

5. Politikökonomische Analyse des Einstellungsverhaltens

5.1 Einführung in die Fragestellung

Die in Kapitel 2.4 durchgeführte Analyse des geschlechts- und altersspezifischen Aufbaus der deutschen Beamtenschaft im Status quo hat bereits auf die Einstellungswellen zwischen Ende der 1960er und Anfang der 1980er Jahre hingewiesen. Damals wurden, insbesondere auf der Ebene der Bundesländer, zahlreiche neue Dienstverhältnisse begründet. Das folgende Kapitel, das inhaltlich auf Benz et al. (2013) basiert, entwirft ein polit-ökonomisches Modell, mit dessen Hilfe dieses Einstellungsverhalten erklärt werden kann.

Im Allgemeinen ist es in der Bundesrepublik Deutschland bis heute akzeptiert, dass Beschäftigte in bestimmten staatlichen Bereichen den Status eines Beamten haben, dessen rechtliche Sonderstellung, wie bereits erläutert, bis in das 18. Jahrhundert zurückgeht. Es tauchen zwar in regelmäßigem Abstand Diskussionen über die Frage auf, für welche hoheitlichen staatlichen Aufgaben es tatsächlich des rechtlichen Status eines Beamten bedarf. Allerdings kam es hierzulande, im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern¹⁵⁰, diesbezüglich bis dato noch zu keinen tiefgreifenden Veränderungen.

Während es in Polizei und Justiz weitgehend unbestritten ist, dass in diesen sehr sensiblen hoheitlichen Aufgabenbereichen Beamte Angestellten vorgezogen werden sollen, stellt sich die Situation beispielsweise im Bildungsbereich, besonders bei den Lehrern von Sonder-, Grund-, Hauptschulen und Gymnasien, gegenteilig dar. Beispielsweise hat Berlin als erstes deutsches Bundesland beschlossen, Lehrer grundsätzlich nicht mehr zu verbeamen, sondern im Angestelltenstatus zu beschäftigen. Laut der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) haben 200.000 der 750.000 deutschen Lehrkräfte den Status eines Angestellten.¹⁵¹ Sieht man von den bereits genannten sensiblen hoheitlichen Aufgaben ab, existiert für den Bund und die Länder für einen großen Teil ihrer Beschäftigten damit die grundsätzliche Wahlmöglichkeit, eine offene Stelle mit einem Angestellten oder mit einem Beamten zu besetzen.

Das folgende Modell liefert mittels einer Barwertbetrachtung eine Erklärung für die Frage, weshalb in der Vergangenheit, hauptsächlich während der großen Einstellungswellen, die Entscheidungsträger auf Ebene des Bundes und der Länder zumeist dem Beamten den Vorzug gaben und damit mehr oder weniger bewusst Urheber zukünftig stark ansteigender Versorgungsausgaben sind. Aber

150 Vgl. die Darstellung der Versorgung von Staatsbediensteten in anderen europäischen Ländern in Becker et al. (2010).

151 Vgl. Die Welt (2011).

auch bis zum heutigen Tag scheint es Anreize zur Verbeamtung zu geben, wie das Beispiel der Stadt Offenbach aus dem Jahr 1998 zeigt, welche die Verbeamtung sämtlicher städtischer Angestellter unter 45 Jahren in die Wege leitete, um gemäß ihrer Berechnung, zumindest kurz- und mittelfristig, jährlich Personalkosten im Umfang von 10 Mio. DM zu sparen.¹⁵²

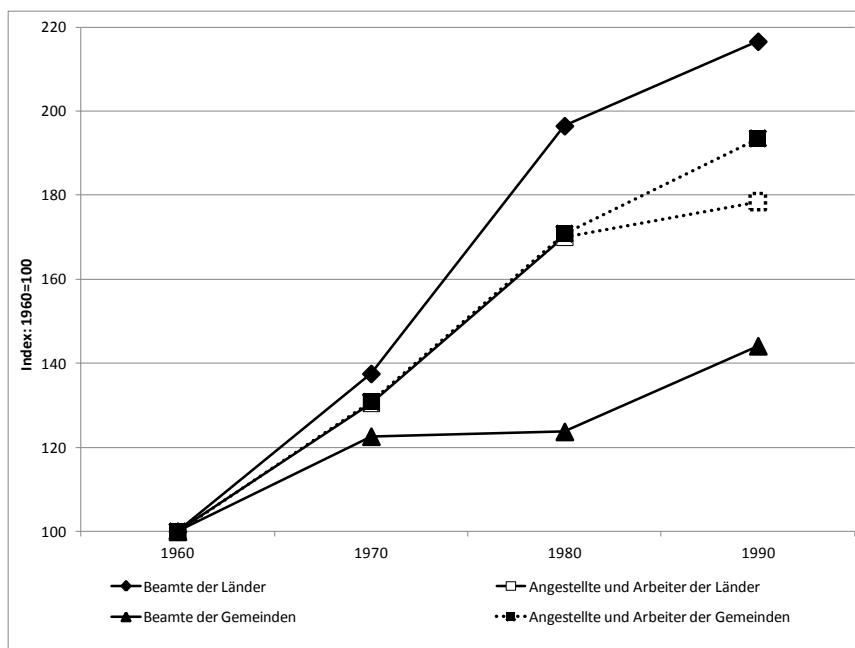
Da die Diskussion pro und contra Verbeamtung vornehmlich im Bildungsbereich geführt wird, wird als Ausgangsbasis zunächst vereinfachend von einem Gymnasiallehrer ausgegangen, der als Beschäftigter des Landes, als Beispiel dient das Bundesland Baden-Württemberg, seine Laufbahn entweder als Beamter in der Besoldungsgruppe A13 des höheren Dienstes oder als Angestellter in der Entgeltgruppe E13 des Tarifvertrags der Länder (TV-L) beginnen kann. Beim Vergleich der Beschäftigungskosten wird nach Geschlecht sowie Familienstand differenziert und zudem von drei unterschiedlichen Perspektiven ausgegangen: Für den einzelnen Beschäftigten ist das verbleibende Netto-Einkommen die relevante Zielgröße, während der Arbeitgeber vornehmlich die in seinem Haushalt anfallenden Beschäftigungskosten berücksichtigt. Ein benevolenter Planer schließlich blickt auf die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Stellenbesetzung.

