

diskurs

**DGB**

# **Personalkostenreport Öffentlicher Dienst 2014**

Herausgeber:  
DGB Bundesvorstand  
Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
[www.dgb.de/beamte](http://www.dgb.de/beamte)

erarbeitet von: Matthias Poser  
Redaktion: Dr. Karsten Schneider, Matthias Poser  
Verantwortlich: Elke Hannack

Stand: Dezember 2014

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Personalkosten im öffentlichen Sektor	7
Personalkosten im internationalen Vergleich	8
Personalkosten und Schuldenentwicklung	10
Anteil der Versorgungskosten an den Personalkosten	11
Welche Faktoren sind für das Haushaltsdefizit verantwortlich?	13
Fazit	16
Literaturverzeichnis	17

## **Kurz und bündig: Stabile Personalkosten und Verschuldungswachstum in Zeiten politischer Krisenbekämpfung**

Im öffentlichen Dienst und im öffentlichen Sektor arbeiten insgesamt 4,6 Mio. Menschen. Als Erzieherinnen, als Polizisten, als Feuerwehrfrauen oder Lehrer erbringen sie jeden Tag Leistungen für das Gemeinwesen, für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Wirtschaft.

In der öffentlichen Diskussion spielen diese Leistungen aber nicht immer eine dominante Rolle. Im Gegenteil: Dem öffentlichen Dienst werden häufig Defizite zugeschrieben:

- Der öffentliche Dienst sei nicht effizient.
- Der öffentliche Dienst verschwende unsere Steuermittel.
- Der öffentliche Dienst mische sich zu sehr in das Leben der Menschen ein und bevormunde sie.
- Der öffentliche Dienst verursache die überbordende Staatsverschuldung.

Es ist gut und richtig, die Reformbedürftigkeit des öffentlichen Dienstes regelmäßig zu prüfen. Aber werfen wir einen Blick auf die aktuelle Situation des öffentlichen Dienstes: Die allgemeine Unterstellung von Ineffizienz, Luxusdienstleistungen, seiner überbordenden Größe und seiner freiheitseinschränkenden Wirkungen ist in dieser pauschalen Form falsch.

Die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes wird exemplarisch bei der Bewältigung der Wiedervereinigung und in jüngster Zeit bei der Bewältigung der Finanzkrise deutlich. Auf einem anderen Blatt steht: In der heutigen Wahrnehmung des öffentlichen Dienstes steht nicht die Bewältigung der Finanzkrise seit 2008 im Vordergrund, sondern die vermeintliche Staatsschuldenkrise. So wird der öffentliche Dienst vom Problemlösungsfaktor zu einem Problemfaktor.

Für den DGB ist dies Anlass, einen Blick auf den Zusammenhang von Personalkosten im öffentlichen Dienst und Staatsverschuldung zu werfen. Darüber hinaus werden die Personalkosten im vorliegenden Personalkostenreport Öffentlicher Dienst auch mit den Personalkosten aller EU-Länder, den USA, der Schweiz und Norwegens verglichen.

Die Ergebnisse sind eindeutig: Die Personalkosten im öffentlichen Dienst sind – bereinigt um inflations- und produktionsbedingte Preissteigerungen – von 1970 bis heute stabil. Die Verschuldung hat im gleichen Zeitraum – wiederum bereinigt – deutlich zugenommen. Ursächlich für die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist also sicher nicht ein Personalwachstum. Im Gegenteil, zu besonderen Schüben der Verschuldung kam es immer in Krisenphasen: während der Ölkrise der 70er Jahre, der Wiedervereinigung und der Finanzkrise 2008.

In diesen drei Krisen hat die öffentliche Hand ihren Handlungsspielraum genutzt, entschlossen gehandelt und die Krisen entschärft, auch mithilfe der Aufnahme von Staatsschulden in diesen konkreten historischen Phasen. Im Nachgang dieser Krisen wurde aber versäumt, die Kosten für diese politischen Problemlösungen auf die Verursacher zu übertragen oder solidarisch zu verteilen. Unabhängig von anderen Instrumenten der Problemlösung – der DGB hat zur Korrektur der Einnahmekrise der öffentlichen Haushalte an anderer Stelle Vorschläge gemacht – kann also festgehalten werden: Der öffentliche

Dienst kann keinesfalls als der Problemfaktor identifiziert werden als der er öffentlich oft dargestellt wird. Im Gegenteil er ist ein Problemlösungsfaktor.

Angesichts eines andauernden und nachhaltigen Kürzungsdrucks auf den öffentlichen Dienst steht seine Problemlösungsfähigkeit aber zur Disposition. Nicht nur steigen die Krankenstände u.a. in Folge der Arbeitsverdichtung, können Brücken und Straßen nicht mehr in Stand gehalten werden, geschieht die Erziehung und Betreuung unserer Kinder unter immer schwierigen Bedingungen und kann auch die innere Sicherheit immer weniger gut gewährleistet werden.

Der DGB möchte daher einen Beitrag dazu leisten, eine gesellschaftliche Debatte darüber zu führen, welche Aufgaben des öffentlichen Dienstes notwendig sind. Welche Qualität der Kinderbetreuung brauchen wir? Wieviel und welche Sicherheit wollen wir? Wieviel Straßeninstandhaltung ist erforderlich? Das sind die Fragen, die zu stellen und zu beantworten sind, wenn Deutschland für seine Bürgerinnen und Bürger auch in Zukunft noch lebenswert sein soll.

