Über Personaleinsparungen und Arbeitszeitverlängerungen werden die anfallenden oder sogar zunehmenden Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten auf weniger Personal verteilt. Das Verhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entlohnung wird zu Lasten der Beamten verschoben.

Von allen drei Möglichkeiten haben die öffentlichen Hände in der Vergangenheit Gebrauch gemacht.¹ Sie sind auch Gegenstand der folgenden Untersuchung. Die Einsparungen bei den Beamten sind deren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und gleichzeitig Ausgangspunkt zur Berechnung der Einkommensverluste der Beamten gegenüber der Zeit vor diesen Einschnitten. Sie sind damit allerdings nicht voll identisch.

(2) Für alle genannten Bereiche, in denen Einsparungen durchgeführt wurden oder andere Eingriffe in das Leistungsrecht für Beamte erfolgten, müssen eigene Spar-Rechenmodelle entwickelt werden. Beispiele sind:

- Einsparungen im Personalbereich können u.U. über den Beitrag des öffentlichen Sektors zum Bruttoinlandsprodukt größenordnungsmäßig geschätzt werden.
- Die Einsparungen in den öffentlichen Haushalten, die durch die Verlängerung der Arbeitszeiten entstehen, können durch Umrechnung von Stundenvergütungen ermittelt werden.

Die Art der Fragestellung erfordert, dass an einigen Stellen der Arbeit „fiktive Elemente“ eingeführt werden müssen, die eine besondere Behandlung erfordern. Wenn z.B. in der Beamtenbesoldung ein Eingriff erfolgt, so ergibt sich die Einsparung des Staates als die Differenz zwischen der tatsächlichen Besoldung nach dem Eingriff und der - höheren - fiktiven Besoldung, die sich ohne den Eingriff ergeben hätte. Für diese Sachverhalte fehlen naturgemäß Statistiken.² Probleme dieser Art kann man nur mit „fundierte“ Schätzungen angehen.³

(3) Im Folgenden wird der Zeitraum von 1997/98 bis 2006 betrachtet. Es ist der Zeitraum, in dem die aktuellen Kürzungen stattgefunden haben. Es ist auch die Zeit, seit der die aktuelle Verteilungsdebatte in Deutschland läuft.

3. Einsparungen durch Besoldungskürzungen

3.1. Einsparungen im Besoldungsbereich

3.1.1. Einsparungen im Bundeshaushalt

3.1.1.1. Sparmaßnahmen auf Bundesebene

(1) Die Fragestellung für dieses Kapitel lautet: Wie hoch waren die Einsparungen in den Personalhaushalten des Bundes, der Länder, der Gemeinden und in anderen öffentlichen Bereichen aufgrund verschiedener Einschnitte bei der Besoldung von Beamten und ihrer Angehörigen im Zeitraum 1998-2006? Dies ist insofern beachtenswert, als dass vermutlich keine andere Berufsgruppe tatsächliche Einkommenseinbußen in den letzten Jahren hat hinnehmen müssen und entsprechend zur Sanierung der öffentlichen Haushalte beigetragen hat. Dies wird von einigen Beobachtern als richtig empfunden, weil sie ein Ersatz für steigende Sozialabgaben im privaten Bereich seien.

(2) Die Maßnahmen der Besoldungskürzungen auf Bundesebene und ihre haushaltsmäßigen Auswirkungen sind in der Tabelle 1 nachgewiesen. Es sind Maßnahmen in den beiden Haushaltsbegleitgesetzen 2004 und 2005. Sie betreffen das Urlaubsgeld und die Sonderzahlung, gemeinhin als „Weihnachtsgeld“ bezeichnet.

Tabelle 1:

Kürzungen Bund, Besoldungsbereich

Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 29. Dezember 2004	Vollständiger Wegfall des Urlaubsgeldes Kürzung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) auf 5% der Jahresbezüge Einsparung im Besoldungsbereich 280 Mio. Euro ab 2004 p.a
Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 29. Juni 2006	Kürzung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) auf 2,5% der Jahresbezüge Einsparungen im Besoldungsbereich ab 2006 235 Mio. Euro p.a.
Σ	1.078 Mio. Euro

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage Nr. 210 des Abgeordneten Binniger für den Monat November 2006.

(3) Diese Maßnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes und ihre finanziellen Auswirkungen sind Ausgangspunkt der Untersuchung zu den Einkommensverlusten der Beamten. Die Angaben stammen aus der Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage Nr. 210 aus dem Bundestag für den Monat November 2006. Danach wurden in dem betrachteten Zeitraum im Besoldungsbereich des Bundes insgesamt (ohne Stellenstreichungen und Arbeitszeitverlängerung) 1.078 Mio. Euro eingespart. Diese offizielle Antwort, die im Detail nicht nachgeprüft werden kann, wird hier aber als amtliche Angabe als richtig übernommen. Beachtenswert ist, dass es bisher nur zwei Sparmaßnahmen im direkten Besoldungsbereich gegeben hat, dass diese allerdings doch mit einem nicht geringen Sparpotential versehen sind.

3.1.1.2. Die Brauchbarkeit der vorhandenen Daten

(1) Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Informationen für die Feststellung der Einkommenseinbußen der Beamten umfassend brauchbar sind oder ob Einschränkungen festgestellt werden müssen und ob diese behoben werden können. Dazu ist ein Blick auf das Zustandekommen der Daten notwendig. Der Sparbetrag für das Ausgangsjahr einer Sparmaßnahme kann auf zweierlei Arten berechnet werden:

- Ausgehend von dem Durchschnittseinkommen der Beamten wird der einzusparende Anteil des Einkommens abgezogen. Die Differenz zwischen dem Einkommen vor der Einsparung und dem Einkommen nach der Sparmaßnahme wird mit der Zahl der Beamten multipliziert.
- In einem etwas aufwendigeren Verfahren wird die Einsparung nach dem „Eckmannverfahren“ berechnet. Danach werden für bestimmte typische Besoldungsgruppen die durch die Maßnahme bewirkten Einsparbeträge ermittelt und auf alle Beamte hochgerechnet.

Für die Jahre, die auf die Sparmaßnahme folgen, gilt, dass der durch die Maßnahme im Maßnahmejahr gewonnene und im Haushalt ausgewiesene Sparbetrag mit der Anzahl der Jahre seit seiner Einführung multipliziert wird. In den Folgejahren hat der Einsparbetrag daher nur noch einen fiktiven Charakter.

Diese Darstellung der Ermittlung der Einsparungen im Bundeshaushalt ist deshalb hervorzuheben, weil sie den Grad der Genauigkeit und Detailliertheit wiedergibt, wie er derzeit bei dieser Art von Untersuchung zu erreichen ist. Er kann aufgrund dieser Datenlage auch nicht überschritten werden und wird deshalb auch in dieser Untersuchung angestrebt.

(2) Die Einsparungen im Bundeshaushalt sind nicht automatisch mit dem Einkommensverlust der Beamten gleichzusetzen. Zwei Aspekte sind zu beachten:

Zunächst bezieht sich die durchgeführte Sparmaßnahme auf eine vorgegebene Zahl von Beamten im Maßnahmejahr. Ändert sich die Zahl der Beamten, so ändert sich auch der fiktive Sparbetrag im Haushalt mit der Zahl der Beamten. In den Folgejahren müssen die fiktiven Sparbeträge um die Beamtenzahl korrigiert werden, sonst steigt der Sparbetrag pro Beamten bei sinkender Beamtenzahl und sinkt bei steigender Beamtenzahl. Dies geschieht bei den von der Bundesregierung berechneten und ausgewiesenen Sparbeträgen in den Haushalten des Bundes nicht. Hier müssen die Zahlen angepasst werden, meist an tendenziell sinkende Beamtenzahlen.

Zum zweiten: Der durch die Sparmaßnahme erlittene Einkommensverlust der Beamten hätte, wäre er nicht erfolgt, von diesen in Sparbüchern oder auf dem Geld- oder Kapitalmarkt angelegt werden können. Der Beamte hat demnach neben dem Einsparbetrag im Haushalt auch noch einen rechnerischen Zinsverlust für die Folgejahre zu tragen. Dieser wird üblicherweise mit der Rendite festverzinslicher Wertpapiere angesetzt. Hier soll ein Zinssatz von 5% gelten.

Berücksichtigt man diese letzte Komponente bei den Haushaltssparbeträgen, beträgt der kumulierte Einkommensverlust der Beamten im Bund seit 2004 nicht 1.078 Mio. Euro sondern 1.117.7 Mio. Euro.⁴

(3) Die von der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Frage aus dem Bundestag⁵ angestellten Berechnungen sind nicht umfassend:

- Betrachtet werden Beamte/Richter des Bundes sowie Berufs- und Zeitsoldaten. Nicht in die Rechnung einbezogen werden die Besoldungen des Bundespräsidenten, des Bundeskanzlers, der Minister, parlamentarischen Staatssekretäre und sonstige Amtsträger. Diese werden in der amtlichen Statistik aber ebenfalls unter der Rubrik „Beamtenbezüge der öffentlichen Haushalte“ geführt. Auch dieser Personenkreis ist von den Sparmaßnahmen betroffen, da auf sie das Beamtenbesoldungsrecht angewendet wird.
- Nicht berücksichtigt wird auch der gesamte „mittelbare öffentliche Dienst“: u.a. Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank, Sozialversicherungsträger sowie recht-

lich selbständige Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Auch dieser Personenkreis, der bisher in das Besoldungsrecht des Bundes eingeschlossen war, erleidet durch die Sparmaßnahmen Einkommensverluste. Die sind allerdings nicht umfassend zu beziffern. Berücksichtigt werden in der amtlichen Statistik jedoch die Besoldung der Beamten des Bundeseisenbahnvermögens und der Sozialversicherung,⁶ weil sie mit den öffentlichen Haushalten verbunden sind. Nicht enthalten sind in dieser Antwort der Bundesregierung auf die Parlamentsanfrage die Angaben über die Einsparungen im Haushalt des Bundes, die durch die Kürzung der Zuschüsse an die Bundesbahn und die Sozialversicherungen für die dortigen Beamten entstanden sind.

- Auch die „Zuführung an die Versorgungsrücklage“ wird hier nicht analysiert. Nicht enthalten in den Berechnungen sind auch beurlaubte Beamte, die z.B. bei der Uno, der EU, der Nato und anderen internationalen Organisationen arbeiten, zeitweise aus dem Bundesdienst entlassen sind und nicht aus den nationalen öffentlichen Haushalten alimentiert werden.
- Die Frage aus dem Bundestag zielte nur auf die Beamten des Bundes und die Einsparungen im Bundeshaushalt. Um die Belastungen aller Beamten zu erfassen und die Einsparungen in allen öffentlichen Haushalten umfassend darzustellen, müssen noch die Einsparungen im Bereich der Länder, Gemeinden und Zweckverbände hinzuge-rechnet werden. Diese sind deshalb beachtlich, weil die Einsparungen in diesem Bereich größer sind als beim Bund.

3.1.2. Einsparungen in Länder- und Gemeindehaushalten

3.1.2.1. Probleme der Ermittlung der Einsparungen

(1) Während die Untersuchung für den Bund von vorhandenen Angaben der Bundesregierung ausgehen kann, wird das Hauptaugenmerk bei den Ländern und Gemeinden liegen müssen, weil die Ausgaben der Länder für Beamte bedeutend höher sind als die des Bundes für seine. Vergleichbare Aussagen, wie für die Einsparungen des Bundes, fehlen aber für die Haushalte der sechzehn Länder und tausende von Gemeinden. Es stellt sich die Frage, ob und wie man die Daten des Bundes nicht auch für die Länder nutzen kann.

Eine einfache Möglichkeit der Ermittlung der Einsparung wäre die Anwendung eines einfachen Hochrechnungsverfahrens: Der Einsparbetrag für den Bund in Höhe von 1.078 Euro bezieht sich z.B. auf 320.200 Beamte/Richter des Bundes und Berufs- und Zeitsoldaten (Stand 30.6.2004). Hochgerechnet auf die 1.115.200 Beamten der Länder würde dies ein Einsparvolumen von 3.754,5 Mio. Euro ergeben. Hochgerechnet auf die 165.000 Beamten der Gemeinden betrüge das Einsparvolumen 555,5 Mio. Euro. Insgesamt wären Deutschlands Beamte danach durch direkte Kürzungsmaßnahmen im Einkommensbereich in dem betrachteten Zeitraum 2004 bis 2006 mit 5.388 Mio. Euro belastet.

Diese Rechnung wäre nur zulässig, wenn die in den Ländern durchgeführten Haushaltskürzungen grundsätzlich mit denen des Bundes vergleichbar wären. Aber: die oben genannten Defizite der Bundesberechnung sind nicht berücksichtigt und die Verhältnisse und Berechnungen des Bundes lassen sich nicht ohne genau Prüfung auf die Länder und Gemeinden übertragen. Dieses Verfahren ist zudem sehr grob und wird der Fragestellung, aber auch dem Verwendungszweck des Gutachtens nicht unbedingt gerecht. Diese Hochrechnung kann lediglich als ein erster Hinweis auf die tatsächliche Belastung gesehen werden. Es müssen eigene und weiterführende Überlegungen angestellt werden. Es bedarf der differenzierten Be-

trachtung. Andererseits mag die überschlägige Rechnung sogar größenordnungsmäßig stimmen. Zumindest muss das weitere Vorgehen detailliert begründet werden.