Es erfolgt zudem eine Analyse, ob sich Unterschiede im Einstellungsverhalten zwischen Bund und Ländern auf der einen und Kommunen auf der anderen Seite durch unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen, wie etwa die Mitgliedschaft von Kommunen in kommunalen Versorgungskassen, erklären lassen. Wie Abbildung 24 zu entnehmen ist, erhöhte sich zwischen 1960 und 1990 die Zahl der Beamten auf der Ebene der Bundesländer um 116 Prozent, während die der Angestellten und Arbeiter nur um 78 Prozent zunahm. Bei den Gemeinden steigerten sich die verbeamteten Dienstverhältnisse im selben Zeitraum dagegen nur um 44 Prozent, während die Menge der Beschäftigten im Angestelltenstatus um 93 Prozent wuchs. Es scheint also empirisch nachweisbare Unterschiede im Einstellungsverhalten zwischen Bundesländern und Kommunen zu geben, die mit Hilfe des Modells erklärt werden sollen.

Auf die rechtlichen Besonderheiten des deutschen Berufsbeamtentums sowie die Ausgestaltung der Beamtenversorgung wurde bereits in den Kapiteln 2.1 und 2.2 ausführlich eingegangen. Die Beschäftigung von Angestellten des öffentlichen Dienstes basiert demgegenüber auf einem gewöhnlichen arbeitsrechtlichen Vertrag. Die Höhe des Gehaltes und andere sozialrechtlichen Regelungen sind in zwischen Arbeitgebervertretungen (Bundesinnenministerium, Tarifgemeinschaft der Länder¹⁵³, Verband kommunaler Arbeitgeber) und Arbeitnehmervertretungen (Verdi, dbb Beamtenbund und Tarifunion) ausgehan-

152 Vgl. Spiegel (1998), S. 123 sowie Vosseler (2000), S. 3, der dieses Beispiel ebenfalls anführt.

153 Darin sind alle Bundesländer außer Hessen und Berlin Mitglied.

Abbildung 24: Einstellungspräferenzen von Ländern und Gemeinden im Vergleich

Quelle: Erster Versorgungsbericht der Bundesregierung

delten Tarifverträgen (TV-L für Angestellte der Bundesländer, TVÖD für die Angestellten von Bund und Kommunen) festgelegt.¹⁵⁴ Angestellte des öffentlichen Dienstes sind pflichtversichert in der gesetzlichen Renten-, Pflege-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung, in die Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils Beiträge abführen. Dementsprechend richten sich die Leistungen nach den Bestimmungen der jeweiligen Sozialversicherungssysteme.¹⁵⁵ Daneben besteht für Angestellte des öffentlichen Dienstes eine Pflichtversicherung in der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL), die nach Eintritt in den Ruhestand Leistungen betrieblicher Altersvorsorge gewährt.¹⁵⁶ Basierend auf ihrem jeweiligen rechtlichen Status weisen Beamte und Angestellte auch Unterschiede bezüglich der Höhe von Brutto- und Nettoentlohnung sowie der Versorgung nach Eintritt in den Ruhestand auf. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Pensionen und Leistun-

154 Vgl. Conze und Karb (2012).

155 Vgl. hierzu Sozialgesetzbuch (SGB) V, VI und XI.

156 Auf diese Weise soll eine Angleichung der Versorgungshöhe von Angestellten und Beamten erreicht werden. Vgl. VBL (2011), S. 8ff.

gen der gesetzlichen Rentenversicherung, die aber langfristig als Folge des Übergangs zur nachgelagerten Rentenbesteuerung keinen Bestand haben wird.¹⁵⁷

An dieser Stelle wird bereits der grundlegende (ökonomische) Unterschied zwischen Beamten und Angestellten aus Sicht des Dienstherrn deutlich: Im Fall des Angestellten muss der Arbeitgeber nur in der aktiven Zeit Zahlungen in Form von Gehalt und Sozialversicherungsbeiträgen leisten, während nach Eintritt in den Ruhestand bzw. im Fall von Krankheit und Pflegebedürftigkeit oder bei der Versorgung von Witwen, Witwer und Waisen die umlagefinanzierten staatlichen Sozialversicherungssysteme einspringen. Das Beamtenverhältnis ist hingegen lebenslänglich, geht also weit über die aktive Periode hinaus und verpflichtet den Dienstherrn im Versorgungsfall zu Zahlungen aus dem laufenden Haushalt. Die Kommunen sind dagegen in der Regel Mitglied in einem kommunalen Versorgungsverband und führen für jeden Beamten monatlich eine lebenslange Umlage ab, die beispielsweise in Baden-Württemberg 37 v.H. der monatlichen Bezüge bzw. Versorgungsleistung beträgt.¹⁵⁸ Hinzu kommt eine jährlich zu entrichtende Beihilfeumlage, die im Jahr 2011 bei 3.556 Euro für aktive Beamte und 8.000 Euro für Ruhegehalts- bzw. Hinterbliebenenversorgungsbezieher lag.¹⁵⁹ Im Gegenzug übernimmt die Versorgungskasse nach Erreichen des Ruhestands oder beim Eintritt des Versorgungsfalls die Versorgungsausgaben des Beamten, seiner Angehörigen bzw. Hinterbliebenen. Auf Ebene des Landes besteht im Gegensatz hierzu keine Mitgliedschaft in einem Versorgungsverband. Sämtliche Versorgungsausgaben für die Beamten werden hier aus dem laufenden Haushalt bezahlt.