## Personalkosten im öffentlichen Sektor

Das Staatsverständnis in Deutschland befindet sich im Wandel. Im Gegensatz zu den Wachstumsraten des öffentlichen Sektors in den sechziger und siebziger Jahren, wird dem öffentlichen Sektor nun das Schrumpfen verordnet. Insbesondere in den 1970er Jahren kam es zu einem Ausbau schulischer und universitärer Bildungsangebote sowie insgesamt des gestaltenden und leistenden Sozialstaates. Dieser Leistungsausbau war auch mit dem Aufwuchs von Personal verbunden, der in den achtziger Jahren gestoppt wurde. Die vielfach verhängten Einstellungsstopps wurden oftmals mit dem, vorwiegend in den angelsächsischen Ländern zu findenden, Staatsverständnis eines „lean state“, also schlanken Staates, begründet.<sup>1</sup>

Leistungen des öffentlichen Dienstes werden überwiegend nicht zu Marktpreisen gehandelt. Sie sind nicht dem Wettbewerb ausgesetzt. Deshalb ist schwer zu verifizieren, ob er effizient handelt.<sup>2</sup> Dennoch steht er ständig unter dem Verdacht, nicht kosteneffizient zu agieren. Der öffentliche Sektor ist deshalb stets einem besonderen Kosten- und Legitimationsdruck ausgesetzt.

Im Zuge der 2008 ausgebrochenen Finanzkrise ist die Staatsverschuldung auch hierzulande stark angestiegen. Um diese in Deutschland wieder in den vom Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU geregelten Rahmen zu lenken, hat der Gesetzgeber auf nationaler Ebene die Schuldenbremse beschlossen und im Grundgesetz verankert (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG). Sie schreibt fest, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Der Bund entspricht dieser Vorgabe, wenn die Einnahmen aus Krediten ab 2016 nicht 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) überschreiten (Art. 109 Abs. 3 S. 4 und 115 Abs. 2 S. 2 GG). Die Bundesländer hingegen sind dazu verpflichtet, ab 2020 gar kein Defizit mehr zu generieren (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG).

---

<sup>1</sup> vgl. Keller (2010), Expertenkommission Staatsaufgabenkritik – Abschlussbericht (2001).

<sup>2</sup> Effizienzmessungen des öffentlichen Sektors stellen immer noch eine große Herausforderung dar. Aufgrund des schwer quantifizierbaren Outcome des öffentlichen Sektors sind Versuche der Effizienzmessung in der Regel Schätzungen und eher nicht vergleichbar mit Effizienzmessungen in der Privatwirtschaft. Besonders internationale Vergleiche sind meist wenig aussagekräftig, weil die Organisationsstrukturen stark voneinander abweichen und kaum einheitliche Standards gefunden werden (Afonso et al. 2008). Ökonometrische Analysen sind ebenfalls ein oft genutztes Messinstrument, aber aufgrund des ebenfalls zu Grunde liegenden weichen Outcomes, durch hohe Residuen geprägt. Zusätzlich bedeutet ein weniger gutes Abschneiden in solch ökonometrischen Vergleichsstudien nicht zwingend eine substantielle Ineffizienz des betroffenen öffentlichen Sektors und vice versa (Mandl et al. 2008). So ist zum Beispiel Südkorea in Bildungsvergleichen meist führend (Afonso/Aubyn 2005). Obwohl das Land sehr niedrige Ausgaben für diesen Sektor aufweist, schneiden die SchülerInnen in Vergleichsstudien (PISA) sehr gut ab. Eine genauere Betrachtung offenbart jedoch, dass das südkoreanische Bildungssystem stark auf privaten Ausgaben (Nachhilfe, Privatschulen etc.) basiert (Lee 2002). Dies hat eine zunehmende Ungleichheit zur Folge, wie Afonso et al. (2008) nachweisen.

Diese Budgetrestriktion erzeugt einen enormen finanziellen Druck auf den öffentlichen Sektor. Wie auch in der Privatwirtschaft wird unter solchen Umständen an den Personalkosten gespart. In diesem Zusammenhang stellt sich besonders im öffentlichen Sektor die Frage, ob ein solches Vorgehen ein sinnvoller Weg zur Kostenreduzierung ist. Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman beschreibt in „A Country is Not a Company“, dass Maßnahmen, die bei der Krisenbewältigung eines Unternehmens zum Tragen kommen, nur in den wenigsten Fällen eins zu eins auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können.<sup>3</sup> In der Privatwirtschaft geht es primär um Rendite und Ertragskennzahlen, während bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, wie dem Gesundheitswesen oder der inneren Sicherheit, Ertragskennzahlen eine untergeordnete Rolle spielen. Es geht im Gegenteil primär darum, benötigte Leistungen bereitzustellen. Der gesellschaftliche Bedarf sollte also im Vordergrund stehen. Die Effizienz des öffentlichen Sektors ist in diesem Zusammenhang zwar wichtig, kann aber nicht gegen die bedarfsgerechte Erstellung öffentlicher Leistungen in Stellung gebracht werden und ist insofern sekundär.

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Kostenstruktur in den öffentlichen Gebietskörperschaften im Zeitverlauf entwickelt und welche Auswirkungen der Kostendruck auf die Personalhaushalte hat. Des Weiteren wird erläutert, ob und welche alternative(n) Möglichkeiten vorhanden sind, um den bestehenden Kostendruck abzuschwächen und damit die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erhalten.