(2) Allerdings sprechen mehrere Gründe für ein einfaches Hochrechnungsverfahren:

- Bis zum Jahre 2003 erfolgte eine eins zu eins Umsetzung des Besoldungsrechts des Bundes auf die Länder und Gemeinden.⁷ Bisher bestand eine einheitliche Besoldungsordnung bei Bund, Ländern und Gemeinden, so dass die auf Bundesebene ergriffenen Sparmaßnahmen auf die Länder- und Gemeindehaushalte angewendet werden können. Man kann daher davon ausgehen, dass das Besoldungsrecht der Länder und Gemeinden nach 2003 sich noch nicht sehr weit von dem des Bundes entfernt hat.
- Die Untersuchung über die Einsparungen der Länder und Gemeinden wäre unterschiedlich anzulegen, je nach dem ob die Einsparungen nach absoluten Abschlägen vom Einkommen oder prozentualen Abschlägen vorgenommen werden. Sofern die Abschläge immer oder überwiegend als prozentuale Abschläge vom Gesamteinkommen zu verstehen sind, ist die Kenntnis der in den Personalhaushalten der Länder ausgewiesenen Ausgaben für Beamte ausreichend für die Ermittlung der Einsparungen. Wenn aber feste Beträge als Teil des Gesamteinkommens unabhängig von der Besoldungsstufe von der Einsparung betroffen sind, müssen weitere Informationen herangezogen werden.
Die Bundesregierung hat die prozentualen Abschläge bevorzugt und ist bisher nur bei den sehr hohen Einkommen davon abgewichen: „Zugleich bleibt die soziale Balance erhalten, weil durch die prozentuale Anknüpfung die Beamtinnen und Beamten entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit in unterschiedlichem Maße zur Haushaltskonsolidierung beitragen.“⁸ Wie z.B. der Tabelle 4⁹ zu entnehmen ist, erfolgen die Einsparungen auch bei den Ländern überwiegend in Form von prozentualen Abschlägen in allen Besoldungsstufen und nicht in absoluten Beträgen. Bei acht Ländern tauchen absolute Beträge auf, für die aber die Annahme gemacht wird, dass sie sich nahe an prozentualen Beträgen bewegen. Die Kürzungen sind als Anteile darstellbar. Damit ist ein vergleichbares Verfahren wie beim Bund zulässig.
- Eine detaillierte Ermittlung der Einsparbeträge bei den Ländern und den Gemeinden scheidet darüber hinaus an fehlenden Detailinformationen aus den Personalhaushalten der Länder und Gemeinden. Genaue Berechnungen setzen aber die Kenntnis der Einzelfälle voraus. Die Besoldung im öffentlichen Dienst ist hoch differenziert. Aber es ist nicht ganz unplausibel, dass sich bei immerhin 16 Ländern die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen bis zu einem gewissen Grad ausgleichen. Aber selbst, wenn alle Detailinformationen vorliegen würden, wäre der Rechenaufwand enorm und würde vermutlich die Genauigkeit der Aussagen nicht grundlegend ändern.
- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das hier verwendete Hochrechnungsverfahren auch theoretisch anspruchsvoller interpretierbar ist als es die Annahme einfacher Anteile anzeigt.¹⁰

(3) Daraus folgt: Eine übersichtliche Darstellung wird nur über mehr oder weniger differenzierte Kennziffern zu erreichen sein, die den allgemeinen Trend aufzeigen können. Um so mehr kommt es darauf an, die einzelnen Entwicklungen in den Gebietskörperschaften zu analysieren und die verschiedenen Besoldungsstrukturen, unterschiedlichen Alterseingruppierungen, unterschiedlichen Zuschläge usw. zu benennen und zu berücksichtigen. Zentraler Punkt ist dabei, dass mit Anteilswerten bzw. mit Durchschnittswerten gerechnet werden muss. Das Tarifsystem des Öffentlichen Dienstes ist zu kompliziert, als dass alle Elemente erfasst werden könnten. Hieraus gilt es, aussagefähige Kennziffern zu entwickeln, die auch auf einzelne Länder anwendbar sind. Hervorgehoben werden muss, dass nicht jedes einzelne Leistungs-

element berücksichtigt werden kann. Es sollte aber aufgedeckt werden, wo und wie groß Abweichungen vorliegen.

3.1.2.2. Das Modell der „personellen“ Einsparkoeffizienten

(1) Eine möglichst genaue Annäherung an die Realität erreicht man mit den gegebenen Mitteln auf folgendem Weg: Die Einsparbeträge für den Bund liegen vor. Diese lassen sich in Beziehung setzen zu der Gesamtzahl der Beamten. Man erhält den relativen Einsparbetrag pro Beamten im Bund (Einsparkoeffizient bezogen auf die Zahl der Beamten). Multipliziert man diese Koeffizienten mit der Zahl der Beamten in den Ländern, bekommt man Einsparbeträge der Länder, errechnet jeweils über die Personenzahl (personelle Variante). Es gilt in formalisierter Form das Modell: Es wird der Einsparkoeffizient $\{a\}$ gebildet, der sich aus den Einsparungen bei der Besoldung der Beamten im Bund ergibt, bezogen auf die Zahl der Beamten. Der Index B steht für „Bund“ und t gibt das jeweilige Jahr an.

$$a_{B,t} = \left(\frac{\text{Einsparung.Besoldung}}{\text{Zahl.der.Beamten}} \right)_{B,t}$$

Die errechneten Einsparkoeffizienten sind in Tabelle 2 nachgewiesen.¹¹

Tabelle 2:

Einsparkoeffizienten nach der personellen Variante, Besoldungsbereich Bund, Mio. Euro, tausend Personen

	2004	2005	2006
Haushalt 2004	280,0	244,8	244,8
Haushalt 2006			235,0
	280,0	244,8	479,8
Zahl der Beamten	320,2	315,7	(315,7)
Einsparkoeffizient	0,8744	0,7756	1,5198

Quelle: Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes, 2005, Kap. 10, lange Reihen, eigene Berechnungen

(2) Daraus errechnet sich die Einsparung bei der Besoldung der Beamten in den Ländern (personelle Variante) nach dem Ausdruck

$$\boxed{\text{Einsparung.Besoldung.Beamte}_{L,i,t} = a_{B,t} (\text{Zahl.der.Beamten})_{L,i,t}}$$

wobei L_i für das jeweilige Land steht. Die Ergebnisse dieser Rechnung finden sich in Tabelle 3. Für die Gemeinden kann ein vergleichbares Verfahren angewendet werden. Unter „Gemeinden“ werden hier verstanden: Gemeinden/Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Damit wird der Sachverhalt der Gemeinden umfassend abgebildet. Es werden die gleichen Einsparkoeffizienten wie für die Länder herangezogen.

(3) Nach der „personellen Variante“ ergibt sich danach ein Einkommensverlust der Beamten bei Ländern und Gemeinden von ca. 4,2 Mrd. Euro im Zeitraum 2004 bis 2006. Zwei der oben genannten Aspekte der Berechnung wurden berücksichtigt: Korrektur der Sparbeträge um die Zahl der Beamten und die Aufzinsung der Beträge.

Tabelle 3:

Einsparungen, Besoldungsbereich, Länder, Gemeinden, personelle Variante, Mio. Euro

	Beamte Länder	Beamte Gemeinden	Einsparko- effizient	Einsparung Länder	Einsparung Gemeinden	Gesamtein- sparung	aufgezinst
2004	1.115,3	165,0	0,8744	975,2	144,3	1.119,5	1.234,3
2005	1.103,1	166,8	0,7766	855,6	129,4	985,0	1.034,3
2006	(1.103,1)	(166,8)	1,5198	1.676,5	253,5	1.929,8	1.929,8
				3.507,3	527,2	4.034,5	4.198,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

(4) Dieses Verfahren, das Koeffizienten benutzt, ist – bei allen Problemen, die mit ihm verbunden sind - nicht unüblich bei Schätzungen ökonomischer Sachverhalte. So bedient sich z. B. die amtliche Ermittlung der regionalen Arbeitslosenquote auf Arbeitsamtsbezirksebene einer vergleichbaren Methode. In die Arbeitslosenquote auf dieser Disaggregationsstufe geht im Zähler einmal die monatlich erhobene Arbeitslosenzahl für den Arbeitsamtsbezirk ein. Im Nenner steht die Zahl der Erwerbstätigen, die aber tief untergliedert auf regionaler Ebene nicht laufend verfügbar ist. Deshalb behilft man sich mit einer Schätzung. Idealtypisch nimmt man die Erwerbsquote (abhängige Erwerbspersonen/Wohnbevölkerung) der letzten Volkszählung und multipliziert diese Konstante mit der jährlich einmal fortgeschriebenen Wohnbevölkerung des Arbeitsamtsbezirks.¹²

(5) Ein Problem dieses hier benutzten Ansatzes ist, dass er ebenfalls noch sehr grob ist. Die Besoldung von Beamten wird durch vielfältige Aspekte bestimmt. Darunter fallen Besoldungsstufe, Dienstalter, Familienstand, Kinderzahl, Ost/West-Zugehörigkeit, Altersteilzeit, Teilzeit/Vollzeit-Beschäftigung, Stellenkegel, Finanzausstattung der Länder. Diese unterschiedlichen Besoldungsmerkmale der Beamten in den Ländern werden sich auch in den Einsparungen niederschlagen. In all diesen Aspekten unterscheiden sich die Länder und Gemeinden vom Bund, aber auch die Länder und Gemeinden untereinander. Dies wird in diesem Ansatz jedoch nicht berücksichtigt.

3.1.2.3. Das Modell der „finanziellen“ Einsparkoeffizienten

(1) Die unterschiedlichen Strukturelemente, die Bund, Länder und Gemeinden bei der Besoldung unterscheiden, sollen in einem weiteren und aussagekräftigeren Modellansatz soweit wie möglich berücksichtigt werden:

- Die Merkmale Dienstalter, Familienstand, Kinderzahl werden als Strukturelemente der Beamtenbesoldung verstanden, die sich nach dem Gebietsstand nicht grundsätzlich voneinander unterscheiden oder sich über die Vielzahl der Bezieher von Dienstbezügen ausgleichen. Sie bleiben also unberücksichtigt.
- Bei den neuen Ländern ist zu berücksichtigen, dass die Bezüge dort geringer sind als im Westen: ab 1.9.1998 = 86,5%, ab 1.1.2001 = 88,5%, 1.1.2002 = 90% der für das frühere Bundesgebiet geltenden Beträge. Dabei muss jedoch in Betracht gezogen werden, dass die Beamtenbezüge aller neuen Länder weniger als 10% der Bezüge der Beamten der Länder des früheren Bundesgebietes ausmachen. Der hier zu machende Fehler kann daher vernachlässigt werden.
- Ein wichtiger Aspekt sind die Teilzeitbeschäftigten: Beim Bund liegt deren Anteil bei ca.7% (2001). Der Grund für diese niedrige Quote liegt darin, dass es bei den Soldaten keine Teilzeitarbeitsplätze gibt. Bei den Ländern spielen Teilzeitbeschäftigte mit ca. 25% jedoch eine beachtliche Rolle. Für die Gemeinden und die Zweckverbänden gilt ähnliches. Die Teilzeitbeschäftigten der Bundes, der

Tabelle 4:
Umsetzung der Öffnungsklausel § 67 BBerG in den Ländern (Sonderzahlungen Beamte)

Baden-Württemberg:	Sonderzahlung: 5,33% der Monatsbezüge bzw. 7,19% des Familienzuschlags (mtl. Auszahlung) Beamte ab Besoldungsgruppe A12 mit erstmaligen Ansprüchen nach dem 31.12.2004: drei Jahre keine Sonderzahlung. Kein Urlaubsgeld.
Bayern:	Sonderzahlung: Bis A11 und Anwärter und Empfänger von Unterhaltsbeihilfe: 70%, ab A12 65% der für das Kalenderjahr zustehenden Bezüge. Zzgl. 84,29% des Familienzuschlags (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) A2-A8, Anwärter und Dienstanfänger mtl. Erhöhungsbetrag von jeweils 8,33 €. Kein Urlaubsgeld
Berlin:	Sonderzahlung: 640 €, Anwärter 200 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Kein Urlaubsgeld
Brandenburg:	Sonderzahlung: 940 €, Anwärter: 30% von 940 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Kein Urlaubsgeld
Bremen:	Sonderzahlung: Bis A8 840 € und A9 bis A11: 710 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Beamte mit erstmaligen Ansprüchen nach dem 31.12.2005: drei Jahre keine Sonderzahlungen. Kein Urlaubsgeld.
Hamburg:	Sonderzahlung: Bis A12, C1 sowie Anwärter: 66%. Bei den übrigen BesGr. 60% (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Urlaubsgeld: bis A8: 332,34 € im Juli
Hessen:	Sonderzahlung: 5% eines Monatsbezugs (mtl. Auszahlung) Urlaubsgeld: bis A16: 166,17 € im Juli
Mecklenburg-Vorpom.	Sonderzahlung: Bis A9 und Anwärter: 48,5%, A10 bis A12, C1: 42,5%, übrige: 37,5% eines Monatsgehalts (Auszahlung mit den Dezemberbezügen, Bemessungsgrundlage: Bezüge West 2002) Kein Urlaubsgeld
Niedersachsen:	Sonderzahlung: Beamte A2-A8: 420€ (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Kein Urlaubsgeld
Nordrhein-Westfalen:	Sonderzahlung: Bis A6: 60%, A7-A8 und Anwärter: 45%, ab A9: 30% eines Monatsbezugs (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Kein Urlaubsgeld
Rheinland-Pfalz	Sonderzahlung: 4,17% eines Monatsbezugs (mtl. Auszahlung) Urlaubsgeld: bis A8: 200 € („Einmal Sonderzahlung“), Familienkomponente i.H.v.40 € pro Kind, unabhängig von der Besoldungsgruppe
Saarland:	Sonderzahlung: Bis A10: 1.000 € und höher sowie BCW und R: 800 €, im Vorbereitungsdienst bzw. bei Waisengeld: 285€, Sonderbetrag je Kind: 200 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Urlaubsgeld: bis A8: 165 € im Juli
Sachsen	Sonderzahlung: Einfacher bzw. mittlerer Dienst: 1025 €, gehobenen Dienst: 1.200 €, höherer Dienst: 1.500 € (bis A16, C3, R2, W2), übrige: 1.800 €, Anwärter: 350 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Kein Urlaubsgeld
Sachsen-Anhalt	Sonderzahlung: Bis A8: 120 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen) Kein Urlaubsgeld
Schleswig-Holstein	Sonderzahlung: Bis A6: 70%, A7: 67%, A10 bis A13, C1, W1: 64%, Übrige: 60% eines Monatsbezuges (Basis Dezemberbezüge 2003, Auszahlung mit dem Dezemberbezug) Urlaubsgeld. Bis A8: 332,34 €, A9 und A10: 255,65 €, im Juli
Thüringen:	Sonderzahlung: Bis A6 und Anwärter: 3,7%, A7 bis A9: 2,91%, A10-A13, W1 C1: 1,5%, A14-A16; W2, C2, C3; R1 und R2: 1,1%, Übrige: 0,84% (monatliche Auszahlung) Kein Urlaubsgeld

Quelle: Zahlen, Daten, Fakten, Beamtenbund und Tarifunion, 2007. Zu weitem Details siehe Anlage zu dbb-info, Nr.189/2003 und Forum E, 28.1.2004.

