

Giacomo Corneo

Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft: Deutschland, 1977-2011

Zusammenfassung

Dieser Beitrag schildert die Entwicklung der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft in Westdeutschland seit 1977. Es zeigt sich, dass seit ca. 1987 die relative Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft stark zurückgegangen ist: Gegenüber vergleichbaren Stellen in der Privatwirtschaft beträgt der relative Gehaltsrückgang zwischen 25% und 55%. Tendenziell bedingt dieser Rückgang eine Reallokation von Begabung vom öffentlichen zum privaten Sektor. Vermutlich hat er auch zu einem Motivationsverlust im öffentlichen Sektor geführt.

Schlagworte: Öffentlicher Dienst, Lohndifferential, Hochqualifizierte

Abstract

Relative Pay of High-Skilled Workers in the Public and Private Sector in Germany, 1977-2011

This paper investigates the evolution of job pays in the public and in the private sector for a number of positions requiring high skills in the FRG during the period 1977-2011. I find that since 1987 pays in the two sectors have been diverging and the highly skilled in the public sector have suffered from an increasing wage gap. In 2011, the relative pay decrease in the public sector as compared to 1987 amounted to about 25 to 55 percent. This evolution is likely to have fostered a reallocation of talent from the public to the private sector and to have negatively affected the intrinsic motivation of high-skilled workers in the public sector.

Key words: Public Sector Employment, Wage Differential, High-skilled Workers.

1. Einleitung¹

Moderne Volkswirtschaften weisen dem Staat vielfältige ökonomische Aufgaben zu, die weit über seine ureigene Ordnungsfunktion hinaus reichen – z.B. bei der Ausbildung der neuen Generationen, im Gesundheitswesen, in Bezug auf die Infrastruktur, bei der Grundlagenforschung und im Bereich der sozialen Sicherung. In wie weit sich nun der Staat als fähig erweist, diesen Aufgaben wirklich gerecht zu werden, hängt in erster Linie vom Tun der Menschen ab, die im Staatsdienst arbeiten. Denn der öffentliche Sektor ist ein ausgeprägt arbeitsintensiver Wirtschaftszweig. Insbesondere den Hochqualifizierten kommt aufgrund der von ihnen übernommenen Steuerungsverantwortung eine Schlüsselrolle zu: Fachkundige und motivierte Hochqualifizierte im öffentlichen Dienst sind eine elementare Voraussetzung dafür, dass der Staat hochwertige Dienstleistungen erbringt.

Nun ist menschliche Begabung eine ökonomisch knappe Ressource und der Staat muss auf dem Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte mit der Privatwirtschaft um die besten Köpfe konkurrieren. Die relative Bezahlung, die diese zwei Sektoren anbieten, ist daher eine maßgebliche Determinante der Allokation menschlicher Begabung und qualifizierter Arbeitskraft. Somit bestimmt sie indirekt, wie gut der Staat seine Aufgaben erledigt.²

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Entwicklung der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland seit 1977 zu erfassen. Im Fokus meiner Untersuchung steht die tarifliche Bezahlung privater Arbeitnehmer bzw. die gesetzliche Besoldung der Beamten bei ausgewählten Vollzeitstellen in einem repräsentativen Abschnitt ihrer Laufbahn. Das Verhältnis von Besoldung zu Tariflohn stellt eine wichtige Information für die Hochqualifizierten dar. Sie beeinflusst ihre Berufs- und Arbeitsplatzwahl, ihre Anstrengung bei der Ausführung der ihnen obliegenden Arbeitspflichten und wie sie auf Abwerbungsversuche reagieren. Die langfristige Entwicklung der relativen Bezahlung in Bezug auf verschiedene Stellen kann somit Hinweise über die Evolution der Wettbewerbsfähigkeit des Staates als Arbeitgeber und indirekt über die Evolution der Qualität öffentlicher Dienstleistungen geben.³

Die Analyse von tarifierten Löhnen und gesetzlichen Gehältern unterscheidet diesen Beitrag vom Gros der Forschung auf diesem Gebiet, welche sich vorwiegend mit sogenannten Lohndifferentialen auseinandersetzt. Diese Literatur untersucht die Lohnunterschiede zwischen Staat und Privatwirtschaft bei Individuen, die ansonsten im jeweiligen Datensatz gleiche Charakteristika aufweisen. Dabei muss sich diese Literatur dem Problem stellen, dass nicht beobachtete Charakteristika – die wiederum mit der Produktivität der Individuen korreliert sein können – die Selbstselektion in diese zwei Sektoren beeinflussen können. Hingegen liefert der Ansatz des vorliegenden Beitrags, dem die Bezahlung der Stellen – im Gegensatz zur Bezahlung der Individuen – zugrunde liegt, einen direkten Hinweis auf die Art von Selbstselektionseffekten, die von der unterschiedlichen Entlohnung zu erwarten sind.

In der wirtschaftspolitischen Debatte werden zwar Kennzahlen zu Tarifgehältern in Staat und Privatwirtschaft für Vergleichszwecke verwendet. Allerdings beziehen sich diese i.d.R. auf sehr heterogene Gruppen, wie z.B. im Fall der Verwendung von Tarifindizes für alle Beschäftigte in Staat und Gesamtwirtschaft oder im Fall der Betrachtung ihrer durchschnittlichen Bruttobezüge. Solche Vergleiche werden zwangsläufig von verschiedenen Mengen- und Selektionseffekten überlagert und geben daher keine direkten Informationen über die Attraktivität von Staat und Privatwirtschaft für die Hochqualifizierten. Deswegen wird hier die Tarif- und Gehaltsentwicklung ausgewählter Stellen ausgewiesen, welche unmittelbare Relevanz für die relative Attraktivität von Staat und Privatwirtschaft für die Hochqualifizierten besitzt. Die Grenzen dieses Ansatzes sind wiederum offensichtlich: Die für meine Untersuchung herangezogenen Stellen decken einen kleinen Teil der Hochqualifizierten und ihre Repräsentativität ist ungewiss. Somit stellt mein Ansatz lediglich einen komplementären Forschungsweg zur bisherigen Literatur dar.

Die Forschung zu Lohndifferenzialen in Deutschland verwendet in der Regel das SOEP. Ihre Befunde sind relativ einheitlich und deuten allesamt auf die Bedeutung des Qualifikationsniveaus hin: Personen mit niedriger Bildung verdienen im öffentlichen Sektor tendenziell besser als im Privatsektor; der gegenteilige Befund gilt für die Personen mit hoher Bildung.⁴

Hier werde ich ausschließlich die Bezahlung der Hochqualifizierten betrachten – also Erwerbspersonen, die in Deutschland tendenziell ein negatives Lohndifferential im öffent-

lichen Dienst vorfinden. Mein Ziel ist ein Umriss der Evolution der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft während einer Periode von 34 Jahren, also in etwa über die Dauer einer ganzen Generation.