## **Personalkosten im internationalen Vergleich**

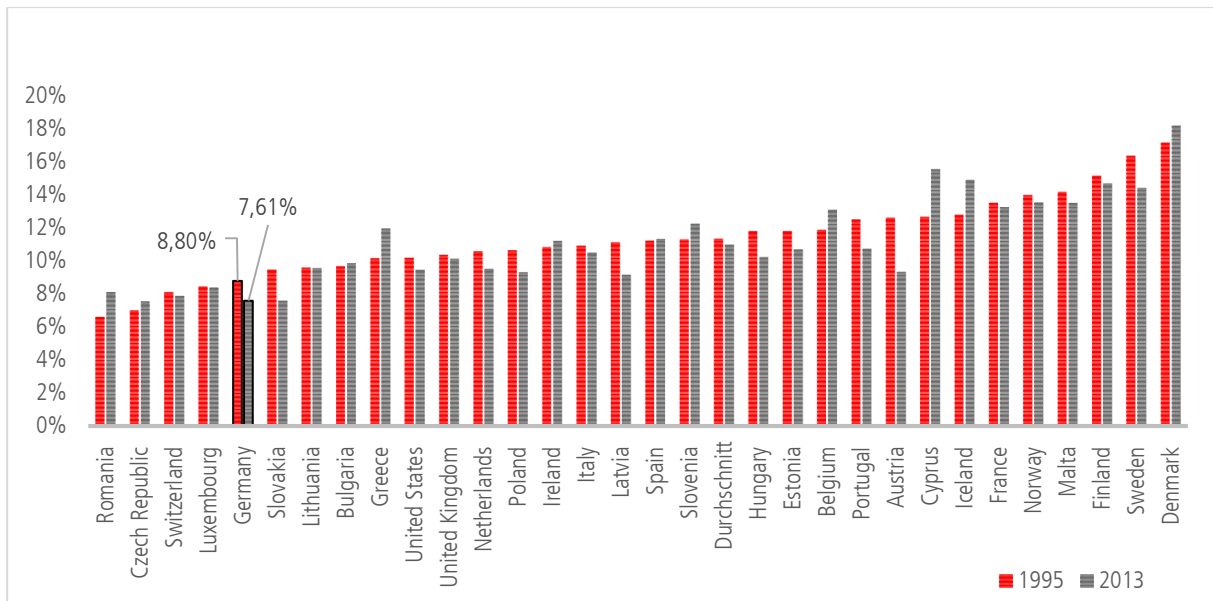
Die Ausgaben für den öffentlichen Sektor in Deutschland sind im internationalen Vergleich sehr niedrig. Das ist die erste und wichtigste Diagnose des vorliegenden DGB-Personalreports. Abbildung 1 veranschaulicht die Personalkosten der öffentlichen Haushalte der EU-Staaten, der Schweiz, Norwegens sowie der USA in Prozent des BIP 1995<sup>4</sup> und 2013. Deutschland befindet sich bei dieser Betrachtung am unteren Ende der Vergleichsrankliste. Der Großteil der dargestellten Länder hat deutlich höhere Personalkosten im öffentlichen Sektor. Deutschland verfügt also nicht nur über einen leistungsfähigen Sozial- und Rechtsstaat, sondern auch über einen in Relation überaus günstigen öffentlichen Dienst. Die Personalkosten sind sogar noch weiter von knapp 9 Prozent im Jahr 1995 auf 7,6 Prozent im Jahr 2013 gesunken. Vor diesem Hintergrund ist die vermeintliche Notwendigkeit weiterer Einsparungen bzw. Kürzungen mindestens erklärungsbedürftig. Dennoch schreitet der Prozess des Staatsabbaus in Deutschland weiter voran. Daher ist ernsthaft die Frage zu stellen, wie lange die Leistungsfähigkeit unseres demokratischen und sozialen Rechtsstaates auch im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft noch gewährleistet werden kann.

---

<sup>3</sup> Krugman: A Country is Not a Company (2009).

<sup>4</sup> 1995 ist als Vergleichsjahr gewählt, weil seitdem die ersten vergleichbaren Daten vorliegen.

**Abbildung 1: Personalkosten des öffentlichen Sektors in % des BIP**



Quelle: Europäische Kommission 2014, eigene Berechnungen

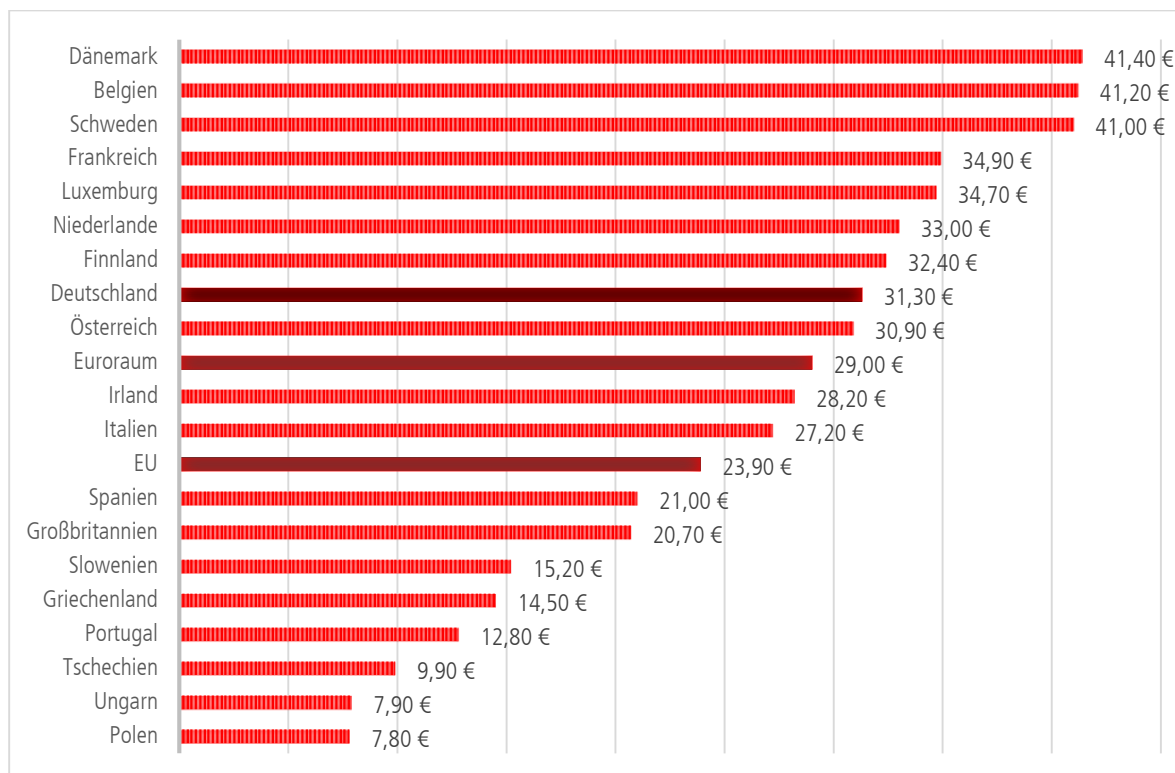
Die Kosten<sup>5</sup> je geleisteter Arbeitsstunde im öffentlichen Dienstleistungssektor<sup>6</sup> liegen in Deutschland im europäischen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt. Mit 31 Euro je geleisteter Arbeitsstunde (Auszubildende inbegriffen) befindet sich Deutschland, als größte Volkswirtschaft Europas, im Mittelfeld hinter Ländern wie den Niederlanden, Frankreich und Italien (s. Abb. 2). Dies unterstreicht, dass der öffentliche Dienst in Deutschland nicht außerordentlich teuer ist.