Länder und Gemeinden werden auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet (Vollarbeitszeit-äquivalente). Es wird in einem einfachen Verfahren unterstellt, dass die Arbeitszeit eines Teilzeitbeschäftigten 75% eines Vollzeitarbeitnehmers beträgt.¹³

- Ein wichtiges Element der Besoldung sind die Öffnungsklauseln, die seit 2004 gelten. Danach werden die Sonderzahlungen von Bund und Ländern jeweils eigenständig bestimmt. Die Leistungskürzungen für den Bund betreffen die Sonderzahlungen und sind somit bekannt. Für die Länder sind die Kürzungen sehr differenziert, wie in Tabelle 4 nachgewiesen. Allerdings weichen sie wiederum nicht grundsätzlich voneinander ab. In fast allen Ländern ist wie beim Bund auch das Urlaubsgeld weggefallen. Ausnahmen gibt es in 5 Ländern, aber auch dort wurden die Zahlungen gekürzt. Beim Weihnachtsgeld wurden ebenfalls Kürzungen vorgenommen. Hier wird unterstellt, dass es keine grundsätzlichen Abweichungen zwischen Bund und Ländern gibt

(2) Eine möglichst genaue Annäherung an die Realität erreicht man unter den gemachten Annahmen mit den gegebenen Mitteln, indem man die Einsparungen nicht auf die Zahl der Beamten sondern auf die gesamten Personalaufwendungen bezieht: Ausgangspunkt sind wieder die Einsparbeträge für den Bund. Diese lassen sich in Beziehung setzen zu den gesamten Aufwendungen in den öffentlichen Haushalten für die Besoldung der Beamten. Man erhält den relativen Einsparbetrag {b} gezogen auf die Personalaufwendungen (Einsparkoeffizient bezogen auf die Personalaufwendungen für Beamte). Multipliziert man diese Koeffizienten mit den Personalaufwendungen für die Beamten in den Ländern, bekommt man Einsparbeträge der Länder, errechnet jeweils über die Personalaufwendungen (finanzielle Variante). Es gilt in formalisierter Form das Modell: In der finanziellen Variante ergibt sich der Einsparkoeffizient {b} als Anteil der Einsparungen bei der Besoldung der Beamten im Bund bezogen auf die Personalaufwendungen des Bundes:

$$b_{B,t} = \left(\frac{\text{Einsparungen.Besoldungen}}{\text{Aufwendungen.für.Beamte}} \right)_{B,t}$$

Die Einsparkoeffizienten sind in Tabelle 5 nachgewiesen.

Tabelle 5:

Einsparkoeffizient nach der finanziellen Variante, Besoldungsbereich Bund

	2004	2005	2006
Haushalt 2004	280,0	244,8	244,8
Haushalt 2006			235,0
	280,0	244,8	479,8
Personalaufwendungen	10.548,1	10.539,6	10.396,0
Einsparkoeffizient	0,0265	0,0232	0,0462

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

(3) Dieses einfache Modell der Einsparkoeffizienten muss begründet werden, denn der logische Ansatz der Einsparungen ist ein anderer: Der Beamte hat bis zum Zeitpunkt der Sparmaßnahme den Anspruch auf ein bestimmtes Einkommen. Von diesem Einkommen wird ein bestimmter Prozentanteil abgezogen. In die Definition {b} gehen aber die Aufwendungen für Beamte nach der Sparmaßnahme ein. Es kann aber gezeigt werden, dass die hier benutzte Definition mit dem logisch richtigen identisch ist.¹⁴

(4) Mit Hilfe dieser Einsparkoeffizienten und den Aufwendungen der Länder für die Besoldung ihrer Beamten errechnet sich die Einsparung bei der Besoldung der Beamten der Länder

und dementsprechend auch der Gemeinden (finanzielle Variante) sowie deren Einkommensverlust nach dem Ausdruck

$$\boxed{\text{Einsparungen.Besoldung.Beamte}_{L,i,t} = b_{B,t} (\text{Aufwendungen.Besoldung.Beamte})_{L,i,T}}$$

Die Ergebnisse nach diesen Berechnungen sind in Tabelle 6 nachgewiesen.

Tabelle 6:

Einsparungen, Besoldungsbereich, Länder, Gemeinden, finanzielle Variante

	Besoldung Länder	Besoldung Gemeinde	Koeffizient	Einsparung Länder	Einsparung Gemeinden	Gesamtein- sparung	aufgezinst
2004	48.392	6.412	0,0265	1.282,4	169,9	1.452,3	1.601,2
2005	47.983	6.515	0,0232	1.113,2	151,1	1.264,3	1.327,5
2006	47.202	6.493	0.0462	2.180,7	300,0	2.480,7	2480,7
				4.576,3	621,0	5.197,3	5.409,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

(5) Der Einkommensverlust der Beamten bei Ländern und Gemeinden beläuft sich in dem betrachteten Zeitraum auf insgesamt 5,4 Mrd. Euro. Berücksichtigt wurden bei der Rechnung die Entwicklung der Zahl der Beamten, die Aufzinsung der Einsparbeträge sowie Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte.¹⁵

Der deutlich höhere Einkommensverlust bei Ländern und Gemeinden als beim Bund hat nach Berücksichtigung der genannten Strukturelemente vor allem zwei Gründe:

- in den Ländern und Gemeinden gibt es deutlich mehr Beamte als im Bund.
- Der Stellenkegel und die Besoldungsstufen sind bei Bund, Ländern und Gemeinden recht unterschiedlich. In den Ländern sind die Besoldungsstufen deutlich höher als im Bund, wie der Tabelle 7 zu entnehmen ist. Dort zeigt sich gegenüber dem Bund geradezu eine Umkehrung der Anteile in höherem und gehobenem Dienst zum mittleren und einfachen Dienst. Bei den Ländern ist der höhere und gehobene Dienst deutlich stärker ausgeprägt. Während beim Bund nur 29% dem höheren und gehobenen Dienst angehören, sind es bei den Ländern immerhin 78% und bei den Gemeinden auch noch 66%. Demnach müssen auch die Sparbeträge bei Ländern und Gemeinden deutlich höher sein als beim Bund. Es wird jedoch in unseren Rechnungen unterstellt, dass der für den Bund ermittelte relative Einsparbetrag auch für alle Länder gilt. Dies ist eine sehr vorsichtige Annahme und die ermittelten Einkommensverluste bei Bund und Ländern sind demnach Untergrenzen.

Tabelle 7:

Beamte nach Laufbahngruppen, 30.6.2002, Vollzeitbeschäftigte

	Bund		Länder		Gemeinden	
	Zahl	Anteil	Zahl	Anteil	Zahl	Anteil
insgesamt	303,4	100	972,8	100	151,4	100
Höherer Dienst	29,2	9,6	268,2	27,6	22,8	15,1
Gehobener Dienst	59,0	19,4	488,0	50,2	77,2	50,9
Mittlerer Dienst	174,4	57,5	208,6	21,4	51,0	33,7
Einfacher Dienst	40,8	13,4	8,0	0,8	0,5	0,1

Quelle: Statistisches Bundesamt

(6) Das Modell der „finanziellen Einsparkoeffizienten“ ist ein sehr einfaches. Man kann allerdings auch ein anderes – deutlich realitätsnäheres - Modell entwerfen, das aber auf die gleichen Schätzgleichungen und Ergebnisse (Tabelle 6) hinausläuft wie das hier vorgestellte der „Einsparkoeffizienten“. Das Modell berücksichtigt einmal explizit die höhere Zahl von Beam-

ten in den Ländern und zum zweiten das höhere Durchschnittseinkommen der Beamten der Länder aufgrund der stärkeren Besetzung mit Beamten des höheren und gehobenen Dienstes. Die finanziellen Einsparkoeffizienten sind also als Erklärungsmöglichkeit durchaus komplexer als es auf den ersten Blick erscheint.¹⁶ Das bedeutet aber auch, die Plausibilität spricht für die Zulässigkeit der Berechnungsmethode und für die Realitätsnähe der Ergebnisse.

3.1.2.4. Einsparungen im mittelbaren öffentlichen Dienst

(1) Wie erwähnt, wird in den Belastungsberechnungen der Bundesregierung auch der gesamte „mittelbare öffentliche Dienst“ nicht berücksichtigt. Zu diesem Personenkreis werden gerechnet die Beamten der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Bundesbank, der Sozialversicherungsträger sowie der rechtlich selbständigen Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie werden deshalb nicht berücksichtigt, weil die Frage aus dem Parlament explizit auf die Einsparungen im Bereich der Bundesbeamten ging.¹⁷

Aus der amtlichen Statistik lassen sich Angaben für einen Teil der Beamten im mittelbaren öffentlichen Dienst machen, nämlich für die Beamten der Sozialversicherung.¹⁸ Darüber hinaus werden auch die Beamten des Bundeseisenbahnvermögens hier zum mittelbaren öffentlichen Dienst gerechnet.¹⁹

(2) Nicht in die Rechnung des Bundes einbezogen wurden auch die Besoldungen des Bundespräsidenten, des Bundeskanzlers, der Ministerpräsidenten, der Minister, parlamentarischer Staatssekretäre und sonstiger Amtsträger (Mandatsträger). Diese werden in der amtlichen Statistik auch unter der Rubrik „Beamtenbezüge der öffentlichen Haushalte“ geführt, weil sie dem Besoldungsrecht der Beamten unterliegen. Obwohl dieser Bereich nicht zum mittelbaren öffentlichen Dienst gerechnet wird, soll er hier aus Vereinfachungsgründen rechnerisch mit erfasst werden.

(3) Zur Berechnung der Einkommensverluste dieser genannten Personenkreise werden die selben Einsparkoeffizienten (Tabelle 5) herangezogen wie bei der Beamtenbesoldung (finanzielle Variante).²⁰ Die Ergebnisse dieser Berechnung sind in Tabelle 8 nachgewiesen. Die Einkommensverluste belaufen sich hier auf etwas unter 400 Mio. Euro.

Tabelle 8:

Einsparungen, mittelbarer öffentlicher Dienst, finanzielle Variante, Mio. Euro

	Mittelbarer öffent. Die.	Mandats-träger	Koeffizient	Einsparung mittelbarer öffent. Die.	Einsparung Mandats-träger	Gesamteinsparung	aufgezinst
2004	3.827	32	0,0265	101,4	0,8	102,2	112,7
2005	3.630	32	0,0232	84,2	0,7	84,9	89,1
2006	3.660	32	0,0450	169,1	1,5	170,6	170,6
				354,7	3,0	357,7	372,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

3.1.2.5. Die Gesamteinkommenseinbußen im Besoldungsbereich

(1) Nach den hier angestellten Berechnungen belaufen sich die Gesamteinkommensverluste der Beamten in Bund, Ländern, Gemeinden, dem indirekten öffentlichen Dienst und bei den Mandatsträgern auf knapp 7 Mrd. Euro für den Zeitraum 2004 bis 2006. Siehe dazu die Zu-

sammenstellung in Tabelle 9. Dies ist aber nur die Untergrenze der Einschnitte bei den Beamten, denn weder sind die Einkommensverluste der Länderbeamten noch die des indirekten öffentlichen Dienstes voll erfasst.

Tabelle: 9

Gesamteinkommensverlust Besoldungsbereich Beamte, 2004-2006, Mio. Euro

	Ohne Aufzinsung	Mit Aufzinsung
Bund	1.078,0	1.117,7
Länder/Gemeinden	5.197,3	5.409,4
Mittelbarer öffentl. Dienst	357,7	372,4
	6.633,0	6.899,5

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen

(2) Vergleicht man diesen Einkommensverlust der Beamten mit einem fiktiven Einkommensverlust aller Erwerbstätigen in Deutschland, so sieht man die Dimension dieser Einschnitte, denn die Beamten machen nur 6,6% der Erwerbstätigen in Deutschland aus.²¹ Würde man den Einkommensverlust der Beamten auf die Gesamtwirtschaft beziehen, ergäbe das einen Verlust von ca. 105 Mrd. Euro seit 2004. Auch wenn der Vergleich hinkt (z.B. verdienen Beamte häufig im Durchschnitt mehr als Arbeitnehmer in der freien Wirtschaft), so kann man beachtliche Einkommenseinbußen der Beamten und deren beachtlichen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht leugnen.

3.2. Einsparungen im Versorgungsbereich

3.2.1. Einsparungen im Bundeshaushalt

(1) Wie oben erwähnt, wurde nicht allein im Besoldungsbereich der Beamten gespart, sondern auch im Versorgungsbereich. Versorgungsempfänger sind Ruhegehaltsempfänger, Empfänger von Witwen/Witwergeld sowie Waisengeld für ehemalige Beamte/Richter/Berufs- und Zeitsoldaten und deren Angehörige. Dort gibt es Einschnitte schon seit 1997 und damit viel länger als im Besoldungsbereich. Die Einschnitte sind auch in der Summe tiefgreifender. Hier liegt eine Parallelität mit den Sparmaßnahmen in der Rentenversicherung vor. Dort wurden die Rentner auch stärker von Sparmaßnahmen getroffen als die Aktiven.

Die bisherigen Sparmaßnahmen auf Bundesebene sind in Tabelle 10 aufgeführt. Kumuliert betragen diese Einsparungen im Bundeshaushalt seit 1997 nach Auskunft der Bundesregierung insgesamt 1.490 Mio. Euro. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2004 die Maßnahmen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung auch in die Beihilfeverordnung übertragen wurden. Die Einsparungen im Beihilfebereich betragen ab 2004 60 Mio. Euro p.a. für den Bund.

(2) Wie ebenfalls oben ausgeführt, sind die Einsparungen im Bundeshaushalt nicht automatisch die Einkommensverluste der Versorgungsempfänger:

- Die durchgeführte Sparmaßnahme bezieht sich auf eine vorgegebene Zahl von Versorgungsempfängern im Maßnahmejahr. Ändert sich deren Zahl, so ändert sich auch der fiktive Sparbetrag im Haushalt. Daher müssen die vorgegebenen Zahlen dementsprechend korrigiert werden.
- Auch hier muss wie bei den Eingriffen im Besoldungsbereich ein Zinsverlust berücksichtigt werden. Der unterstellte Zinssatz beträgt wie dort 5%.

