

Personalausgaben des Staates: Entwicklung und Perspektiven

Der deutsche Staat hat derzeit einen Personalbestand von rund 4½ Millionen Personen. Diese erbringen öffentliche Leistungen insbesondere in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung, innere und äußere Sicherheit, Justizwesen sowie in der allgemeinen Verwaltung. Die jährlichen Ausgaben für das Personal beliefen sich zuletzt auf über 250 Mrd € und machten damit rund ein Fünftel der Staatsausgaben aus. Die Aufwendungen für aktives Personal wuchsen vor allem infolge eines Personalabbaus seit der Wiedervereinigung spürbar schwächer als die Wirtschaftsleistung. In den letzten Jahren kam dieser Trend aber aufgrund etwas stärkerer Bezügeanhebungen und Personalaufstockungen vor allem für Bildung und Kinderbetreuung zum Ende. Die Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger expandierten dagegen wegen deren wachsender Zahl über die gesamte Zeitspanne kräftig.

Der Beschäftigungsumfang beim Staat ist letztlich abhängig von der gewünschten Menge und der Qualität der von ihm selbst erbrachten Leistungen. Für die kommenden Jahre zeichnet sich hier tendenziell eine leichte Ausweitung ab – nicht zuletzt im Zusammenhang mit der hohen Flüchtlingszuwanderung. Hinsichtlich der Bezügeentwicklung ist wohl wie in den letzten Jahren ein grober Gleichlauf mit dem privaten Sektor zu erwarten. Die Versorgungsausgaben werden aufgrund der aktuellen Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten kräftiger expandieren, auch wenn Leistungseinschränkungen und ein steigendes Pensionseintrittsalter dämpfend wirken. Die vielfach gebildeten Versorgungsrücklagen und -fonds sind grundsätzlich zu begrüßen. Generell erscheint es wünschenswert, dass sich bereits die Altersvorsorge für das verbeamtete Personal umfassend in den Budgets niederschlägt, um die vollständigen Kosten des laufenden Personaleinsatzes widerzuspiegeln. Eine Entlastung künftiger Budgets würde aber nur erreicht, wenn dafür keine zusätzlichen Kredite aufgenommen werden. Perspektivisch dürfte eine Überprüfung der Pensionsregelungen – wie bei der gesetzlichen Rentenversicherung auch hinsichtlich einer Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus – auf der Agenda bleiben.

Im Vergleich der staatlichen Ebenen fallen die Personalkosten und dabei insbesondere der absehbare Anstieg der Versorgungsausgaben bei den Ländern am stärksten ins Gewicht. Im Jahr 2020 wird für sie die Schuldenbremse mit der Vorgabe eines (strukturellen) Haushaltsausgleichs endgültig in Kraft treten. Soweit bis dahin noch Konsolidierungsbedarf besteht, sind die Ausgaben für aktives Personal und Versorgungsleistungen aufgrund ihres hohen Gewichts ein wichtiger Ansatzpunkt. Hier besteht die Möglichkeit, beispielsweise bei der Besoldung und gegebenenfalls auch bei den tariflich vereinbarten Entgelten stärker zwischen den Ländern zu differenzieren. Dabei könnten auch unterschiedliche Preisniveaus in den Ländern Abweichungen in den Bezügen rechtfertigen.

Personal-
 ausgaben
 zweitgrößte
 Ausgaben-
 kategorie

Gesamtentwicklung der Personalausgaben im Überblick¹⁾

Die staatlichen Personalausgaben in Deutschland betragen im letzten Jahr nach der Kassenstatistik 255 Mrd € (gut 8 ½% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) und stellen mit einem Anteil von zuletzt rund einem Fünftel nach den Sozialtransfers die größte Ausgabenkategorie der staatlichen Haushalte dar. Zu den Personalausgaben zählen hier sowohl die Aufwendungen für das aktive Personal als auch für Versorgungsleistungen für Beamtinnen und Beamte im Ruhestand sowie deren Hinterbliebene (vgl.

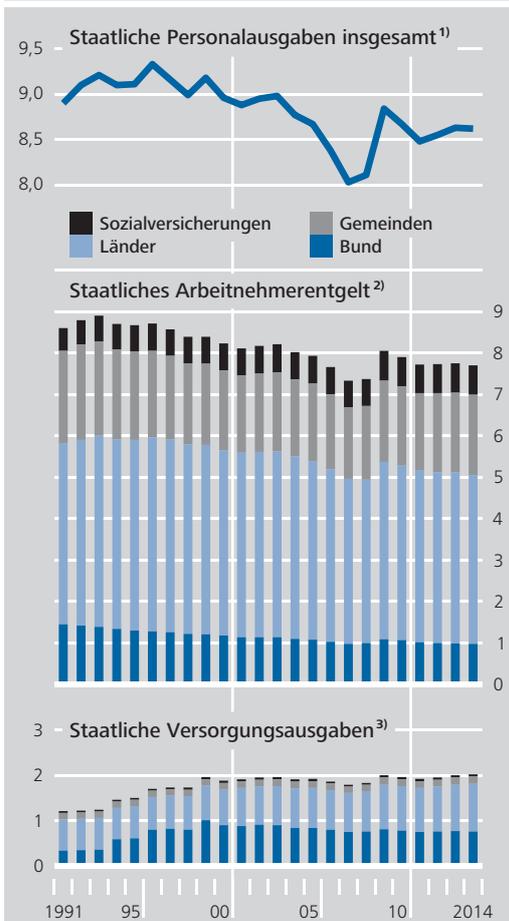
zu den statistischen Grundlagen die Erläuterungen auf S. 35f.).

Nach der Wiedervereinigung machten die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ausgewiesenen Aufwendungen für aktives Personal noch fast ein Fünftel der staatlichen Gesamtausgaben aus. Nachdem dieser Anteil bis zum Ende des letzten Jahrzehnts rückläufig war, ist in den letzten Jahren ein gewisser Wiederanstieg zu beobachten. Insgesamt wuchs das in den VGR ausgewiesene Arbeitnehmerentgelt mit jahresdurchschnittlich gut 2% schwächer als die (nominale) Wirtschaftsleistung mit gut 2 ½%, sodass die Relation zum BIP ausgehend von ihrem höchsten Niveau von 9% im Jahr 1993 bis 2007 auf gut 7% zurückging und seitdem per saldo wieder etwas auf zuletzt gut 7 ½% angestiegen ist (vgl. nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 38).²⁾

Staatliche
 Aufwendungen
 für aktives
 Personal mit
 gebremster
 Entwicklung ...

Staatliche Personalausgaben nach Staatsebenen und Ausgabenarten

in % des BIP



Die Versorgungsleistungen sind dagegen im Zeitverlauf kräftig gestiegen. Bei einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 5% sind sie ausgehend von gut 1% des BIP im Jahr 1991 bis 1999 in mehreren Schüben auf 2% gestiegen und verharren seitdem in dieser Größenordnung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anstieg zu einem guten Teil von institutionellen Verschiebungen im Zuge der Umstrukturierungen und teilweisen Privatisierung der Bahn und Post (einschl. Telekom) in den neunziger Jahren getrieben wurde. Dabei wurden die Versorgungslasten für Beamtinnen und Beamte vom Bund übernommen.³⁾ Aber auch die Entwicklung bei den Ländern, auf die zuletzt wieder

... bei
 zunehmender
 Bedeutung der
 Versorgungs-
 ausgaben

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4 (VGR) sowie eigene Berechnungen. **1** Arbeitnehmerentgelt und Versorgungsausgaben, bereinigt um unterstellte Sozialbeiträge. **2** Bruttolöhne und -gehälter sowie Sozialbeiträge des Arbeitgebers (einschl. unterstellter Sozialbeiträge). **3** Einschl. Beihilfe für Versorgungsbeziehende.
 Deutsche Bundesbank

1 Für eine detailliertere Analyse in den frühen Jahren nach der Wiedervereinigung vgl.: Deutsche Bundesbank, Gegenwärtige und künftige finanzielle Belastungen der Gebietskörperschaften durch den Personalaufwand, Monatsbericht, August 1998, S. 61–81.

2 Im Verhältnis zum (um konjunkturelle Einflüsse bereinigten) Trend-BIP werden die Schwankungen der Quote insb. während und nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 gedämpft.

3 Dem stehen auf der anderen Seite auch Einnahmen des Bundes aus dem Börsengang sowie Dividenden von Telekom und Post gegenüber. Die Übernahme der Pensionslasten der Bahn begrenzte deren Kreditbedarf, für den der Bund ohnehin in der Verantwortung stand.

Personalausgaben in den verschiedenen Statistiken

Die staatlichen Personalausgaben werden in der Finanzstatistik und in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) unterschiedlich ausgewiesen. Grundlegend wird in der Finanzstatistik eine Analyse der Entwicklungen dadurch erschwert, dass die Daten im Zeitverlauf von umfangreichen Privatisierungen und Ausgliederungen von Einheiten aus den staatlichen Kernhaushalten betroffen waren. Die kompensierenden Veränderungen im Berichtskreis wurden in der Vergangenheit blockweise durchgeführt und lösten so weitere Brüche in den Reihen aus. Die VGR verwenden dagegen auch über längere Zeiträume eine einheitliche Abgrenzung des Staatssektors unter Einbeziehung aller dazugehörigen Extrahaushalte. Am aktuellen Rand stimmt die Staatsabgrenzung der VGR aber mit dem Berichtskreis der Finanzstatistik prinzipiell überein. In diesem Bericht wird bei der Beschreibung von Entwicklungen deshalb grundsätzlich auf den Ausweis der VGR abgestellt, wobei detailliertere Angaben aus der Finanz- und der daran anknüpfenden Personalstandstatistik ergänzend hinzugezogen werden.

Die Finanzstatistik ist an die Darstellungen in den herkömmlichen kameralen Haushaltsplänen angelehnt und knüpft an die Klassifizierung im staatlichen Gruppierungsplan an. In der einschlägigen Hauptgruppe 4 finden sich neben den Entgelten für Tarifbeschäftigte und den Bezügen der beamteten Kräfte (einschl. aller Zulagen etwa gemäß dem spezifischen Amt und Familienstand) auch Ausgaben für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung von Beamtinnen und Beamten sowie Soldatinnen und Soldaten (Obergruppe 43) sowie Beihilfen im Krankheitsfall (getrennt für aktives und pensioniertes Personal, Obergruppe 44). Die Altersversorgung der Tarifbeschäftigten erfolgt dagegen über die gesetzliche Rentenversicherung und Zusatzversorgungseinrichtungen. Die diesbezüglichen Beiträge sind Bestandteil der in den staatlichen Haushalten ausgewiesenen Entgelte für die Tarifbeschäftigten. Die späteren Rentenzahlungen sind dann Transfers der (staatlichen) Sozialversicherungen sowie der (nicht im Staatssektor erfassten) Zusatzversor-

gungseinrichtungen. In den Haushalten werden typischerweise auch die Zuführungen an die bundesweit 1999 eingerichteten Versorgungsrücklagen für aktive und pensionierte Beamtinnen und Beamte als Personalausgaben klassifiziert. Die Rücklagen zählen allerdings als Extrahaushalte zum Staatssektor. Wird dieser insgesamt (konsolidiert) dargestellt, werden daher auch die als Personalausgaben ausgewiesenen Finanzbeziehungen zwischen den Kernhaushalten und Rücklagen herausgerechnet und nur die Pensionszahlungen in voller Höhe als Versorgungsausgaben gebucht (unabhängig von der Inanspruchnahme von Rücklagen).

Die VGR zielen dagegen vorrangig auf die Darstellung des Wirtschaftskreislaufs ab. Dabei wird zum einen das Arbeitnehmerentgelt im Rahmen laufender Erwerbstätigkeit (Tarifbeschäftigte und verbeamtetes Personal) ausgewiesen.¹⁾ Zum anderen werden Versorgungsbezüge einschließlich der Beihilfezahlungen als (monetäre) Sozialleistungen erfasst. Da einerseits für die aktiven Beamtinnen und Beamten keine Beiträge an die Sozialversicherungen gezahlt werden und andererseits die VGR auf Vergleichbarkeit mit der statistischen Behandlung von Tarifbeschäftigten auch hinsichtlich der Wertschöpfung abzielen, werden hier unterstellte (fiktive) Sozialbeiträge hinzugerechnet. Das heißt, bei den jeweiligen Gebietskörperschaften werden auf der Ausgabenseite den Personalausgaben unterstellte geleistete Sozialbeiträge²⁾ zugesetzt

¹ Bei der im Staatssektor üblichen „Produktion ohne Leistungsvertrieb zu signifikanten Entgelten“ fließt das Entgelt als Maß für die geschaffenen Werte in das BIP ein.

² Angesetzt werden der jeweilige Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und ein Zuschlag für darüber hinausgehende Ansprüche nach Maßgabe des Beitragssatzes zur Zusatzversorgung für Tarifbeschäftigte des Bundes und der Länder. Zudem werden als Krankenversicherungsbeitrag Beträge gemäß der Relation aktuelle Beihilfezahlungen zu gezahlten Entgelten zugeschlagen. Vgl.: N. Räh, A. Braakmann et al., Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014 für den Zeitraum 1991 bis 2014, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, September 2014, S. 537.

und diese dort gleichzeitig auch als unterstellte empfangene Sozialbeiträge auf der Einnahmenseite gebucht. Bezüglich der Ausgaben für das aktive Personal begründet diese Zusetzung den wesentlichen zahlenmäßigen Unterschied zur zuvor beschriebenen Finanzstatistik.