<sup>5</sup> Arbeitskosten sind die Gesamtausgaben der Arbeitgeber für die Beschäftigung der Arbeitnehmer.

<sup>6</sup> Beinhaltet: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen, Kunst, Unterhaltung und Erholung, sonstige Dienstleistungen.



**Abbildung 2: Kosten je Arbeitsstunde im öffentlichen Dienstleistungssektor**



Quelle: IMK 2014

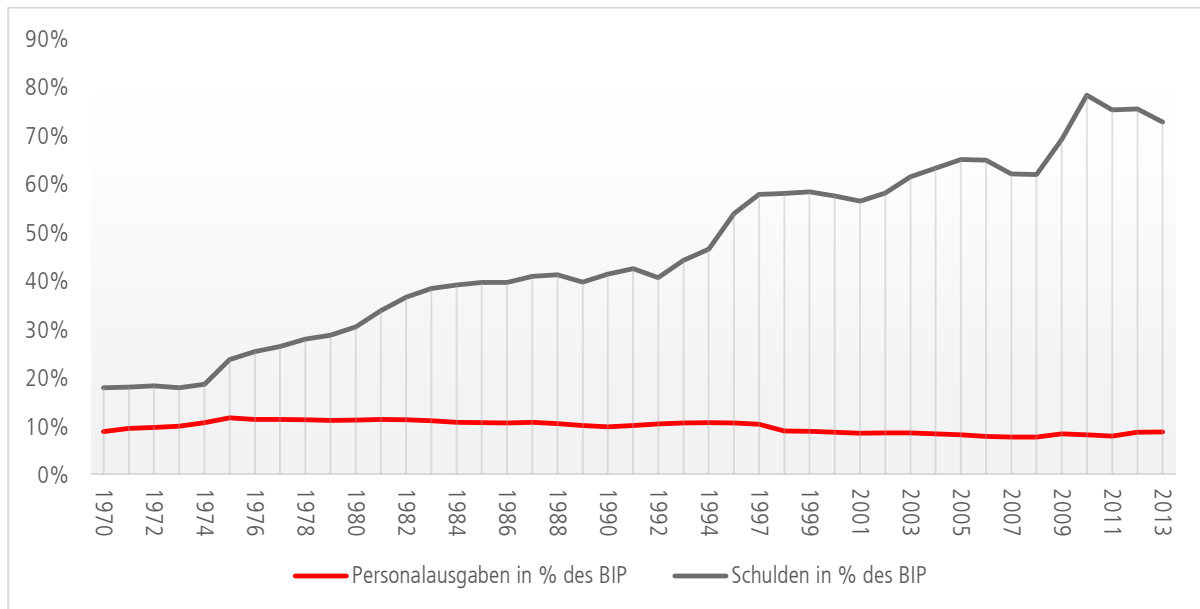
## Personalkosten und Schuldenentwicklung

In der öffentlichen Auseinandersetzung wird häufig (implizit) unterstellt, die Größe des öffentlichen Sektors und dessen Personalkosten hätten die Krise der öffentlichen Haushalte mitverursacht. Die Gegenüberstellung der Entwicklungen von Personalausgaben und Schulden in Prozent des BIP verdeutlicht jedoch: Es besteht kein Zusammenhang zwischen beiden (Abb. 3). Die Schulden entwickelten sich im Beobachtungszeitraum entgegengesetzt zu den Personalausgaben. Die Personalkosten werden hier in das Verhältnis zum BIP gesetzt um inflations- und produktionsbedingte Verzerrungen zu vermeiden. Schaut man sich die reelle Personalkostenentwicklung an, so ist natürlich eine deutliche Steigerung der Personalkosten seit den fünfziger Jahren zu erkennen. Diese erklärt sich zu fast 100 Prozent durch die inflations- und produktionsbedingte Preissteigerung. Die Einbeziehung des BIP ermöglicht somit eine realistische Beurteilung der Kostenentwicklung im Zeitverlauf.