Tabelle 10:
Kürzungen Bund, Versorgungsbereich

97	Reformgesetz vom 24.2.1997	Einsparungen im Zeitraum seit Einführung der Maßnahme: 225 Mio. Euro.
98	Versorgungsreform 1998	Einsparungen im Zeitraum seit Einführung der Maßnahme: 344 Mio. Euro.
00	Gesetz zur Neuregelung der Versorgungsabschlüsse 2000	Einsparungen im Zeitraum seit Einführung der Maßnahme: 9 Mio. Euro.
01	Versorgungsänderungsgesetz 2001	Einsparungen im Zeitraum seit Einführung der Maßnahme: 285 Mio. Euro.
01	Gesetz zur wirkungsgleichen Übertragung von Regelungen der sozialen Pflegeversicherung sowie der gesetzlichen Krankenversicherung auf dienstrechtliche Vorschriften,	Einsparungen im Zeitraum seit Einführung der Maßnahme, 2001 (?): 110 Mio. Euro.
04	Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 29. Dezember 2004	Kürzung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) auf 4,17% der Jahresbezüge Einsparungen im Versorgungsbereich 140 Mio. Euro p.a.
06	Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 29. Juni 2006	Kürzung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) auf 2,085% der Jahresbezüge Einsparungen im Versorgungsbereich ab 2006 97 Mio. Euro p.a.
	Σ	1.490 Mio. Euro

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage Nr. 210 des Abgeordneten Binniger für den Monat November 2006.

(3) Die Ergebnisse dieser Korrekturen gegenüber den Ursprungsdaten sind in Tabelle 11 aufgeführt.

Tabelle 11:
Einsparungen im Bund, Entwicklung der Versorgungsempfänger und Aufzinsung der Beträge

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
97	22,5	23,1	23,5	23,6	23,9	24,2	24,5	24,8	25,1	25,5	240,7
98		37,8	38,8	38,7	39,2	39,7	40,1	40,6	41,1	41,7	357,5
00				1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	13,7
01					65,8	66,6	67,4	68,1	68,9	70,0	406,8
04								140	141,7	143,8	425,5
06										97,0	97,0
	22,5	60,9	62,0	64,2	130,8	132,4	134,0	275,2	278,8	380,0	1.541,2
(1)	34,9	90,0	84,7	86,0	166,9	160,9	155,1	303,4	292,7	380,0	1.754,6
(2)	145,5	149,2	151,9	152,9	154,7	156,6	158,4	160,2	162,1	164,6	

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigenen Berechnungen

Die Maßnahmen in Tabelle 11 sind durch die gleichen Abkürzungen der in Tabelle 10 aufgeführten Maßnahmen gekennzeichnet. Die beiden Maßnahmen im Jahre 2001 wurden zusammengefasst. Berücksichtigt wurde, dass die Zahl der Versorgungsempfänger im Bund seit 1997 um 13% gestiegen ist. Das ist nicht außergewöhnlich viel. Die Zeile (1) enthält die jeweils aufgezinsten Sparbeträge bis 2006, die Zeile (2) die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger des Bundes in 1.000. Unter Berücksichtigung der Zunahme der Versorgungsempfänger und der Aufzinsung beläuft sich der Einkommensverlust im Versorgungsbereich nicht auf 1.490 Mio. Euro (Tabelle 10) sondern auf 1.754,6 Mio. Euro. Dies ist ein höherer Sparbetrag als im Besoldungsbereich, wobei die besonders großen Beträge der Einsparungen in den letzten Jahren angefallen sind.

3.2.2. Einsparungen in Länder- und Gemeindehaushalten

(1) Bei der Ermittlung der Einsparungen im Versorgungsbereich der Länder treten die gleichen Probleme auf wie bei der Besoldung. Sie seien hier nicht mehr im einzelnen aufgeführt. Insbesondere fehlen Daten, die eine Detailuntersuchung erlauben würde. Allerdings ist bei der Versorgung zu berücksichtigen, dass bis 2003 eine einheitliche Umsetzung des Besoldungs- und Versorgungsrechts des Bundes auf die Länder und Gemeinden erfolgte.

(2) Die Methode der Ermittlung der Einsparkoeffizienten für den Versorgungsbereich folgt dem des Besoldungsbereiches. Es wird nur die finanzielle Variante herangezogen. In dieser Variante ergibt sich der Einsparkoeffizient $\{b\}$ als Anteil der Einsparungen bei den Versorgungszahlungen im Bund bezogen auf die Versorgungszahlungen des Bundes insgesamt. Es gilt

$$b_{B,t} = \left(\frac{\text{Einsparungen.Versorgungsempfänger}}{\text{Aufwendungen.Versorgungsempfänger}} \right)_{B,t}$$

Die einzelnen Einsparkoeffizienten sind in Tabelle 12 ausgewiesen. Die Zeile (1) enthält die Aufwendungen des Bundes für Versorgungszahlungen.

Tabelle 12:

Einsparkoeffizient nach der finanziellen Variante, Versorgungsbereich Bund

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Einsparung	22,5	60,9	62,0	64,2	130,8	132,4	134,0	275,2	278,8	380,0
(1)	4.398	4.518	4.641	4.695	4.799	4.916	5.058	5.007	5.070	5.011
Einsparkoeffizient	0,0053	0,0135	0,0134	0,0137	0,0273	0,0262	0,0265	0,0560	0,0544	0,0756

Quelle: Angaben der Bundesregierung, eigene Berechnungen

(3) Daraus errechnet sich die Einsparung bei den Versorgungsempfängern der Länder nach dem Ausdruck

$$\boxed{(\text{Einsparungen.Versorgungsempfänger})_{L,i,t} = b_{B,it} (\text{Aufwendungen.Versorgungsempfänger})_{L,i,t}}$$

Das Ergebnis enthält die Tabelle 13. Die Schätzung zeigt, dass in der Zeit von 1997 bis 2006 den Versorgungsempfängern in Ländern und Gemeinden ein Einkommensverlust von fast 7 Mrd. Euro auferlegt wurde.²² Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass im Untersuchungszeitraum in den Ländern die Zahl der Versorgungsempfänger um 28,4% gestiegen ist (bei den Gemeinden nur um 3,3%). Dies ist eine mehr als doppelt so starke Steigerung wie beim Bund. Diesem neu hinzugekommenen Personenkreis ist vermutlich nicht bewusst geworden, dass sie Gegenstand von Sparmaßnahmen in der Zeit waren, als sie noch nicht Versorgungsempfänger waren.

Tabelle 13:

Einsparungen Versorgungsbereich, Länder, Gemeinden, finanzielle Variante, Mio. Euro

	Versorg Länder	Versog Gemeinden	Koeffizient	Einsparung Länder	Einsparung Gemeinde	Gesamtein- sparung	Aufzinsung
1997	12.928	2.439	0,0053	68,5	12,9	81,4	126,3
1998	13.192	2.489	0,0135	178,1	33,6	211,7	297,9
1999	13.798	2.584	0,0134	184,9	34,6	219,5	294,2
2000	14.517	2.684	0,0137	198,9	36,8	235,7	315,9
2001	15.438	2.798	0,0273	421,5	76,4	500,2	638,4
2002	16.205	2.883	0,0262	424,6	75,5	500,1	607,9
2003	16.529	2.946	0,0265	438,0	78,1	516,1	597,5
2004	17.041	2.983	0,0560	954,3	167,0	1.121,3	1.346,5
2005	17.379	2.990	0,0544	945,4	162,7	1.108,1	1.135,5
2006	17.875	2.968	0,0756	1.351,4	224,4	1.575,8	1.5.75,8
				5.165,6	902,0	6.067,6	6.935,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

3.2.3. Plausibilitätsprüfungen

(1) Auch hier sollen einige Plausibilitätsüberlegungen bezüglich der errechneten Zahlen angestellt werden:

- Die Zahl der Versorgungsempfänger ist bei den Ländern fast viermal so hoch wie beim Bund. Als Folge davon müssen auch die Versorgungsbeträge bedeutend höher sein.
- Sonst greifen gleiche oder ähnliche Argumente wie bei der Besoldung.

Die einzelnen Strukturelemente, durch die sich Bund, Länder und Gemeinden voneinander unterscheiden, sind:

- Die Strukturelemente der Besoldung, Dienstalter, Familienstand, Kinderzahl, sind auch ausschlaggebend für Versorgungsansprüche. Wie beim Bund wird die Annahme gemacht, dass sich diese Strukturen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht grundlegend unterscheiden.
- Da es aus den neuen Länder noch kaum Versorgungsempfänger gibt, gilt das Argument des geringen Anteils an den Gesamtausgaben hier sogar noch stärker als bei der Besoldung.
- Bis 2003 bestand auch für die Versorgung eine weitgehende Gleichheit zwischen Bund und Ländern. Die seit 2004 geltenden Öffnungsklauseln beziehen sich auch auf die Versorgung, wie der Tabelle 14 zu entnehmen ist. Eine Anzahl von Ländern zahlt keine Sonderzahlungen für seine Versorgungsempfänger. Damit gibt es dort schärfere Einschnitte als beim Bund.
- Die unterschiedlichen Besoldungseinstufungen setzen sich in den Versorgungsbezügen fort. Somit kommt die unterschiedliche Besoldungsstruktur der Beamten der Länder in der Höhe der Versorgungsbezüge zum Ausdruck.

3.2.4. Einsparungen im mittelbaren öffentlichen Dienst

(1) Wie bei der Besoldung wird in den Berechnungen der Bundesregierung auch der gesamte „mittelbare öffentliche Dienst“ nicht berücksichtigt. Für ihn gelten entsprechende Überlegungen wie bei der Besoldung: es werden die Koeffizienten des Bundes (Tabelle 12) für die Länder übernommen und die Sparbeiträge über die Versorgungsaufwendungen des mittelbaren öffentlichen Dienstes ermittelt. Die Einkommensverluste sind in Tabelle 15 enthalten.

Tabelle 14:

Umsetzung der Öffnungsklausel des §67 BBesG in den Ländern (Versorgungsempfänger)

Bund:	2,085% der Jahresbezüge, abzüglich 0,85% der jährlichen Bezüge (laufende Bezüge + Sonderzahlung) für „wirkungsgleiche Übertragung Pflegeversicherung. Deckelung: 0,85% der jährlichen Bemessungsgrenze Pflegeversicherung.
Baden-Württemberg:	Sonderzahlung: 5,33% der Monatsbezüge bzw. 7,19% des Familieneinkommens (mtl. Auszahlung), Abzug i.H.v. 4,58% (5,33-0,75) für wirkungsgleiche Übertragung Pflegeversicherung
Bayern:	bis A11 60%, ab A12 56%.
Berlin:	320 €
Brandenburg:	50% von 940 €
Bremen:	keine Sonderzahlungen
Hamburg:	keine Sonderzahlungen
Hessen:	4,17% eines Monatsbezugs
Mecklenburg-Vorpommern:	Versorgungsempfänger entsprechend Beamte: Bis A9 und Anwärter: 48,5%, A10 bis A12, C1: 42,5%, übrige: 37,5% eines Monatsgehalts (Auszahlung mit den Dezemberbezügen, Bemessungsgrundlage: Bezüge West 2002)
Niedersachsen:	keine Sonderzahlung
Nordrhein-Westfalen:	bis A6: 60%, A7 bis A8: 39%, ab A9: 22%.
Rheinland-Pfalz:	Sonderzahlung wie Beamte: 4,17 eines Monatsbezugs (mtl. Auszahlung)
Saarland:	Sonderzahlung: Bis A10: 1.000 € und höher sowie BCW und R: 800 €, im Vorbereitungsdienst bzw. bei Waisengeld: 285 €, Sonderbetrag je Kind: 200 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen), Versorgungsempfänger: jeweils die Hälfte
Sachsen:	Sonderzahlung: Einfacher bzw. mittlerer Dienst: 1025 €, Gehobener Dienst: 1.200 €, höherer Dienst: 1.500€ (bis A16, C3, R2, W2), übrige: 1.800 €, Anwärter: 350 € (Auszahlung mit den Dezemberbezügen), Versorgungsempfänger: Absenkung der o.g. Festbeträge unter Berücksichtigung des maßgeblichen Ruhegehaltssatzes
Sachsen-Anhalt:	keine Sonderzahlung
Schleswig-Holstein:	bis A6. 60%, bis A9: 57%, bis A13: 54%, Übrige: 50% eines Monatsbezuges
Thüringen:	Sonderzahlung: Bis A6 und Anwärter: 3,75, A7 bis A9: 2,91%, A10-A13, W1 C1: 1,5%, A14-A16; W2, C2, C3; R1 und R2: 1,1%, Übrige: 0,84% (monatliche Auszahlung), Versorgungsempfänger entsprechend

Quelle: Zahlen, Daten, Fakte, Beamtenbund und Tarifunion, 2007

3.2.5. Einsparungen bei den Beihilfen

(1) Wie erwähnt wurden im Jahre 2004 auch Einschnitte bei der Beihilfe vorgenommen.²³ Sie belaufen sich nach Angaben der Bundesregierung seither auf 60 Mio. Euro p.a. für den Bund.

Für diesen Bereich, der hier unter den Versorgungsaspekten gesehen wird, werden wie bei den vorhergehenden Rechnungen eigenständige Sparkoeffizienten ermittelt. Die Einsparbeiträge des Bundes wurden um die Entwicklung der Beihilfeempfänger korrigiert. Die Koeffizienten sind in der Tabelle 16 dargestellt.

Tabelle 15

Einsparung Versorgungsbereich, mittelbarer öffentlicher Dienst, finanzielle Variante, Mio. Euro

	mittelbarer öff. Dienst	Mandats-träger	Koeffizient	Einsparung	Einsparung	Gesamtein-sparung	Aufgezinst
1997	4.689	32	0,0053	24,9	0,2	25,1	37,1
1998	4.785	32	0,0135	64,6	0,4	65,0	96,0
1999	4.976	35	0,0134	66,7	0,5	67,2	90,1
2000	5.084	36	0,0137	69,6	0,5	70,1	89,5
2001	5.118	37	0,0273	139,7	1,0	140,7	179,6
2002	5.181	37	0,0262	135,7	1,0	136,7	158,2
2003	5.199	39	0,0265	137,8	1,0	138,8	160,7
2004	4.976	37	0,0560	278,7	2,1	280,8	309,6
2005	4.834	40	0,0544	263,0	2,2	265,2	278,5
2006	4.745	39	0,0756	356,7	2,9	359,6	359,6
				1.537,4	11,8	1.549,2	1.758,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 16:

Einsparkoeffizient nach der finanziellen Variante, Beihilfebereich Bund, Mio. Euro

	2004	2005	2006	
Haushalt 2004	60	60,7	61,6	191,4
Beihilfeaufwendungen	1.325	1.458	1.348	
Beihilfeempfänger	160,2	162,1	164,6	
Koeffizient	0,0453	0,0447	0,04609	

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

(2) Aufgezinst ergibt sich ein Einkommensverlust bei der Beihilfe beim Bund von 191,4 Mio. Euro für den Untersuchungszeitraum. Bei der weiteren Ermittlung der Einsparbeträge im Beihilfebereich wird keine weitere Aufteilung auf die Gebietskörperschaften usw. vorgenommen. Die Beihilfen werden insgesamt betrachtet (Länder, Gemeinden, mittelbarer Dienst, Mandats-träger). Die Einkommensverluste in diesem Bereich sind in Tabelle 17 nachgewiesen.