Das folgende Modell soll folgende Hypothesen belegen: Zum einen, dass Entscheidungsträger bei einer Stellenbesetzung nur die kurze und mittlere zeitliche Frist berücksichtigen. Dies hatte und hat zur Folge, dass auf Bundes- und Landesebene Beamte gegenüber Angestellten bevorzugt eingestellt wurden bzw. immer noch werden, da ihre Beschäftigungskosten während der aktiven Zeit unter denen vergleichbarer Angestellten liegen. Dies führte direkt zur Verbeamtungswelle der Vergangenheit. Auf der anderen Seite sind die Beschäfti-

157 Vgl. Alterseinkünftegesetz (AlTEinK) Art. 1.

158 Im vorliegenden Fall des Landes Baden-Württemberg sind alle Kommunen Pflichtmitglieder des kommunalen Versorgungsverbandes. In anderen Bundesländern gibt es teilweise, insbesondere für größere Städte, abweichende Regelungen. Eine Pflichtmitgliedschaft aller Gemeinden, Städte und Landkreise besteht laut der Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (AKA) ferner in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. In Bayern und Rheinland-Pfalz sind Städte unter 100.000 bzw. 50.000 Einwohner zur Mitgliedschaft verpflichtet, für größere Städte besteht ein Wahlrecht. In Nordrhein-Westfalen gehören kreisangehörige Gemeinden obligatorisch einem kommunalen Versorgungsverband an, Städte und Landkreise freiwillig. In Niedersachsen und Hessen besteht teilweise Verpflichtung und teilweise Freiwilligkeit, für die übrigen Bundesländer liegen keine Angaben vor.

159 Vgl. KV BW (2011).

gungskosten eines Beamten entsprechend höher, wenn der gesamte Lebenszyklus betrachtet wird, also auch die langfristig anfallenden Versorgungsausgaben in das Kalkül einbezogen werden.

Darüber hinaus soll die Hypothese untermauert werden, dass aufgrund der (Pflicht-) Mitgliedschaft von Kommunen in Versorgungskassen auf dieser Gebietskörperschaftsebene bzw. im Allgemeinen durch die Verpflichtung der Ausweisung versicherungsmathematisch ermittelter Rückstellungen in adäquater Höhe der umgekehrte Fall eintritt. Die Kommunen berücksichtigen demnach bei ihrer Einstellungsentscheidung die tatsächlichen Beschäftigungskosten des Beamten über den gesamten Lebenszyklus und vergleichen sie mit denen eines Angestellten, für den etwa die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung zu entrichten sind. Diese institutionellen Rahmenbedingungen schaffen demnach Anreize für die Bevorzugung von Dienstverhältnisse auf Angestelltenbasis, zumindest dort, wo prinzipiell eine rechtliche Wahlmöglichkeit besteht.

5.2 Berechnung der Lebenszyklus-Beschäftigungskosten

Die Analyse der Vorteilhaftigkeit der Verbeamtung bzw. der Einstellung als Angestellter erfolgt anhand einer Barwertbetrachtung. Dabei wird zwischen vier verschiedenen Perspektiven differenziert: Erstens die des Gesamtstaates, welche auch der Sichtweise einer Landesregierung entspricht, zweitens die Betrachtung aus Sicht eines einzelnen Etats wie des Kultusministeriums, drittens aus Sicht einer baden-württembergischen Kommune als Arbeitgeber und viertens aus Sicht des Beamten bzw. Angestellten. Je nach Betrachtungsweise ergeben sich dabei einzelne Variablen, die nur aus bestimmten Perspektiven zum Tragen kommen. Als Beispiel sei hier die Ruhegehaltsumlage genannt, welche in Baden-Württemberg Kommunen für ihre Beamten leisten müssen, das Land als Dienstherr von Lehren, Polizisten und Hochschullehren aber nicht.

Des Weiteren werden vier sozioökonomische Szenarien unterschieden: Einmal der Fall des lebenslangen Singles sowie zweitens die Variante eines öffentlichen Beschäftigten mit einem nicht-erwerbstätigen Ehegatten und zwei Kindern. Diese beiden Fälle werden jeweils mit einer Frau bzw. einem Mann als Haushaltsvorstand (und damit öffentlich Beschäftigtem) durchgerechnet.

Aufgrund der Vielzahl an Möglichkeiten vergleicht das Modell nur stilisierte Karriere- und Lebensverläufe. Eine Karriere beginnt im öffentlichen Dienst bzw. als Beamter des Landes Baden-Württemberg im vorliegenden Fall im Jahr 2011 mit 30 Jahren und endet mit 65 Jahren bei Beamten und 67 Jahren bei Ange-