Insgesamt fällt das Arbeitnehmerentgelt in den VGR dennoch niedriger aus als die finanzstatistisch ausgewiesenen Personalausgaben, weil letztere die Versorgungsbezüge und die für den betroffenen Personenkreis geleisteten Beihilfen einschließen.³⁾ Die Finanzstatistik umfasst damit alle in einem Haushaltsjahr anfallenden von staatlichem Personal bedingten Zahlungslasten. Um ein vergleichbares Gesamtbild auch in der VGR-Abgrenzung zeichnen zu können, werden im Rahmen dieses Aufsatzes bei den VGR-Angaben ergänzend zu dem Arbeitnehmerentgelt auch die als Sozialtransfers ausgewiesenen Versorgungsleistungen (einschl. entsprechender Beihilfen) dargestellt. Damit die tatsächliche Gesamtbelastung

der Staatsfinanzen durch Personal nicht überzeichnet wird, werden bei der Zusammenfassung der Aufwendungen für das aktive Personal mit den Versorgungsleistungen die unterstellten Sozialbeiträge für aktive verbeamtete Kräfte abgesetzt.⁴⁾

³ Diese tatsächlichen Versorgungsausgaben übertrafen nicht zuletzt wegen der Übernahme von Versorgungslasten aus dem Unternehmensbereich (Bahn und Post) die unterstellten Sozialbeiträge des Staates deutlich.

⁴ Insoweit wird von der Darstellung in den VGR abgewichen, in der die unterstellten Sozialbeiträge die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Staates erhöhen (analog zu den Arbeitgeberbeiträgen für die Tarifbeschäftigten des Staates).

etwas mehr als die Hälfte der gesamtstaatlichen Versorgungsausgaben entfiel, zeigt einen ausgeprägten Belastungsanstieg.

Insgesamt sind die personalbedingten Lasten in Relation zum BIP damit seit 1991 nur leicht (um 0,3 Prozentpunkte) auf zuletzt gut 8½% gesunken. Der Anteil der Versorgungsleistungen an diesem Ausgabenblock hat sich dabei um 10 Prozentpunkte auf beinahe ein Viertel erhöht.

Das in den VGR ausgewiesene Arbeitnehmerentgelt verteilt sich in sehr unterschiedlichem Maße auf die einzelnen staatlichen Aufgabebereiche. Besonders personalintensiv ist das Bildungswesen, auf das nahezu ein Drittel dieser Ausgaben entfällt (vgl. Schaubild auf S. 37). Hierbei schlägt die Schulbildung am stärksten zu Buche. Ein großes Gewicht haben auch die Bereiche öffentliche Sicherheit und Ordnung (knapp 14%) sowie in zunehmenden Maße die öffentliche Verwaltung (gut 19%). Auf soziale

Sicherung entfallen 10%, wobei hier im Bereich Familien und Kinder im Gefolge des Ausbaus der Kindertagesbetreuung seit 2007 ein deutlicher Zuwachs verzeichnet wurde. Aus der Verkleinerung der Bundeswehr resultiert schließlich der spürbare Rückgang im Bereich Verteidigung (auf gut 6%).

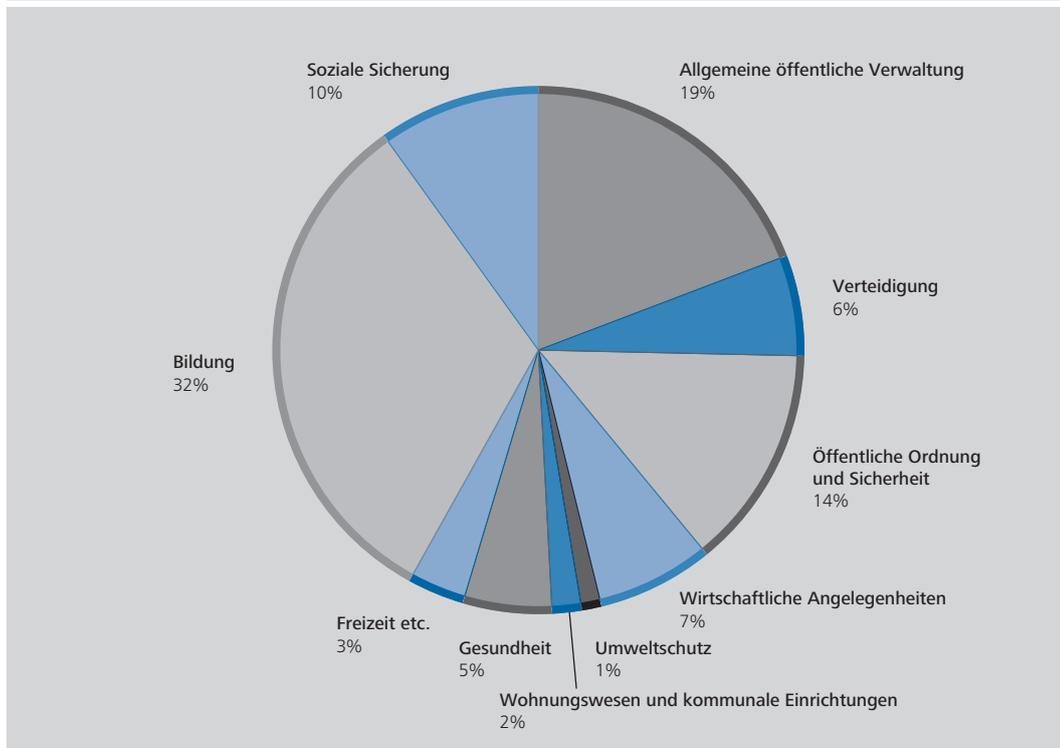
Die Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat spiegelt sich in der Ebenenverteilung der Ausgaben wider. Die Länder übernehmen mit den Bereichen Bildung sowie Sicherheit und Ordnung und einem guten Teil der Verwaltungsaufgaben besonders personalintensive Bereiche. Auf sie entfällt – trotz einer leichten Anteilsverringeringung seit Mitte des letzten Jahrzehnts – gut die Hälfte der Aufwendungen für das aktive Personal. Bei den Gemeinden mit einem Anteil von einem Viertel folgte einem spürbaren Rückgang bis zur Jahrtausendwende eine Gegenbewegung, sodass sich gegenüber 1991 nur eine leichte Verringerung ergab. Der Anteil des Bundes ging über den gesamten Be-

Gesamtbelastung gegenwärtig nur etwas niedriger als 1991

Aufgabebereiche: Bildung, Sicherheit und Ordnung sowie öffentliche Verwaltung personalkostenintensiv

Ebenen: Länder dominieren, aber auch Gemeinden mit bedeutendem Anteil

Staatliches Arbeitnehmerentgelt nach Aufgabenbereichen^{*)} im Jahr 2013



Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen. * Aufgabenbereiche nach COFOG.
 Deutsche Bundesbank

trachtungszeitraum nahezu stetig und deutlich auf zuletzt ein Achtel zurück. Das Gewicht der Sozialversicherungen (insb. gesetzliche Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung) erhöhte sich dagegen auf knapp ein Zehntel.

Im internationalen Vergleich fallen die Ausgaben für das aktive Personal des Staates in Deutschland unterdurchschnittlich aus. So liegen sie in Relation zum BIP deutlich unter den Vergleichswerten für die Europäische Union und die USA, jedoch auf einem ähnlichen Niveau wie in der Schweiz und über der Quote für Japan.⁴⁾ Die Ergebnisse spiegeln dabei in hohem Maße Unterschiede in der Aufteilung der Erstellung öffentlicher Leistungen zwischen dem Staat und dem Privatsektor wider.⁵⁾ Ihr Umfang lässt sich schon deshalb nicht allein an den Personalausgaben ablesen und ist auch nicht Thema dieses Aufsatzes.

Im internationalen Vergleich Ausgaben für aktives Personal eher niedrig, aber eingeschränkte Vergleichbarkeit

Bestimmungsfaktoren der Ausgaben für aktives Personal

Die Ausgaben für das aktive Personal des Staates werden zum einen durch die Höhe der Bezüge, zum anderen durch Umfang und Struktur des Personalbestandes beeinflusst. Die Aufwendungen für Personal sind dabei weniger von kurzfristigen konjunkturellen Einflüssen betroffen als von strukturellen Entwicklungen. Dazu gehören Entscheidungen hinsichtlich des Umfangs der Eigenerstellung von Leistungen, aber

Grundsätzliche Bestimmungsfaktoren

⁴ Vgl. die Angaben in der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/

⁵ So werden bspw. in Frankreich Krankenhäuser zum Staatssektor gerechnet und entsprechend die dort anfallenden Personalausgaben beim Staat verbucht. Dagegen werden in Deutschland Krankenhäuser (auch staatlicher Träger) im Unternehmenssektor erfasst und die Zahlungen der gesetzlichen Krankenversicherung als soziale Sachleistungen des Staates ausgewiesen. In anderen Ländern ist der Gesundheitssektor grundsätzlich stärker privat organisiert und finanziert.

Staatliche Personalausgaben nach Staatsebenen und Ausgabenarten (VGR)

Position	1991	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung
	in Mrd €									in % p.a.
Arbeitnehmerentgelt ¹⁾	135,9	164,6	174,0	182,2	203,5	208,6	212,9	218,6	224,6	2,2
Bund	23,0	24,6	24,9	24,8	27,5	27,5	27,6	28,0	28,6	1,0
Kernhaushalt	21,9	23,4	23,5	23,0	24,5	24,1	24,1	24,3	24,7	0,5
Extrahaushalte	1,1	1,3	1,4	1,8	3,0	3,4	3,5	3,7	3,9	5,6
Länder	68,9	87,4	94,5	99,1	108,6	111,8	113,5	116,4	118,7	2,4
Gemeinden	35,4	40,7	40,8	43,0	49,2	50,6	52,6	54,3	56,6	2,1
Sozialversicherungen	8,7	12,0	13,8	15,4	18,2	18,7	19,2	20,0	20,7	3,8
Versorgung ²⁾	19,1	28,4	39,6	44,0	50,6	51,7	53,8	56,1	58,9	5,0
Bund	5,3	11,5	19,0	19,3	20,2	20,2	21,0	21,6	22,1	6,4
Kernhaushalt	4,9	6,7	7,5	7,8	8,5	8,6	8,9	9,1	9,4	2,9
Extrahaushalte	0,5	4,9	11,5	11,4	11,6	11,5	12,1	12,5	12,6	15,4
Länder	10,7	13,5	16,6	20,3	25,2	26,2	27,2	28,6	30,7	4,7
Gemeinden	2,4	2,7	3,1	3,4	4,0	4,1	4,2	4,4	4,7	3,0
Sozialversicherungen	0,6	0,8	1,0	1,0	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	3,6
Gesamt (bereinigt) ³⁾	140,7	173,0	189,6	199,6	223,7	229,3	235,6	243,3	251,4	2,6
nachrichtlich: Gesamtausgaben	732,3	1037,9	947,1	1063,0	1219,2	1208,6	1224,5	1255,6	1290,7	2,5
	in % des BIP									in Prozentpunkten
Arbeitnehmerentgelt	8,6	8,7	8,2	7,9	7,9	7,7	7,7	7,8	7,7	-0,9
Bund	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	-0,5
Kernhaushalt	1,4	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	-0,5
Extrahaushalte	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Länder	4,4	4,6	4,5	4,3	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	-0,3
Gemeinden	2,2	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	-0,3
Sozialversicherungen	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,2
Versorgung	1,2	1,5	1,9	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	0,8
Bund	0,3	0,6	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,4
Kernhaushalt	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Extrahaushalte	0,0	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Länder	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	0,4
Gemeinden	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Sozialversicherungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Gesamt (bereinigt)	8,9	9,1	9,0	8,7	8,7	8,5	8,6	8,6	8,6	-0,3
nachrichtlich: Gesamtausgaben	46,4	54,7	44,7	46,2	47,3	44,7	44,4	44,5	44,3	-2,1

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. **1** Bruttolöhne und -gehälter sowie Sozialbeiträge des Arbeitgebers (einschl. unterstellter Sozialbeiträge). **2** Einschl. Beihilfe für Versorgungsbeziehende. **3** Bereinigt um unterstellte Sozialbeiträge.

Deutsche Bundesbank

auch nicht unmittelbar vom Staat beeinflusste Faktoren wie die demografische Entwicklung, die beispielsweise Rückwirkungen auf das Bildungsangebot haben kann.

Entwicklung der Bezüge

Die Bezüge sowohl für Tarifbeschäftigte als auch für verbeamtetes Personal wurden bis nach der Jahrtausendwende bundeseinheitlich angepasst. Allerdings gab es nach der Wiedervereinigung einen Aufholprozess in den neuen Ländern, der bereits im letzten Jahrzehnt mit einer vollständigen Angleichung der laufenden

Bezüge praktisch abgeschlossen wurde.⁶⁾ Während die Besoldungsanpassungen der Beamtinnen und Beamten durch Gesetze erfolgen, werden für die Tarifbeschäftigten Entgeltanhebungen tarifvertraglich vereinbart. Seit Mitte des letzten Jahrzehnts gilt ein neuer Tarifrahmen für den öffentlichen Dienst (TVöD) beim Bund und mit kleineren Modifikationen auch bei den Gemeinden. Die Länder haben parallel ein eigenes Tarifvertragswerk (TV-L) abgeschlossen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur bundeseinheitlichen

Tarifverdienste weitgehend bundeseinheitlich geregelt

⁶ Im Tarifvertrag der Länder vom Frühjahr 2015 wurde dann auch für die Sonderzahlungen eine Angleichung bis 2019 vereinbart.