Tabelle 17:

Einsparungen Beihilfen, Länder, Finanzielle Variante, Mio. Euro

	Beihilfen	Koeffizient	Einsparung	Aufzinsung
2004	7.585	0,0453	343,6	380,0
2005	7.703	0,0447	344,3	361,5
2006	7.853	0,04609	361,9	361,9
			1.049,8	1.103,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

(3) Ergebnis ist, dass die Einkommensverluste im gesamten Beihilfebereich insgesamt seit 1997 1,3 Mrd. Euro (Tabelle 16 und 17) betragen haben. Zu beachten ist aber, dass die Beihilferegulungen seit jeher in der Kompetenz der Länder liegt und dass daher in diesem Bereich mit größeren Unsicherheiten zu rechnen ist. Die Übertragung der Bundesverhältnisse auf den Rest der Beamtenschaft ist eine weniger abgesicherte Annahme als die in den anderen Einsparbereichen (Besoldung, Versorgung). Auch wird immer wieder geklagt, dass durch Verzögerungen bei der Auszahlung von Beihilfen die berechtigten Empfängerhaushalte belastet werden. Auch dieser Spareffekt kann hier nicht berücksichtigt werden.

3.2.6. Die Gesamteinkommensverluste

(1) Fast man die gesamten Einkommensverluste bei Versorgung in Bund, Länder, Gemeinden, mittelbarer öffentlicher Dienst und der Beihilfe zusammen, so ist dieser Betrag mit 11,7 Mrd. Euro. (Tabelle 18) deutlich höher als der bei der Besoldung.

Die Gesamteinkommensverluste der deutschen Beamten in den Bereichen Besoldung und Versorgung belaufen sich seit 1997 (Tabelle 9 und Tabelle 18) auf gut 18,5 Mrd. Euro. Berücksichtigt man nicht die Verzinsung der Einsparungen, so belaufen sind die Einkommensverluste immer noch auf 17 Mrd. Euro.

Tabelle: 18:

Gesamteinkommensverlust Versorgungs- und Beihilfeempfänger, 1997-2006, Mio. Euro

	Ohne Aufzinsung	Mit Aufzinsung
Bund	1.490,0	1.754,6
Länder/Gemeinden	6.067,6	6.935,0
Mittelbarer öffentl. Dienst	1.549,2	1.758,9
Beihilfe	1.232,1	1.294,8
Σ	10.338,9	11.743,3

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen

4. Weitere Einsparungen der öffentlichen Hände

4.1. Die Einkommensentwicklung

4.1.1. Ältere Berechnungen

(1) Zu den Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatshaushalte gehören nicht allein Eingriffe in die aktuelle Besoldung oder die Versorgungsbezüge. Wie oben erwähnt, kann auch ein Zurückbleiben hinter der allgemeinen Gehaltsentwicklung, Verlängerung der Arbeitszeit und Abbau des Personals zu diesen Maßnahmen gehören. Zudem wurden in den bisherigen Darstellungen allein die Einsparungen bei den Beamten und Versorgungsempfängern selbst betrachtet. Will man ein ausgewogenes Verhältnis der Belastungen in privater Wirtschaft und öffentlichem Dienst erreichen, muss man auch Vergleiche mit der Privatwirtschaft anstellen. Das soll in den folgenden Abschnitten geschehen.

(2) Untersuchungen über die Besoldungsentwicklung in der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst sind nicht neu. Hier soll nur die Untersuchung des Ifo-Instituts München aus dem Jahre 2004²⁴ angeführt werden, nach der die Beamtengehälter zumindest im gehobenen Dienst viel langsamer stiegen als die Gehälter in der Privatwirtschaft. In den 30 Jahren von 1970 bis 2000 nahmen danach die Bruttomonatsverdienste der hoch qualifizierten Angestellten im privaten Sektor um durchschnittlich 330% zu. Die Gehälter des gehobenen öffentlichen Dienstes stiegen demgegenüber in der gleichen Zeit nur um 190%,²⁵ also nur etwa halb so stark wie die in der Wirtschaft.

4.1.2. Die aktuelle Situation

(1) Anhand des bisher benutzten Zahlenmaterials kann eine eigene Berechnung der Gehalts-/ Besoldungsentwicklung in der Privatwirtschaft und bei den Beamten angestellt werden. Dabei sollte man die Bereiche der Privatwirtschaft zum Vergleich heranziehen, die der Struktur der Beamten Tätigkeit in ihren verschiedene Facetten nahe kommt. das sind die Tätigkeiten der Angestellten im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe. Die

Daten für diesen Bereich und für die Vollzeitbeschäftigten liegen für die vergangenen Jahre in der amtlichen Statistik vor.²⁶

(2) Die Durchschnittsmonatseinkommen für die Angestellten im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe (Vollzeitbeschäftigte) sind in Zeile (a) in Tabelle 19 nachgewiesen. Die Durchschnittseinkommen der Beamten errechnen sich hier aus den Gesamtbezügen der Beamten in Bund, Ländern, Gemeinden, den Zweckverbänden und Mandatsträgern sowie den Soldaten (Zeile (b) in Tabelle 19). Nicht berücksichtigt werden die Beamten des „mittelbaren“ Dienstes (Sozialversicherungen, Bundesbahn). Die Zeile (c) enthält die auf Vollarbeitszeitäquivalente umgerechnete Zahl der Beamten in diesem Bereich.²⁷ Die Zeile (d) enthält das monatliche Durchschnittsbruttoeinkommen der Beamten. Nicht mit aufgenommen wurden in diese Berechnungen die gezahlten Beihilfen für die Beamten. Nicht ausdrücklich berücksichtigt werden auch bei der Gesamtentwicklung die jährlichen Sonderzahlungen und deren Minderung. Sie sind in dem ausgewiesenen Zahlenmaterial bereits enthalten.

Tabelle 19:

Vergleich der monatlichen Bruttoeinkommen im Produzierenden Gewerbe und der Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(a)	2.746	2.814	2.898	2.984	3.079	3.198	3.304	3.384	3.452	3.510
(b)		60.927	62.026	62.558	62.979	64.447	64.902	65.420	64.989	64.123
(c)	1.709,0	1.699,8	1.693,8	1.682,3	1.659,6	1.661,6	1.674,0	1.680,5	1.669,2	(1.669,2)
(d)		2.987	3.052	3099	3.162	3.232	3.231	3.266	3.244	3.201

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Zeile (c) Wert für 2006 geschätzt.

(3) Als Ergebnisse der Schätzung und des Vergleichs mit der Privatwirtschaft ist festzuhalten:

- In der Zeit 1998 bis 2002 lag das Einkommen in der Privatwirtschaft im Bereich Produzierendes Gewerbe usw. noch unter dem der Beamten. Im Jahre 2003 erfolgte eine Umkehrung der Situation. Im Jahre 2006 betrug der Unterschied zu Gunsten der Privaten Wirtschaft ca. 300 Euro pro Monat.
- Aber: diese Aussage ist sehr global. Die Bruttoverdienste der Angestellten im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe bei Vollzeitbeschäftigten mit Abitur und abgeschossener Berufsausbildung (früheres Bundesgebiet) lag im Oktober 2005 bei 3.901 Euro,²⁸ also ca. 400 Euro höher als der Durchschnitt der sonstigen Angestellten in der Wirtschaft und ca. 700 Euro höher als der Durchschnitt der Beamtenbezüge. Dies ist insofern bemerkenswert, weil Beamte zu 66,2% eine höhere Ausbildung von Meister/Techniker bis zur Promotion haben. Bei den Angestellten der Wirtschaft sind es nur 36,8%.²⁹ Legt man den Qualifikationsstandard an, müssten die Beamtgehälter in Durchschnitt deutlich höher liegen. Die höchsten Dienstbezüge erzielten im Jahre 2004 Richterinnen und Richter mit 4.940 Euro.³⁰ Dies ist aber außerhalb der Spitzenkräfte der Ministerialbürokratie die Ausnahme.
- Seit 2005 sinken tendenziell die durchschnittlichen Bruttomonatsbezüge der Beamten, in der Privatwirtschaft steigen sie weiter.

(4) Diese globalen Zahlen geben zweifellos wichtige Einblicke in die Einkommensentwicklung der beiden untersuchten soziologischen Gruppen. Es bestehen gleichwohl Probleme der Vergleichbarkeit, denn die Gruppen unterscheiden sich nach der Qualifikation, der Lohn- und Leistungsgruppen, dem Wirtschaftszweig, dem Alter, nach Arbeitszeit, Teilzeit- Vollzeit, nach Mehrfachbeschäftigungen usw. Beim Vergleich durchschnittlicher (pro Kopf) effektiv bezahlter Bruttoverdienste, wie hier vorgenommen, wird nur die Unterschiedlichkeit und Ver-

änderung des Umfangs, nicht der Struktur der verglichenen Beschäftigten-Massen ausgeschaltet. Hinzu kommt, dass bei vergleichenden Berechnungen, wie etwa Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst, auch genügend detaillierte Angaben über wirklich vergleichbare Tätigkeiten vorliegen müssen. Das berührt allerdings den Niveauvergleich noch mehr als den Entwicklungsbereich.³¹

Dies bedeutet, dass die Entwicklung der Einkommen in den beiden soziologischen Gruppen verlässlicher gemessen und verglichen werden können als die Höhe der Einkommen. Diese Position wird auch von der Bundesregierung geteilt. Sie stellt fest: „Umfassende und repräsentative Einkommensvergleiche der Bezüge differenziert nach Laufbahngruppen mit vergleichbaren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der gewerblichen Wirtschaft liegen nicht vor. Für eine Bestandsaufnahme und Analyse müssten die Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen der beiden Systeme in ihrer Gesamtheit einschließlich der Versorgungssituation betrachtet werden. Insoweit beschränken sich die Einkommensvergleiche in der Praxis auf Vergleiche der Einkommensentwicklungen.“³²

(5) Gemäß dieser Einschränkung wird vor allem die Entwicklung der Bezügen und Gehälter betrachtet. Danach ist das Durchschnittseinkommen in der Privatwirtschaft im Zeitraum 1998-2006 gemäß Tabelle 19 um insgesamt 24,74% gestiegen. Die Durchschnittsbezüge der Beamten nahmen im gleichen Zeitraum um lediglich 10,79% zu. In der Privatwirtschaft sind die Einkommen somit innerhalb von nicht einmal 10 Jahren zweieinhalbmal so stark gestiegen wie die der Beamten. Das bedeutet, dass sich die Einkommen zwischen Wirtschaft und Beamten über ein Jahrzehnt weiter zu Lasten der Beamten auseinanderentwickelt haben.³³

(6) Eine andere Rechnung macht die Bundesregierung auf, indem sie die Tarifentwicklung betrachtet. In ihrer Antwort auf eine Anfrage aus dem Parlament³⁴ stellt sie fest, dass für die tarifvertraglich gebundenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Löhne und Gehälter von 1998 bis 2005 linear um 19,4 Prozent gestiegen sind (nach den tarifvertraglichen Entgeltabschlussraten, BMAS).³⁵

In den Jahren 1998 bis 2004 sind für die Empfängerinnen und Empfänger von Dienstbezügen (Beamten, Richter, Soldaten) tarifliche Anhebungen von insgesamt 13,4 % erfolgt, davon sind 0,6 Prozentpunkte den Versorgungsrücklagen in Bund und Ländern zugeführt worden,³⁶ so dass die effektive Erhöhung 12,6% betragen hat. In den Jahren 2005 und 2006 sind im Beamtenbereich keine allgemeinen linearen Erhöhungen vorgenommen worden. Für diese Jahre erfolgte im Bund Einmalzahlungen in Höhe von jeweils 300 Euro. Sie entsprechen in diesen Jahren einem jährlichen Bezüge-/ Entgeltvolumen von jeweils 0,9%. Für die Länder sind keine Angaben nachgewiesen. Deren Höhe wird bekanntlich seit 2004 in den Ländern jeweils eigenständig bestimmt.

Für die Beamten sowie Richter im Bundesdienst und für Soldaten ist im Jahre 2004 das Urlaubsgeld weggefallen und die jährliche Sonderzahlung in den Jahren 2005 und 2006 um rund 2/3 gekürzt worden³⁷ (siehe oben). Die Kürzungen der jährlichen Sonderzahlungen haben die Jahresbezüge dieses Personenkreises im Volumen von insgesamt 4,3% herabgesetzt.³⁸

Die gesamte Besoldungserhöhung beträgt also in dem betrachteten Zeitraum 10,1%. Diese Aussage deckt sich in der Tendenz mit den Berechnungen in Tabelle 19.

Zu einer mit diesen Berechnungen übereinstimmenden Position kommt an anderer Stelle auch die Bundesregierung, ohne sich jedoch auf konkrete Zahlenangaben festzulegen: „Die Jahresbezüge für die oberen staatlichen Führungs- und Leitungsfunktionen bleiben deutlich hinter

den Bezügen zurück, die in vergleichbaren Führungsfunktionen der Wirtschaft gezahlt werden.“³⁹

4.1.3. Die tarifliche Arbeitszeit

(1) „Verdienstvergleiche verlieren an Aussagekraft, wenn Produktivitätsfortschritte nicht in Form von Verdiensterhöhungen, sondern Arbeitszeitverkürzungen verteilt werden. Das konstante Wägungsschema der Indizes und die Berechnung der Durchschnittsverdienste berücksichtigen nur die Zahl der Beschäftigten, gegliedert nach Branchen und Qualifikationsmerkmalen, nicht aber die Arbeitszeit... So können z.B. die Durchschnittsverdienste allein durch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung, Kurzarbeit, Erziehungsurlaub usw. sinken.“⁴⁰ Die Analyse der Einkommensvergleiche muss also durch eine Analyse der Arbeitszeiten ergänzt werden.