stellten.¹⁶⁰ Der Beamte beginnt seine Karriere in der Besoldungsgruppe A13 und beendet die Laufbahn auch in dieser. Analog wird der Angestellte mit TV-L E13 modelliert. Von einer Berücksichtigung eines Erwartungswertes in Bezug auf die Sterblichkeit wird in dieser Phase abgesehen. Mit 65 bzw. 67 Jahren beginnt dann der Eintritt in den Ruhestand bzw. in die Rentenbezugsphase. Die Zahlungsströme hier werden nun als Erwartungswert der altersspezifischen Sterblichkeit berechnet. Das gleiche Prinzip findet sich bei der Berechnung des Erwartungswertes für die Hinterbliebenenversorgung bzw. die Witwenrente. Stilisiert wird ferner die familiäre Struktur. So wird von einem Altersabstand der Eheleute von Mann zu Frau von drei Jahren ausgegangen. Die Geburt des ersten Kindes, welches geschlechtsneutral betrachtet wird, erfolgt im Alter von 30 Jahren des Haushaltsvorstands, die Geburt des zweiten Kindes dann mit 33 Jahren. Hieraus resultieren dann folgende vier bzw. acht Betrachtungen. Der Barwert der Lebenszyklus-Beschäftigungskosten aus Sicht des Gesamtstaates ist für den Beamten durch Gleichung (1) gegeben. Die Betrachtung nimmt das Jahr 2011 als Basis, in dem das Individuum 30 Jahre alt ist:

$$\begin{aligned}
 \text{Barwert}_{\text{KostenGesamtstaatBeamte}} = & \\
 = \sum_{a=30}^{65} & (\text{Bezüge}_a - \text{Steuern}_a^{\text{Bezüge}} + \text{Beihilfe}_a^{\text{Beamter}} + \text{Beihilfe}_a^{\text{Ehegatte}} + \text{Beihilfe}_a^{\text{Kind1}} \\
 & + \text{Beihilfe}_a^{\text{Kind2}}) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30} \\
 + \sum_{a=66}^{100} & ((1 - p_a) * (\text{Versorgungsbezüge}_a - \text{Steuern}_a^{\text{Vers.}} + \text{Beihilfe}_a^{\text{Beamter}}) \\
 & + (1 - q_{a-3})\text{Beihilfe}_t^{\text{Ehegatte}} + p_a(1 - q_{a-3})(\text{Hinterbliebenenbezüge}_a \\
 & - \text{Steuern}_a^{\text{Hinterbl.}})) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30}
 \end{aligned} \tag{1}$$

Die Sterbewahrscheinlichkeit des Beamten im Alter a ist dabei gegeben durch p_a . q_a bezeichnet die Sterbewahrscheinlichkeit des Ehegatten bzw. der Ehegattin im Alter a . Die Bezüge gemäß Laufbahnverlauf¹⁶¹, Steuern, Beihilfeleistungen, Versorgungsbezüge, die der Beamte im Alter a erhält, sowie der Erwartungswert der Hinterbliebenenbezüge, die auf ihn entfallen, sind in Größen des Basisjahres 2011 angegeben, werden aber entsprechend der Wachstumsrate fortgeschrieben bzw. für die Barwertbetrachtung diskontiert. Ein Kind ist in der Betrachtung 25 Jahre beihilfeberechtigt. γ bezeichnet die unterstellte jährliche

160 Mittlerweile haben 11 der 16 Bundesländer die Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bei Beamten beschlossen. Vgl. hierzu auch Kapitel 8.3.

161 Bei der Modellierung des Karriereverlaufs finden beim Angestellten sowie bei den Beamten die jeweiligen Stufenaufstiege laut Entgelt- und Besoldungsordnung Anwendung.

reale Wachstumsrate, ω den realen Diskontierungszins. Für den Angestellten gilt dann entsprechend:

$$\begin{aligned}
 & \text{Barwert}_{\text{KostenGesamtstaatAngestellte}} = \\
 & = \sum_{a=30}^{67} (\text{Lohn}_a - \text{Steuern}_a^{\text{Lohn}} + \text{Arbeitgeberbeiträge}_a) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30} \\
 & - \sum_{a=68}^{100} ((1 - p_a) * \text{Steuern}_a^{\text{Rente}} + p_a(1 - q_{a-3})\text{Steuern}_a^{\text{Witwenrente}})(1 + \gamma)^{a-30} \\
 & \quad * (1 + \omega)^{-a+30}
 \end{aligned} \tag{2}$$

Die gesamtstaatliche Perspektive ergibt sich aus der Nettobetrachtung aller Zahlungsströme an den öffentlichen Beschäftigten, also der erhaltenen Bezüge bzw. Lohnzahlungen abzüglich der Steuern und ggf. Beiträge. Dabei werden die Sozialversicherungssysteme im Falle des Angestellten, also insbesondere die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, als Parafisci in eigener Verantwortung angesehen. Dies bedeutet, dass beispielsweise die Rentenzahlung an den ehemaligen Angestellten nicht in das Kalkül einbezogen wird. Gleichungen (1) und (2) lassen dann auch bereits die unterschiedlichen Charakteristika der beiden Dienstverhältnisse erkennen. Während der Gesamtstaat im Falle des Beamten ein Leben lang Zahlungen leistet, fallen diese beim Angestellten im Alter aus. Grundsätzlich unterscheiden sich die Perspektiven des Gesamtstaates und des Landes Baden-Württemberg nur bei den Steuern, welche zum Teil an den Bund und über den Länderfinanzausgleich auch an andere Länder fließen. Hier von soll im Weiteren abstrahiert werden.