Bei Betrachtung der beiden Graphen ist zu erkennen, dass die Personalkosten seit den siebziger Jahren keineswegs unverhältnismäßig gewachsen sind. Im Gegenteil, sie sind sogar von knapp zehn Prozent auf

etwa sieben Prozent des BIP geschrumpft.<sup>7</sup> Die Schulden wiederum sind im selben Betrachtungszeitraum überproportional stark gewachsen. Die Personalausgaben des öffentlichen Sektors haben keinen Anteil an der vermehrten Schuldenentwicklung.

**Abbildung 3: Schulden und Personalausgaben in % des BIP**



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

## Anteil der Versorgungskosten an den Personalkosten

Von den 4,6 Mio. Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind 1,7 Mio. Beamtinnen und Beamte.<sup>8</sup> Als besonders bemerkenswert ist die Entwicklung der leicht sinkenden Personalkosten (im Verhältnis zum BIP) einzuordnen, denn aufgrund der bereits beschriebenen Verbeamtungspraxis in den 1970er Jahren steigen die Versorgungsausgaben, die in den hier gezeigten Personalkosten enthalten sind, aktuell entsprechend der Eintritte in den Ruhestand des damals verbeamteten Personals.

Vor besonderen Herausforderungen stehen hinsichtlich der Versorgungskosten der Bund und die alten Bundesländer. Bei ihnen beträgt der durchschnittliche Anteil der Versorgungskosten an den Gesamtpersonalkosten rund 19 Prozent und hat steigende Tendenz. Beim Bund betrug der Versorgungskostenanteil im Jahr 1980 21,4 und im Jahr 2013 23,3 Prozent der Gesamtpersonalausgaben.<sup>9</sup> In Bayern waren es

<sup>7</sup> Personalkosten von Bahn, Post und Telekom waren von jeher (auch vor ihrer Privatisierung in den neunziger Jahren) ein Sonderbudget und sind somit nicht in den hier genutzten Daten enthalten. Des Weiteren sind die Finanzrückstellungen der für die zukünftig höhere Belastung durch Versorgungsansprüche in den Personalkosten enthalten.

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt (2013). Die 4,6 Mio. Beschäftigten entsprechen dabei 4 Mio. Vollzeitäquivalenten, die 1,7 Mio. Beamtinnen und Beamten 1,5 Mio. Vollzeitäquivalenten.

<sup>9</sup> Bundesfinanzministerium, Bundeshaushalt (2014).

1999 17,67 Prozent und im Jahr 2013 21,2 Prozent.<sup>10</sup> Bei den Neuen Bundesländern hält sich die versorgungsbedingte finanzielle Belastung aufgrund der eingeschränkten Verbeamtung nach der Wiedervereinigung in Grenzen. Sie liegt im Schnitt bei unter 10 Prozent. Bezieht man diese Entwicklung in die historische Betrachtung der Personalausgaben ein, folgt daraus, dass der Anteil der Ausgaben für aktives Personal im öffentlichen Dienst weiter gesunken ist. Die Personalkostenreduzierung ist also größer als es die Zahlen veranschaulichen.

Diese Entwicklung wird sich voraussichtlich in Zukunft wegen der steigenden Pensionierungszahlen weiter verschärfen. Die logische Konsequenz steigender Versorgungsausgaben wären eigentlich steigende Personalausgaben, denn zusätzlich zu den Bezügen des aktiven Personals müssen nun mehr Versorgungsleistungen als in der Vergangenheit gezahlt werden. Um dies zu veranschaulichen kann man sich vorstellen, dass sich zu einem Zeitpunkt X die Personalkosten auf 100 Beschäftigte beliefen und nur aus Aktivbezügen bestanden. Hier müssten nun die Versorgungskosten aufaddiert werden, so dass sie dann 120 (100 Aktive + 20 Ruheständler) betragen. Wie in der Personalkostenentwicklung jedoch zu sehen ist, sind die Ausgaben für Personal stabil bis rückläufig. Wie ist dies zu erklären? Mehrbelastungen wegen der Versorgung werden in der Praxis durch Einsparungen bei den Ausgaben für aktiv Beschäftigte gegenfinanziert (80 Aktive + 20 Ruheständler). Wegen der Versorgungszahlungen wird demnach praktisch auf Personal im öffentlichen Sektor verzichtet.

Auch die Höhe der Versorgungsleistungen und der Besoldung sind von dem bestehenden Kostendruck betroffen. So war in der Vergangenheit eine Vielzahl von zum Teil relativen Kürzungen, bei der Besoldung als auch bei der Versorgung, zu beobachten. Beispielhaft für diese Entwicklung sind die schrittweisen Absenkungen der Besoldungs- und Versorgungsniveaus (Versorgungsreformgesetz 1998), die Absenkung des Versorgungshöchstsatzes von 75 auf 71,75 Prozent (Versorgungsänderungsgesetz 2001) sowie die Kürzung bzw. Streichung von Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld sowie die seit 1996 um sich greifende Praxis, Tariferhöhungen nicht mehr wirkungsgleich auf die Besoldung zu übertragen.<sup>11</sup>

Die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst blieb seit der Jahrtausendwende generell hinter der Gesamtarifentwicklung zurück.<sup>12</sup> Trotz steigender Versorgungsansprüche und eines relativ moderat wachsenden Bruttoinlandsproduktes, nimmt die Personalausgabenquote ab. Die Personalpolitik im öffentlichen Sektor war in der Vergangenheit aber vergleichsweise restriktiv. Der Stellenabbau ist und war die wichtigste Quelle der relativen Personalkostenreduzierung. Aus Sicht der Beschäftigten ist dabei besonders kritisch zu bewerten, dass der Stellenabbau zu einer zusätzlichen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt hat (verdichtete Leistungsanforderung, Flexibilisierung der Arbeitszeiten etc.), denn der sukzessive

---

<sup>10</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014).