(2) Die Wochenarbeitszeit für die Beamten des Bundes ist im Oktober 2004 um 1,5 Stunden auf 40 Stunden ohne Lohnausgleich erhöht worden. Das bedeutet rechnerisch einen Einkommensverlust von 3,9%, oder auf das durchschnittliche Monatseinkommen des Jahres 2005 berechnet (Tabelle 19) eine Einbusse von 133,80 Euro pro Monat. In diesem Umfang muss eine höhere Arbeitsleistung bei gleichem Verdienst erbracht werden.

Damit liegt die tarifliche Arbeitszeit der Beamten mit 1.848 Stunden pro Jahr bis zu 12% über dem Durchschnitt der in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer. Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst arbeiten mit durchschnittlich 1.708 Stunden pro Jahr auch noch 3,5% mehr als ihre Kollegen aus der Wirtschaft.⁴¹

(3) Aber auch in den Ländern wird heute länger gearbeitet, wie der Tabelle 20 zu entnehmen ist. Entsprechend sind auch die monatlichen Einkommenseinbussen zu beziffern. In den meisten Ländern wird danach 40 Stunden in der Woche gearbeitet, so dass die Einkommenseinbußen etwas niedriger anzusetzen sind als für den Bund.

Tabelle 20:

Regelmäßige Wochenarbeitszeit in den Ländern

Wochenstunden	Länder und Regelungen
40	Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt
41	Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, mit Altersstaffelung und Sozialkomponente, 39 Stunden ab 60 Jahre, 39 Stunden für alle Schwerbehinderte ab einem Grad der Behinderung von 80.
42	Thüringen, mit Sozialkomponente bei Betreuung eines Kindes unter 18 Jahren oder eines Angehörigen, bei dem der medizinischen Dienst der Krankenversicherung Pflegebedürftigkeit nach §14 des Elften Buches des Sozialgesetzbuches festgestellt hat, 40 Stunden.

Quelle: Zahlen, Daten, Fakten, 2007, dbb, Beamtenbund und Tarifunion

Das durchschnittlich niedrigere Einkommen der Beamten wird demnach nicht durch eine niedrigere Arbeitszeit kompensiert. Im Gegenteil: die Beamten verdienen nicht nur weniger, sie arbeiten auch länger.

4.2. Die Entwicklung der Versorgungsbezüge

(1) Neben einem Vergleich der Entlohnung der Angestellten der Wirtschaft mit den Beamtenbezügen lassen sich natürlich auch Vergleiche der Alterssicherungssysteme anstellen. Die Entwicklung der Versorgungsbezüge der Pensionäre und der Rentner sind insofern leichter zu vergleichen als die Entlohnung der Aktiven, weil über diese Bereiche laufende statistische Erhebungen vorliegen. Eine Auswahl dieser Daten ist in Tabelle 21 nachgewiesen.

(2) In der Tabelle 21 gilt: Die Entwicklung der Versorgungsbezüge der Pensionäre ist in den ersten fünf Zeilen dargestellt. Im Einzelnen ist zu lesen: (a) Gebietskörperschaften, (b) Bund, (c) Länder, (d) Gemeinden, (e) Soldaten. Weitere Details sind in den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zu finden. Für die Entwicklung der Renten gilt: (f) durchschnittliche Versicherungsrente bei Durchschnittsverdienst und 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren.

Tabelle 21

Durchschnittliche Versorgungsbezüge, im Monat Januar, Brutto-Versicherungsrente bei Durchschnittsverdienst und 45 anrechnungsfähige Versicherungsjahren, Euro

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
(a)	2.400	2.500	2.590	2.590	2.660	2.680	2.670
(b)	2.250	2.350	2.400	2.430	2.480	2.500	2.500
(c)	2.460	2.560	2.650	2.640	2.720	2.730	2.720
(d)	2.320	2.420	2.520	2.520	2.590	2.610	2.600
(e)	2.220	2.310	2.350	2.400	2.450	2.480	2.480
(f)	1.080	1.101	1.164	1.176	1.176	1.176	1.176

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R.6.1, 2006, lange Reihen, Datenreport, versch. Jahrgänge nach Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Rentenversicherung in Zeitreihen.

(3) Nach den Ergebnissen dieser Tabelle stiegen die durchschnittlichen Bezüge der Versorgungsempfänger aller Gebietskörperschaften im Zeitraum 1998 bis 2005 um 11,6%. Danach stagnierte das Einkommen. Ähnlich verliefen die Entwicklungen für Bund, Länder und Gemeinden. Zum Vergleich stiegen die Brutto-Versichertenrenten im Zeitraum 1998 bis 2003 nur um 8,9% und blieben seither unverändert. Dieser Vergleich hinkt aber, weil diese Versicherungsrente nur bei Erreichen des Durchschnittsverdienstes und gleichzeitig bei 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren erreicht wird. Die tatsächlich gezahlten Renten liegen durchweg niedriger und haben auch einen anderen Verlauf.

Einen besseren Vergleich liefert die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 2003. Dort werden Einkommensvergleiche zwischen den Beamten- und Rentnerhaushalten gemacht. Und es heißt: „Im Vergleich der Bruttopensionen eines 2-Personen-Pensionärshaushaltes mit den Bruttorenten eines 2-Personen-Rentnerhaushaltes ergibt sich für 1993 zu 1998 ein Anstieg der Bruttopensionen von 19% gegenüber einem Anstieg der Bruttorenten von 18,9%. Von 1998 bis zur ersten Jahreshälfte 2003 verringerte sich der Anstieg der Bruttopensionen auf 3,2%. Gleichzeitig stiegen die Renten dagegen um 6%.“⁴² Das bedeutet, dass sich in der Vergangenheit Renten und Pensionen annähernd gleich entwickelt haben, dass aber in den letzten Jahren die Pensionen hinter der Entwicklung der Renten zurückgeblieben sind. Allerdings lag im 1. Halbjahr 2004 das durchschnittliche Haupteinkommen bei den Renten bei 1.581 Euro p.m., während es bei den Pensionen bei 2.467 Euro p.m. lag.

4.3. Stelleneinsparungen

4.3.1. Die Entwicklung in der Vergangenheit

(1) Die dritte Möglichkeit, in den öffentlichen Haushalten zu sparen, besteht im Abbau von Stellen, wodurch die anfallenden Tätigkeiten auf weniger Arbeitskräfte verteilt werden. In diesem Fall wird das Verhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entlohnung zu Lasten der Beamten verschoben. Dies kommt einer – indirekten - Lohnkürzung gleich.

(2) Schon in den 90er Jahren wurde Personal im öffentlichen Dienst abgebaut. Dies resultierte vor allem aus dem Zwang, die Personalausstattung der neuen Länder und der dortigen Kommunen den Verhältnissen im früheren Bundesgebiet anzupassen und ebenso aus der Privatisierung der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn/Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundespost. Vom Personal dieser Sondervermögen sind nun allein die Beamten der Deutschen Bundesbahn im öffentlichen Dienst verblieben. Sie werden vom Bundeseisenbahnvermögen an die Deutsche Bahn AG ausgeliehen. Ursache für den beobachteten Personalrückgang im Jahre 2003 waren Privatisierungen und Personaleinsparungen im kommunalen Bereich. Der größte Anteil entfiel dabei auf die Privatisierung von Krankenhäusern.

4.3.2. Der Abbau von Planstellen

(1) Um den Personalabbau im öffentlichen Dienst zu messen, wird häufig die Entwicklung der in den öffentlichen Haushalten ausgewiesenen Planstellen herangezogen. Danach sind im Zeitraum 1998 bis 2006 aufgrund von haushaltsgesetzlichen Stelleneinsparungen insgesamt 36.500 Planstellen für Beamte / Richter und Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Abgang gestellt worden.⁴³ „Darüber hinaus werden aufgrund der im Jahre 2004 wirksam gewordenen Erhöhung der Wochenarbeitszeit für Beamte von 38,5 auf 40 Stunden im Zeitraum 2005 bis 2014 jährlich 0,4% der im Bundeshaushalt ausgebrachten Planstellen eingespart.“⁴⁴

(2) Bei den Ländern müsste die direkte Einsparung von Planstellen (kw-Stellen) und Umrechnung der Arbeitszeitverlängerung auf Stellen durch eine Auswertung aller Personalhaushalte der Länder ermittelt werden. Dies ist eine sehr aufwendige Arbeit, wäre jedoch auf dem Hintergrund der Aussagefähigkeit der Planstellenentwicklung nicht angebracht. Der in den Haushalten festgestellte Abbau von Planstellen ist eine Absichtserklärung, wobei der tatsächliche Wegfall des Arbeitsplatzes zeitlich nicht exakt bestimmt werden kann. Nur die tatsächliche Entwicklung der Arbeitsplätze und nicht die Reduzierung der Planstellen ist in Bezug auf deren Haushaltswirkung, aber auch in Bezug auf die Einkommenswirkung bei den Beamten aussagekräftig.

4.3.3. Die „Vollarbeitszeitäquivalente“

(1) Die tatsächliche Entwicklung der Zahl der Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden ist in den Tabellen 22 und 23 nachgewiesen. Beim Bund wurde im Jahre 1999 mit 133.200 ein Höchststand erreicht. Danach erfolgte ein Abbau um ca. 3.000 bis zum Jahre 2005.⁴⁵ Siehe Tabelle 22. Die Zahl der Berufs- und Zeitsoldaten verminderte sich in diesem Zeitraum um gut 5.000, wobei der Abbau nicht stetig verlief. Bei den Ländern insgesamt ist bis 2004 ein Anstieg zu verzeichnen. Danach begann eine Reduktion, die aktuell bei insgesamt 7.000 liegt (Tabelle 23). Bei den Gemeinden insgesamt ist im Untersuchungszeitraum ein leichter Anstieg zu verzeichnen, wobei die einzelnen Jahreswerte schwanken. (Tabelle 23).⁴⁶

Tabelle 22

Zahl der Bundesbeamten/ Richter/ Berufs- und Zeitsoldaten, in tausend

	Beamte und Richter	Berufs- und Zeitsoldaten	Summe
1998	132,6	191,4	324,0
1999	133,2	189,8	323,0
2000	132,6	186,6	319,2
2001	131,1	184,6	315,7
2002	130,0	185,2	315,2
2003	131,3	186,9	318,2
2004	132,3	187,7	320,2
2005	130,6	185,1	315,7
2006	(130,6)	(185,1)	(315,7)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes, 2005, Kap. 10, lange Reihen

Tabelle 23:

Zahl der Landes- und Gemeindebeamten, Beamten/ Richter, in tausend

	Länder	Gemeinden	Zweckverbände	Summe
1998	1.257,0	178,3	2,6	1.437,9
1999	1.256,3	175,7	2,6	1.434,6
2000	1.252,5	176,1	2,5	1.431,1
2001	1.238,1	174,8	2,6	1.415,5
2002	1.245,2	175,7	2,6	1.423,6
2003	1.259,2	177,0	2,7	1.438,9
2004	1.268,4	177,3	2,7	1.448,4
2005	1.261,8	180,3	2,9	1.445,0
2006	(1.261,8)	(180,3)	(2,9)	(1.445,0)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes, 2005, Kap. 10, lange Reihen

(2) Insgesamt kann man von einer stabilen Situation bei der Zahl der Beamten bundesweit ausgehen. Dabei kann allerdings nicht berücksichtigt werden, ob die aktuelle Beamtenzahl ausreicht, den steigenden Aufgaben gerecht zu werden. Außerdem müsste die Struktur der Tätigkeiten berücksichtigt werden. Schließlich: die Zahl der Beamten gibt die Arbeitssituation im öffentlichen Dienst nicht hinreichend genau wieder. Der Grund ist die steigende Zahl der Teilzeitbeschäftigten. Sie hat in den letzten Jahren stark zugenommen und ihr Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten ist nicht zu vernachlässigen. Der Tabelle 24 ist zu entnehmen, dass heute immerhin ein Viertel aller Landesbeamten in Teilzeitarbeit ist.

Tabelle 24:

Anteile der Teilzeitbeschäftigten an allen Beamten und dessen Zuwachs (in Prozent)

	1998	2005	Zuwachs
Bund (ohne Soldaten)	3,79	12,71	235,36
Länder	17,42	25,15	44,37
Gemeinden	8,85	18,14	104,97

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Bleibt die Zahl der Beamten gleich, die Zahl der Teilzeitbeamten steigt aber, so wird bei konstantem Arbeitsanfall und konstanter Arbeitsproduktivität die Arbeit auf immer weniger Schultern verteilt. Auch dann verschiebt sich das Verhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entlohnung. Daher müssen für die tatsächliche Arbeitsleistung nicht die Zahl der Beamten he-

rangezogen werden, sondern die Vollarbeitszeitäquivalente für die Beamten errechnet werden. Sie sind in Tabelle 25 nachgewiesen. Dabei gilt für die Vollarbeitszeitäquivalente: (a) Beamte des gesamten öffentlichen Dienstes (incl. Soldaten, aber ohne Bundesbahn und mittelbarer öffentlicher Dienst), (b) Beamte des Bundes, (c) Beamte der Länder, (d) Beamte der Gemeinden.

Tabelle 25:
Vollarbeitszeitäquivalente, Beamte

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(a)	1.709,0	1.699,8	1.693,8	1.682,3	1.659,6	1.661,6	1.674,0	1.680,5	1.669,2
(b)	322,1	322,7	321,3	316,9	313,1	312,3	314,8	316,3	315,7
(c)	1.205,4	1.202,3	1.198,5	1.191,6	1.174,6	1.177,1	1.286,3	1.191,9	1.182,5
(d)	176,5	175,0	173,9	173,7	171,9	172,2	172,3	172,4	174,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

(3) Die Vollarbeitszeitäquivalente werden ermittelt, indem von der Zahl der insgesamt beschäftigten Beamten 25% der Zahl der Teilzeitbeschäftigten abgezogen werden. Es wird also unterstellt, dass die Teilzeitbeschäftigten im Durchschnitt jeweils 75% der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten verrichten. Betrachtet man die Altersteilzeit, so gestattet sie Beamten ab dem 55 Lebensjahr früher in den Ruhestand zu gehen. Dabei wird während der Gesamtlaufzeit der Altersteilzeit die Arbeitszeit auf die Hälfte der bisherigen Arbeitszeit reduziert. Diese Art Teilzeit macht derzeit (2005) aber nur ca. 17% aller Teilzeitbeschäftigten aus. Bei dem Rest unterscheidet die Statistik nach denjenigen, die mindestens die Hälfte der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit arbeiten (T1) und denjenigen, die weniger als die regelmäßige Wochenarbeitszeit arbeiten (T2). Der Anteil derjenigen, die nach T2 in Teilzeit sind, beträgt allerdings nur ca. 5%, so dass der unterstellte Anteil von 25% bei der Umrechnung in Vollarbeitszeitäquivalente nicht zu hoch gegriffen ist. Wie sich die tatsächlichen Arbeitszeiten bei den Teilzeitarbeitskräften zwischen 50% und der Vollarbeitszeit verteilen, ist unbekannt.