Stellvertretend für die Stellen im öffentlichen Sektor wird die Bezahlung von Richtern, Bundesverfassungsrichtern, Lehrern und Professoren genommen; nachrichtlich zu diesen Beamtenstellen werden entsprechende Befunde für Bundesminister und Bundestagsabgeordnete präsentiert. Idealerweise würde man die Gehälter für diese Stellen vorrangig mit denen von Stellen in der Privatwirtschaft vergleichen, die sehr ähnliche berufliche Anforderungen stellen. Aber die Informationsanforderungen an eine Untersuchung, die über drei Jahrzehnte decken soll, setzen der Auswahl der Vergleichsstellen relativ enge Grenzen. Beispielsweise fehlen entsprechende Zeitreihen für die Verdienste von Freiberuflern und Einzelunternehmern. Gleichwohl existieren diese Informationen für die tariflichen Gehälter von bestimmten Meistern und Angestellten in einigen Wirtschaftszweigen und Regionen. Diese werden hier für die Messung der Evolution der relativen Bezahlung in Staat und Privatwirtschaft herangezogen. Als weiteren Indikator für die Bezahlung der Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft werde ich die Gehälter der Top-Manager der 500 größten Aktiengesellschaften Deutschlands verwenden. Hierzu haben *Fabbri/Marin* (2012) dankenswerterweise einen Datensatz zur Verfügung gestellt, der die durchschnittlichen Bezüge der Vorstandsmitglieder ab 1977 enthält.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Besoldung der Beamten. In den zwei darauffolgenden Abschnitten werden die Lohnentwicklungen für die zwei Gruppen der Privatwirtschaft präsentiert. Abschnitt 5 enthält meine Hauptergebnisse zur Entwicklung der relativen Bezahlung. Es stellt sich heraus, dass in der BRD die relative Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre substantiell zurückgegangen ist. Daher untersucht Abschnitt 6 die Robustheit dieses Befundes und insbesondere die Hypothese, dass in dieser Zeit die intrinsische Motivation, für den Staat zu arbeiten, so stark gewachsen ist, dass die relative Bezahlung der Privatwirtschaft substantiell wachsen musste, um das Gleichgewicht im Arbeitsmarkt wiederherzustellen. Abschnitt 7 bettet meine Ergebnisse in die Arbeitsmarktforschung ein und versucht, sie zu interpretieren.

2. Die Bezahlung im öffentlichen Dienst

In Deutschland werden die Ämter von Beamten und Richtern nach Besoldungsordnungen zugeordnet und entlohnt. Derzeit existieren vier Besoldungsordnungen (A, B, R und W), die aus unterschiedlich vielen Besoldungsgruppen bestehen. Während die Besoldungsordnungen sich jeweils auf bestimmte Kategorien beziehen, richten sich die Besoldungsgruppen als Unterbereiche der Besoldungsordnungen nach der Komplexität der Tätigkeit, der hierarchischen Stellung und dem Verantwortungsbereich. Die Besoldungsgruppen werden dann noch weiter in Stufen unterteilt, die sich hauptsächlich am Dienstalter orientieren.

Die Besoldung von Beamten soll nach den Grundsätzen des Berufsbeamtentums – Prinzip der Alimentierung und der amtsangemessenen Besoldung – per Gesetz festgelegt werden. Bis in die 1970er Jahre lag diese Kompetenz in den Händen der Länder, nach einer Änderung des Grundgesetzes 1970 wurde jedoch dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung der Beamten und Richter übertragen. Zwischen 1975 und 1978

wurde das Besoldungsrecht vereinheitlicht und das Bundesbesoldungsgesetz beschlossen, das bis 2006 einheitlich auf Bundesebene Besoldung, Versorgung und Statusrechte von Beamten und Richtern regelte (*Deutscher Beamtenbund*, 2013; *Deutscher Beamtenwirtschaftsring*, 2013). Darüber hinaus wurde 1997 die Einteilung der Besoldungsstufen reformiert.

Mit der Föderalismusreform I wurden ab September 2006 die Gesetzgebungskompetenzen neu geordnet (*Hoffmann et al.* 2012). Fortan konnte der Bund mehr grundlegende Statusrechte für Beamte und Richter festlegen, alle weiteren Gesetzgebungskompetenzen und im Besonderen die Kompetenzen im Bereich Besoldung und Versorgung wurden wieder an die Länder übertragen. So lange die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch machten, galt weiterhin das Bundesbesoldungsrecht. Mittlerweile haben aber alle Länder Landesbesoldungsanpassungsgesetze erlassen. Wie *Hoffmann et al.* (2012) ausführlich darstellen, führte die Föderalismusreform zu einer Besoldungsdivergenz: Während Beamte in Bayern und Baden-Württemberg in nahezu allen Besoldungsordnungen die höchste Besoldung erhalten, bildet Berlin meist das Schlusslicht. Im vorliegenden Beitrag werde ich ab 2008 vorrangig die Besoldung des bevölkerungsreichsten Bundeslandes, Nordrhein-Westfalen, betrachten.⁵

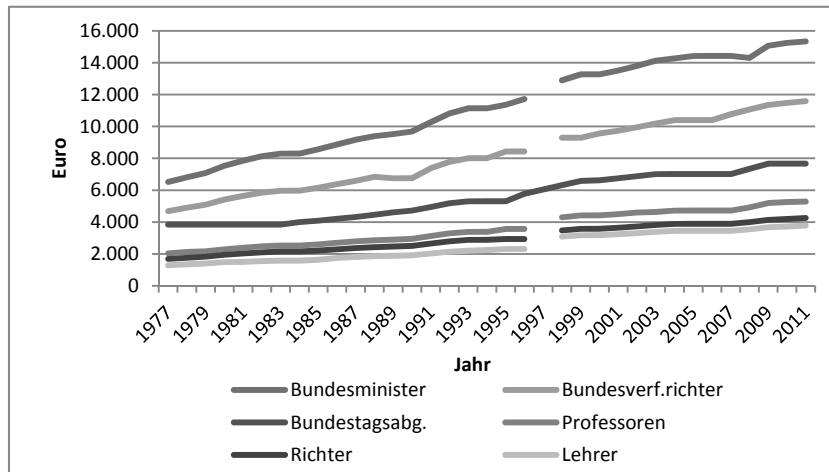
Die Besoldung der Hochschullehrer wurde bereits im Jahr 2002 im Zuge der Reform des Hochschulrechts reformiert, als die bis dahin geltende C-Besoldung durch die W-Besoldung abgelöst wurde (*Dillenburger/Pautsch* 2011). Die Neuregelungen traten zwischen 2002 und 2005 in den einzelnen Bundesländern in Kraft und hatten eine stärker leistungsorientierte Besoldung zum Ziel.

Neben der Besoldung einiger Beamtenstellen werde ich nachrichtlich die Gehaltsentwicklung von Bundesministern und Bundestagsabgeordneten zeigen. Die Entlohnung von Bundesministern ist direkt an jene von Beamten gebunden: Sie erhalten 1 1/3 des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 11 (Bundesministergesetz). Die Entschädigung eines Mitglieds des Bundestags wird im Abgeordnetengesetz geregelt.

Betrachtet wird das monatliche Grundgehalt der genannten Besoldungsgruppe.⁶ Im Falle von Richtern, Professoren und Lehrern ist – wie oben erwähnt – die Besoldung nach Stufen strukturiert, die sich an den geleisteten Dienstjahren orientieren. Um die relative Entwicklung der Bezahlung im Zeitverlauf zu erfassen, wird hier eine Stufe ausgewählt und im gesamten Zeitraum festgehalten. Meine Auswahl der Stufe orientiert sich an der Medianstufe. Aufgrund der Reform von 1997 ist allerdings ein Wechsel der Stufe bei den Richtern (R1) notwendig: Bis 1997 wird Stufe 5 verwendet und ab 1998 Stufe 6. Bei den Lehrern (A13) wird durchgängig Stufe 7 verwendet. Aufgrund der Reform des Hochschulrechts änderte sich wie oben erwähnt die Besoldung der Professoren. Deshalb verwende ich bis 2002 die Gruppe C4, Stufe 7; ab dem Jahr 2003 wird das Grundgehalt für die neue Besoldungsgruppe W3 beim Bund verwendet.