Regelung der Tarifverdienste in den Ländern gibt es dabei nicht. Abweichende Regelungen gelten etwa in Hessen, und auch Berlin trat vorübergehend aus dem Verbund aus. Im Ergebnis bestehen somit bei den Tarifen prinzipiell vorrangig Unterschiede zwischen einerseits Bund und Gemeinden sowie andererseits den Ländern. Ein Vergleich für 2015 zeigt fast durchgehend einen gewissen Gehaltsvorsprung (von bis zu 4% beim Bund) für die gemäß TVöD Beschäftigten.⁷⁾

Seit der Föderalismusreform 2006 beträchtliche landesspezifische Gestaltungsspielräume bei der Besoldung

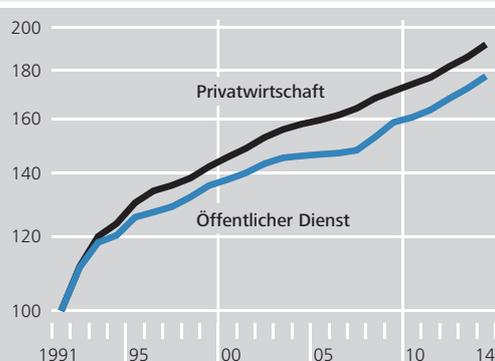
Bei der Besoldung der Beamtinnen und Beamten wurde im Jahr 2003 eine Flexibilisierung eingeleitet. So wurde angesichts teils beträchtlicher Haushaltsanspannungen beschlossen, Sonderzahlungen (wie das Urlaubs- oder das Weihnachtsgeld) landesindividuell festzulegen. Seit der Föderalismusreform 2006 wird die Besoldung vom Bund und den einzelnen Ländern (einschl. ihrer Gemeinden) vollständig separat ausgestaltet.⁸⁾ Gerade für die einzelnen Länder bieten sich somit angesichts des Gewichts dieser Zahlungen Möglichkeiten, ihre jeweilige Haushaltssituation spürbar zu beeinflussen. Dabei sind aber die Vorgaben des Grundgesetzes (Art. 33 V) zu wahren. Hierzu zählt insbesondere das Alimentationsprinzip, das eine amtsangemessene Besoldung mit einer Beteiligung an der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung erfordert. Versuche, höhere Besoldungsgruppen durch deutlich geringere Anpassungen stärker an der Haushaltskonsolidierung zu beteiligen, wurden teilweise gerichtlich verworfen.⁹⁾ Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zur Richterbesoldung¹⁰⁾ einen Kriterienkatalog zur Überprüfung von Besoldungsregelungen festgelegt (vgl. Erläuterungen auf S. 40 ff.). Dennoch verbleiben den Gesetzgebern zumeist noch beträchtliche Gestaltungsspielräume.

Insgesamt relativ moderate Entwicklung der öffentlichen Tarifverdienste, ...

Insgesamt nahmen die in der Tarifstatistik ausgewiesenen Einkommen für verbeamtete Kräfte und Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst seit 1991 – bei mitunter größeren Schwankungen – auf Stundenbasis um jahresdurchschnittlich 2 1/2% zu.¹¹⁾ Die entsprechenden Zuwächse in

Tarifverdienste^{*)} im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

1991 = 100, log. Maßstab



* Tarifliche Grundvergütungen einschl. Nebenvereinbarungen (bzw. vergleichbare Regelungen im Beamtenbereich), auf Stundenbasis.

Deutsche Bundesbank

der Privatwirtschaft lagen mit knapp 3% höher (vgl. oben stehendes Schaubild).¹²⁾ In den neunziger Jahren beliefen sich die jahresdurchschnittlichen Anhebungen im öffentlichen Dienst noch auf fast 4%. Bis Ende 2007 betrug sie dann 1%, was in zahlreichen Ländern und beim Bund allerdings auch Anhebungen der Wochenarbeitszeiten widerspiegelte. Danach zogen die

7 Bezüglich der regulären Arbeitszeiten gibt es gewisse Differenzierungen sowohl zwischen den Staatsebenen als auch den einzelnen Ländern. Zum Entgeltvergleich zwischen TVöD und TV-L siehe: <http://oeffentlicher-dienst.info>

8 Dies gilt auch für die Laufbahnen, Dienstzeiten und das Pensionierungsalter. Nur die statusbezogenen Regelungen für die Beamtinnen und Beamten werden weiter bundeseinheitlich geregelt.

9 Vgl. dazu: Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 1. Juli 2014 (VerfGH 21/13) unter <http://www.vgh.nrw.de>

10 Vgl. dazu: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09 u. a.) unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

11 Hier nicht erfasste Strukturverschiebungen (zwischen den Entgelt- und Besoldungsgruppen) haben darüber hinaus Auswirkungen auf die Entwicklung der für die Ausgaben ausschlaggebenden durchschnittlichen Tarifverdienste.

12 Neben den tariflichen Entgelten werden im privaten Sektor in größerem Ausmaß ergebnisabhängige Sonderzahlungen sowie in der Tarifstatistik nicht erfasste individuelle Zuschläge (Schichtdienst, Feiertagszulage u. a.) geleistet. Diesbezügliche Anpassungen schlagen sich in den Effektivverdiensten nieder. Die Differenz zwischen den Veränderungsraten von Tarif- und Effektivverdiensten wird als „Wage drift“ in Prozentpunkten ausgewiesen. Diese nimmt in einzelnen Jahren zwar spürbare Beträge an, in der Betrachtungszeit insgesamt übte sie aber nur einen mäßigen (dämpfenden) Einfluss auf die Effektivverdienstentwicklung aus. Außerdem können Tarifverträge zusätzliche Vereinbarungen etwa zur betrieblichen Alterssicherung enthalten, die hier nicht abgebildet sind.

Personalausgaben in den einzelnen Ländern

Eine Aufgliederung der Personalausgaben nach einzelnen Ländern muss sich mangels Verfügbarkeit solcher Daten in den VGR auf die Angaben der Finanzstatistik stützen. Potenziellen Unterschieden bei der Verteilung der Aufgaben zwischen der Landesebene (die bei den Stadtstaaten die kommunale Ebene bereits einschließt) und den Kommunen wird im Folgenden durch das Einbeziehen der Gemeindedaten Rechnung getragen. Im Laufe der Zeit fanden zudem zahlreiche Ausgliederungen staatlicher Einheiten in Extrahaushalte statt. Diese werden aber am aktuellen Rand im Rahmen der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Kassenstatistik im öffentlichen Gesamthaushalt (Staat) einbezogen, sobald die hier relevanten Kriterien erfüllt sind. Damit sollten die staatlichen Personalausgaben für 2014 vollständig erfasst sein.¹⁾ Zu berücksichtigen bleibt gleichwohl, dass in unterschiedlichem Ausmaß Leistungen von der Privatwirtschaft zugekauft werden können, statt diese mit eigenem Personal zu erstellen. So werden beispielsweise Kindertageseinrichtungen mit länderweise abweichenden Anteilen in freier Trägerschaft geführt, wodurch gleiche Leistungen mit niedrigeren Personalausgaben (aber dafür höheren Zuschüssen an die Träger) erbracht werden können. Dies dürfte allerdings bei den für die Länder besonders gewichtigen Bereichen Bildung, innere Sicherheit und allgemeine öffentliche Verwaltung eine weniger starke Rolle spielen, sodass eine länderweise Gesamtbetrachtung durchaus seine Berechtigung hat.

Gemäß den Angaben für 2014 betragen die konsolidierten Personalausgaben (Landes- und Gemeindeebene) im Bundesgebiet insgesamt knapp 2 400 € je Person der Bevölkerung, wobei 77% der Aufwendungen auf das aktive Personal, 18½% auf die Versorgung²⁾ und 4½% auf die Beihilfe entfielen. Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen

wiesen mit etwa 3 000 € die höchsten Werte auf, gefolgt von Berlin, Hessen und dem Saarland, während die neuen Länder bis auf Sachsen etwas unter dem Durchschnitt lagen und Schleswig-Holstein diese Größe sogar um ein Zehntel unterschritt.³⁾ Allerdings werden Einsparungen bei überdurchschnittlichen Ausgaben beispielsweise in Bremen dadurch erschwert, dass die Mehrausgaben fast zur Hälfte im weniger flexiblen Versorgungsbereich anfallen. Daneben verzeichneten hier Hamburg und das Saarland besonders hohe Ausgaben, während die neuen Länder (selbst unter Einrechnung der Erstattungen für ehemalige Beschäftigte mit Ansprüchen gegenüber Sonder- oder Zusatzversorgungssystemen) im Mittel um ein Drittel niedrigere Werte als der Bundesdurchschnitt aufwiesen. Der Anteil der Personalausgaben in der hier verwendeten Abgrenzung an den Gesamtausgaben belief sich auf durchschnittlich 40%, womit die besondere Bedeutung der Personallasten bei einem Haushaltskonsolidierungsbedarf deutlich wird.

Unterschiede in den Personalausgaben sind insbesondere auf die Zahl der aktiv Beschäftigten und der Versorgungsbeziehenden sowie die unterschiedlichen Bezügenrelevanz zurückzuführen. Ein Vergleich des Personals im öffentlichen Dienst der einzelnen Länder wird dabei durch Unterschiede beim Ge-

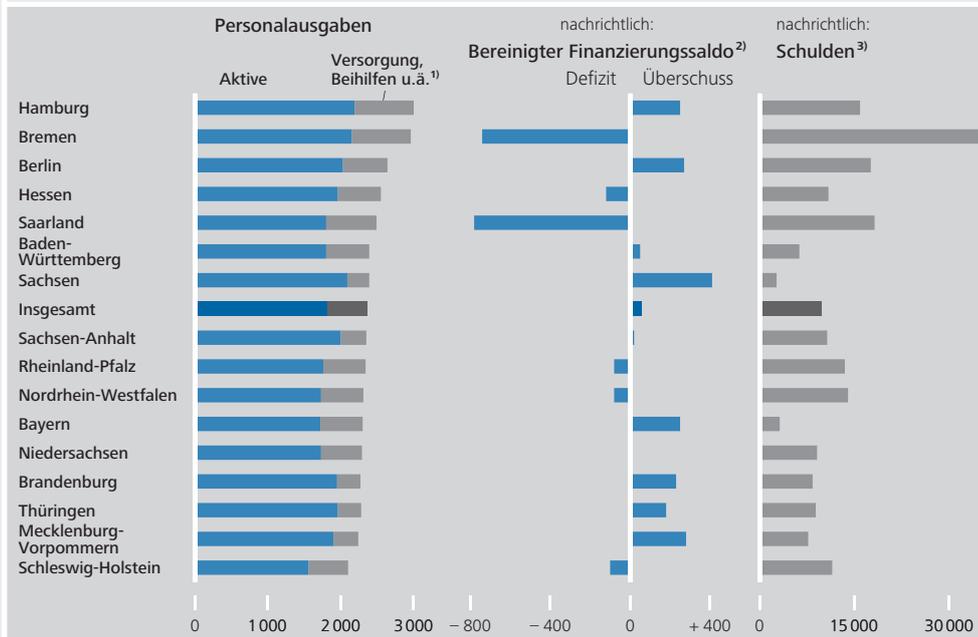
¹ Für die zurückliegenden Jahre sind die Angaben nicht vergleichbar, da sich der Berichtskreis der Kassenstatistik zwischen einzelnen Berichtsjahren geändert hat.

² Ergänzt um die Erstattungen der neuen Länder und Berlins für Rentenzahlungen an deren ehemalige Beschäftigte mit Ansprüchen gegenüber Sonder- oder Zusatzversorgungssystemen.

³ Die Bedeutung überdurchschnittlicher Personalausgaben lässt sich verdeutlichen, wenn die Entlastung, die bei durchschnittlichen Kosten zu erzielen wäre, mit der 2014 bestehenden „Konsolidierungslücke“ (um finanzielle Transaktionen und Konsolidierungshilfen bereinigtes Defizit) verglichen wird. Für Hessen wäre die Lücke etwa geschlossen, für Bremen immerhin zu vier Fünfteln.

Personalausgaben nach Ländern im Jahr 2014¹⁾

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Land und Gemeinden. **1** Versorgungsausgaben ergänzt um die Erstattungen der neuen Länder und Berlins für Rentenzahlungen an deren ehemalige Beschäftigte mit Ansprüchen gegenüber Sonder- oder Zusatzversorgungssystemen. **2** Bereinigt um finanzielle Transaktionen und Konsolidierungshilfen. **3** Kreditmarktschulden, Kassenkredite und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

Deutsche Bundesbank

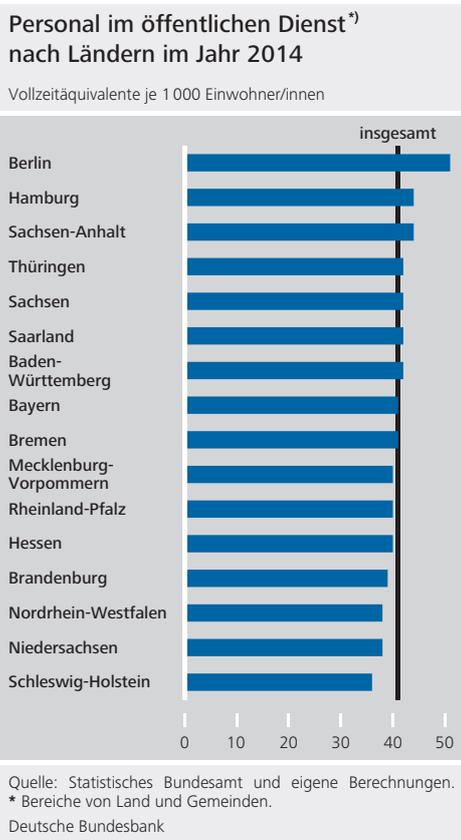
wicht der Teilzeitbeschäftigung⁴⁾ verzerrt, sodass zur Beurteilung des Arbeitseinsatzes eine Betrachtung der Vollzeitäquivalente (VZÄ) gemäß Personalstandstatistik sinnvoller erscheint.⁵⁾ Für den Landes- und Kommunalbereich zusammen weisen bei einem Gesamtwert im Bundesgebiet von 41 VZÄ je 1 000 Personen der Bevölkerung Berlin und mit deutlichem Abstand dahinter Hamburg und Sachsen-Anhalt die höchsten Personalstände aus (51 bzw. 44), Schleswig-Holstein umgekehrt den niedrigsten (36). Im Hinblick auf die Personalstruktur lässt sich feststellen, dass in den alten Ländern und insbesondere in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg der Anteil der verbeamteten Kräfte an den Beschäftigten über 40% beträgt, während in den neuen Ländern deutlich niedrigere Quoten verzeichnet werden (in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sogar nur ein Viertel).