(4) Berücksichtigt werden muss aber auch, dass einerseits die Zahl der Beamten sinkt, die anfallende Arbeit jedoch vermehrt auf Angestellte oder Arbeiter im öffentlichen Dienst übertragen werden kann. Daher müssen auch für diese Gruppen Vollzeitäquivalente ermittelt werden. Wenn sich die Entwicklung für die Beamten und die Nicht-Beamten in die gleiche Richtung bewegen, bleibt die Arbeitslast zwischen den Gruppen gleich. Dann entfällt die gleiche Arbeitslast auf eine sinkende Zahl von Beamten. Sollten jedoch die Vollarbeitszeitäquivalente bei den Angestellten bzw. Arbeitern stärker sinken als die Zahl der Beamten, müssen Arbeiten aus diesem Bereich den Beamten auferlegt werden. Dann trifft das Argument der Verschiebung des Verhältnisses zwischen Arbeitsleistung und Entlohnung bei den Beamten verstärkt zu.

Die Vollarbeitszeitäquivalente für Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes sind in Tabelle 26 und Tabelle 27 dargestellt. Die Buchstaben (a) bis (d) haben die gleiche Bedeutung wie in Tabelle 25.

Tabelle 26:
Vollzeitarbeitsäquivalente, Angestellte

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(a)	1.929,1	1.878,9	1.811,0	1.759,7	1.682,2	1.644,4	1.614,4	1.681,9	1.460,2
(b)	105,8	101,6	98,3	96,2	94,1	92,7	91,1	91,9	88,5
(c)	897,5	872,1	832,1	803,3	741,9	717,5	706,6	670,1	646,2
(d)	986,1	947,6	926,4	987,2	888,7	879,4	861,2	798,2	761,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 27:
Vollzeitarbeitsäquivalente, Arbeiter

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(a)	684,6	650,1	612,6	588,6	551,0	527,3	503,3	473,3	442,9
(b)	88,7	84,9	82,8	79,9	76,8	74,7	73,2	71,5	67,9
(c)	167,1	156,3	146,2	138,5	123,3	117,8	113,2	103,7	93,9
(d)	424,3	405,4	385,7	367,1	348,6	331,9	314,1	295,6	278,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

(5) Wertet man die Tabellen 25 bis 27 aus, so sinkt zwar die Zahl der Beamten in allen Gebietskörperschaften, die Zahl der Vollarbeitszeitäquivalente sinken aber noch stärker. In der Tabelle 28 sind die Entwicklungen der Vollzeitäquivalente für den Zeitraum 1998 bis 2005 nachgewiesen. Dabei sank diese Zahl für die Bundesbeamten noch moderat um 4,6%. Für die Angestellten sank sie schon über 16% und für die Arbeiter um fast 25%. Die Gründe für diese differenzierte Entwicklung dürften einmal in der durchschnittlich höheren Qualifikation der Beamten liegen, zum anderen, dass bestimmte Tätigkeiten nur von Beamten ausgeübt werden können (Richter) und in der Unkündbarkeit der Beamten. Diese Entwicklung wird aber auch Druck auf die Beamten ausüben, Tätigkeiten zu übernehmen, die früher von Angestellten ausgeübt wurden. Entsprechende Entwicklungen sind für die Länder und die Gemeinden festzustellen.⁴⁷

(6) Schließlich können bisher öffentliche Aufgaben aus der öffentlichen Zuständigkeit in den privaten Sektor ausgelagert werden. Damit würden die Beamten in ihrer Arbeit entlastet. Diese Frage lässt sich jedoch im Rahmen dieser Untersuchung weder nach dem Umfang noch der finanziellen Auswirkungen nach klären.

Tabelle 28:
Vollarbeitszeitäquivalente, Veränderungsraten 1998-2005, in Prozent

	Gesamt	Bund	Länder	Gemeinden
Beamte incl. Soldaten	-2,33	-1,99		
Beamte ohne Soldaten	-2,20	-4,61	-1,90	-0,91
Angestellte	-24,30	-16,35	-28,00	-22,77
Arbeiter	-35,31	-23,45	-43,81	-34,27

Quelle: eigene Berechnungen

5. Ausblick

5.1. Die verdeckte Verschuldung der öffentlichen Haushalte

(1) Angesichts der Höhe der Verschuldung der öffentlichen Haushalte und angesichts der absehbaren zukünftigen Belastungen, die auf die Haushalte zukommen, werden auch in Zukunft die Beamten mit weiteren Belastungen bei Einkommen, Sonderzahlungen, Versorgung, Arbeitszeit usw. rechnen müssen. Dem Sparzwang wird man sich auch zukünftig nicht entziehen können, wenn man die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Haushalte betrachtet:

Die offen ausgewiesene Staatsverschuldung beträgt zurzeit rund 1.500 Mrd. Euro. Das sind für jeden Bürger vom Säugling bis zum Greis etwa 17.000 Euro. Die Zinslast der öffentlichen Haushalte lag zuletzt zwischen 40 und 60 Mrd. Euro p.a.. Diese Zahlen wären nicht erschreckend, wenn den Schulden Vermögenswerte in etwa gleicher Höhe gegenüberstünden, wenn also der Kapitaldienst nicht höher wäre als die Erträge bzw. der unmittelbare Nutzen aus dem Kapitalstock. Das ist nicht der Fall. Im Wesentlichen wird der Kapitalstock von der öffentlichen Infrastruktur gebildet, die aber nicht den Schuldenstand abdeckt.

Mit der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung ist es allerdings nicht getan. Die kurzfristige Betrachtung ist ein unzureichendes Instrument. Betrachtet man die Staatsverschuldung unter dem Aspekt der Belastung künftiger Generationen und damit der Gesamtwirtschaft, muss man die implizite Verschuldung der Sozialversicherungs- und Versorgungssysteme einbeziehen.

(2) Wie bei einem Eisberg sind die offen ausgewiesenen Staatsschulden nur der auf den ersten Blick sichtbare Teil des Ganzen. Will man über die Zins- und Tilgungsverpflichtungen der expliziten Staatsverschuldung hinaus einen umfassenden Überblick über die künftigen Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Hand gewinnen, muss auch der „verborgene“ Teil der Staatsverschuldung berücksichtigt werden. Die implizite Staatsverschuldung ergibt sich vor allem aus zwei Quellen, nämlich den Pensionszusagen für Beamte, für die keine ausreichende Rücklagen gebildet wurden und werden sowie auf dem Umlageverfahren der Sozialversicherungen.

(3) Die Ansprüche an die künftigen Generationen aufgrund der umlagefinanzierten Sozialversicherungen und der Beamtenversorgung sind weitaus größer als die Belastungen durch die offen ausgewiesene Staatsverschuldung. Diese „implizite“ Verschuldung wird lediglich nicht bilanziert. Im Gegensatz zur Staatsverschuldung gibt es keine Gläubiger mit eindeutig definierten Forderungstiteln. Niemand darf sich aber der Illusion hingeben, im Zweifel könne die Belastung, wie sie nach geltendem Recht besteht, drastisch abgesenkt werden. Rentenansprüche sind z.B. eigentumsähnliche Ansprüche und daher nicht beliebig manipulierbar – also auch nicht beliebig zu kürzen.

(4) Um einen Eindruck davon zu gewinnen, wie groß der Handlungsdruck auf die Politik ist, wurde das Instrument der Generationenbilanzierung entwickelt. Die Berechnung folgt einem einfachen Grundgedanken: Was der Staat nicht von lebenden Zeitgenossen kassiert, um seine Schulden und geplanten Staatsausgaben zu finanzieren, muss er sich von späteren Generationen holen. Die zentrale Annahme ist: das zum Betrachtungszeitpunkt bestehende Leistungs- und Abgabensystem bleibt in der Zukunft unverändert. Damit kann aus den Generationenbilanzen abgelesen werden, wie die gegenwärtige Finanzpolitik verschiedene Generationen belasten würde, käme es nicht zu einer Korrektur.

(5) Folgerungen aus dem Modell und dessen Berechnungen sind:

- Die verdeckte Staatsverschuldung übersteigt die offen ausgewiesene um ein Vielfaches. Die öffentlichen Finanzen sind in einem schlechteren Zustand als der ausgewiesene Schuldenstand zeigt.
- Nicht die ausgewiesene Verschuldung sondern allein die „Tragfähigkeitücke“ gibt einen Eindruck vom tatsächlichen Konsolidierungsbedarf des deutschen Staatshaushaltes. Gemessen an der vom Sachverständigenrat für das Jahr 2002 ermittelten Tragfähigkeitücke fehlt in Deutschland zur Aufrechterhaltung des gegenwärtigen staatlichen Leistungsumfangs langfristig das Bruttoinlandsprodukt von drei Jahren.
- Die in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen und den Versorgungssystemen „verborgene“ Staatsverschuldung fällt vor allem dann ins Gewicht, wenn die Bevölkerung insgesamt altert oder schrumpft, wenn sich also die Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern tendenziell verschlechtert.
- Die Umlagesysteme sind finanzpolitisch so gefährlich, weil einfach vorausgesetzt wird, dass die nachfolgenden Generationen in der Lage sein werden, für die gegenwärtigen

tige Generation der Berechtigten zu zahlen. Das ist so lange der Fall, solange die Bevölkerungszahl etwa gleich bleibt oder sogar wächst und solange der Anteil der beschäftigten Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung nicht deutlich absinkt.

- Die sich abzeichnende hohe Abgabenlast ist dramatisch, weil für diese Zahlungen keine kapitalgedeckten Gegenleistungsansprüche erworben werden. Die Anspruchsberechtigten in den Sozialversicherungen haben nicht selbst für ihren Lebensunterhalt einschließlich der Gesundheits- und Pflegeaufwendungen vorgesorgt, sondern sie sind darauf angewiesen, dass die Ansprüche von Personen der künftigen Generationen erfüllt werden.
- Beängstigend ist weniger das gegenwärtige Niveau der öffentlichen Verschuldung als das Tempo mit dem die Verschuldung zunimmt, die für den Konsum genutzt wird.
- Die gegenwärtig in den Sozialversicherungen erworbenen Leistungsansprüche stellen einen ungedeckten Wechsel auf die Zukunft dar. Eine Konsolidierung über höhere Abgaben oder Ausgabenkürzungen ist unvermeidlich.
- Eile ist geboten wegen der drängenden demographischen Entwicklung.
- Die OECD fordert, dass bis zum Einsetzen der Rentnerwellen die staatlichen Haushalte Überschüsse erwirtschaften.⁴⁸
- Ein im Jahre 1996 geborenes männliches Baby würde im Durchschnitt 417.000 DM mehr in die öffentlichen Kassen einzahlen, als es an Leistungen – von der Rente bis zur Sozialhilfe – bezieht. Dies macht einen „Lebenssteuersatz“ von 28% aus. Er wird bei künftigen Generationen auf 66,8 % steigen.
- Unsere Gesellschaft lebt auf Kosten der künftigen Generationen. „So können die heutigen Generationen nicht mit den künftigen umgehen.“⁴⁹

(6) Die Frage ist, ob an der absoluten Höhe der impliziten Verschuldung noch etwas geändert werden kann oder sie sich tatsächlich in vollem Umfang in Beitragssatzsteigerungen und Steuererhöhungen niederschlagen soll. Die angelegte Erhöhung der Abgabenlast würde nicht nur gravierende wirtschaftliche Probleme auslösen und das marktwirtschaftliche System in Frage stellen. Sie könnte den Lebensstandard spürbar absenken und zu erheblichen gesellschaftspolitischen Spannungen führen. Der Ausweg kann deshalb nur darin bestehen

- den Anstieg der impliziten Verschuldung zu stoppen, also keine weiteren Belastungen mehr auf die künftigen Generationen zu verschieben – hier geht es vor allem um eine Umstellung der Sozialsysteme auf kapitalgedeckte Verfahren. Es wird aber auch dazu führen, dass die Beamtenbezüge zukünftig geringer steigen werden.
- alle Ausgaben in den öffentlichen Haushalten und in den Sozialsystemen rigoros daraufhin zu prüfen, ob sie gestrichen oder verringert werden können – hier geht es u. a. um den Abbau von Subventionen, um die Rückübertragung von Aufgaben auf die Bürger und Unternehmen sowie um das Herauslösen der ineffizienten Umverteilung aus den Sozialsystemen.

(7) Die Politik war nicht gänzlich untätig. Eine Reihe von Reformen setzen hier an, um die zukünftigen Probleme zu bewältigen. Zielpunkte waren bisher die Rentenversicherung und die Pensionsverpflichtungen. Die bisher ergriffenen Maßnahmen im Pensionsbereich sind in Tabelle 10 nachgewiesen. Die hauptsächlichen Maßnahmen im Rentenbereich sind in Tabelle 29 dargestellt.

Tabelle 29:
Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung im Rentenbereich

drei Jahre Nullrunden	
Nachhaltigkeitsfaktor	Wird seit 2005 bei der Rentenanpassung angewendet. Nach Sachverständigenrat vermindert verdeckte Staatsverschuldung um 1/3 von 270% auf 190%
Alterseinkünftegesetz	Ab 2005: es sieht vor, dass Renten besteuert werden, während Beiträge zur Alterssicherung steuerfrei bleiben. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt der Steuerzahlungen von den jüngeren auf die älteren Jahrgänge.
Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre	Sachverständigenrat: Senkung der impliziten Staatsverschuldung um 55 Prozentpunkte

Quelle: eigene Ermittlungen

(8) Alle Maßnahmen im Bereich der Personalausgaben in den öffentlichen Haushalten haben bisher dazu geführt, dass die Anteile an den Gesamtausgaben beim Bund, Ländern und Gemeinden um etwa einen Prozentpunkt gesunken sind. Vgl. dazu die Tabelle 30. Das bedeutet aber, dass insbesondere bei zukünftig steigender Zahl von Pensionären weitere Sparmaßnahmen erfolgen werden um den Personalkostenanteil an den gesamten öffentlichen Haushalten konstant zu halten.