Für einen Kommune in Baden-Württemberg, die Mitglied in einem umlagefinanzierten kommunalen Versorgungsverband, ändert sich Gleichung (1) in:

$$\begin{aligned}
 & \text{Barwert}_{\text{KostenKommuneBeamte}} = \\
 & = \sum_{a=30}^{65} (\text{Bezüge}_a + \text{Umlagen}_a) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30} \\
 & + \sum_{a=66}^{100} ((1 - p_a) * \text{Umlagen}_a + p_t(1 - q_{a-3}) * \text{Umlagen}_a) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30}
 \end{aligned} \tag{3}$$

Aus Gleichung (2) wird entsprechend:

$$\begin{aligned}
 & \text{Barwert}_{\text{KostenKommuneAngestellte}} = \\
 & = \sum_{a=30}^{67} (\text{Lohn}_a + \text{Arbeitgeberbeiträge}_a) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30}
 \end{aligned} \tag{4}$$

Das System der kommunalen Umlagen nähert sich somit dem System der Angestellten an, in welchem über die Arbeitgeberbeiträge ja ebenfalls eine Form von Umlagen gezahlt wird. Als letztes bleibt noch die (Cash-Flow)-Perspektive des einzelnen Beamten bzw. Angestellten zu betrachten. Diese bezeichnet jeweils den Barwert des verfügbaren Nettoeinkommens und ist beim Beamten gegeben durch:

$$\begin{aligned}
 & \text{Barwert Cash} - \text{Flow}_{\text{Beamte}} = \\
 & = \sum_{a=30}^{65} (\text{Bezüge}_a - \text{Steuern}_a^{\text{Bezüge}} - \text{Prämie}_a^{\text{PKV}}) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30} \\
 & + \sum_{a=66}^{100} ((1 - p_a) * (\text{Versorgungsbezüge}_a - \text{Steuern}_a^{\text{Vers.}} - \text{PrämiePKV}_a^{\text{Beamter}}) \\
 & \quad + p_a(1 - q_{a-3}) (\text{Hinterbliebenenbezüge}_a - \text{Steuern}_a^{\text{Hint.}} - \text{PrämiePKV}_a^{\text{Witwe}})) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30}
 \end{aligned} \tag{5}$$

bzw. im Fall des Angestellten:

$$\begin{aligned}
 & \text{Barwert Cash} - \text{Flow}_{\text{Angestellte}} = \\
 & = \sum_{a=30}^{67} (\text{Lohn}_a - \text{Steuern}_a^{\text{Lohn}} - \text{Arbeitnehmerbeiträge}_a) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30} \\
 & + \sum_{a=68}^{100} ((1 - p_a) * (\text{Rente}_a - \text{Sozialbeiträge}_a^{\text{Rente}} - \text{Steuern}_a^{\text{Rente}}) \\
 & \quad + p_a(1 - q_{a-3}) (\text{Witwenrente}_a - \text{Sozialbeiträge}_a^{\text{Witwenrente}} - \text{Steuern}_a^{\text{Witwenrente}})) * (1 + \gamma)^{a-30} * (1 + \omega)^{-a+30}
 \end{aligned} \tag{6}$$

In den Sozialbeiträgen spiegeln sich die Beiträge für die gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung sowie für die im öffentlichen Dienst obligatorische Zusatzversorgung über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) wider. Die Rente bzw. die Witwenrente setzt sich dann analog aus den Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung und der VBL zusammen. Da das Kindergeld eine Steuerleistung darstellt und dem Prinzip nach im Kinderfreibetrag gründet, wird von diesem im Weiteren abstrahiert.

Das Basis- bzw. Eintrittsjahr der Analyse ist 2011. Folglich sind alle Grunddaten auf Basis des Jahres 2011 gewählt und steigen – sofern gesetzlich vorgesehen bzw. volkswirtschaftlich gegeben – mit einer allgemeinen Wachstumsrate γ und werden mit einer allgemeinen, realen Diskontrate ω auf das Basisjahr abgezinst. Die Grunddaten zu den Beamtenbezügen der Besoldungsgruppe A13 bzw. zur Entlohnung der Angestellten gemäß TV-L E13 werden den entsprechenden Tarif-Tabellen entnommen.¹⁶² Der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts und der Beitragssätze der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung liegen die Berechnungen von Hackmann, Moog und Raffelhüschen (2011) zugrunde. Die Steuerlast jeder Besoldungsgruppe bzw. Entgeltstufe und den dazugehörigen Pensionen bzw. Renten wird mit dem Abgabenrechner des Bundesfinanzministeriums 2011 gemäß dem untersuchten Familienstand errechnet.¹⁶³ Hinsichtlich der Beihilfezahlungen erfolgt eine alters- und geschlechtsspezifische Abschätzung.¹⁶⁴ Für die Prämien zur privaten Krankenversicherung wird auf den Beitragsrechner der HUK-Coburg zurückgegriffen.¹⁶⁵ Die Sterbewahrscheinlichkeiten sind den Sterbetafeln 2008/2010 des Statistischen Bundesamtes entnommen.

5.3 Ergebnisse der Berechnungen

Das Kalkül der unterschiedlichen Träger eines Angestellten- bzw. Beamtenverhältnisses wird in Abbildung 25 deutlich. Die Darstellung zeigt die Kostenverläufe für einen männlichen Kandidaten ohne Familie, welcher im Jahr 2011 mit 30 Jahren in das Angestelltenverhältnis bzw. in den Dienst als Beamter eintritt. Dabei wird unterstellt, dass ein Angestellter mit 67 Jahren in Rente geht und ein Beamter mit 65 Jahren in den Ruhestand eintritt.

Sowohl in der aktiven also auch in der Ruhestandsphase ist ein Beamter für einen kommunalen Arbeitgeber in Baden-Württemberg deutlich teurer als ein Angestellter. Dies geht auf die relativ hohen Umlagen an den kommunalen Versorgungsverband zurück, die die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Beamten darstellen und auf diese Weise internalisieren. Das Kalkül bspw. des Kultusministeriums¹⁶⁶ unterscheidet sich demgegenüber. Ein angestellter Lehrer ist für das Ministerium gleich teuer wie ein vergleichbarer Angestellter einer

162 Vgl. Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg (2011).

163 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011b).