<sup>11</sup> vgl. Färber et al. Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung (2011), DGB-Besoldungsreport (2014).

<sup>12</sup> vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2010).

Stellenabbau geht nicht einher mit sukzessiver Verringerung der Aufgaben.<sup>13</sup> In der Folge, und nicht zuletzt auch wegen des steigenden Altersdurchschnitts der Beschäftigten, ist zum Beispiel der Krankenstand im öffentlichen Dienst, relativ zur Gesamtwirtschaft, deutlich höher. Der Gesundheitsförderungsbericht des Bundesministeriums des Innern dokumentiert die Zunahme krankheitsbedingter Abwesenheitstage nicht von der Hand zu weisen ist. Im Jahr 1998 sind die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Durchschnitt rund sechzehn Tage absent gewesen, während sie aktuell gut neunzehn Tage abwesend bleiben.<sup>14</sup> Diese Zahlen beziehen sich nur auf die Bundesverwaltung, sind jedoch mit Bezug auf die Korrelation von Arbeitsbelastung und krankheitsbedingten Ausfällen und deren steigender Tendenz auf den gesamten öffentlichen Sektor übertragbar. So waren in Berlin 2011 im Durchschnitt 26,2 Fehlarbeitstage pro Beschäftigten zu verzeichnen, während es im Jahr 2007 noch 21,3 waren.<sup>15</sup> In Hamburg ist die Zahl von 18,4 auf 21,8 gestiegen, um nur zwei Beispiele zu nennen.<sup>16</sup> Des Weiteren ist abzulesen, dass sich die krankheitsbedingte Abwesenheitsquote im öffentlichen Dienst weit über der krankheitsbedingten Abwesenheitsquote sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätiger bewegt.<sup>17</sup>

Durch die Schuldenbremse ist also ein gravierenderer Druck hinsichtlich der Kürzung von öffentlichen Leistungen und eine gleichzeitig anhaltend steigende finanzielle Mehrbelastung – aufgrund der Versorgungsansprüche – zu beobachten. Dieser Konflikt wird auf dem Rücken der aktiven Beschäftigten und der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors ausgetragen.

Der Staat hat für die nun anfallenden Versorgungskosten nicht ausreichend vorgesorgt, weshalb jetzt dafür gesorgt werden muss, ausreichend Budget für die Alterssicherung zur Verfügung zu stellen, ohne bei den aktiv Beschäftigten zu sparen und somit die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors weiter zu beeinträchtigen.

## **Welche Faktoren sind für das Haushaltsdefizit verantwortlich?**

Die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland weisen derzeit einen Schuldenstand von 72,2 Prozent<sup>18</sup> im Verhältnis zum BIP auf. In den letzten Jahrzehnten ist der Schuldenstand (siehe Abb. 4) insbesondere aufgrund dreier Ereignisse außerordentlich stark gewachsen. In den 1970er Jahren war die Ölkrise dafür verantwortlich, dass in einem hohen Maße kreditfinanzierte Konjunkturlösungen gewährt wurden. Deswegen stiegen die Schulden im Jahr 1975 um mehr als 25 Prozent. In den 1990er Jahren hat

---

<sup>13</sup> vgl. Keller (2010).

<sup>14</sup> Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Gesundheitsförderungsbericht 2012.

<sup>15</sup> Senatsverwaltung für Finanzen Berlin: Pauschale Gesundheitsquoten der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlin (2011).

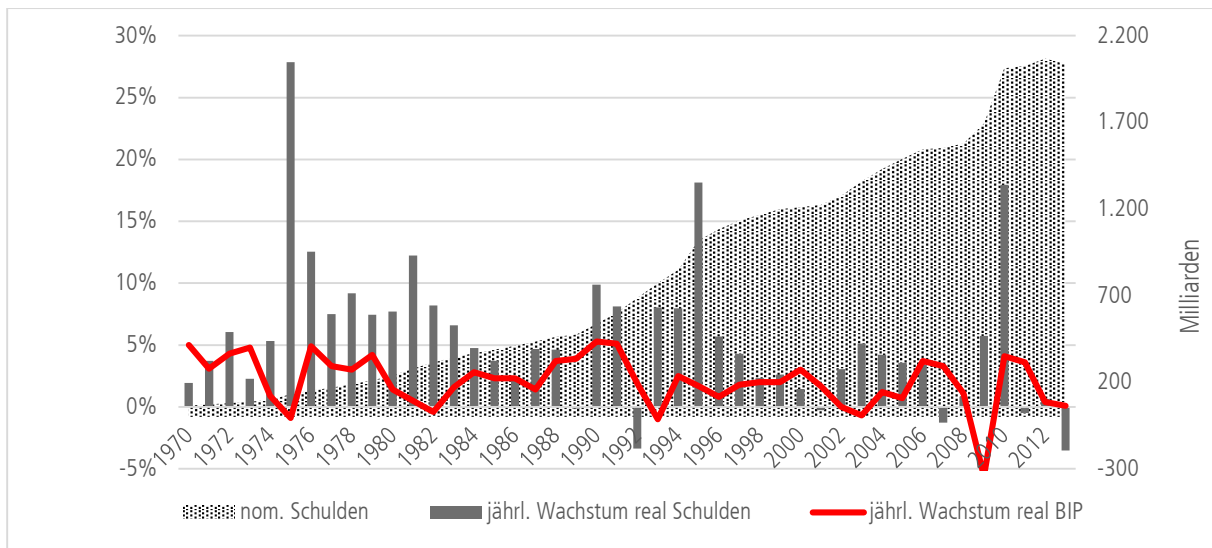
<sup>16</sup> Senat der Freien und Hansestadt Hamburg: Personalbericht (2013).