Abbildung 1 stellt die nominale Entwicklung der monatlichen Besoldung der vier genannten Beamtenstellen sowie von Bundesministern und Bundestagsabgeordneten von 1977 bis 2011 dar. Aus der Graphik wird eine deutliche einmalige Steigerung der Bezahlung im Übergang vom Jahr 1996 zum Jahr 1998 ersichtlich (für das Jahr 1997 macht die im Anhang ausgewiesene Datenquelle keine Angaben). Dieser Sprung hängt mit einer Änderung der Definition des Grundgehalts zusammen: In Folge der Besoldungsreform von 1997 wurden bestimmte Gehaltsbestandteile (allgemeine Stellenzulage, Ortszuschlagsstufe 1) in das Grundgehalt integriert. Später wird erläutert, wie ich für diese Definitionsänderung korrigiere.⁷

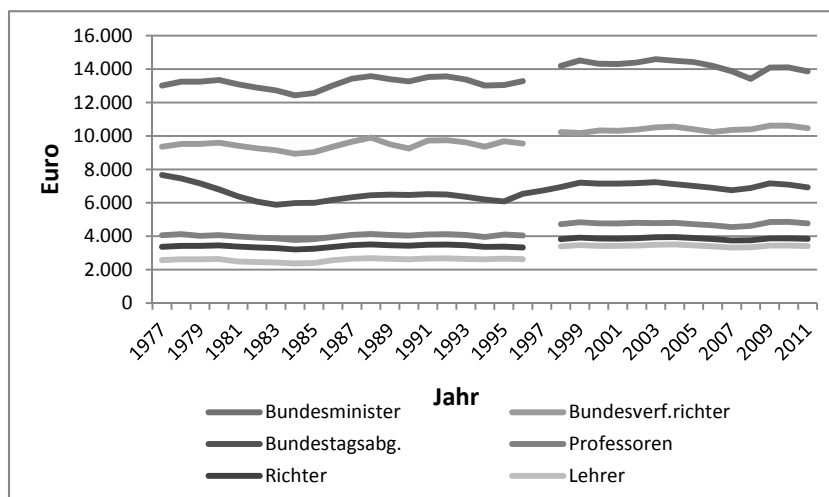
Abbildung 1: Entwicklung der monatlichen Grundgehälter (nominal)



Quellen: siehe Anhang

Um die reale Entwicklung der Bezahlung zu ermitteln, werden die Grundgehälter in konstanten Preisen von 2005 umgerechnet. Das Ergebnis dieser Inflationsbereinigung zeigt Abbildung 2.

Abbildung 2: Entwicklung der monatlichen Grundgehälter (real)



Quellen: siehe Anhang

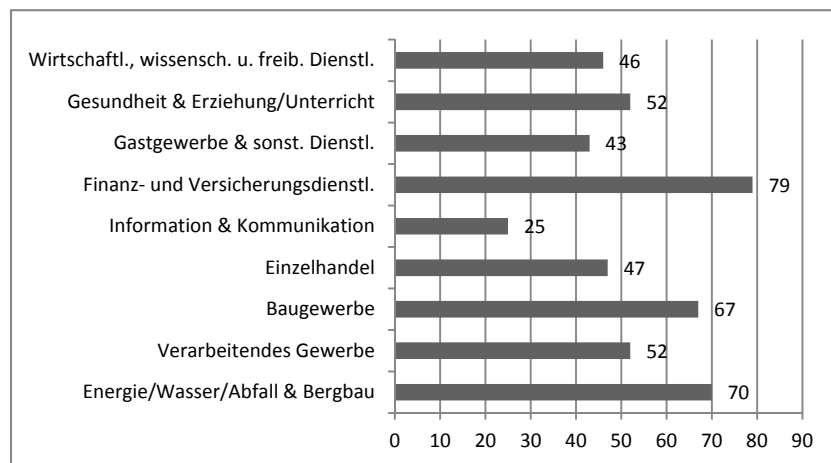
Es wird deutlich, dass sich die jeweiligen realen Gehälter relativ ähnlich entwickelt haben und langsam gewachsen sind.⁸ Dieser Befund scheint repräsentativ für die Entwicklung der Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Sektor zu sein.⁹

3. Tariflöhne von Meistern und Angestellten

Um die Entwicklung der Bezahlung der Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft zu erfassen, wird nun im Folgenden die monatliche Bezahlung von Meistern und qualifizierten Angestellten betrachtet, die von einem Tarifvertrag gedeckt sind und in ausgewählten Branchen der Privatwirtschaft arbeiten. Das Augenmerk liegt auf den tariflichen Monatsgehältern.

Wohlgemerkt unterscheidet sich das Ausmaß der Tarifbindung je nach Branche merklich – man siehe Abbildung 3, die sich allerdings nicht nur auf die Hochqualifizierten sondern auf alle Beschäftigten bezieht. Ferner ist die Tarifbindung in den alten Bundesländern höher als in den neuen. Im gesamten Bundesgebiet war sie Anfang der neunziger Jahre höher als heute (*OECD 2004; Schnabel/Wagner 2006; Arent/Nagl 2010*).

Abbildung 3: Tarifbindung in 2010 in Prozent der Beschäftigten



Quelle: WSI-Tarifarchiv.

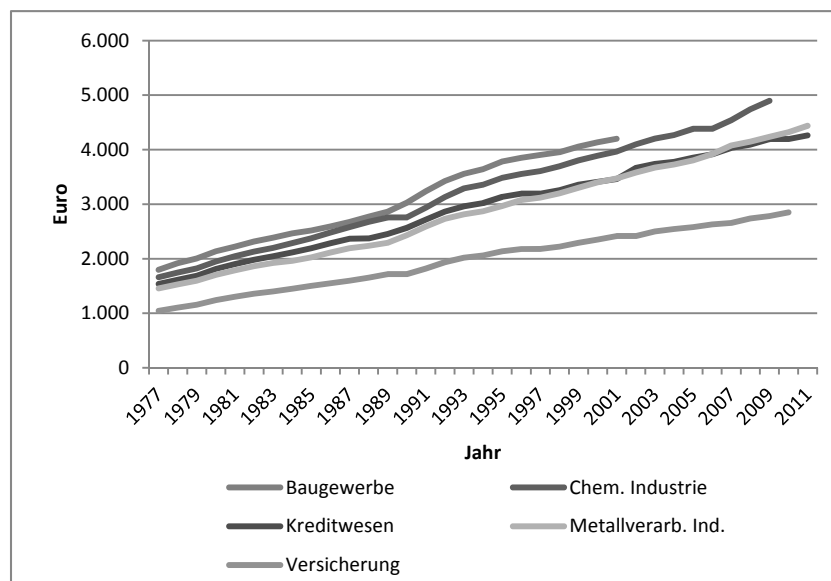
Für die Darstellung der Entwicklung der Tariflöhne der Hochqualifizierten im privaten Sektor habe ich die folgenden Branchen und Gebiete ausgewählt:¹⁰

- Eisen-, Metall- und Elektroindustrie (metallverarbeitende Industrie) in Nordrhein-Westfalen: Meister mit schwierigem und verantwortungsvollen Aufgabenbereich;
- Chemische Industrie in Düsseldorf und Köln: Meister mit besonders vielseitigem und schwierigem Aufsichtsbereich;
- Baugewerbe in Bayern: Technische Angestellte, die selbstständig Aufgaben unter eigener Verantwortung erledigen und besondere Fachkenntnisse sowie Erfahrung haben (Ortsklasse I);
- Kreditwesen im gesamten Bundesgebiet: Angestellte, für die besondere Anforderungen an das fachliche Können mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad gelten;
- Versicherungswesen im gesamten Bundesgebiet: Angestellte mit vertieften Fachkenntnissen durch mehrjährige Erfahrung.

All diesen Branchen ist gemein, dass die Tarifbindung relativ zu anderen Branchen hoch ist: Im Baugewerbe liegt sie z.B. bei rund 67 Prozent, im Bereich der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen bei beinahe 80 Prozent.