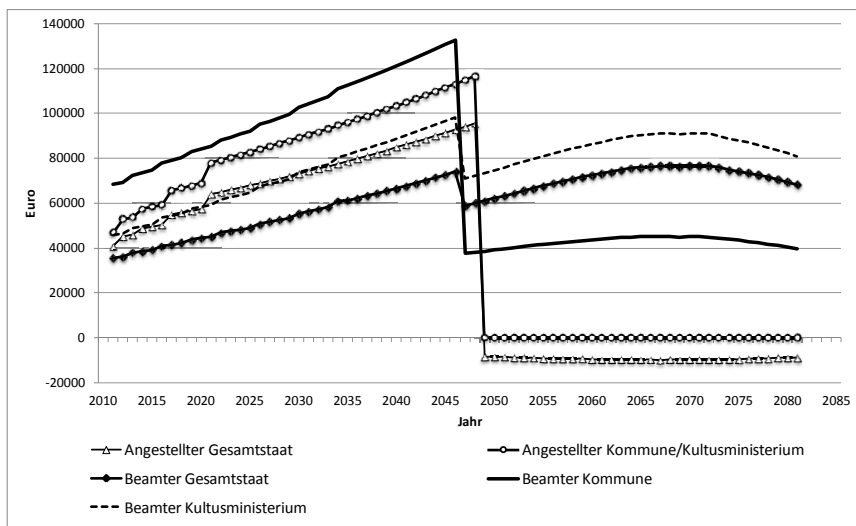
164 Vgl. hierzu Kapitel 9.

165 Vgl. HUK-Coburg (2011).

166 Da der konkrete Beispielfall auf einen Lehrer bezogen ist, wird das Kultusministerium genannt.

Kommune. Der verbeamtete Lehrer ist in der aktiven Phase jedoch deutlich günstiger, da keine Sozialversicherungsbeiträge bzw. Umlagen abzuführen sind. Das Kultusministerium müsste eigentlich aber auch die Pensions- und Beihilfezahlungen während der Ruhestandsphase einbeziehen, welche beim Angestellten nicht anfallen.¹⁶⁷ Die hierbei auftretende Frage, ob die Stellenbesetzung mit einem Angestellten oder mit einem Beamten das Kultusministerium teurer kommt, kann nur ein Barwertvergleich beantworten. Analog gilt dies auch für den Gesamtstaat bzw. für die Perspektive der Landesregierung, welche durch die Lohnsteuerzahlungen niedrigere, jedoch ähnliche Kostenverläufe aufweisen.

Abbildung 25: Kostenverläufe über eine Angestellten- bzw. Beamtenkarriere verschiedener Träger



Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 13 zeigt die Barwerte aus drei Perspektiven – dem Gesamtstaat, einer Kommune und dem privaten Haushalt. Es werden vier Varianten unterschieden: Einmal wird der Fall des männlichen bzw. weiblichen Single dargestellt sowie die Situation einer Familie mit zwei Kindern mit einem staatlich beschäftigten Familienvorstand, welcher männlich oder weiblich sein kann. Dabei weisen die Eheleute sowie die beiden Kinder eine Altersdifferenz von drei Jahren auf, wobei der Ehemann in beiden Fällen der Ältere ist. Gerechnet wird mit ei-

¹⁶⁷ Wie bereits oben erwähnt, werden dabei die gesetzlichen Sozialversicherungen als echte Parafisci angesehen, welche in der Theorie bis auf versicherungsfremde Leistungen keine Verbindung bzw. Rückkopplungswirkung zu staatlichen Haushalten kennen.

ner jährlichen Steigerung aller Zahlungen von real 1,5 Prozent und einem realen Rechnungszins von drei Prozent.

Wie man deutlich erkennen kann, ist in der Barwertbetrachtung bei den unterstellten Parametern ein Angestelltenverhältnis immer günstiger für den Staat als ein Beamtenverhältnis.¹⁶⁸ Dies gilt insbesondere für das Familienszenario. Zwar steigen hier auf der gesamtstaatlichen Betrachtungsebene aufgrund der niedrigeren Steuerlast von Familien ebenfalls die Kosten für den Gesamtstaat, allerdings nicht in dem Ausmaße wie bei Beamten.

Auf der Ebene des Gesamtstaates liegen die Netto-Beschäftigungskosten (also inkl. Steuerrückflüsse) eines Beamten, je nach Geschlecht und Familienstand, im Barwert zwischen 13 Prozent (männlicher Singlehaushalt) und 31,8 Prozent (Familienhaushalt mit weiblicher Haushaltsvorsteherin) über jenen eines entsprechenden Angestellten. Beispielsweise muss der Gesamtstaat für einen verheirateten Beamten mit zwei Kindern (Szenario Familienhaushalt mit Mann als Haushaltsvorsteher) im Barwert über den gesamten Lebenszyklus Netto-Beschäftigungskosten von 2,16 Mio. Euro aufwenden. Bei einem vergleichbaren Angestellten beläuft sich dieser Wert nur auf 1,64 Mio. Euro.

Der Kostenabstand vergrößert sich drastisch in der kommunalen Perspektive und liegt nun zwischen 30,9 und 37,4 Prozent. Dies liegt nur an den Ruhegehalts- und Beihilfeumlagen, welche der kommunale Versorgungsverband erhebt. Da diese Umlagen auch schon den Altbestand der kommunalen Beamten-schaft mitfinanzieren, gehen sie versicherungs-mathematisch über die Kosten des Einzelfalles deutlich hinaus.¹⁶⁹ Im kommunalen Angestelltenverhältnis können auf der Kostenseite keine Veränderungen beim Angestellten aufgrund des Geschlechts oder des Familienstatus beobachtet werden, da die Sozialversicherungsbeiträge nur dem Lohne nach erhoben werden (mit Ausnahme des Pflegeversicherungsbeitrags, der eine Familienkomponente enthält, welche aber nur vom Arbeitnehmer zu tragen ist).