<sup>17</sup> Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Gesundheitsförderungsbericht 2012.

<sup>18</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Oktober 2014.

die deutsche Wiedervereinigung zu einem außerordentlichen Zuwachs an Schulden geführt und im Zuge der Finanzkrise, 18 Jahre später, wurde noch einmal der sich in einer Rezession befindenden Konjunktur kreditfinanziert unter die Arme gegriffen. Hierbei ist zu erläutern, dass sich die Wachstumsrate der Schulden auf das BIP des jeweiligen Jahres bezieht. Die realen Schulden sind in den 1990er Jahren und 2010 weitaus stärker gestiegen als im Jahr 1975. Um dies zu verdeutlichen, ist die reelle Schuldenentwicklung auf der rechten Achse in Form der gepunkteten Fläche abgebildet.

**Abbildung 4: Vergleich von Schulden- und BIP-Wachstum**



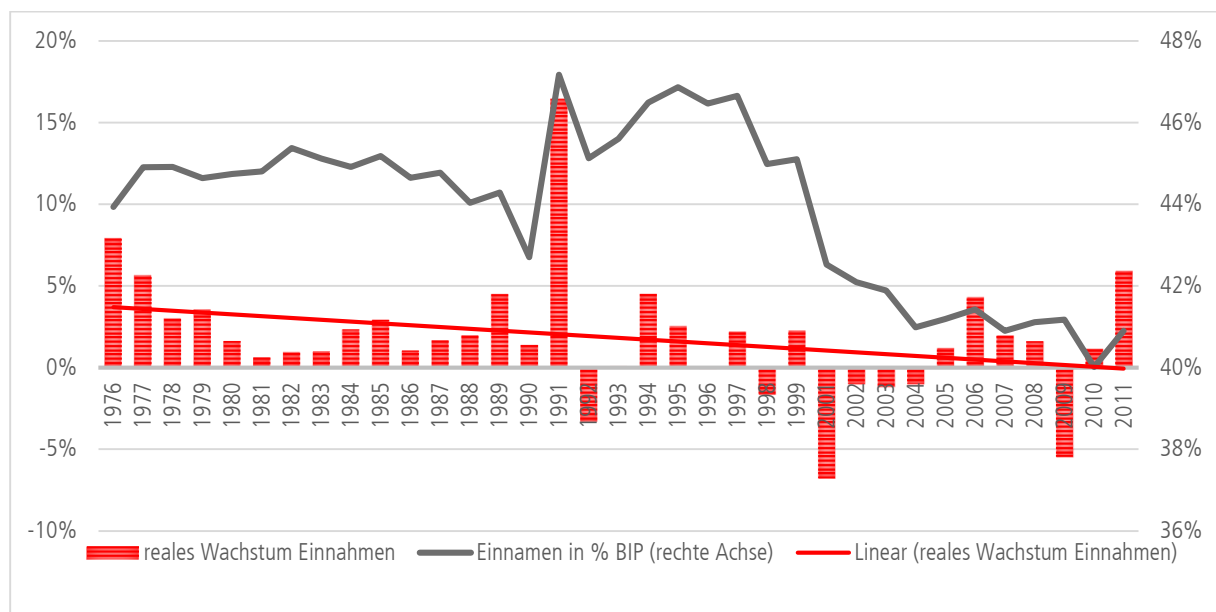
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

In Abbildung 4 ist zu erkennen, dass die Wachstumsraten der realen<sup>19</sup> Schulden in der Regel über den realen Wachstumsraten des BIP lagen. Besonders ausgeprägt ist dies zu beobachten in Zeiten konjunktureller Schwächephasen wie Anfang der achtziger Jahre, da sich die Wachstumsraten auf das BIP beziehen und ein sinkendes BIP die Höhe der Wachstumsrate weiter ansteigen lässt. Anhand der nominalen Schulden ist außerdem zu erkennen, dass die Schulden am stärksten in den 1990er Jahren und in Folge der Finanzkrise ab 2009 gewachsen sind. Grundsätzlich ist eine Entwicklung sinkender Wirtschaftswachstumsraten und steigender Schulden zu erkennen. Das Aufzeigen dieser Entwicklung soll jedoch keinesfalls ein Einwand gegen kreditfinanzierte Konjunkturlösungen sein. Im Idealfall sollten die in der Krise aufgenommenen Schulden jedoch während des darauffolgenden wirtschaftlichen Aufschwunges aufgrund steigender Steuereinnahmen und dem Rückzug der öffentlichen Hand wieder getilgt werden.

<sup>19</sup> Um die Inflationsrate bereinigt.

Abbildung 5 zeigt, warum dies in der Vergangenheit nicht dem Ideal entsprechend geschehen ist: Die Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ist rückläufig. So ist beispielsweise der Körperschaftsteuersatz von 56 Prozent im Jahr 1977 auf 15 Prozent im Jahr 2008 gesunken.<sup>20</sup> Diese Steuersenkungspolitik wird in der Regel politisch damit begründet, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt werden müsse. Wird also die Wettbewerbsfähigkeit des privaten Sektors auf Kosten des öffentlichen Sektors finanziert? Die Defizite im öffentlichen Sektor resultieren – das zeigen vorliegende Zahlen – eher ein Einnahmen- als ein Ausgabenproblem. Stefan Bach vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung ist der Meinung, dass vermögensbezogene Steuern wie die Erbschafts- oder Vermögenssteuer ca. 15 Mrd. Euro an Mehreinnahmen bringen könnten. Dies würde keine größeren wirtschaftlichen Nachteile zur Folge haben, da diese Steuern vornehmlich sehr Wohlhabende (hohe Freibeträge bei der Erbschaftsteuer/Vermögenssteuer ab einem Nettovermögen von über einer Million) tangieren.<sup>21</sup> Dementsprechend sollte ein größerer Fokus auf die Stärkung der Einnahmeseite gelegt werden und nicht zwangsläufig lediglich die Ausgabenreduktion betrieben werden. Konkrete Vorschläge zu einem Ausgleich der öffentlichen Haushalte hat der DGB Bundesvorstand (2013) vorgelegt.