Tabelle 30:
Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte bei Bund, Ländern und Gemeinden

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden
1997	10,9	37,6	27,2
1998	10,1	37,7	27,2
1999	9,9	38,1	27,6
2000	9,9	37,7	27,1
2001	9,9	37,3	26,6
2002	9,5	37,9	26,7
2003	9,7	37,6	27,0
2004	9,8	38,2	27,0
2005	9,3	37,2	26,6
2006	9,2	36,5	26,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte nach Art, lange Reihen, 2005/2006 Vierteljährliche Kassenergebnisse, teilweise geschätzt, ab 2005 Bud einsch. Lastenausgleichsfonds und Fonds „deutsche Einheit“. Wegen neuer Haushaltssystematik ab 2002 ist der Vergleich mit den Vorjahren z.T. nur eingeschränkt möglich. Vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag 15/1165 v.13.6.2003.

5.2. Die Entwicklung der Versorgungsempfänger

(1) Nach den vorhergehenden Ausführungen muss man davon ausgehen, dass die Haushaltskonsolidierung vorrangiges politisches Ziel auf allen staatlichen Ebenen bleibt. Mit den Einsparungen bei der Beamtenbesoldung und den Versorgungsausgaben sowie den anderen Maßnahmen sind wir noch nicht am Ende angelangt.

(2) Zentraler Punkt wird dabei die Entwicklung der Versorgungsempfänger sein. Die heutigen Beamten sind die Pensionäre von morgen. Deshalb weiß man sehr genau, was in den künftigen Jahrzehnten auf die Haushalte der Gebietskörperschaften zukommen wird. Prognosen gehen dahin, dass bereits im Jahre 2020 die Versorgungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden die 50 Mrd. Euro Grenze überschreiten werden. Nach dem letzten Versorgungsbericht der Bundesregierung⁵⁰ wird die Zahl der Pensionsbezieher von 929.000 im Jahre 2005 auf 1,6 Mio. im Jahre 2050 wachsen. Der Höchststand wird bereits im Jahre 2040 erreicht.

Besonders betroffen werden die Länder von dieser Entwicklung sein. Die Versorgungsaufwendungen der Länder werden von derzeit ca. 17,9 Mrd. Euro auf mehr als 107 Mrd. Euro 2050 wachsen. 75% aller Pensionäre werden dann aus den Ländern kommen.

(3) Deshalb sind derzeit schon eine Reihe von Vorschlägen in der Diskussion, auf die es sich einzustellen gilt. Dazu gehören⁵¹

- Die Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors bei den Rentnern auf die Versorgungsbezieher. Das würde bedeuten, dass mit der sinkenden Zahl der Steuerzahler auch die Bezüge sinken würden.
- Die Anrechenbarkeit von bis zu 36 Monaten des Hochschulstudiums auf die Pension wird gesenkt.
- Eine weitere Möglichkeit wäre die Absenkung des Versorgungsniveaus. Nach 40 Dienstjahren erreicht ein Beamter die Maximalversorgung von 71,75 % seiner zuletzt erreichten Bezüge. Ein Standardrentner dagegen bekommt nach Berechnungen des Bundes der Steuerzahler bestenfalls auf ein Brutto Rentenniveau von 43 %. Dabei stellt sich allerdings die Frage nach den Nettobezügen.

6. Schlussfolgerung

(1) Die bei den Beamten und Versorgungsempfängern vorgenommenen Einsparungen in den öffentlichen Haushalten sind die Untergrenze deren Einkommensverluste gegenüber der Zeit vor den Einschnitten und letztlich deren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Die den Beamten und Versorgungsempfängern auferlegten Verzichte sind größer als diejenigen, die die Arbeitnehmer in der freien Wirtschaft und die Rentner tragen mussten. Die Beamten und Versorgungsempfänger gaben in der Vergangenheit wegen des Umfangs der Einschnitte in ihre Einkommen ein Signal für den nicht-öffentlichen Dienst zur Lohnzurückhaltung und der Solidarität mit den Arbeitslosen. Insofern hatten die Beamten und Versorgungsempfänger eine gesellschaftliche Vorbildfunktion.

(2) Man muss davon ausgehen, dass auch in Zukunft wegen der anhaltenden desolaten Situation der öffentlichen Haushalte auf die Bediensteten des Öffentlichen Dienstes ein „Spar-Druck“ ausgeübt werden wird. Damit sind langfristig aber auch andere und weitergehende Fragen gestellt als nur die Besoldung der Beamten:

- Da ist zunächst die Frage nach einer ausgewogenen Belastung innerhalb der öffentlichen Haushalte. Sie betrifft alle, die aus den staatlichen Haushalten alimentiert werden.
- Die Frage der Einkommensgerechtigkeit gilt auch im Vergleich zu der Entlohnung in der Privatwirtschaft. Sie ist ebenfalls zu beachten.
- Zum dritten ist die Frage nach der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu stellen. So hält die Bundesregierung die Einkommensbelastungen der Beamten unter diesem Aspekt für nicht besorgniserregend, wenn sie feststellt: „Die Bundesregierung

stuft die Attraktivität des höheren Dienstes im Vergleich zu den Beschäftigungsbedingungen in der gewerblichen Wirtschaft weiterhin als ausreichend ein und sieht dies durch die hohen Bewerberzahlen belegt. In Konkurrenz zur Privatwirtschaft spielen für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes neben den Verdienstmöglichkeiten und individuellen Entwicklungsperspektiven Faktoren wie die Mitwirkung an der Gestaltung des allgemeinen Wohls, Arbeitsplatzsicherheit, soziale Sicherheit eine wichtige Rolle.“⁵² Dem muss widersprochen werden, wenn man die nicht zu leugnende Auseinanderentwicklung der Einkommen im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft betrachtet. Denn es kommt nicht nur auf eine ausreichend Zahl von Bewerbern an sondern auch auf deren fachliche und soziale Qualität und Kompetenz.

(3) Die Beobachtung und Bewertung der Besoldungsentwicklung bei den Beamten und den Versorgungsempfängern sollte aus diesen Gründen nicht mit einer einmaligen Untersuchung abgeschlossen werden, sie sollte vielmehr als eine Langzeitaufgabe der Interessenvertretung der Beamten aufgefasst werden.

Anmerkungen

¹ Von vergleichbaren Maßnahmen sind auch viele Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft betroffen.

² In der empirischen Wirtschaftsforschung spricht man in diesem Fall von einer „unobservable“.

³ „Fundierte Schätzungen“ sind solche, die durch zusätzliche Informationen und definitorische Rechenzusammenhänge abgesichert sind.

⁴ Nur unter Berücksichtigung der Aufzinsung, nicht berücksichtigt die Zahl der Beamten.

⁵ Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage Nr. 210 aus dem Bundestag für den Monat November 2006.

⁶ Der Ausgleichsfonds „Steinkohle“ wird hier vernachlässigt, weil er nur geringe Beträge umfasst und nur noch bis 1998/99 wirksam war.

⁷ Länderspezifische Regelungen gibt es allerdings bei der Arbeitszeit und der Beihilfe. Siehe unten.

⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, 16/1054, v. 27.3.2006.

⁹ Seite 12.

¹⁰ Auf Wunsch stellt der Verfasser die Ableitung des Modells zur Verfügung.

¹¹ Für das Jahr 2006 liegen noch keine Daten über die Zahl der Beamten für den Bund und die Länder vor. Daher wird für dieses Jahr der gleiche Ansatz der Beamtenzahl wie 2005 gemacht.

¹² H.-D. Westerhoff, Probleme der Arbeitslosenstatistik, "Ifo-Studien, Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung", Jg. 33 (1987), S. 128. Vgl. auch die dort nachgewiesenen Literatur.

¹³ Zu Einzelheiten der Ermittlung der Vollarbeitszeitäquivalente vgl. S.27f.

¹⁴ Auf Wunsch stellt der Verfasser die Ableitung zur Verfügung.

¹⁵ Nach diesem Verfahren kann für jedes einzelne Land nach der beschriebenen Methode der Einsparbetrag bzw. Einkommensverlust ermittelt werden weil die statistischen Daten vorhanden sind.

¹⁶ Vgl. Fußnote 15

¹⁷ Die Antwort der Bundesregierung auf die Parlamentsanfrage ist allerdings insofern unvollständig, weil aus dem Bundeshaushalt Personalzuschüsse z.B. an die Bundesbahn geleistet werden, die ebenfalls im Zuge der Einsparmaßnahmen 2004-2006 gekürzt wurden. Die Einsparung im Bundeshaushalt beläuft sich auf 37 Mio. Euro.

¹⁸ In den Daten der Sozialversicherung sind die Beamten in Krankenhäusern und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen nicht enthalten.

¹⁹ In der amtlichen Statistik werden sie in einigen Veröffentlichungen auch zum unmittelbaren öffentlichen Dienst gerechnet, vermutlich weil sie mit der Privatisierung aus dem Bundesverkehrsministerium ausgegliedert wurden.

²⁰ Auf die Berechnung der Einkommensverluste nach der personellen Variante wird verzichtet, weil sie sich gegenüber der finanziellen Variante als unterlegen erwiesen hat. Siehe oben.

²¹ Die Zahl bezieht sich auf das Jahr 2004. Statistisches Bundesamt, Datenreport 2006, S.93.

²² Da es die Datenlage zulässt, besteht auch die Möglichkeit der differenzierten Hochrechnung. Für einzelne Länder und Gemeinden lassen sich die Sparbeträge ermitteln. Diese können jedoch nur sehr globale Anhaltspunkte liefern, denn je kleiner die Aggregate sind, die man betrachtet, um so größer sind die Fehlermöglichkeiten. Andererseits verhalten sich viele Länder bei den Einsparungen sehr ähnlich.

²³ Seite 16

²⁴ Ifo-Institut, München, Oktober 2004, zitiert nach Quelle: Zahlen, Daten, Fakten, Beamtenbund und Tarifunion, 2007.

²⁵ Nach dieser Untersuchung nahm der Sozialhilfesatz sogar um 450% zu. Vgl. Ifo-Institut, München, Oktober 2004, zitiert nach Zahlen, Daten, Fakten, Beamtenbund und Tarifunion, 2007.

²⁶ Statistisches Bundesamt, Bruttoverdienste, GENESIS-Online.

²⁷ Vgl. dazu S.27f.

²⁸ Statistisches Bundesamt, Bruttomonatsverdienste, GENESIS-Online: Ergebnisse, 2007.

²⁹ Mikrozensus 2004, zitiert nach Datenreport 2006, S.95.

³⁰ Datenreport 2006, Statistisches Bundesamt und Bundeszentrale für politische Bildung, 2006, S. 239.

³¹ P. von der Lippe, Wirtschaftsstatistik, (Aufl. 5), Stuttgart, 1996, S.386f.

³² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, 16/1054, v. 27.3.2006.

³³ An dieser Stelle kann ein ebenfalls im Zusammenhang mit der Besoldung der Beamten wichtiges Thema nicht behandelt werden, die Spreizung der Einkommen innerhalb des öffentlichen Dienstes (Vgl. dazu Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag 15/1165, v.13.6.2003. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag,16/1054, v. 27.3.2006.): „Betrag der Abstand zwischen dem Einkommen in der Besoldungsgruppe A16 und dem Durchschnittsgehalt im Jahre 1963 in etwa das 2,3fache, belief sich dieser Wert im Jahre 2003 nur noch auf das 1,5fache.“ (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag,16/1054, v.27.3.2006.)

³⁴ Schriftliche Antwort der Bundesregierung auf die Frage des Abgeordneten Göbel vom 14.Dezember 2006 (12/59).

³⁵ Für die Entwicklung der Löhne in der Wirtschaft lagen bis zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahmen der Bundesregierung belastbare Angaben nur bis zum Jahre 2005 vor.

³⁶ Gleiches gilt für den Tarifbereich des öffentlichen Dienstes.

³⁷ Im Bund sind im Tarifbereich der Angestellten bis 2006 beim Urlaubsgeld und bei den jährlichen Sonderzahlungen keine Kürzungen erfolgt.

³⁸ Schriftliche Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage des Abgeordneten Binniger vom 7. Dezember 2006. (210/11).

³⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag,16/1054, v.27.3.2006. Vgl. auch Entwurf eines Gesetzes zum Ausschluss von Dienst-, Amts- und Versorgungsbezügen von den Einkommensanpassungen 2003/2004 (Anpassungsausschlussgesetz) Bt.Ds.15/3783, v.15.12.2004.

⁴⁰ P. von der Lippe, Wirtschaftsstatistik, (Aufl. 5), Stuttgart, 1996, S.387.

⁴¹ Ifo-Institut, München, Oktober 2004, zitiert nach Quelle: Zahlen, Daten, Fakten, Beamtenbund und Tarifunion, 2007.

⁴² Statistisches Bundesamt, 2005, Gruppe VIII D, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Es ist jedoch zu bedenken, dass in der Folgezeit drei Nullrunden für die Rentner folgten.

⁴³ Schriftliche Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage des Abgeordneten Binniger vom 7. Dezember 2006. (210/11).

⁴⁴ Schriftliche Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage des Abgeordneten Binniger vom 7. Dezember 2006. (210/11).

⁴⁵ Für das Jahr 2006 liegen noch keine amtlichen Daten vor.

⁴⁶ Auf eine detaillierte Betrachtung der Beamten der Bundesbahn und des mittelbaren öffentlichen Dienstes wird bei den folgenden Berechnungen verzichtet.

⁴⁷ Den mit Abstand größten Effekt der Arbeitseinsparung gibt es bei den Beamten der Länder, denn die Länder beschäftigen ca. 10 mal so viele Beamte wie der Bund oder die Gemeinden.

⁴⁸ Zitiert nach D. Riedl, Die Schuldenberge wachsen schneller, „Handelsblatt“, 1.6.2004.

⁴⁹ R. Neuß, Dürftiges Zahlenwerk, „Kölnische Rundschau“, 20.11.1997.

⁵⁰ Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, 25.5.2005, S.307ff.

⁵¹ Vgl. u.a. O.V. Beamtenpensionen, Fünf vor zwölf für Reformen, iwd, Nr.17, 26.4.2007.

⁵² Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP im Deutschen Bundestag, 16/1054, v. 27.3.2006.