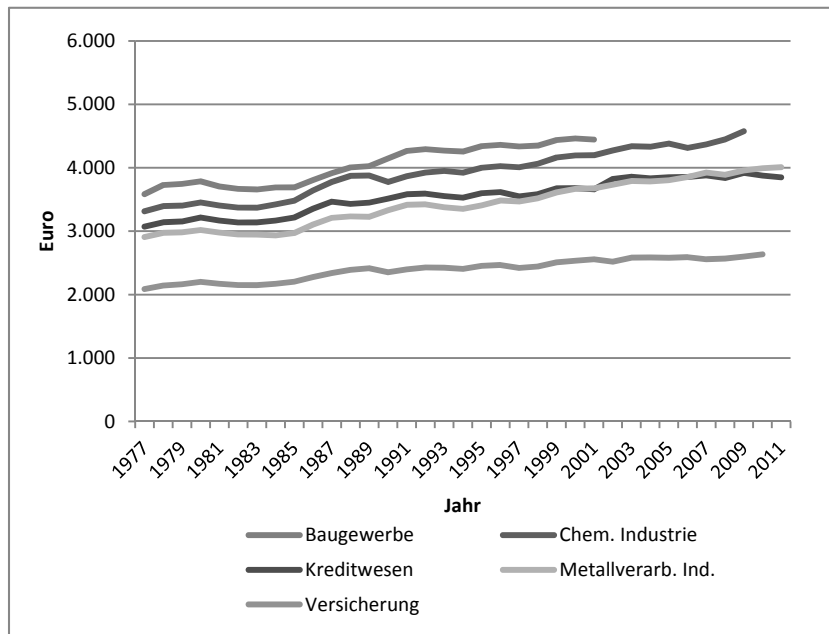
Abbildungen 4 und 5 zeigen die Entwicklungen der tariflichen Löhne und der preisbereinigten tariflichen Löhne in den betrachteten Branchen zwischen 1977 und 2011 für die oben genannten Stellen.¹¹

Abbildung 4: Tarifliche Monatsgehälter nach Branchen (nominal)



Quelle: Statistisches Bundesamt, mehrere Jahre.

Abbildung 5: Tarifliche Monatsgehälter nach Branchen (real)



Quelle: Statistisches Bundesamt, mehrere Jahre.

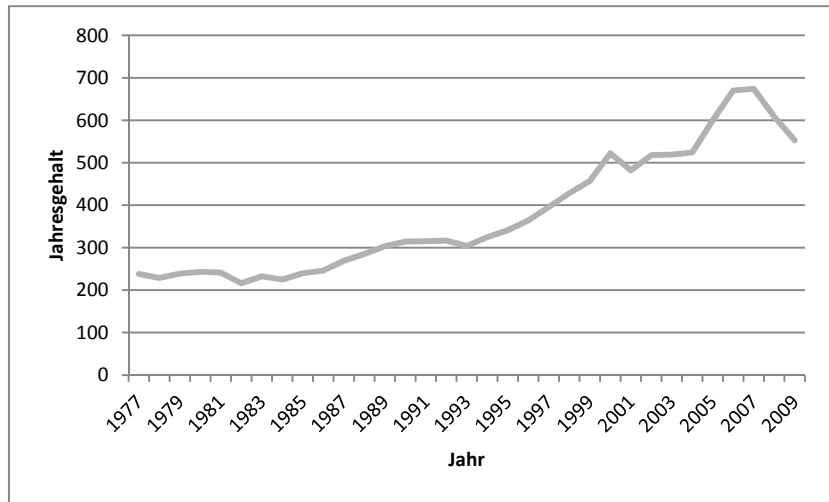
4. Bezahlung der Topmanager

Als zweite Vergleichsgruppe für die Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft verwende ich die leitenden Angestellten von Kapitalgesellschaften. Ihre Bezahlung wird ausführlich von *Fabbri/Marin* (2012) untersucht und meine Darstellung basiert auf ihren Daten. Wiederum basieren diese auf einem Panel von 500 der größten deutschen Aktiengesellschaften, den die Beratungsfirma Kienbaum anbietet.

Im Fall der Topmanager existieren wohlgerne keine Tarifgehälter; anders als im vorangegangenen Abschnitt wird hier auf die tatsächliche Bezahlung abgestellt. Genauer verwende ich die jährlichen Managergehälter inklusive Boni und Aktienoptionen. Dabei werden sämtliche Vorstandsmitglieder der 500 größten deutschen Aktiengesellschaften berücksichtigt.

Die reale Entwicklung (in Tausend Euro von 2006) der jährlichen Bezüge pro Kopf der Topmanager wird in Abbildung 6 gezeigt. Besonders auffällig ist der Zuwachs zwischen 1990 und 1999 sowie zwischen 2004 und 2006. Das Ergebnis, dass deutsche Führungskräfte besonders in der 2. Hälfte der 1990er Jahre starke und im Vergleich zu anderen Gruppen deutlich überdurchschnittliche Lohnzuwächse verzeichnen, bestätigt auch *Walter* (2007). Dieses Wachstum blieb stark bis zum Ausbruch der Finanzkrise, dann fielen die Gehälter rapide. Leider endet die Zeitreihe bereits in der Mitte der Finanzkrise 2009.

Abbildung 6: Entwicklung des durchschnittlichen Jahresgehalts der Topmanager (real)



Quelle: Fabbri/Marin (2012).

5. Relatives Wachstum der Bezahlung

Ich komme nun zur Kernfrage dieser Untersuchung nämlich der langfristigen Entwicklung der Attraktivität des Staatsdiensts für die Hochqualifizierten. Um sie zu kartieren, muss das langfristige relative Wachstum der Entlohnung der verschiedenen Stellen ermittelt werden. Daher werden die oben aufgezeigten realen Bezahlungen im Anfangsjahr 1977 auf einen gemeinsamen Wert von 100 normiert und für die Folgejahre wird das jeweilige reale Lohnwachstum abgebildet.

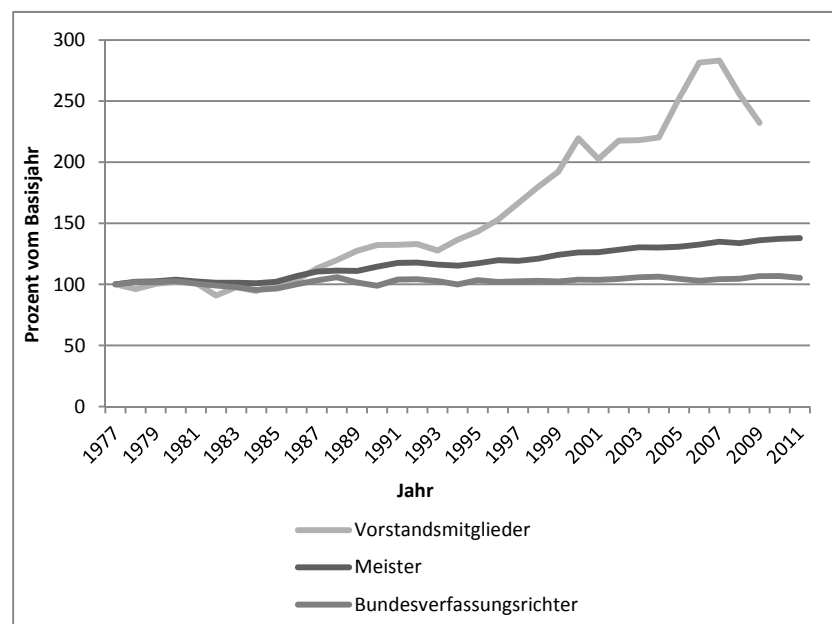
Ich werde meinen Befund hauptsächlich mittels Abbildungen präsentieren. Um den Vergleich visuell zu erleichtern, habe ich repräsentative Stellen sowohl für den Staat als auch für die Privatwirtschaft ausgewählt. Für den Staat sind dies die Bundesverfassungsrichter, die Professoren und die Lehrer, für die Privatwirtschaft die Topmanager und als Stellvertreter für die Gruppe der Meister und Angestellten die Meister (M4) der metallverarbeitenden Industrie in NRW. Wie in *Corneo* (2013) belegt wird, sind die Wachstumsraten innerhalb dieser Gruppe ähnlich, so dass die Auswahl einer repräsentativen Stelle wenig Auswirkung auf das Ergebnis hat.