**Abbildung 5: Einnahmeentwicklung in Deutschland**



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Bund der Steuerzahler (2014).

<sup>21</sup> Bach (2011).

<sup>22</sup> Die Einnahmen des Jahres 2000 wurden nicht berücksichtigt, da in diesem Jahr die UMTS-Rechte verkauft wurden und dies zu einem außerordentlichen Einmaleffekt führte, welcher die Einnahmeentwicklung verzerrt abbildete.

## **Fazit**

Sowohl der internationale Vergleich als auch die Betrachtung der Personalkostenentwicklung innerhalb Deutschlands zeigen, der öffentliche Sektor ist gemessen an seinen Personalkosten keineswegs ausufernd kostenintensiv. Der Schuldenstand in Deutschland hat andere Ursachen. Hauptgrund der Schuldenentwicklung sind Ausgaben für seltene konjunkturelle Sonderfälle, deren Kosten aufgrund von Steuersenkungen im Nachhinein nicht wieder eingenommen werden konnten.

Deshalb dürfen Sparmaßnahmen nicht das öffentliche Personal betreffen. Der Rückgang der Personalkosten und die in der Vergangenheit damit einhergehende stark gestiegene Belastung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor verlangt sogar das Gegenteil.

Paradox ist, dass ein ausufernder öffentlicher Sektor für die Schulden verantwortlich gemacht wird, obwohl ein Großteil der Schulden von Interventionen zur Rettung bzw. Unterstützung des privaten Sektors herrühren. Das „Prestigeprojekt“ des Finanzministers, im Jahr 2015 einen ausgeglichenen Haushalt („die schwarze Null“) zu erreichen, darf nicht auf dem Rücken der Beschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen ausgetragen werden. Die finanzielle Ausstattung des öffentlichen Sektors muss sich danach richten, welche öffentlichen Dienstleistungen benötigt werden. Dafür muss politisch Sorge getragen werden.

## Literaturverzeichnis:

- Afonso et al. (2008): Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency. Working Paper Series NO 861, Europäische Zentralbank (Hrsg.), Frankfurt.
- Afonso/Aubyn (2005): Assessing Education and Health Efficiency in OECD Countries using Alternative Input Measures, Bank of Italy (Hrsg.), Rom.
- Bach, T. (2011) Die Reichen stärker besteuern, aber wie?, in: DIW Wochenbericht 36/ 2011.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: (2013): Haushaltsplan 1980/2013 (<http://www.stmf.bayern.de/haushalt/haushaltsplaene/>) (Stand: 20.11.2014).
- Bund der Steuerzahler e.V. (2014): Entwicklung des Körperschaftssteuersatzes (<http://www.steuerzahler.de/Entwicklung-der-Steuersaetze/19401c22752i2p426/index.html>) (Zugriff: 28.10.2014).
- Bundesministerium der Finanzen (2014): Monatsbericht, Oktober 2014 (<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2014/10/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-13-schulden-der-oeffentlichen-haushalte.html>) (Stand 03.11.2014).
- Bundesministerium des Innern (2012): Gesundheitsförderungsbericht der unmittelbaren Bundesverwaltung, Berlin.
- DGB Bundesvorstand (2013): Der aktive Staat investiert – sichert – gestaltet. Argumente für einen Politikwechsel.
- DGB Bundesvorstand (2014): Besoldungsreport 2014. Entwicklung der Einkommen der Beamtinnen und Beamten und Bewertung der Besoldungspolitik von Bund und Ländern, Berlin.
- Europäische Kommission (2014): Annual macro-economic database (Ameco).
- Expertenkommission Staatsaufgabenkritik (2001): Abschlussbericht (<https://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/abschlussberichtstaatsaufgabenkritik.pdf?start&ts=1088417770&file=abschlussberichtstaatsaufgabenkritik.pdf>) (Stand: 20.11.2014).
- Färber, G., Funke, M., Walther, S. (2011): Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung – Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, Gelbe Reihe, Berlin.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2010): Tarifpolitischer Halbjahresbericht. Eine Zwischenbilanz der Lohn- u. Gehaltsrunde 2010 ([http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_hjb\\_2010.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_hjb_2010.pdf)) (Stand: 20.11.2014).
- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Hrsg.) (2014): Deutschlands Lohn und Arbeitskostenentwicklung wieder zu schwach., IMK Report 100.
- Keller, B. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst – Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, Gelbe Reihe, Berlin.



Krugman, P. (2009): A Country is Not a Company, Harvard Business Review, Boston.

Lee, J. (2002): Education Policy in the Republic of Korea: Building Block or Stumbling Block? (<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37164.pdf>) (Stand: 20.10.2014).

Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008): The effectiveness and efficiency of public spending, in: European Economy, Economic Papers 301/Februar, Brüssel.

Statistisches Bundesamt (2011): Destatis, Fachserie 14.3.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014): Destatis, Fachserie 14.6, Wiesbaden.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): Personalbericht, Hamburg.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2011): Pauschale Gesundheitsquoten der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlin.