Bei den Tarifbeschäftigten gibt es durch die im Wesentlichen bundeseinheitliche tarifver-

tragliche Regelung der Entgelte (mit Ausnahme der Landesbeschäftigten Hessens und Einschränkungen bezüglich Berlins) kaum Unterschiede zwischen den Ländern. Dagegen weichen die Besoldungsanpassungen und damit letztlich auch die Bezügniveaus der Landes- und Kommunalbeamtinnen und -beamten seit der Föderalismusreform 2006 spürbar voneinander ab. Die regulären wöchentlichen Dienstzeiten der verbeamteten Kräfte betragen zumeist 40 Wochenstunden, lediglich in Hessen (42 Stunden) sowie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und beim Bund (41 Stunden) liegen sie höher.

⁴ Bundesweit überzeichnen die Personalbestandszahlen das um Teilzeitbeschäftigung bereinigte Arbeitsvolumen um gut 15%. Die Spannweite reicht immerhin von 10% bis 11% in Berlin und den neuen Ländern bis zu gut 19% in Baden-Württemberg.

⁵ Der unterschiedliche Umfang der regulären Wochenarbeitszeiten in den einzelnen Ländern beeinträchtigt die Aussagekraft der VZÄs nur begrenzt.



Je nach Besoldungsgruppe liegen die (nicht um unterschiedliche reguläre wöchentliche Dienstzeiten bereinigten) Jahresbruttogehälter in Bayern und Berlin, den Ländern mit den höchsten beziehungsweise niedrigsten Werten, in 2015 um 10% bis 15% auseinander.⁶⁾ In Berlin wurden zuletzt angesichts der verbesserten Haushaltslage allerdings auch wieder stärkere Anpassungen vorgenommen, während in anderen Ländern gegenüber dem gemeinsamen Ländertarifvertrag gewisse Abschläge vorgesehen wurden. Deutlich über dem Länderdurchschnitt liegen die Besoldungsniveaus neben Bayern auch in Baden-Württemberg und Hessen, wo eine Berücksichtigung der deutlich höheren Regelarbeitszeit das Ergebnis allerdings bereits umkehren würde und für 2015 eine Nullrunde angekündigt wurde. Nach einer solchen Regelarbeitszeitkorrektur wäre ein durchgehend überdurchschnittliches Niveau auch in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen festzustellen. Unterdurchschnittliche Bezüge werden neben Berlin – teil-

weise mit Einschränkungen insbesondere bei niedrigen Besoldungsgruppen – vor allem in Brandenburg, Saarland, Rheinland-Pfalz sowie in Bremen gezahlt.⁷⁾

Rechtliche Grenzen einer Differenzierung der Beamtenbesoldung zwischen den Ländern sowie einer möglichen Abkopplung von anderen wichtigen Größen in diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung zur Richterbesoldung vom Mai 2015 gesteckt.⁸⁾ So wurden fünf Kriterien sowie diesbezüglich kritische Schwellenwerte festgelegt. Ein Verstoß gegen das Alimentationsprinzip setzt dabei in der Regel voraus, dass zumindest bei der Mehrzahl dieser Kriterien die Grenzwerte überschritten sind.⁹⁾ Alles in allem dürfte vor diesem Hintergrund bei einem Konsolidierungsbedarf im Regelfall aber noch Handlungsspielraum vorhanden sein.

Beim Vergleich der Besoldung in den einzelnen Bundesländern ist auch zu berücksichtigen, dass sich die regionalen Preisniveaus

6 Vgl.: DGB (2015), Besoldungsreport 2015, Stand März 2015. Ausgewiesen ist das Grundgehalt der Endstufe einschl. der allgemeinen Stellenzulage oder Strukturzulage sowie Sonderzahlungen, jedoch ohne den Familienzuschlag. Damals verabschiedete Anpassungen für 2015 sind dabei in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz berücksichtigt.

7 Zu berücksichtigen ist bei solchen Vergleichen freilich, dass länderweise auch unterschiedliche durchschnittliche Eingruppierungen bei vergleichbarer Tätigkeit bestehen können.

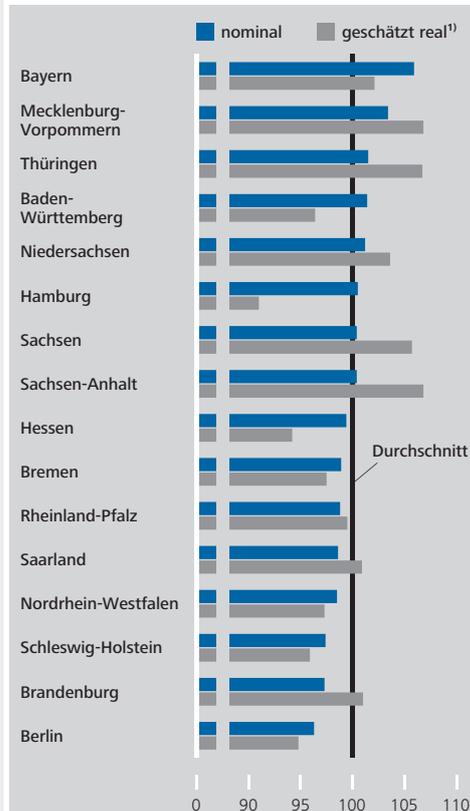
8 Vgl.: Pressemitteilung Nr. 27/2015 des Bundesverfassungsgerichts, Aktenzeichen 2 BvL 17/09 u. a., unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

9 Die Kriterien berücksichtigen die Besoldungsentwicklung in den letzten 15 Jahren in Relation zu den Tarifanpassungen im öffentlichen Dienst, zur Entwicklung der Nominallohne im betreffenden Gebiet und zum Anstieg der Verbraucherpreise. Soweit in dieser Zeit keine Unterschreitung des Indexwertes der Vergleichsgröße um 5% von dessen Endniveau eingetreten ist, liegt keine Schwellenwertüberschreitung vor. Über zehn Jahre hinweg soll zudem der Abstand zu anderen Besoldungsgruppen desselben Arbeitgebers um nicht mehr als 10% gesunken sein. Der Vergleich zu anderen Dienstherren in Deutschland gilt erst dann als auffällig, wenn der durchschnittliche Vergleichswert für den Bund oder die anderen Länder hinsichtlich des Jahresbruttogehalts um mehr als 10% unterschritten wird.

zum Teil erheblich unterscheiden. So stellt sich die Rangfolge der Besoldungsniveaus der Länder anders dar, wenn solche Differenzen einbezogen werden.¹⁰ Demnach fallen die grob angenäherten realen Bezüge in den neuen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen am höchsten aus und am niedrigsten in Hamburg, gefolgt von Berlin. Das Bundesverfassungsgericht hatte zwar in einem Urteil aus dem Jahr 2007 vor dem Hintergrund der damaligen Verhältnisse eine Verpflichtung zur Gewährung von Ballungsraumzulagen zum Ausgleich dort höherer Lebenshaltungskosten abgelehnt und auf die besondere Attraktivität des Lebens in solchen Zentren verwiesen.¹¹ Allerdings heißt dies nicht, dass Unterschiede in der Besoldung nicht möglich wären. Vielmehr könnten diese gerade bei regionalen Preisunterschieden naheliegender sein. Angesichts der zunehmenden Divergenz insbesondere der Wohnkosten zwischen ländlichen Gebieten und Metropolen erscheint es durchaus erwägenswert, gewisse nominale Unterschiede vorzusehen und sich damit letztlich wohl auch den relevanten regionalen Entwicklungen der Entgelt-niveaus in der privaten Wirtschaft anzunähern – selbst wenn hierzu keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht. Im Hinblick auf die Anforderungen zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 dürften insbesondere in den meisten neuen Ländern angesichts der wegfallenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen noch beträchtliche Anstrengungen zur Ausgabenbegrenzung nötig sein.¹² Aufgrund der Kaufkraftunterschiede erscheint dabei die Höhe der Bezüge des verbeamteten Personals ebenso wie bei den Tarifbeschäftigten als durchaus naheliegender Ansatzpunkt.

Jahresbruttobesoldung nach Ländern im Jahr 2015^{*)}

in % des Durchschnitts



Quellen: DGB, Besoldungsreport 2015, Stand März 2015. Für den regionalen Preisindex: J. Zimmer (2016), a.a.O., sowie eigene Berechnungen. * Land und Gemeinden. Grundgehalt Endstufe A13, einschl. allgemeiner Stellenzulage/Strukturzulage und Sonderzahlungen, bezogen auf eine 40-Stunden-Woche. 1 Näherungsweise preisbereinigt mit einem länderspezifischen Verbraucherpreisindex basierend auf dem zuletzt verfügbaren Datenstand (2008).

Deutsche Bundesbank

¹⁰ Vgl.: J. Zimmer (2016), The German Fiscal Equalisation System: Taking Account of Differences in Governmental Purchasing Powers, Mimeo, basierend auf Daten aus R. Kawka, S. Beißwenger, G. Costa, H. Kemmerling, S. Müller, T. Pütz, H. Schmidt, S. Schmidt und M. Trimborn (2009), Regionaler Preisindex, Berichte, Band 30, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Neuere Preisindizes nach 2008 liegen nicht vor. Da diese Angaben disaggregiert für einzelne Kommunen erhoben waren, wurden in der Studie die länderspezifischen Preisindizes als bevölkerungsgewichtete mittlere Preisindizes der Kommunen berechnet und in Relation zum Ländermittelwert gesetzt.

¹¹ Vgl.: Pressemitteilung Nr. 25/2007 des Bundesverfassungsgerichts, Aktenzeichen 2 BvR 556/04, unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

¹² Vgl.: Zweite Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrats vom 8. Dezember 2014 sowie die Hintergrundinformation dazu, veröffentlicht als: I. Deubel, J. Hamker, D. Rumpf und D. Stegarescu, Schuldenbremse 2020: große Unterschiede beim Konsolidierungsbedarf der Länder, Wirtschaftsdienst, März 2015, S. 200–207.

Anpassungen mit jahresdurchschnittlich 2½% wieder etwas stärker an. Die niedrigeren Anhebungen insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind im Zusammenhang mit den dann auch stärkeren Haushaltsanspannungen zu sehen. In den letzten Jahren enthielten die Anpassungen im öffentlichen Dienst teilweise absolute Anhebungsbeträge (in Euro) für alle Entgelt- und Besoldungsgruppen, und es kam auch zu verzögerten Anpassungen bei höheren Besoldungsgruppen. Im Ergebnis hat sich damit die Spreizung der Bezüge verringert.

... bei per saldo etwas höheren Sozialbeitragsätzen

Neben den Bruttoverdiensten sind für die Entwicklung der Aufwendungen für die Tarifbeschäftigten auch die Beitragssätze zur Sozialversicherung von Bedeutung, da die Arbeitgeberbeiträge bei der Ermittlung des Arbeitnehmerentgelts auf die Lohnsumme aufgeschlagen werden. Bis 1998 kam es zu einem diesbezüglichen Beitragssatzanstieg um gut 2½ Prozentpunkte, zu dem allein die 1995 gegründete soziale Pflegeversicherung etwa ein Drittel beitrug. Seit 1998 wurden die Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt – zunächst nicht zuletzt mittels Ausweitung der aus Steuermitteln finanzierten Bundeszuschüsse. Weiter wachsende Arbeitgeberbelastungen entstanden dagegen bei der gesetzlichen Krankenversicherung, obwohl hier 2005 ein von den Beschäftigten allein zu zahlender Zusatzbeitragssatz von 0,9% eingeführt worden war. Vor allem die Entlastung aus sinkenden Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bewirkte aber letztlich, dass gegenüber 1998 in der Summe ein Rückgang der Sätze der Arbeitgeberbeiträge von per saldo fast 2 Prozentpunkten zu Buche steht. Alles in allem war damit der direkte Einfluss von Sozialbeitragsänderungen auf die Entwicklung der Personalausgaben seit der Wiedervereinigung eng begrenzt. Darüber hinaus schlugen aber auch noch die Beiträge und Umlagen zur Zusatzversorgung für die Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst zu Buche, die zwar insgesamt spürbar gestiegen sind, für die aber bisher keine hinreichend differenzierten Angaben veröffentlicht sind.¹³⁾ Die unterstellten Sozialbeiträge für das verbeamtete Personal erhöhten die Wachstums-

rate des gesamten staatlichen Arbeitnehmerentgelts seit 1991 um jahresdurchschnittlich knapp ¼ Prozentpunkt.¹⁴⁾

Entwicklung des Personalbestandes

Das staatliche Personal nahm nach der Wiedervereinigung bis 2013 per saldo um 13½% (jahresdurchschnittlich gut ½%) von gut 5 Millionen Bediensteten auf zuletzt 4½ Millionen Bedienstete ab (vgl. Schaubild auf S. 45 und Tabelle auf S. 46). Der Personalrückgang fällt noch spürbar stärker aus, wenn die zunehmende Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst berücksichtigt wird, die sich zuletzt auf fast ein Drittel belaufen hat.¹⁵⁾ Die Gesamtent-

Insgesamt spürbarer Rückgang beim Personalbestand des Staates

13 Für die Jahre 2002 bis 2014 mussten der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) angeschlossene Arbeitgeber im Tarifverband West 6,45% des maßgeblichen Entgelts als Umlage abführen, im Tarifverband Ost waren es zuletzt hingegen 1%, zuzüglich der hier erhobenen Beiträge von 2% im Kapitaldeckungsverfahren. Außerdem war die Erhebung von Sanierungsumlagen vereinbart worden. Im Tarifverband West betragen sie – bei einer deutlichen Differenzierung zwischen den Arbeitgebern – im Mittel 2% (bezogen auf eine aus 2001 fortgeschriebene Entgeltbezugsgröße), im Tarifverband Ost 1%. Die VBL zählt in den VGR nicht zum Staatssektor und ist nicht an die dort geltenden finanzstatistischen Datenlieferungsverpflichtungen gebunden. Mehr Transparenz wäre hier wünschenswert. Grundsätzlich dürfte zwar mit den im letzten Jahrzehnt hier vollzogenen Reformen eine drohende gravierende Zusatzbelastung der staatlichen Haushalte abgewendet worden sein. Allerdings implizieren auch die nun geltenden Regelungen noch beträchtliche Belastungsanstiege für die Arbeitgeber.