Wie im Abschnitt 2 erwähnt, ist eine Korrektur der Rohdaten im Falle der Beamten notwendig, denn nach 1997 zählen bestimmte Gehaltsbestandteile (allgemeine Stellenzulage, Ortszuschlagsstufe 1) zum Grundgehalt, die bis dahin zusätzlich zum Grundgehalt gewährt wurden. In Mangel detaillierter Informationen wird hier die Kennzahl des Gehalts der Beamten so korrigiert, als wären die Grundgehälter zwischen 1996 und 1998 zur gleichen realen Rate wie in der restlichen Periode gewachsen.¹²

Abbildung 7 liefert ein erstes Ergebnis, bei dem die Bezahlung im öffentlichen Dienst am Grundgehalt der Bundesverfassungsrichter festgemacht wird. Sie zeigt, dass die relative Bezahlung von Staat und Privatwirtschaft sich im ersten Jahrzehnt (1977-1987) kaum änderte, denn die Kurven liegen sehr nah aneinander. Man sieht ferner, dass für alle drei

Stellen die nominalen Zuwächse von der Inflation aufgeessen wurden. Anscheinend handelt es sich um ein Jahrzehnt, während dessen in der BRD die Hochqualifizierten weniger als die Geringqualifizierten am Wirtschaftswachstum partizipierten und das Lohn-differential zwischen diesen zwei Gruppen kleiner wurde (Steiner/Wagner 1998; Prasad 2004, Dustmann et al. 2009). Ferner zeigt Abbildung 7, dass sich seit Ende der Achtziger Jahre eine beträchtliche Divergenz entwickelte, die bis Mitte der Neunziger Jahre noch moderat verlief. Seither allerdings drifteten die Bezahlungen in Staat und Privatwirtschaft komplett auseinander. Im letzten Jahr betragen die Kennzahlen der realen Bezahlung 105,3 für die Bundesverfassungsrichter, 137,8 für die Meister und 232,3 (im Jahr 2009) für die Topmanager. Gegenüber den Meistern ist somit die relative Bezahlung der Bundesverfassungsrichter um 23,6% gesunken; gegenüber den Topmanagern ist ihre Bezahlung um 54,7% gesunken. Dieser Entwicklung entsprechen erhebliche Unterschiede in Bezug auf das durchschnittliche Wachstum der realen Gehälter. Vergleicht man die Bezahlung im letzten Jahr mit der Bezahlung im ersten, entspricht die Gehaltsentwicklung bei den Bundesverfassungsrichtern einer konstanten jährlichen Wachstumsrate in Höhe von 0,15%. Die entsprechende Wachstumsrate beträgt 0,95% im Fall der Meister und 2,67% für die Vorstandsmitglieder.

Abbildung 7: Relative Bezahlung der Hochqualifizierten am Beispiel der Bundesverfassungsrichter



Wenn man die Lehrer als Stellvertreter für die Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst wählt, ergibt sich die Evolution der relativen Bezahlung, die in Abbildung 8 gezeigt wird. Auch in diesem Fall verringert sich die relative Bezahlung im Staat ab dem Ende der achtziger Jahre. Die reale Wachstumsrate der Bezahlung der Lehrer über die betrachteten 34 Jahre hinweg beträgt 4,6% und ist damit ein wenig niedriger als im Falle der Bundesverfassungsrichter.

Abbildung 8: Relative Bezahlung der Hochqualifizierten am Beispiel der Lehrer

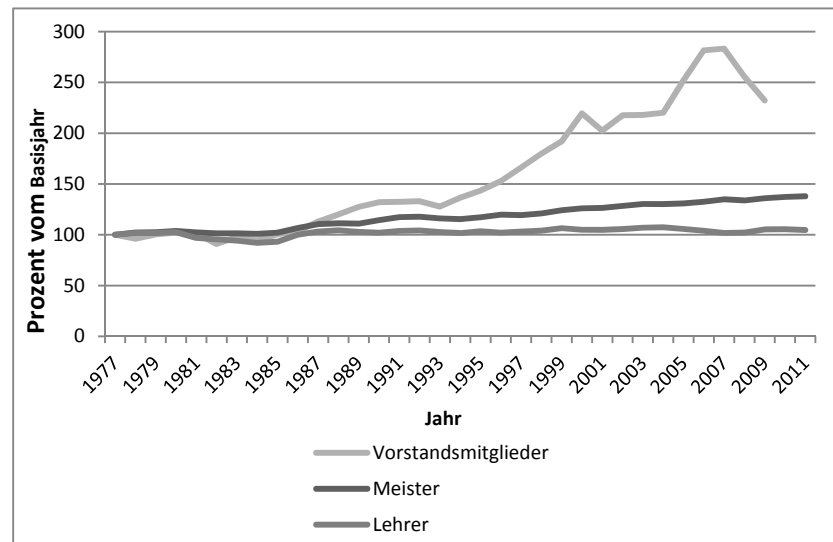


Abbildung 9: Relative Bezahlung der Hochqualifizierten am Beispiel der Professoren

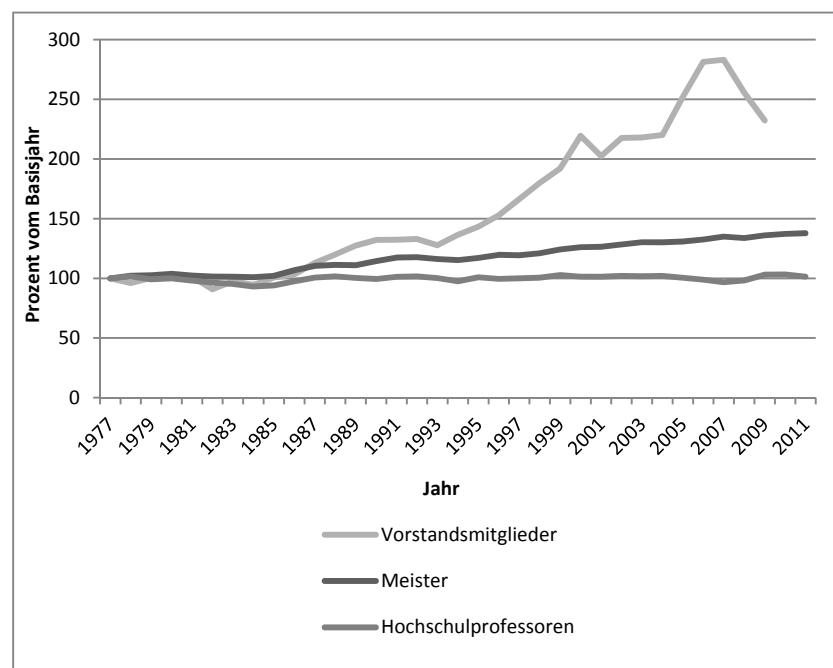


Abbildung 9 schildert den Fall der Professoren. Im Jahre 2011 beträgt die Kennzahl ihrer realen Bezahlung 101,4. Im Vergleich zum Basisjahr 1977 ist also ihr reales Grundgehalt von 2011 um 1,4% höher. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 0,04%.

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass vergleichsweise kleine Differenzen bei den jährlichen Wachstumsraten über den Zeitraum einer Generation zu erheblichen Änderungen der Lohnrelationen führen können. Beispielsweise macht es kaum einen Unterschied, wenn in einem einzigen Jahr die Beamtenbesoldung im gleichen Umfang wie die Inflation steigt, während das allgemeine Lohnniveau real um 1% steigt. Wenn sich aber dieses Muster jedes Jahr wiederholt, sinkt die relative Bezahlung der Beamten nach einer Generation (30 Jahren) um gut ein Viertel.¹³

6. Weitere Vergleichsdeterminanten

Der vorangegangene Abschnitt hat Indizien dafür geliefert, dass in Deutschland die Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft seit ca. 1987 einen zunehmenden Rückstand erfahren hat. Dies reicht allerdings nicht aus, um die Entwicklung der Attraktivität des Staatsdienstes für die Hochqualifizierten zu erfassen. Denn weitere relevante Faktoren könnten die Anziehungskraft der zwei Sektoren beeinflusst haben. Den wichtigsten unter ihnen will ich mich nun zuwenden.