Bei der Beamten-schaft sind weibliche Beamte aufgrund der höheren Lebens-erwartung grundsätzlich teurer. Lediglich im Fall des kommunalen Arbeitgebers bei einer Beamtin mit Familie kippt dieses Resultat. Dies ist bedingt durch die Annahme, dass der Ehemann immer drei Jahre älter ist als seine Ehefrau. Somit ist die Wahrscheinlichkeit für ein Ableben beider Ehepartner zum Zeitpunkt t

168 In der Barwertbetrachtung in Tabelle 13 wird die Ebene des Kultusministeriums, die die reinen Beschäftigungskosten ohne Steuer-rückflüsse betrachtet, nicht dargestellt. Wie sich anhand Abbildung 25 einfach nachvollziehen lässt, bleibt das Verhältnis der Beschäftigungskosten dadurch weitgehend unverändert. Denn der Kostenverlauf deckt sich bis auf die Lohnsteuereinnahmen mit dem der gesamtstaatlichen Betrachtungsweise.

169 Vgl. KVWB (2008).

beim Haushalt mit weiblichem Vorstand immer größer als beim Haushalt mit männlichem Vorstand.¹⁷⁰

Tabelle 13: Barwertbetrachtung der Lebenszykluskosten von Beamten und Angestellten

		Perspektive (Barwerte in Tausend Euro) $\theta=1,5\%$, $\omega=3\%$, Basisjahr 2011					
Haushaltsart	Haushaltsvorstand	Gesamtstaat/Land		Kommunaler Arbeitgeber		Privater Haushalt	
		Beamter	Angest.	Beamter	Angest.	Beamter	Angest.
Single-Haushalt	Mann	1.668	1.476	2.438	1.863	1.467	1.176
	Frau	1.694	1.474	2.446	1.863	1.457	1.183
Familien-Haushalt	Mann	2.155	1.640	2.566	1.863	1.748	1.367
	Frau	2.161	1.640	2.560	1.863	1.690	1.369

Quelle: Eigene Berechnungen

Obwohl Haushalte mit weiblicher Beamtin für den Gesamtstaat teurer sind, sind diese Haushalte im Vergleich zum Fall mit einem männlichem Pendant gemessen an ihren Lebensnettozuweisungen aus ihrer Tätigkeit schlechter gestellt. Dies liegt insbesondere an den teureren Prämien für Frauen in der privaten Krankenversicherung. Deutlich zeigt sich dieser Zusammenhang im Familienfall, in welchem bei nicht-erwerbstätiger Ehefrau ein höherer Beihilfesatz greift als für die Beamtin. Aus diesem Grund ist hier die Differenz besonders signifikant.

Für die Angestellten kann konstatiert werden, dass sie aus Sicht des privaten Haushaltes in allen untersuchten Fällen deutlich schlechter gestellt sind als die vergleichbaren Beamten. Der Barwert des Nettoeinkommens eines Angestellten über seinen gesamten Lebenszyklus liegt zwischen 23,2 Prozent (weiblicher Singlehaushalt) und 27,9 Prozent (Familienhaushalt mit männlichem Familienvorstand) unter dem eines vergleichbaren Beamten. Bei Angestellten dreht sich jedoch das Geschlechterkalkül, da die längere Lebenserwartung von Frauen höhere Erträge aus der gesetzlichen Rentenversicherung und der VBL-Betriebsrente generiert.¹⁷¹ Aus Sicht des Gesamtstaates reagieren die Ergebnisse qualitativ auf Veränderungen der Zins-Wachstums-Annahmen, die anderen Perspektiven indes verändern sich nur in quantitativer Hinsicht. So sind bei einer konstanten realen Wachstumsrate von 1,5 Prozent und einem Zinssatz von 5 Prozent die Beamten im Falle der Single-Haushalte aus Sicht einer Lan-

170 Wie oben beschrieben, müssen die baden-württembergischen Kommunen auch für die Hinterbliebenen – im Falle des Ablebens des Ruheständlers – weiterhin pauschale Beihilfeumlagen sowie Ruhegehaltumlagen auf die Hinterbliebenenbezüge abführen. Das heißt für einen Haushalt mit bspw. 70-jähriger Beamtin (und 73-jährigem Ehegatten) ist die Wahrscheinlichkeit, überhaupt keine Umlagen mehr abführen zu müssen, aufgrund der höheren Sterbewahrscheinlichkeit, größer als bei einem Haushalt mit 70-jährigem Beamten und 67-jähriger Ehegattin.

171 Siehe zu den geschlechterspezifischen Renditen aus der gesetzlichen Rentenversicherung Heidler (2009), S. 125ff.

desregierung nun günstiger als ein vergleichbarer Angestellter, wie Tabelle 14 zeigt.¹⁷²

Tabelle 14: Barwertbetrachtung bei alternativem Zins-Wachstums-Szenario

		Perspektive (Barwerte in Tausend Euro) $\theta=1,5\%$, $\omega=5\%$, Basisjahr 2011					
Haushaltsart	Haushaltsvorstand	Gesamtstaat/Land		Kommunaler Arbeitgeber		Privater Haushalt	
		Beamter	Angest.	Beamter	Angest.	Beamter	Angest.
Single-Haushalt	Mann	1.046	1.101	1.699	1.358	937	746
	Frau	1.063	1.101	1.702	1.358	928	749
Familien-Haushalt	Mann	1.345	1.208	1.784	1.358	1.104	863
	Frau	1.351	1.208	1.782	1.358	1.082	864

Quelle: Eigene Berechnungen

Dies kann aus Abbildung 25 gut nachvollzogen werden. Während die Abgaben für die Angestellten mit einer relativ niedrigen Diskontierung in die Berechnung eingehen, da sie in den aktiven Jahren zu leisten sind, werden die Leistungen für Pensionen stark abdiskontiert. Für Familienhaushalte ergibt sich dieses umgekehrte Ergebnis jedoch erst bei sehr hohen Zinssätzen um 100 Prozent bei gleichem angenommenem Wachstum. Das individuelle Kalkül und jenes eines kommunalen Arbeitgebers ändern sich jedoch qualitativ bei keinen Parameteränderungen.