14 Die in den letzten Jahren vielfach eingerichteten kapitalgedeckten Pensionsfonds, die prinzipiell aus versicherungsmathematisch bestimmten Beiträgen während der aktiven Phase des verbeamteten Personals zu speisen sind, schlagen sich hier nicht nieder. Die Zuführungen an sie werden als Vorgänge zwischen Kern- und Extrahaushalten des Staatssektors konsolidiert.

15 Den Angaben zur Gesamtentwicklung seit 1991 liegt die Abgrenzung des Staatssektors aus den VGR zugrunde. Im Vergleich dazu liefert die Personalstandstatistik für den öffentlichen Dienst (zu dem neben den Kernhaushalten insbesondere Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform – wie noch immer zahlreiche Krankenhäuser – zählen, der damit aber nicht genau dem Staatssektor der VGR entspricht) detailliertere Angaben, die in dieser Form jedoch erst ab dem Berichtsjahr 2000 verfügbar sind. Gemäß dieser Statistik entsprachen zur Jahresmitte 2014 die 4,6 Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst 4 Millionen Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Bei dieser Größe werden in Teilzeit beschäftigte Kräfte nur mit der Relation ihrer vereinbarten zu der regulären vollen Arbeitszeit eingerechnet. Gegenüber dem Berichtsjahr 2000 betrug der Bestandsrückgang bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst 4½%, bei den VZÄ aber 7½%.

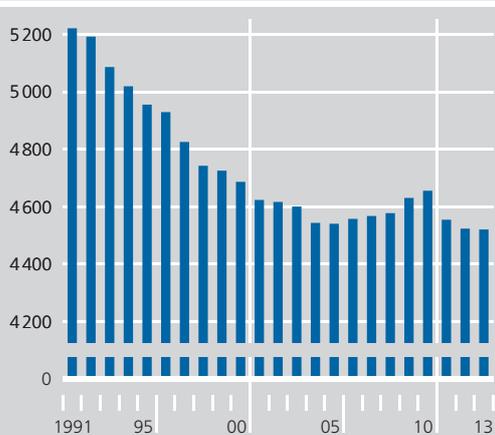
wicklung im Staatssektor ging zu einem guten Teil auf die Verringerung relativ hoher Personalbestände in den neuen Ländern, aber auch auf die Verkleinerung der Bundeswehr zurück.¹⁶⁾ Seit dem Jahr 2005 kam es allerdings zu einer Stabilisierung, und es war bereinigt um die Effekte der Aussetzung der Wehrpflicht 2011 wieder ein gewisser Personalaufbau festzustellen. Diese Trendwende ist zum einen auf zusätzliche Stellen in den Aufgabenbereichen Hochschul- und Schulbildung sowie Kindertagesbetreuung seit 2007 zurückzuführen.¹⁷⁾ Zum anderen schwächten sich auch Abbauprozesse in den neuen Ländern und in anderen Bereichen allmählich ab.

*Strukturverschiebungen:
 Anteil verbeamteter
 Kräfte leicht
 gestiegen
 sowie ...*

Veränderungen in der Struktur der Beschäftigung können auch die durchschnittlichen Bezüge beeinflussen.¹⁸⁾ So mögen sich in den staatlichen Haushalten beim Einsatz von Beamtinnen und Beamten zunächst gegenüber vergleichbar eingruppierten Tarifbeschäftigten Entlastungen ergeben, da sich keine Sozialbeiträge auf den Finanzierungssaldo auswirken und die Beihilfeaufwendungen für aktives Personal relativ gering ausfallen. Spätestens langfristig schlagen jedoch Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen zu Buche.¹⁹⁾ Bei den Tarifbeschäftigten sind dagegen Beiträge zur Sozialversicherung und zur Zusatzversorgung zu entrichten. Die Renten und Gesundheitsleistungen werden dann von diesen Einheiten gezahlt. Gegenwärtig stellt das verbeamtete Personal (einschl. der hier eingerechneten Richterinnen und Richter sowie der Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten) knapp 40% der Kräfte im öffentlichen Dienst (1,8 Millionen Personen). Über zwei Drittel des Bundes- und über die Hälfte des Landespersonals befindet sich in einem Beamtenverhältnis, wobei bei den Ländern die Lehrkräfte an Schulen und der Polizeidienst von besonderer Bedeutung sind. Die Anteile am Gesamtpersonal fallen in den neuen Ländern und Berlin (insg. 37%) weiter deutlich niedriger aus als in Westdeutschland (59%). Bei den Gemeinden und den Sozialversicherungen dominieren dagegen die Tarifbeschäftigten mit etwa neun Zehnteln (vgl. Schaubild auf S. 47). Im Zeitver-

Personalbestand des Staates

Tsd. Beschäftigte



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4 (VGR).
 Deutsche Bundesbank

lauf hat sich der Anteil des verbeamteten Personals im öffentlichen Dienst etwas erhöht, da dem Rückgang bei der Tarifbeschäftigtenzahl – trotz Verringerungen etwa bei der Bundeswehr – ein leichter Anstieg der Zahl verbeamteter Kräfte insgesamt gegenüberstand.

Die Verschiebungen zwischen den Laufbahngruppen im öffentlichen Dienst führten für sich genommen zu einem Anstieg der Bezüge. Insbesondere die Anteile der Gruppen des höheren und gehobenen Dienstes am Gesamtpersonal

*... wachsendes
 Gewicht des
 höheren und
 gehobenen
 Dienstes sowie
 steigendes Durch-
 schnittsalter*

16 Diese schlägt sich in den VGR-Angaben – anders als in der Personalstandstatistik – weitaus stärker nieder, da neben den Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten auch Wehrpflichtige einbezogen werden.

17 Der hier zugrunde liegende Personalbestand aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (deren Angaben an den Berichtskreis der Finanzstatistik für das jeweilige Berichtsjahr anknüpfen) dürfte die letztlich personalbezogenen Ausgaben unterzeichnen, da in den Bereichen Kinderbetreuung, Schulen und Hochschulen zunehmend Einrichtungen in privater oder freier Trägerschaft Aufgaben übernehmen. Staatliche Zuschüsse decken letztlich den Großteil ihrer Personalkosten ab.

18 Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung wird hier nicht berücksichtigt. Sie senkt zwar formal die Durchschnittsbezüge, wirkt aber eigentlich über die Verringerung des Personals in Vollzeitäquivalenten.

19 Bei Anrechnung von adäquaten Zahlungen an Pensionsfonds auf die Ausschöpfung der Haushaltsspielräume wird dieser Effekt umgehend sichtbar. Das Land Hessen setzt in diesem Sinne etwa bei der Berechnung von Kostensätzen für Einsatzstunden verbeamteten Personals zur Abbildung der dem Land entstehenden vollständigen Kosten deutlich höhere Beträge an als bei vergleichbar eingruppierten Tarifbeschäftigten. Vgl.: Staatsanzeiger für das Land Hessen, 21/2015, S. 574 ff.

Personal im öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsverhältnis ¹⁾

Position	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung
	Beschäftigte in 1 000 ¹⁾							in % p.a.
Bund ²⁾	524	510	485	481	472	464	458	- 1,0
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	196	183	160	155	151	148	146	- 2,1
Beamtinnen/Beamte	328	327	326	326	321	316	312	- 0,3
Länder	2391	2298	2318	2337	2347	2354	2357	- 0,1
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	1136	1021	1035	1043	1047	1060	1077	- 0,4
Beamtinnen/Beamte	1255	1277	1283	1294	1299	1294	1280	0,1
Gemeinden ³⁾	1572	1373	1355	1367	1386	1406	1428	- 0,7
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	1393	1189	1169	1181	1200	1220	1242	- 0,8
Beamtinnen/Beamte	179	184	186	186	186	186	186	0,3
Sozialversicherungen	349	367	383	374	371	371	371	0,5
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	307	327	347	338	336	337	338	0,7
Beamtinnen/Beamte	41	41	36	36	35	34	33	- 1,6
Gesamt	4835	4548	4541	4559	4575	4595	4614	- 0,3
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	3033	2720	2711	2717	2734	2765	2803	- 0,6
Beamtinnen/Beamte	1803	1829	1830	1842	1841	1830	1811	0,0
	Vollzeitäquivalente in 1 000							
Bund	506	482	460	457	450	443	439	- 1,0
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	183	163	142	138	136	134	133	- 2,2
Beamtinnen/Beamte	324	319	318	319	314	309	306	- 0,4
Länder	2170	2015	2007	2032	2046	2062	2069	- 0,3
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	994	853	847	860	868	887	902	- 0,7
Beamtinnen/Beamte	1176	1162	1160	1172	1179	1176	1167	- 0,1
Gemeinden	1371	1160	1132	1146	1167	1189	1212	- 0,9
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	1201	990	963	977	997	1019	1042	- 1,0
Beamtinnen/Beamte	170	170	170	170	170	170	170	0,0
Sozialversicherungen	319	324	334	327	325	326	328	0,2
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	280	288	303	296	294	296	298	0,5
Beamtinnen/Beamte	39	37	31	32	31	30	29	- 2,0
Gesamt	4366	3982	3934	3963	3988	4021	4048	- 0,5
Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer	2657	2293	2254	2270	2296	2336	2376	- 0,8
Beamtinnen/Beamte	1709	1688	1680	1692	1693	1685	1673	- 0,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Personal des öffentlichen Dienstes; eigene Berechnungen. * Mittelbarer und unmittelbarer öffentlicher Dienst: Kernhaushalte, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Stichtag 30. Juni. 1 Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer: Angestellte und Arbeiterinnen/Arbeiter; Beamtinnen/Beamte: einschl. Richterinnen/Richter und Berufs- und Zeitsoldatinnen/-soldaten. 2 Ohne Bundeseisenbahnvermögen. 3 Einschl. Zweckverbände (ab 2011 geschätzt).

Deutsche Bundesbank

legten spürbar zu, während es bei den Entgelt- und Besoldungsgruppen mit niedrigeren Bezügen zu gegenläufigen Entwicklungen kam (vgl. Schaubild auf S. 48).²⁰⁾ Das Durchschnittsalter ist insgesamt spürbar gestiegen.²¹⁾ Dabei spielte auch der Rückgang frühzeitiger Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit eine Rolle. Infolge der über die Abstufungen nach Dienstalter positiv mit dem Durchschnittsalter zusammenhängenden Bezügeniveaus dürfte dies für sich genommen ebenfalls höhere Ausgaben für aktives Personal zur Folge gehabt haben.

20 Nach der Föderalismusreform 2006 haben einige Länder die Laufbahngruppen geändert, sodass die Entwicklung nur bis 2010 nachzuzeichnen ist. Im Bundesbereich ist die skizzierte Tendenz auch danach noch statistisch zu belegen. Der starke Rückgang bei den sonstigen Beschäftigungsverhältnissen ist darauf zurückzuführen, dass die im Jahr 2000 hier zugeordneten Arbeiterinnen und Arbeiter 2010 den konkreten Laufbahngruppen (überwiegend dem einfachen Dienst) zugeschrieben sind.

21 Im Jahr 2000 betrug das Durchschnittsalter 42,3 Jahre (Vgl.: A. Altis und S. Koufen (2011), Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, November 2011, S. 1114.). 2014 wurde gemäß der Personalstandstatistik ein Wert von 44,6 Jahren erreicht.

Finanzielle Belastungen durch Versorgungsausgaben

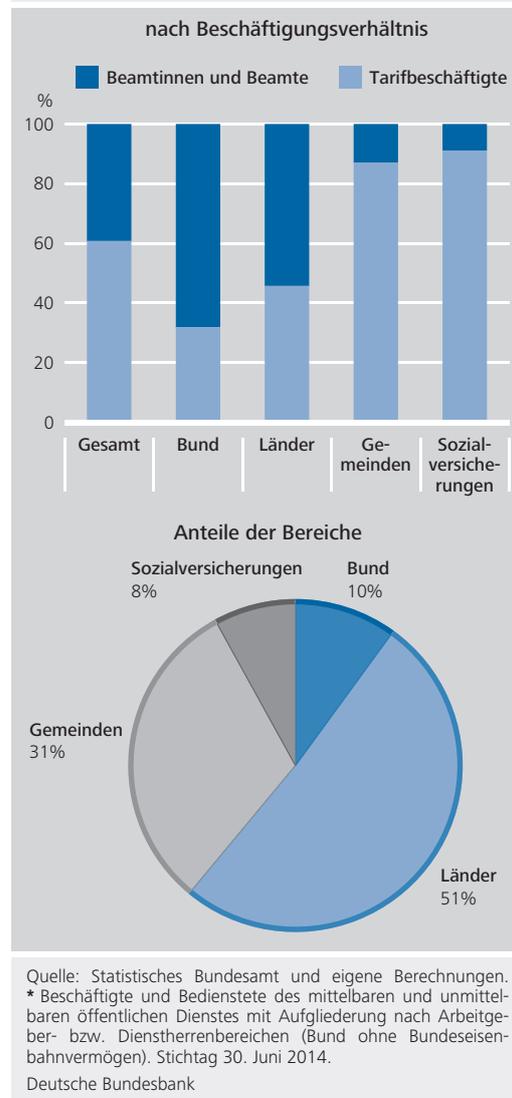
Bestimmungsfaktoren der Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben haben die Staatsfinanzen in den vergangenen Jahren zunehmend belastet. Seit 1991 wuchsen sie mit jahresdurchschnittlich 5% doppelt so stark wie die Gesamtausgaben und beliefen sich zuletzt auf 2% des BIP in der VGR-Abgrenzung. Die Versorgungsausgaben hängen von der Zahl der Personen mit Leistungsansprüchen sowie der Höhe der durchschnittlichen Versorgungsbezüge (einschl. Beihilfeleistungen) ab. Erstere wird insbesondere vom vorangegangenen Bestand und der Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten bestimmt. Darüber hinaus spielen die Lebenserwartung, die Einstellungs- und Verbeamtungspraxis und Veränderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen etwa bezüglich Regelaltersgrenze oder wegen daraus resultierender Verhaltensanpassungen auch bezüglich Abschlägen bei früherem Eintritt in die Versorgungsphase eine wichtige Rolle. Für die durchschnittlichen Versorgungsbezüge sind die gesetzlich geregelte Relation von Versorgungsleistung je Dienstjahr zum letzten ruhegehaltfähigen Einkommen, die dabei einzurechnenden Dienstzeiten, die Laufbahn- und Besoldungsstruktur des zuvor aktiven Personals und das Ausmaß der künftigen Bezügeanpassungen relevant.