6.1 Jährliche Nettobezüge, Arbeitsstunden und Arbeitsplatzsicherheit

Im Fall der Beamten und der Meister bezog sich der bisherige Vergleich auf die monatlichen Grund- und Tarifgehälter. Somit habe ich *Prämien* und die Bezahlung von *Überstunden* nicht berücksichtigt. Die Frage ist, ob im Laufe der letzten Jahrzehnte diese Bestandteile der Bezahlung sich für diese zwei Gruppen signifikant unterschiedlich entwickelt haben. Zweifelsohne spielen sie im absoluten Betrag für die Stellen der Privatwirtschaft eine wesentlich größere Rolle als für die Beamtenstellen. Ausschlaggebend für den langfristigen Vergleich allerdings ist, ob sie mit einer anderen Rate als die Grund- und Tarifgehälter gewachsen sind.

Während die Überstunden typischerweise ein eher zyklisches Verhalten an den Tag legen, ist die Bedeutung der leistungsabhängigen Entlohnung z.B. in Form von Jahresprämien über die letzten zwei Jahrzehnte tendenziell gestiegen. Dies gilt allerdings hauptsächlich für die Privatwirtschaft, denn im öffentlichen Dienst beschränkt sich diese Form der Entlohnung im Wesentlichen auf die Leistungszuschüsse im Rahmen der neuen W-Besoldung für Hochschullehrer. Dies suggeriert, dass die Berücksichtigung von Prämien, Überstunden usw. keineswegs das obige Zwischenfazit ändern würde, dass die Bezahlung der Meister mehr als sechs Mal schneller als diejenige der Beamten gewachsen ist.

Wenn man nun die Betrachtung der relativen Bezahlung auf Jahresbasis erweitern würde, müsste man auch die relative Entwicklung von *Urlaubsgeld* und *Weihnachtsgeld* berücksichtigen. In den Achtzigern – als die oben aufgezeichnete Divergenz begann – waren 13. und 14. Monatsgehalt für Arbeitnehmer in Deutschland sowohl beim Staat als auch in der Privatwirtschaft durchaus üblich. Während viele Branchen der Privatwirtschaft – z.B. Metall und Chemie – sie weiterhin zahlen, sind sie im öffentlichen Dienst weitgehend verschwunden bzw. stark gekürzt worden. Ähnliches gilt für andere jährliche Einmalzahlungen.

Kein bedeutender Gegeneffekt ist von der Entwicklung der Belastung der Bruttobezüge durch die *Sozialversicherungsbeiträge* zu erwarten. Bekanntlich entrichten die Beamten keine Beiträge für die Renten- und die Arbeitslosenversicherung und sind teilweise privat krankenversichert. Was für unseren Vergleich zählt ist allerdings die Entwicklung der relativen

Belastung im Zeitverlauf. Betrachtet man die Belastung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten durch RV und ALV von 1987 bis 2011, ist der gesamte Beitragssatz für diese zwei Versicherungen von 11,5% auf 11,45% geringfügig zurückgegangen. Im Vergleich zu 1977 (10,5%) ist er leicht gestiegen. Für die Hochqualifizierten ist auch die Verdienstgrenze relevant, ab der keine Beiträge mehr gezahlt werden müssen. Real ist diese Grenze im betrachteten Zeitraum zwar gestiegen, aber so schnell wie die Tarifgehälter. Daher ist auch diese Entwicklung für den hier angestellten Vergleich von zweitrangiger Bedeutung.¹⁴

Die Veränderung der *Steuerprogression* ist für den Vergleich der Beamten mit den Topmanagern relevant. In Relation zu den Achtzigern ist in Deutschland der Durchschnittssteuersatz der Einkommensteuer bei den sehr hohen Einkommen deutlich stärker als bei den Durchschnittseinkommen zurückgegangen (*Corneo* 2005). Würde man also das Wachstum der Nettoeinkommen betrachten, wäre die Divergenz zwischen den Topmanagern und den Beamten noch ausgeprägter als in den Abbildungen des vorangegangenen Abschnitts.

Die relative Attraktivität des Staatsdienstes hängt ferner von der effektiven *Arbeitszeit* ab. Für die Topmanager und die hier betrachteten Beamten mit Vollzeitstellen ist nicht zu erwarten, dass ihr Arbeitspensum heute vom Arbeitspensum ihrer Gegenstücke vor 25 Jahren merklich abweicht. Im Fall der Meister kann man offizielle Kennzahlen zur tariflichen Arbeitszeit heranziehen, welche auf eine Verringerung hinweisen. Beispielsweise ist die tarifliche Wochenarbeitszeit für die gesamte Wirtschaft von etwa 40 Stunden in den achtziger Jahren auf gut 37 Stunden in 2007 zurückgegangen.

Eine weitere Determinante der relativen Attraktivität des Staatsdienstes für die Hochqualifizierten ist das relative *Risiko der Arbeitslosigkeit* und somit die relative Sicherheit von Stellen. Eventuelle Veränderungen dieser relativen Sicherheit im Zeitverlauf müssten sich in eine Veränderung der entsprechenden qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote niederschlagen, denn bei Beamten ist das Risiko der Entlassung vernachlässigbar. Aber in den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Arbeitslosenquote der Hochqualifizierten – im Sinne von Personen mit einem Abschluss aus einer Hoch- oder Fachhochschule – in Deutschland kaum geändert (*Reinberg/Hummel* 2007). Auch eine Kohortenbetrachtung bestätigt, dass die Inzidenz der Arbeitslosigkeit für die jüngeren Generationen von Hochqualifizierten sich kaum von der Inzidenz der Arbeitslosigkeit für die älteren Generationen unterscheidet (*Bönke et al.* 2014).¹⁵

Fassen wir die verschiedenen Effekte zusammen, die gerade besprochen worden sind, finden wir keinen Anlass, unser Zwischenfazit zu modifizieren: Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass die relative Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst in Deutschland im Vergleich zur Privatwirtschaft im Laufe der letzten 25 Jahre substantiell gesunken ist. Selbst wenn man auf Sicherheitsäquivalente abstellen, die Abgabenbelastung berücksichtigen und für das Arbeitspensum korrigieren würde, würde man zu einer sehr ähnlichen Schlussfolgerung kommen.

6.2 Die Entwicklung der intrinsischen Motivation

Der langfristige relative Gehaltsrückgang der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst in Deutschland lässt vermuten, dass der Staat während der letzten 25 Jahre mit zunehmenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung begabter Hochqualifizierten kämpfen musste. Eine solche Folgerung ist allerdings an dieser Stelle voreilig.

Gemäß der hedonischen Lohntheorie ist es durchaus zu erwarten, dass Individuen mit gleicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich verdienen, wenn die Arbeitgeber Arbeitstätigkeiten anbieten, die sich durch nicht-monetäre Aspekte unterscheiden. Hierzu gehört der intrinsische Wert der Tätigkeit, welcher für unsere Fragestellung eine wichtige Rolle spielen dürfte. Der öffentliche Dienst bietet nämlich den Hochqualifizierten die Möglichkeit, Aktivitäten auszuführen, die primär dem Wohl der Allgemeinheit – im Gegensatz zum individuellen Gewinnstreben – dienen. Genau dieses Merkmal kann ein wichtiger Grund dafür sein, weshalb sich Menschen bewusst für ihn anstatt für eine besser bezahlte Tätigkeit im Privatsektor entscheiden und daraufhin gewissenhaft für den Staat arbeiten.¹⁶

Diese Überlegungen suggerieren, dass der beobachtete Rückgang der relativen Bezahlung im Staatsdienst keine negative Selektions- und Motivationseffekte auszulösen braucht, wenn er durch eine ausreichende Verstärkung der intrinsischen Motivation kompensiert worden ist. Dies wirft hier die folgende empirische Frage auf: Wie hat sich die intrinsische Motivation für eine Tätigkeit im Dienst der Allgemeinheit in Deutschland im Laufe der letzten drei Jahrzehnte entwickelt?