Da das „Risiko“ einer Familiengründung aber vom Kostenträger kaum gesteuert werden kann (und durch die Familienzulagen und Beihilferegulungen ja eher begünstigt wird), sollte eine entsprechende Mischkalkulation auch bei höheren Zinssätzen zum Ergebnis führen, dass eine Verbeamtung generell auch den Gesamtstaat teurer kommt als ein entsprechendes Angestelltenverhältnis.

Keinen Einfluss auf die Ergebnisse in qualitativer Hinsicht hat hingegen das Verschieben des Pensionseintrittsalters auf 67 Jahre, welches mittlerweile beim Bund sowie elf Bundesländern realisiert ist. So bekommt der männliche Single als Beamter für die beiden zusätzlichen Arbeitsjahre im Barwert netto 11.000 Euro mehr, der Gesamtstaat hat in dieser Betrachtung Mehrausgaben von 12.000 Euro. Diese Analyse trägt natürlich nicht den Umständen Rechnung, dass bei einer längeren Lebensarbeitszeit der Staat mehr Arbeitskraft des Beamten bekommt als in der pensionierten Lebensphase.

Die Barwertbetrachtung hat damit gezeigt, dass aus finanzwissenschaftlicher und politikökonomischer Sicht die Verbeamtung die Möglichkeit bietet, Kosten, welche in einem entsprechenden Angestelltenverhältnis über Sozialbeiträge bereits während der aktiven Zeit anfallen, in die Zukunft zu verschieben und somit der nächsten oder übernächsten Politiker- und Steuerzahlergeneration

172 Die Ergebnisse ändern sich auf der Ebene des Gesamtstaates qualitativ bei Männern bei einem Rechnungszins von 4,3 Prozent und bei Frauen von 4,5 Prozent.

zu überlassen. Im Barwert über den gesamten Lebenszyklus betrachtet sind Beamte aber, wie gezeigt werden konnte, in der Regel teurer als ihre angestellten Pendants. Dabei wurde die längere Lebenserwartung von Beamten, welche etwa Himmelreicher et al. (2008) attestieren, noch gar nicht berücksichtigt. Auf kommunaler Ebene stellt sich aufgrund der verpflichtenden Mitgliedschaft in kommunalen Versorgungskassen das Bild anders da. Die Umlagezahlungen internalisieren die durchschnittlich anfallenden Versorgungsausgaben für einen Beamten und seine Angehörigen. Der Beamte ist nun auch in der kurzen Frist nicht mehr günstiger als ein vergleichbarer Angestellter, was zu niedrigeren Verbeamtungsanreizen führt. Auf diese Weise lassen sich die empirisch beobachtbaren Unterschiede im Einstellungsverhalten, insbesondere auf der Ebene der Bundesländer und der Kommunen, begründen und die eingangs aufgestellten Hypothesen untermauern. Das Modell liefert damit nicht zuletzt eine politökonomische Erklärung für die Verbeamtungswellen zwischen den späten 1960er und beginnenden 1980er Jahren: Kurzfristig waren Verbeamtungen der günstigere Weg, den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland auszubauen. Diese an den Tag gelegte Kurzsichtigkeit rächt sich aber spätestens dann, wenn die jeweiligen Beamtenjahrgänge in den Ruhestand eintreten und ihre Versorgungsausgaben dann aus den laufenden Haushalten von Bund und Ländern zu leisten sind.

Um das Kalkül zwischen Angestellten- und Beamtenverhältnis auf eine transparente Basis zu stellen, sollten auch der Bund und die Länder bei jeder Verbeamtung zum Aufbau versicherungsmathematisch ermittelter Rücklagen bzw. zum Ausweis entsprechender Rückstellungen verpflichtet werden. Wie die Kommunen des Landes Baden-Württemberg zeigen, verringern sich auf diese Weise dann die Anreize zur Verbeamtung nicht einschlägiger Hoheitsträger. Dabei muss aber auch beachtet werden, dass der Beamte bei Betrachtung des Barwerts seines Lebens-Netto-Einkommens besser gestellt ist als der vergleichbare Angestellte. Dies kann, verbunden mit der versorgungsrechtlichen Sonderstellung eines Beamten, natürlich ein nicht unerhebliches Argument im Wettbewerb um gute Fachkräfte für den öffentlichen Dienst sein. Das eingangs genannte Bundesland Berlin, das Lehrer grundsätzlich nicht mehr verbeamtet, hatte als Folge hiervon eine starke Abwanderung von Lehrern in andere Bundesländer verzeichnen. Um dem entgegenzuwirken, musste der Verdienst der Lehrer im Angestelltenstatus deutlich angehoben werden.¹⁷³ Doch auch dieser Aspekt führt nicht an der Notwendigkeit einer versicherungsmathematisch korrekten Rücklagenbildung für Beamte vorbei. Alternativ müsste der vergleichbare Angestellte des öffentlichen Dienstes in einer höheren Entgeltgruppe ein-

173 Vgl. Der Tagesspiegel (2009) sowie Berliner Abgeordnetenhaus (2012).

gruppiert werden. Beide Wege haben wiederum höhere Ausgaben auf Seite des Bundes und der Länder zur Folge.