Gesetzliche Anpassungen dämpfen Anstieg der Versorgungsausgaben

In den vergangenen Jahren wurden vor dem Hintergrund absehbarer Lastverschärfungen verschiedene bundesgesetzliche Anpassungen zur Dämpfung der Versorgungsausgaben beschlossen, mit denen insbesondere die Leistungseinschränkungen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Versorgungsberechtigten übertragen werden sollten.²²⁾ So wurde unter anderem die Hinterbliebenenversorgung (insb. das Witwen- und Witwergeld) gekürzt.²³⁾ Das maximale Versorgungsniveau wurde in Anlehnung an die „Riester-Treppe“ ab 2003 in acht Stufen schrittweise um insgesamt 3¼ Prozentpunkte abgesenkt.²⁴⁾ Zudem wurden – zuvor bereits für andere Gründe des vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand übliche – Ab-

Personal im öffentlichen Dienst im Jahr 2014*)



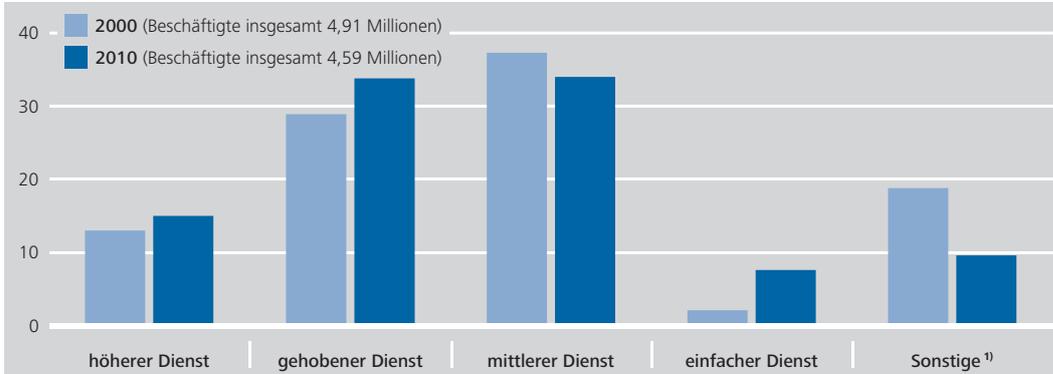
22 Seit der Föderalismusreform 2006 können die einzelnen Länder auch ihre Beamtenversorgung eigenständig regeln. Viele Landesgesetze lehnen sich aber noch immer eng an die Regelungen des Bundes an.

23 Bei der Hinterbliebenenversorgung bestehen nach dem Auslaufen der Übergangsregelungen gemäß dem Versorgungsänderungsgesetz von 2001 folgende Ansprüche: Witwen- bzw. Witwergeld 55%, Waisengeld für Vollwaisen 20% und für Halbwaisen 12% des Ruhegehalts.

24 Die Versorgungszahlung ergibt sich gemäß dem über die Dienstzeit insg. erreichten Ruhegehaltssatz aus den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen. Seit 2011 beträgt der Ruhegehaltssatz für jedes Jahr Dienstzeit beim Bund 1,79375% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (zuvor 1,875%), und der Höchstruhegehaltssatz von 71,75% (zuvor 75%) wird weiter nach 40 Jahren Dienstzeit erreicht. Bis Anfang der neunziger Jahre gab es höhere Faktoren für die Anfangsjahre, und das Maximalniveau von 75% wurde bereits nach 35 Jahren erreicht.

Personal im öffentlichen Dienst¹⁾ nach Laufbahngruppen

in %



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Einschl. Bundeseisenbahnvermögen. ¹ Nicht zuordenbare Beschäftigte und Personen in Ausbildung. In 2000 einschl. Arbeiterinnen und Arbeiter (0,7 Millionen). Dienstordnungsangestellte im mittelbaren öffentlichen Dienst waren im Jahr 2000 (0,03 Millionen) den Laufbahngruppen zugeordnet, im Jahr 2010 (0,02 Millionen) hingegen unter „Sonstige“ ausgewiesen.

Deutsche Bundesbank

schläge von bis zu 10,8% auch bei Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit eingeführt. Wiederum parallel zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre bis 2029 steigt für Bundesbeamtinnen und -beamte die Regelaltersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand seit 2012 jährlich um zunächst einen Monat. Gleichzeitig wurden die berücksichtigten Zeiten für ein Hochschulstudium verringert.²⁵⁾ Im Ergebnis lag der durchschnittliche Ruhegehaltsatz im Jahr 2013 bei 67,2%, nach 72,8% in 1994.²⁶⁾ Darüber hinaus wirkten noch die 1998 für Bund und Länder einheitlich beschlossenen Versorgungsrücklagen (vgl. dazu die Erläuterungen auf S. 49 ff.) dämpfend auf die Versorgungsausgaben. So erfolgte im Frühjahr 2015 die bereits neunte gleichmäßige Anpassungskürzung um 0,2 Prozentpunkte bei den Bezügen von Bundesbeamtinnen und -beamten im aktiven Dienst sowie im Ruhestand.

Insgesamt starke Zunahme der Versorgungsbeziehenden im öffentlichen Dienst ...

Die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im öffentlichen Dienst spiegelt einerseits eine höhere Lebenserwartung und eine stärkere Besetzung der pensionsnahen Jahrgänge wider. Andererseits spielten auch die gesetzlichen Änderungen eine Rolle, die den Pensionszugang tendenziell erschweren. Insgesamt ist die Fallzahl seit 1993 um ein Viertel auf gut 1½ Millionen im Jahr

2014 gestiegen (jahresdurchschnittlich gut 1%).²⁷⁾

Die Entwicklung im Bundesbereich ist stark durch die Post und Bahn und deren Nachfolgeunternehmen geprägt. So gehören von den zuletzt 640 000 Versorgungsempfängerinnen und -empfängern des Bundes noch gut zwei Drittel dieser Gruppe an. Dabei stieg die Gesamtzahl in den neunziger Jahren im Zuge umfangreicher Vorruhestandsregelungen und auch aufgrund von Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit zunächst stark an. Mittlerweile ist der Bestand aus dem Bereich der Bahn aber wieder spürbar gesunken. Auch ging die Zahl der vom Bund finanzierten Versorgungsfälle aus Beschäftigungsverhältnissen vor Gründung der

... bei rückläufiger Entwicklung auf Bundesebene ...

²⁵ Diese Regelung sollte ebenfalls eine wirkungsgleiche Übertragung von Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung darstellen, bei der etwa die Anrechnung von Studienzeiten sogar vollständig gestrichen wurde. Die Länder folgten hier nicht einheitlich.

²⁶ Vgl.: A. Altis und S. Koufen (2014), Ist die Beamtenversorgung langfristig noch finanzierbar?, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, März 2014, S. 181–193.

²⁷ Dabei stieg der Anteil der Fälle von Ruhegehalt von 56% auf 75%, während der von Hinterbliebenenbezügen entsprechend zurückfiel. Die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger von Bahn und Post sind in der hier zugrunde gelegten detaillierten Versorgungsempfängerstatistik (im Gegensatz zum Ausgabenausweis der VGR) durchgehend enthalten. Eine schrittweise Zurechnung wie in den VGR hätte insgesamt zu einer annähernden Verdopplung der Fallzahl seit 1993 geführt.

Versorgungsrücklagen zur Finanzierung künftiger Pensionen

In den neunziger Jahren nahm das Bewusstsein für die stark steigenden Lasten aus der staatlichen Alterssicherung sowohl durch die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung als auch über Pensionszahlungen der Gebietskörperschaften deutlich zu. Die Finanzierung der Pensionen erfolgt letztlich auch im Umlageverfahren: die in der Vergangenheit entstandenen Pensionsverpflichtungen werden aus den aktuellen Haushalten bedient, während die Pensionen der derzeit aktiven Beamten und Beamtinnen künftige Budgets belasten. Daraus ergibt sich ein Belastungsanstieg, wenn beispielsweise eine Personalaufstockung zeitverzögert eine spürbare Zunahme der zu Versorgenden nach sich zieht oder angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung (und auch einer sinkenden Zahl der Steuerpflichtigen) die relativen Pensionslasten zunehmen. Weil insbesondere die Länder ihr Personal in den siebziger Jahren deutlich aufstockten, tritt hier inzwischen ein kräftiger Lastenanstieg ein.

Vor diesem Hintergrund wurden seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre Versorgungsrücklagen und -fonds geschaffen. Während einerseits die Rücklagen allgemein zur Abfederung von vorübergehenden Belastungsspitzen gedacht sind, sollen andererseits die Fonds grundsätzlich alle Versorgungsleistungen für (ab der Fondsgründung) neu verbeamtetes Personal versicherungähnlich finanzieren. Die Einrichtungen sollen über Zuweisungen aus den Kernhaushalten befüllt und die angelegten Mittel später zu deren Entlastung eingesetzt werden. Dabei knüpfen die Einzahlungen zu meist an die Entgelte der aktiv Beschäftigten an. Im Hinblick auf eine angemessene Lastverteilung über die Zeit wäre es grundsätzlich sachgerecht, wenn diejenigen, die von den Leistungen der Beamtinnen und Beamten profitieren, auch bereits die damit verbundenen Alterslasten (etwa über ent-

sprechend höhere Steuerzahlungen oder Gebühren) finanzieren. Bei dem angestrebten Wechsel auf ein kapitalgedecktes System ist allerdings stets die Doppelbelastung der Umstellungsgeneration zu berücksichtigen, die sowohl Aufwendungen für das ehemalige als auch (zumindest teilweise) das aktuelle verbeamtete Personal tragen muss. Dies ist jedoch die Voraussetzung für eine Entlastung künftiger staatlicher Haushalte. Werden die Rücklagen dagegen durch eine entsprechend höhere Kreditaufnahme (unter Inkaufnahme damit verbundener zusätzlicher Zinslasten) aufgebaut, werden keine finanziellen Belastungen verschoben, sondern nur ihre formale Ausgestaltung geändert.¹⁾

Konkret wurden im Jahr 1998 zur Abmilderung der damals erwarteten künftigen Belastungsspitzen einheitliche Versorgungsrücklagen für den Bund und alle Länder beschlossen. Diese sollten im Zeitraum 1999 bis 2013 befüllt werden. So sollten die grundsätzlich jährlich vorgesehenen Besoldungserhöhungen um jeweils 0,2 Prozentpunkte gemindert werden und Einlagen in Höhe der kumulierten Minderanpassungen erfolgen.

¹ Im Rahmen der nationalen Haushaltsregeln, die an der Kreditaufnahme anknüpfen, erscheint es wohl prinzipiell möglich, mit Rücklagenbildung Haushalte zu belasten und künftig durch deren Auflösung zu entlasten. Die europäischen Haushaltsregeln knüpfen dagegen direkt an das Konzept der VGR an. Hier beeinflusst weder eine Rücklagenbildung noch eine Rücklagenentnahme das im Zentrum der Regel stehende strukturelle gesamtstaatliche Defizit, da auch die Rücklagen im Staatssektor erfasst werden (und die Zahlungen zwischen Kernhaushalten und Rücklagen konsolidiert werden). Dies würde sich anders darstellen, wenn die Versorgungsansprüche der Beamtinnen und Beamten gegenüber dem Dienstherrn etwa durch Beitragszahlungen an ein Versicherungsunternehmen später außerhalb des Staatssektors wirksam würden – soweit dies mit dem Alimentationsprinzip vereinbar ist.

Der Bund beschloss nach zwischenzeitlichen Minderzuführungen²⁾ und vor dem Hintergrund einer gestiegenen Lebenserwartung der Versorgungsbeziehenden eine Verlängerung der Aufbauphase bis einschließlich 2017. Insgesamt verzeichnete die Rücklage des Bundes Ende 2014 einen Bestand von 8½ Mrd €. Auf der Gegenseite fiel das Entgeltniveau der Bundesbeamtinnen und -beamten nach der Anpassung zum März 2015 seit 1999 um insgesamt 1,8% niedriger aus als ohne die Kürzungen zur Rücklagenauffüllung. Durch die kumulierte Absenkung ergibt sich neben der Verminderung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge der Aktiven auch eine (über die zwischenzeitliche Absenkung der Ruhegehaltssätze hinausgehende) dauerhafte Kürzung des Umfangs der Versorgungsansprüche.³⁾ Die Versorgungsrücklage des Bundes soll nun ab 2018 über 15 Jahre eingesetzt werden, um den Bundeshaushalt zu entlasten. Die jährlichen Entnahmen könnten sich somit auf gut ½ Mrd € belaufen. Im Verhältnis zu den in der Finanzplanung vom Sommer 2015 für 2018 erwarteten kassenmäßigen Versorgungsausgaben von insgesamt gut 21 Mrd € bliebe die Entlastung somit auf deutlich weniger als 5% pro Jahr begrenzt.