Umfragedaten können hier helfen, eine Einsicht in die Entwicklung der intrinsischen Motivation für den öffentlichen Dienst in Deutschland zu gewinnen. Deswegen werte ich nun Daten aus dem World Values Survey (WVS) aus, die den Zeitraum 1981-2008 abdecken. In vier Erhebungen wurde folgende Frage gestellt: „Here are some more aspects of a job that people say are important. Please look at them and tell me which ones you personally think are important in a job.“ In der Liste, aus der die befragte Person wählen konnte, befand sich auch der Aspekt „A useful job for society“ bzw. für die deutschsprachigen Länder „Ein Beruf, bei dem man etwas Nützliches für die Allgemeinheit tun kann“. Erwähnt ein Befragter diesen Aspekt als wichtig, ist dies ein Zeichen, dass er für den öffentlichen Dienst intrinsisch motiviert ist.

Da wir die Selektionseffekte bei den Hochqualifizierten beleuchten wollen, betrachte ich vorrangig, wie die Gruppe der Studierenden die oben erwähnte Frage im Laufe der letzten 30 Jahre beantwortet hat. Ferner fokussiere ich auf Personen, die zur Zeit der Befragung in Westdeutschland lebten und im Alter zwischen 20 und 29 waren.

Der Anteil der Studierenden, die im jeweiligen Jahr den Nutzen der Allgemeinheit als ein wichtiges Arbeitsattribut betrachten, wird in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Nutzen der Allgemeinheit als wichtiges Jobattribut (Anteile)

	1981	1990	1999	2008
Studierenden (20 bis 29 Jahre)	61,54%	40,38%	42,11%	38,10%

Quelle: World Values Survey

Tabelle 1 legt nahe, dass der Anteil der intrinsisch Motivierten am Pool der Studierenden seit den Achtzigern keinesfalls zugenommen hat. Vielmehr scheint es, dass die intrinsische Motivation für den öffentlichen Sektor während der achtziger Jahre erheblich zurückging und sich danach wenig änderte.¹⁷

Um zu prüfen, ob dieser Befund durch Änderungen in der Zusammensetzung der Stichprobe der befragten Studierenden verursacht wird, habe ich eine logistische Regression durchgeführt, die für individuelle Merkmale der Befragten kontrolliert. Erklärt wird dadurch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Befragter den Nutzen an der Allgemeinheit als ein wichtiges Attribut einer Arbeitstätigkeit erwähnt.

Die Ergebnisse der Schätzung erscheinen in der Tabelle 2. Die für uns interessanten Zeiteffekte werden durch Jahresdummies abgebildet, wobei 1981 als Referenzkategorie dient. Die Ergebnisse suggerieren, dass die Generationen, die nach 1990 dem Arbeitsmarkt beitraten, eine signifikant schwächere intrinsische Motivation für den öffentlichen Dienst als die Generationen hatten, die in den Achtzigern dem Arbeitsmarkt beitraten.¹⁸

Tabelle 2: Regressionskoeffizienten und Signifikanzniveaus

Studierende im Alter 20-29 Nützlichkeit des Berufs für Allgemeinheit	
Jahr 1990	-0,901** (-3,04)
Jahr 1999	-0,746* (-2,01)
Jahr 2008	-0,915* (-1,97)
Weiblich	0,305 (1,21)
Alter	0,261 (1,07)
Alter Quadrat	-0,004 (-0,91)
Verheiratet	1,015* (2,16)
<i>N</i>	284

t Statistik in Klammern

*p < 0,05 ; **p < 0,01

Quelle: Eigene Berechnung

Der Rückgang der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst kann also nicht damit erklärt werden, dass die jüngeren Generationen eine stärkere intrinsische Motivation für die Bewältigung kollektiver Anliegen haben und daher weniger bezahlt werden müssen. Denn die jüngeren Generationen scheinen eine solche stärkere intrinsische Motivation überhaupt nicht zu haben. Im Vergleich zu den Achtzigern scheint die intrinsische Motivation eher zurückgegangen zu sein. Um dies zu kompensieren, hätte das Lohnwachstum im Staat eigentlich schneller als in der Privatwirtschaft sein sollen.

7. Ein Interpretationsversuch

Welche sind die Ursachen und die Folgen des langfristigen Rückgangs der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in deutschem Staatsdienst? In diesem Abschnitt stelle ich einige Hypothesen auf, die mir plausibel erscheinen. Dabei stütze ich mich auf zentrale Einsichten aus der Arbeitsmarkttheorie.

7.1 Ursachen: Marktmacht und politische Zielsetzung

Die oben präsentierten Befunde suggerieren, dass sich der relative Gehaltsrückgang der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst seit etwa 1987 nicht plausibel durch eine Zu-

nahme der kompensierenden Lohndifferentiale (hedonische Lohntheorie) erklären lässt. Vom Standpunkt der Arbeitsmarkttheorie ist dies nicht wirklich verwunderlich, denn der Staat ist kein normaler Arbeitgeber, der in einem vollkommen kompetitiven Arbeitsmarkt sein Beschäftigungsniveau bei vorgegebenen Marktlöhnen bestimmt. Vielmehr spielen Marktmacht, politische Belangen und Informationsasymmetrien eine wichtige Rolle.

Markteintrittsschranken und Mobilitätskosten können dazu führen, dass einzelne Arbeitgeber im Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen, man spricht dann von *Monopson*. Umgekehrt können Arbeitnehmer Marktmacht z.B. dadurch erlangen, dass sie sich gewerkschaftlich organisieren. Wichtiger für die Hochqualifizierten scheint aber die Bedeutung von beziehungsspezifischen Investitionen, welche bei unvollständigen Verträgen zum bekannten *Hold-up-Problem* führen können (Williamson 1975; Grout 1984).

Markteintrittsschranken und irreversible Investitionen gehören zu einer realistischen Beschreibung des Arbeitsmarkts für Hochqualifizierte. Tragen sie zur Erklärung unseres Befundes bei?

In Bezug auf die Topmanager scheint die Berücksichtigung von Marktmacht zentral zu sein, denn Fabbri/Marin (2012) führen die rasante Entwicklung der Managergehälter in Deutschland auf die steigende Verhandlungsmacht der Vorstandsmitglieder zurück. Sie stellen fest, dass die Managerbezüge besonders dann steigen, wenn ihre Branche besonders erfolgreich ist. Darüber hinaus begründen sie den überdurchschnittlichen Anstieg der Bezahlung der Vorstandsmitglieder mit dem zunehmenden internationalen Wettbewerb um Führungskräfte und sehen die aktuelle Finanzkrise als einen disziplinierenden Faktor.

Für das Gros der Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft ist es allerdings schwierig zu erfassen, wie sich ihre Verhandlungsmacht entwickelt hat. Zweifelsohne hat es in Deutschland keine einheitliche Entwicklung gegeben. Seit dem Anfang der neunziger Jahre beobachtet man einen schwindenden Einfluss der Gewerkschaften und eine Verringerung der Tariffindung. Diese Entwicklungen können aber unterschiedliche Implikationen für die Bezahlung der Hochqualifizierten haben. Einerseits könnten sie dazu führen, dass die Unternehmen einseitig die Gehälter bestimmen und diese sinken. Andererseits kann man erwarten, dass einige Hochqualifizierten von der Aufgabe der Tariffindung profitieren, weil diese zu einer Komprimierung der Lohnverteilung führt.

Der Staat als Arbeitgeber benutzt seinen Spielraum im Arbeitsmarkt nicht, um seinen Gewinn zu maximieren, sondern um politische Ziele zu verfolgen. Diese Ziele hängen von den Präferenzen der Regierenden und den Rahmenbedingungen für die Staatstätigkeit ab. Die politische Zielsetzung ändert sich im Zeitablauf und diese Veränderung kann uns helfen, den beobachteten Rückgang der Bezahlung der Hochqualifizierten in Deutschland zu erklären.