Daneben hat der Bund 2007 ein zusätzliches Sondervermögen „Versorgungsfonds“ geschaffen. Damit soll für neu verbeamtete Kräfte grundsätzlich eine Umstellung auf eine Art kapitalgedecktes Versorgungssystem erfolgen. Der Fonds erhält seit seiner Gründung versicherungsmathematisch kalkulierte Zuweisungen zur dauerhaften Finanzierung aller für dieses Personal ab 2020 anfallenden Versorgungsausgaben.⁴⁾ Er verfügte Ende 2014 über einen Mittelbestand von gut 1½ Mrd €. Die Zuführungen beliefen sich 2014 auf knapp ½ Mrd €.

Insgesamt steht damit derzeit beim Bund ein Vorsorgebestand von 10½ Mrd € zu Buche. Ausweislich der Vermögensrechnung des Bundes wären für eine vollständige Deckung der Versorgungs- und Beihilfe-

ansprüche Rückstellungen in einer Größenordnung von 530 Mrd € zu veranschlagen. Die im letzten Jahr geleisteten Zuführungen an die beiden Vorsorgeeinrichtungen haben dabei etwa die Hälfte der durch aktive Dienstzeit neu entstandenen Verpflichtungen von 3 Mrd € abgedeckt und flossen überwiegend in die Versorgungsrücklage. Darüber hinaus sind die künftigen Verpflichtungen um eine Größenordnung von 25 Mrd € höher bewertet worden, weil angesichts des niedrigen Zinsniveaus ein um 0,35 Prozentpunkte niedrigerer Diskontierungsfaktor (von gut 3%) zugrunde gelegt wurde. Damit wird die große Bedeutung der Diskontierungssätze bei einem langen Zeithorizont deutlich.

Die Länder können seit der Föderalismusreform 2006 individuell über die Fortführung ihrer Versorgungsrücklagen entscheiden. Zunächst wurde allgemein das per Bundesgesetz etablierte System fortgeführt. Angesichts von Haushaltsanspannungen im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 wurden dann erste Korrekturen eingeleitet. So stellte zum Ende des letzten Jahrzehnts Niedersachsen zur Begrenzung seiner Nettokreditaufnahme die Zuführungen ein. In den letzten Jahren waren hier in den Haushaltsplänen sogar schon Entnahmen veranschlagt, von deren Umsetzung dann aber angesichts einer günstiger als geplan-

2 Zur Kürzung des maximalen Ruhegehaltssatzes (Ruhegehalt in Relation zu den ruhegehaltfähigen Bezügen) wurden acht Versorgungsanpassungen zwischen 2003 und 2011 um ½ Prozentpunkt gedämpft. Die Hälfte der Minderanpassungsbeträge floss in die Rücklagen. Die oben genannten allgemeinen Anpassungsabschläge und die daraus ursprünglich vorgesehenen weiteren Anhebungen der Rücklagenzuführungen wurden in dieser Zeit ausgesetzt.

3 Diese Maßnahme war parallel zu Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen, die allerdings nach dem Wechsel der Bundesregierung 1998 letztlich bis zur Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors 2005 ausgesetzt wurden.

4 Vorgesehen ist eine Überprüfung der Zuweisungssätze in einem dreijährigen Intervall. Die ursprünglichen (für Personal ohne besondere Altersgrenzen vorgeschriebenen) Sätze von etwa 29% für Kräfte im höheren Dienst und fast 25% für solche im gehobenen Dienst wurden ab 2012 auf knapp 37% bzw. gut 29% spürbar angehoben.

ten Haushaltsentwicklung abgesehen wurde. Auch das Land Bremen beendete inzwischen seine Zuführungen zur Versorgungsrücklage. Mittel aus dem Topf werden dort inzwischen zur Ausfinanzierung von Mehrbelastungen aus versorgungsbezogenen Gerichtsurteilen eingesetzt. Rheinland-Pfalz führt der Rücklage zwar weiter Mittel zu, entnimmt aber auch bereits Beträge zur Finanzierung des laufenden Haushalts – allerdings ohne sie entlastend auf den strukturellen Finanzierungssaldo im Rahmen der Schuldenbremse anzurechnen.

Ein vollständig kapitalgedecktes System für seine neu eingestellten Beamtinnen und Beamten hatte Rheinland-Pfalz schon weit vor dem Bund im Jahr 1996 eingeführt, nicht zuletzt um die Transparenz über die vollständigen Kosten für beamtetes Personal zu erhöhen. Die versicherungsmathematisch bestimmten Beiträge des Landes übertrafen die Zuführungen zur Versorgungsrücklage angesichts des inzwischen großen einbezogenen Personenkreises deutlich.⁵⁾ Die meisten anderen Länder errichteten erst – wie der Bund – etwa ein Jahrzehnt später kapitalgedeckte Versorgungsfonds. Allerdings unterscheiden sich die Regelungen beträchtlich. So führt etwa Nordrhein-Westfalen pauschale Monatsbeträge für jede neue Verbeamtung zu, die jedoch hinter den versicherungsmathematisch berechneten Beträgen zurückbleiben dürften.

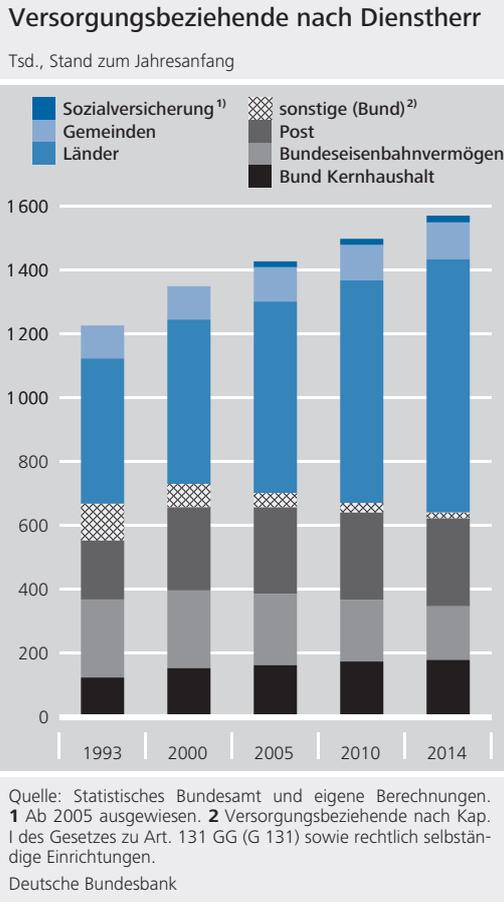
Die Kapitalanlagen aller Versorgungsrücklagen und -fonds der Länder beliefen sich im Ergebnis ausweislich einer Erhebung des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums⁶⁾ Ende 2014 auf eine Größenordnung von insgesamt 30 Mrd € – bei Pensions- und diesbezüglichen Beihilfeaufwendungen allein der Kernhaushalte von 31 Mrd € in dem Jahr. Von den Mitteln entfielen allein 5 Mrd € (rd. 1 300 € je Einwohner) auf Rheinland-Pfalz. Für Bayern betrug das gesamte Rücklagevermögen demnach lediglich gut 2 Mrd € (rd. 200 € je Einwohner). Hier wurden die Zuführungen in den letzten Jahren deutlich ver-

ringert, um Nettokreditaufnahmen zu vermeiden und das Ziel einer vollständigen Schuldentilgung im nächsten Jahrzehnt zu erreichen. Nordrhein-Westfalens Bestände von annähernd 8 Mrd € (rd. 500 € je Einwohner) sollen nach einem Gesetzentwurf der Landesregierung dagegen bis 2016 nach den bisherigen Regeln weiter aufgefüllt werden (mit einem Gesamtbetrag von dann gut 1 Mrd €). 2017 ist eine Zusammenlegung der beiden Vorsorgeeinheiten vorgesehen. Danach soll die Gesamtzuführung auf 200 Mio € gekürzt werden. Weil zunächst noch keine Entnahmen aus dem eigentlich ab 2018 verfügbaren Bestand der alten Versorgungsrücklage vorgesehen sind, überzeichnet die Kürzung der Zuführung die tatsächliche Haushaltsentlastung durch die Umstellung. Da die Zuführungen bisher auf die Ausschöpfung der Neuverschuldungsgrenze angerechnet wurden, fällt gleichwohl zunächst eine gewisse zusätzliche Entlastung für den Landeshaushalt an. Die künftig möglichen Nettoentnahmen und damit später verbundene Erleichterungen bei der Einhaltung der Schuldenbremse werden dadurch aber etwas stärker begrenzt.

Insgesamt ist es für die Länder wichtig, die Konsolidierung ihrer Haushalte konsequent zu verfolgen, um die Schuldenbremse im Jahr 2020 sicher einzuhalten. Über strukturell ausgeglichene Haushalte hinaus erscheint es zudem sinnvoll, ergänzende Vorsorge zu betreiben, um absehbar hohe Belastungen in künftigen Haushalten zu dämpfen. Perspektivisch erscheint eine vollständige Umstellung auf vorfinanzierte Systeme sinnvoll, um insbesondere die mit dem Einsatz von beamteten Kräften verbundenen Kosten rechtzeitig transparent zu machen.

⁵ Allerdings wurden die Beiträge in Form von Darlehen geleistet. Damit konnten sie im Rahmen der alten Schuldenbegrenzung wie auch im Rahmen der Schuldenbremse voll kreditfinanziert werden. Dementsprechend führen Mittelentnahmen auch nicht zu einer Entlastung beim strukturellen Saldo (jeweils analog zu den europäischen Defizitregeln).

⁶ Vgl. dazu: Pressemitteilung vom 21. August 2015 unter <http://www.fm.nrw.de>



Bei den Kommunen und den Sozialversicherungen nahm die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger deutlich schwächer auf zuletzt 115 000 beziehungsweise 20 000 zu, sodass Versorgungslasten hier weitaus weniger gewichtig sind.

Die wachsende Lebenserwartung trug zwar ebenfalls zum allgemeinen Anstieg der Zahl der Personen mit Versorgungsbezügen bei. Diesem Effekt stand jedoch die Zunahme des durchschnittlichen Pensionierungsalters gegenüber. Dieses stieg auch vor der im Jahr 2012 angelaufenen Anhebung der Altersgrenzen infolge der früheren Reformmaßnahmen (Versorgungsabschläge bei frühzeitiger Pensionierung, Auslaufen von Vorruhestandsregelungen, Absenkung des Ruhegehaltssatzes).³⁰⁾ Von Bedeutung war hier offenbar auch die deutliche Abnahme der Dienstunfähigkeit als Pensionierungsgrund insbesondere im Schuldienst der Länder und im kommunalen Bereich. Der Anteil der Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit stieg vor Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung mit Versorgungsabschlägen im Jahr 2001 deutlich auf über 60% an, um anschließend stark auf nur noch etwa ein Sechstel der Zugänge im Jahr 2013 zurückzufallen. Beim Vorruhestand wuchs der Anteil an den Zugängen bis Ende der

Anstieg der Lebenserwartung, aber spätere Übergänge in Versorgungsphase

Bundesrepublik²⁸⁾ stark zurück. Diese beiden Faktoren überwogen die Anstiege im unmittelbaren Bundesbereich (+ 45%) und bei den Postnachfolgeunternehmen per saldo leicht. Insgesamt ging die Fallzahl im Bereich des Bundes somit seit 1993 um 4% zurück.

... und deutlichem Zuwachs im Landesbereich

Bei den Ländern war der Anstieg dagegen mit 74½% auf rund 795 000 überaus kräftig. Bis Anfang der achtziger Jahre hatte es hier umfangreiche Einstellungen gegeben. Diese konzentrierten sich vor allem auf den Schuldienst infolge bis zur Mitte der sechziger Jahre wachsender Geburtenzahlen und des Trends zu höheren Bildungsabschlüssen mit längerer Schulzeit. Der starke Anstieg der Versorgungsbeziehenden in den alten Ländern seit der Jahrtausendwende gründet vor allem auf einer Pensionierungswelle dieser Lehrkräfte. In den neuen Ländern fallen die Versorgungsbeziehenden insgesamt noch immer deutlich weniger ins Gewicht, da Verbeamtungen erst nach der Wiedervereinigung vorgenommen wurden.²⁹⁾

28 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nach Kap. I des Gesetzes zu Art. 131 GG, die dem Bundesbereich zugeordnet werden. Dies umfasst nach dem Zweiten Weltkrieg nicht übernommene Beamtinnen und Beamte, Berufssoldaten der früheren Wehrmacht, Führerinnen und Führer des Reichsarbeitsdienstes und sonstige Bedienstete mit Beamtenversorgung sowie ihre Hinterbliebenen. Vgl.: Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1.

29 Die neuen Länder und Berlin haben darüber hinaus noch Aufwendungen im Zusammenhang mit ehemaligen DDR-Staatsbediensteten. Diese Personen erhalten keine Pensionen, sondern eine Altersversorgung von der gesetzlichen Rentenversicherung. Für diese zahlen der Bund und die genannten Länder Erstattungen. Diese werden in den Haushalten nicht als personalbezogene Lasten, sondern als Transfers geführt. Das Gesamtvolumen, zu dem der Bund etwa die Hälfte beisteuert, hat in den letzten Jahren noch moderat zugenommen und belief sich 2014 auf 5 Mrd €.

30 Die Altersteilzeitregelungen könnten hier ebenfalls einen Beitrag geleistet haben. Die Regelung hat letztlich zur Folge, dass die Betroffenen in der Freistellungsphase vor dem Ruhestandseintritt weiterhin als Aktive erfasst werden. Soweit der Vorruhestand als Alternative zu einer frühzeitigen Pensionierung genutzt wird, steigt dadurch das durchschnittliche Pensionierungsalter an.

neunziger Jahre auf etwa ein Viertel an und fiel danach rasch bis auf zuletzt nur noch 4% zurück. Im Ergebnis stellte das Erreichen einer Altersgrenze zuletzt den weit überwiegenden Grund für Pensionierungen (78%) dar. Die allmähliche Erhöhung der Altersgrenzen für die Pensionierung wird demnach Übertritte in die Versorgungsphase weiter hinauszögern und sich so dämpfend auf die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger auswirken.

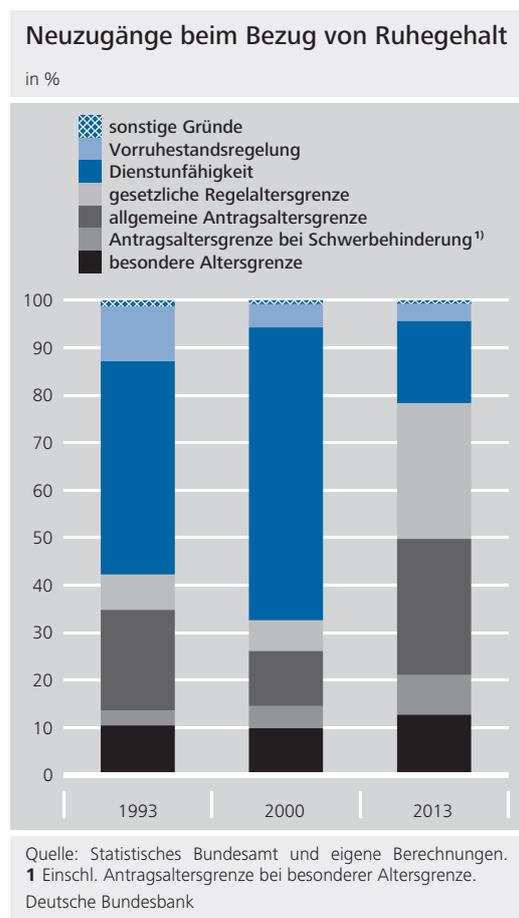
Anpassungen der Versorgungsbezüge gedämpft

Neben der Pensionshöhe zu Beginn des Ruhestandes und der Zahl der Versorgungsbeziehenden sind die regelmäßigen Anpassungen der Bezüge ein entscheidender Parameter für die Entwicklung der Versorgungsausgaben. In der Vergangenheit erfolgten diese regelmäßig zusammen mit denen der Beamtenbezüge, fielen aber vor allem infolge der stufenweisen Absenkung des Versorgungsniveaus ab 2003 über eine Reihe von Jahren spürbar niedriger aus. Den leistungsdämpfenden oben genannten gesetzlichen Maßnahmen standen ausgabensteigernde Struktureffekte gegenüber. Insbesondere abnehmende Gewichte der Hinterbliebenen (mit geringeren Ansprüchen) und der (im Mittel relativ niedrige Bezüge erhaltenden) Berechtigten der Bahn wirkten lastverschärfend. Insgesamt ergab sich seit Mitte der neunziger Jahre ein Anstieg der durchschnittlichen monatlichen Bruttoversorgungsbezüge um knapp 2 1/2% pro Jahr.³¹⁾

Ausblick und Schlussbemerkungen

Weiterer moderater Personalaufbau deutet sich an

In den nächsten Jahren dürfte sich nicht zuletzt angesichts der insgesamt relativ günstigen Haushaltslage der aktuelle Trend eines moderaten Personalaufbaus im öffentlichen Dienst fortsetzen. Dabei könnte der Bedarf insbesondere für die Kinderbetreuung weiter ansteigen. Beim Bund und allmählich auch in den neuen Ländern könnten außerdem die langfristig angelegten Abbauprozesse auslaufen. Zwar könnten Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung – etwa im Zusammenhang mit einer stärker ergebnisbezo-



genen Steuerung des Ressourceneinsatzes – und die bislang erwarteten sinkenden Schülerzahlen³²⁾ für sich genommen einen geringeren Personalbedarf mit sich bringen.³³⁾ Andererseits ergeben sich im Bildungssektor auch gegenläufige strukturelle Veränderungen, wie der vielfach geforderte spürbare Anstieg der Zahl höherer Bildungsabschlüsse und möglicherweise auch aus den gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderungen in die allgemeinen Bildungseinrichtungen. Der Personalbedarf insbesondere im Bildungssektor könnte sich zudem auf-

31 Die Umstellung von jährlichen Sonderzahlungen auf entsprechend höhere monatliche Bezüge bei einigen Dienstherrn dürfte die tatsächliche Entwicklung über die gesamte Zeit nur leicht überzeichnen.

32 So weist die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Frühjahr 2015 einen weiteren Rückgang der Zahl von Personen in einem Alter unter 20 Jahren voraus.

33 Im Falle eines punktuellen größeren Personalabbaubedarfs könnten dabei auch nach der Erleichterung von Personalwechseln in die Privatwirtschaft künftig teilweise vorgezogene Eintritte in den Ruhestand eine Rolle spielen.

grund der aktuell hohen Zuwanderung von Flüchtlingen zumindest vorübergehend spürbar erhöhen. Dies könnte in gewissem Umfang auch für den Verwaltungsbereich gelten.

Wirtschaftlichkeit und alternative Leistungserstellung bei Personalaufbau prüfen

Wichtig erscheint – insbesondere vor einer Aufstockung staatlicher Leistungsangebote – eine sorgfältige Prüfung, ob Umschichtungen zwischen den Aufgabenbereichen und Effizienzsteigerungen beim Ressourceneinsatz möglich sind. Im Falle einer Ausweitung muss über die notwendige Gegenfinanzierung (ggf. über Gebühren) entschieden werden. Auch wäre im Einzelfall zu kalkulieren, ob die Leistungserstellung durch private Anbieter vorteilhafter ist. Dies gilt umso mehr, als eine Entscheidung für zusätzliches Personal im öffentlichen Dienst traditionell eine langfristige finanzielle Bindung mit sich bringt. Hier gibt es in den letzten Jahren aber offenbar eine gewisse Flexibilisierung, die sich insbesondere in einem steigenden Gewicht von – zumindest zum Einstieg – zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnissen widerspiegelt.³⁴⁾ Mit Zeitverträgen lässt sich grundsätzlich auch ein lediglich vorübergehender Bedarf sinnvoll decken.³⁵⁾

Insgesamt keine dauerhafte Abkopplung von Verdiensten in der Privatwirtschaft zu erwarten

Im Hinblick auf die allgemeine Entwicklung der Bezüge im öffentlichen Dienst ist in nächster Zeit – wie in den letzten Jahren – ein grober Gleichlauf mit den Entgeltzuwächsen in der Privatwirtschaft zu erwarten. Angesichts einer günstigen Arbeitsmarktlage und einer insgesamt soliden Haushaltssituation des Staates ist derzeit zumindest nicht von einer stärkeren negativen Abkopplung auszugehen. Überdies wird der Staat als Arbeitgeber bemüht sein müssen, auch im Umfeld des demografischen Wandels weiter hochqualifizierte, leistungsbereite Kräfte anzuziehen. Dies wird auch bei der Bezügeentwicklung der einzelnen Entgelt- und Besoldungsgruppen und etwaigen anderen Reformen im öffentlichen Dienst zu berücksichtigen sein.

Insgesamt werden die Versorgungsausgaben die Staatsfinanzen in den kommenden Jahren spürbar stärker belasten. Die einzelnen Ebenen

werden davon aber sehr unterschiedlich betroffen sein. Einen Ausblick auf die für den Gesamtstaat erwartete Entwicklung der Fallzahlen und Kosten gaben bis zur Föderalismusreform 2006 die Versorgungsberichte der Bundesregierung. Die Vorausberechnungen aus dem Jahr 2013 beziehen sich dagegen nur noch auf den Bundesbereich. Sie zeigen bis 2050 einen spürbaren Rückgang der Fallzahl bei Post und Bahn um mehr als zwei Fünftel. Auch die bisherige Verringerung der Zahl von Berufssoldaten sowie der bisherige allgemeine Stellenabbau wirken sich entlastend aus. Unter der Annahme des Berichts, dass die Versorgungsbezüge ab 2014 jährlich um 2,6% und damit im Einklang mit der dort unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden, bleiben die Versorgungsausgaben des Bundes ohne Post und Bahn in Relation zum BIP bis 2050 bei 0,2% konstant. Einschließlich dieser Einheiten ist die Versorgungsausgabenquote sogar deutlich rückläufig (von 0,6% in 2013 auf 0,3% in 2050). Der Bund wird von der demografischen Entwicklung somit nicht über die Versorgungsleistungen belastet. Allerdings wird der Mittelbedarf vor allem für die Zuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung deutlich zunehmen.

Versorgungslasten insgesamt steigend, beim Bund zwar eher rückläufig, aber wachsende Zuschüsse zur Rentenversicherung

Es erschwert die Analyse und beeinträchtigt die Transparenz der Staatsfinanzen, dass es für die Länder keine offiziellen zusammengefassten Vorausberechnungen der Versorgungslasten mehr gibt. Hier wäre es wünschenswert, wenn sich der Stabilitätsrat auf vergleichbare Projektionen und Übersichten verständigen würde. Dadurch würde es erleichtert, im Rahmen der Haushaltsüberwachung potenzielle Handlungsbedarfe frühzeitig zu erkennen und auf etwaige Korrekturen hinzuwirken.³⁶⁾ Verfügbar sind

Spürbarer Anstieg der Versorgungslast der Länder wohl bis etwa 2025

³⁴ Die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes weist zum Stichtag 30. Juni 2014 gut 430 000 Beschäftigte mit Zeitverträgen aus. Dies entspricht gut 9% des Gesamtpersonals. Gegenüber dem Jahr 2011 beträgt der Zuwachs der Fallzahl fast ein Zehntel.

³⁵ Zweifelhaft erscheinen dagegen Ausgestaltungsformen, die bspw. primär auf eine darüber hinausgehende Lastabwälzung etwa auf Sozialleistungsträger abzielen.

³⁶ Vgl. auch: Zweite Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrats vom 8. Dezember 2014 sowie die Hintergrundinformation dazu unter <http://www.stabilitaetsrat.de>

Versorgungsberichte einzelner Länder zu landesbezogenen Entwicklungen. Diese zeigen, dass die besonders personalintensiven Länderhaushalte in Westdeutschland in den nächsten Jahren weiter spürbar vom Anstieg der Versorgungslasten betroffen sein werden.³⁷⁾

Wachsenden Versorgungslasten mit Rücklagen allein nur eingeschränkt zu begegnen

Insgesamt gesehen werden die aktuellen Versorgungsrücklagen der Länder bei Weitem nicht ausreichen, um die Belastungszuwächse im nächsten Jahrzehnt deutlich abzufedern. Zwar gibt es beim Bund und zahlreichen Ländern seit einigen Jahren kapitalgedeckte Pensionsfonds. Deren Mittel sind aber ohnehin erst für die in den letzten Jahren neu verbeamteten und damit im Regelfall noch längere Zeit im aktiven Dienst stehenden Kräfte vorgesehen. Insofern werden bei zunehmendem Haushaltsdruck – neben regelmäßigen Anpassungen zur Begrenzung der allgemein hohen Dynamik gesundheitsbezogener Belastungen (Beihilfen) – auch immer wieder Neujustierungen der Pensionsleistungen zu prüfen sein. Dabei sind die grundgesetzlichen Vorgaben zu beachten. In jedem Fall dürfte – wie auch bei der gesetzlichen Rentenversicherung – eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und eine Erhöhung des Pensionseintrittsalters weiter eine wichtige Rolle spielen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung mit einer steigenden Lebenserwartung und relativ niedrigen Geburtenraten, die auch nicht durch zusätzliche Zuwanderung grundlegend aufgewogen werden dürften, erscheint künftig auch eine weitere Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze über 67 Jahre hinaus naheliegend. Gerade um hier so weit wie möglich Planungssicherheit zu schaffen, wäre eine zeitnahe Diskussion über die weiteren Anpassungen im Zuge des demografischen Wandels wünschenswert. So könnte etwa als Zielgröße vorgesehen werden, dass sich die durchschnittliche Ruhehaltsbezugs-

zeit und die mittlere Lebensarbeitszeit parallel entwickeln.

Hinsichtlich der Ausgaben für das aktive Personal und die Versorgung ist die unterschiedliche Finanzlage der einzelnen Bundesländer sehr bedeutsam. Die ungünstige Finanzlage in einigen Ländern bei eingeschränkter Flexibilität insbesondere auf der Einnahmenseite spricht dafür, die Ausgaben für das Personal hier möglichst eng zu begrenzen. Dazu gehört insbesondere die Prüfung, ob der Personalbestand zurückgeführt werden kann. Die insgesamt erheblichen Unterschiede beim Personaleinsatz zwischen den Ländern deuten prinzipiell auf Handlungsmöglichkeiten. Darüber hinaus könnte stärker an der wöchentlichen Regelarbeitszeit oder an der Anpassung der Beamtenbesoldung angesetzt werden. Die vom Bundesverfassungsgericht gesteckten Grenzen dürften zumeist noch Spielräume bieten. Aus ökonomischer Sicht vertretbar wäre dabei insbesondere, bei der Festlegung der Bezüge der Beamtinnen und Beamten, aber potenziell auch der Tarifbeschäftigten in den einzelnen Ländern die Unterschiede bezüglich der durchschnittlichen Lebenshaltungskosten und damit der Kaufkraft zu berücksichtigen. Ergänzend könnten vor diesem Hintergrund auch weitere regionale Abstufungen in Betracht gezogen werden. Die unterschiedlichen Preisniveaus dürften sich auch im jeweiligen Entgeltniveau im privaten Sektor widerspiegeln, das zugleich für die im Land vereinnahmten Steuereinnahmen von besonderer Bedeutung ist.

Stärkere länderweise Differenzierung der Entgelte naheliegend

³⁷ Im Versorgungsbericht von 2015 erwartet etwa Baden-Württemberg einen deutlichen Anstieg der Fallzahl um ein Drittel bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts und bis 2050 – abhängig von Annahmen zur Wiederbesetzung frei werdender Stellen – im Wesentlichen eine Stabilisierung auf diesem Niveau. Nordrhein-Westfalen geht in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 von einer etwas geringeren Zunahme um gut ein Viertel bis zur Mitte der 2020er Jahre aus, der bis 2040 ein leichter Rückgang folgen soll.