In diesem Zusammenhang betrachte ich *die zunehmenden Sorgen der Politik um die Staatsverschuldung* als den zentralen Erklärungsfaktor. In Deutschland hat die Schuldenstandsquote ab der Wiedervereinigung rasant zugenommen: Sie ist von 39,5% in 1991 auf 60,5% in 1998 gestiegen und liegt heute bei ungefähr 80%. Die Forderung nach einer fiskalischen Konsolidierung rückte schon vor der Wiedervereinigung ins Zentrum der bundesrepublikanischen wirtschaftspolitischen Debatte, denn die Schuldenstandsquote war nach der ersten Ölkrise rapide gewachsen. In den achtziger Jahren machten die Personalausgaben über ein Fünftel der gesamten Staatsausgaben aus und boten damit ein politisch sichtbares Konsolidierungspotential an. Es ist naheliegend, dass die Bezahlung im öffentlichen Dienst zunehmend von den Regierenden aus dem fiskalischen Gesichtspunkt her betrachtet wurde, was ihr relativer Rückgang im Vergleich zur Privatwirtschaft erklären könnte.¹⁹

Tatsächlich gingen die Personalausgaben als Anteil an den gesamten Staatsausgaben bereits seit 1987 zurück – das Jahr, in dem die Divergenz mit der Bezahlung in der Privatwirtschaft beginnt. Gespart wurde dabei nicht nur durch die Festlegung der Besoldung, sondern auch durch die Festlegung des Umfangs der öffentlichen Beschäftigung (*Vesper* 2012).²⁰

7.2 Folgen: Allokation von Begabung und Motivation

Die Arbeitsmarkttheorie betont, dass bei asymmetrischer Information über die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer die relative Lohnbildung vielfältige Anreizwirkungen auslöst. Diese drücken sich in Form von Bewerbungs-, Motivations- und Bleibeeffekten aus. Diese Effekte geben einen Hinweis über die zu erwartenden Folgen aus dem Rückgang der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten im Staatsdienst.

Die von der Literatur hervorgehobenen *Bewerbungseffekte* schließen die Rolle der relativen Bezahlung bei der Berufswahl mit ein und nehmen bereits mit der Auswahl des Bildungswegs bzw. der Studienfächer und der Spezialisierung während des Studiums und danach ihren Anfang. Aus diesen Vorgängen bildet sich der potentielle Pool der Bewerber für die verschiedenen Stellen. Durch eine hohe relative Bezahlung kann ein Arbeitgeber letztendlich Bewerber anziehen, die woanders ein relativ hohes Einkommen erzielen können. Diese sind in der Regel die Individuen mit einer vergleichsweise hohen Produktivität.²¹

Die kürzlich erschienene Studie von *Dal Bó et al.* (2013) liefert einen überzeugenden Nachweis der Kausalwirkung der relativen Bezahlung auf die Qualität der Bewerber speziell für Stellen im öffentlichen Dienst. Im Unterschied zu den vorherigen Studien analysiert diese ein groß angelegtes natürliches Experiment. Auf diesem Weg konnte der Kausaleffekt der Bezahlung von weiteren konkurrierenden Bestimmungsfaktoren sauber getrennt und vergleichsweise präzise gemessen werden.

Dal Bó et al. zeigen, dass niedrigere Gehälter im öffentlichen Dienst schlechtere Bewerber im Sinne von einem niedrigeren IQ, geringerer bisheriger Bezahlung und schlechteren Persönlichkeitsmerkmalen (an den so genannten Big Five der psychologischen Forschung festgemacht) anziehen. Sie zeigen ferner, dass eine höhere Bezahlung keinen Verdrängungseffekt auf die intrinsische Motivation der Bewerber auslöst. Vielmehr finden sie, dass eine niedrigere relative Bezahlung die intrinsische Motivation im Bewerberpool signifikant verringert.

Die *Bleibeeffekte* der relativen Bezahlung beziehen sich insbesondere auf die Abwerbung der öffentlichen Bediensteten durch die Privatwirtschaft. Beispiele sind der Wechsel von Regulierern zu regulierten Unternehmen, von Steuerfahndern zu Steuerkanzleien, von Lehrern zu Privatschulen, von Polizeibeamten zu privaten Sicherheitsdiensten. Die Privatwirtschaft versucht gezielt die Individuen anzulocken, von denen sie die höchste Produktivität erwartet. Eine höhere relative Bezahlung im öffentlichen Dienst würde diesem Aderlass entgegenwirken. Ferner hat die Abwerbung von Mitarbeitern den Effekt, die Einarbeitungskosten zu erhöhen, die der Arbeitgeber trägt.²²

Ein natürliches Experiment zur Ermittlung der Bleibeeffekte von relativer Bezahlung im öffentlichen Dienst wurde von *Falch* (2011) untersucht. Im Fall der Lehrer findet er eine vergleichsweise hohe Elastizität („quit elasticity“) in Höhe von 3,5. *Hendricks* (2014) findet, dass der Bleibeeffekt einer besseren Bezahlung der Lehrer eine signifikante Verbesserung der Lernerfolge der Schüler bewirkt.

Die *Motivationseffekte* der relativen Bezahlung beziehen sich hingegen auf ihren Einfluss auf die Einsatzbereitschaft der öffentlichen Bediensteten. In der Arbeitsmarkttheorie werden diese Effekte hauptsächlich durch so genannte Effizienzlöhne und Reziprozität erklärt. Für beide Erklärungsansätze existiert inzwischen eine umfangreiche empirische Evidenz – insbesondere aus der experimentellen Spieltheorie.

Die Effizienzloohnhypothese gründet auf der Drohung der Entlassung bei Feststellung einer mangelhaften Arbeitsleistung. Die relative Bezahlung bestimmt den zu erwartenden Einkommensverlust bei Entlassung und beeinflusst somit die Vorsicht, mit der der Bedienstete seine Arbeitstätigkeit ausführt.

Die Reziprozität bezieht sich auf das gegenseitige Schenken („gift exchange“) zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Eine hohe relative Bezahlung wird vom Arbeitnehmer als ein Geschenk empfunden, auf das er mit einem hohen Einsatz reagiert. Dagegen wird eine niedrige relative Bezahlung als unfair empfunden und mit gleicher Münze in Form von Nachlässigkeit erwidert.²³

Insgesamt legen die Einsichten aus der Arbeitsmarktforschung nahe, dass der relative Gehaltsrückgang der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst zu einer Reallokation der produktiveren unter ihnen zugunsten der Privatwirtschaft und zu einem Motivationsverlust im öffentlichen Sektor geführt hat.

8. Fazit

Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist in Westdeutschland die relative Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft massiv zurückgegangen: Gegenüber den nach Tarifverträgen entlohten Meistern der metallverarbeitenden Industrie beträgt der relative Rückgang rund 25%; gegenüber den Topmanagern beträgt der Rückgang in etwa 55%. Um die Lohnrelationen am Ende der Achtziger in etwa wiederherzustellen, müssten die Gehälter der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst um rund ein Drittel – bzw. über 120%, wenn man die Topmanager als Vergleich heranzieht – erhöht werden.

Der vorliegende Beitrag erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, denn die Bezahlung der Hochqualifizierten im Staatsdienst konnte nicht mit den Einkommen von Unternehmern und Freiberuflern verglichen werden. Auch habe ich die Bezahlung der Hochqualifizierten im deutschen Staatsdienst nicht mit der Bezahlung ähnlicher öffentlicher Stellen im relevanten Ausland verglichen. Gleichwohl gibt die Größenordnung des obigen Befundes Anlass, über dessen wahrscheinliche Folgen nachzudenken. Es ist unwahrscheinlich, dass eine derartige Entwicklung spurlos an der Leistungsfähigkeit des deutschen Staates vorbei gegangen sei. Theoretische Überlegungen und empirische Befunden suggerieren vielmehr, dass ein Arbeitgeber, der immer weniger Lohn als seine Konkurrenten anbietet, mit signifikanten Produktivitätsverlusten rechnen muss – denn er hat Schwierigkeiten, die besten zu rekrutieren, seine Mitarbeiter verlieren an Motivation und die dynamischsten unter ihnen werden von der Konkurrenz abgeworben. Bei Arbeitgebern, deren Produkte vermarktet werden, spiegelt sich letztendlich ein Rückgang der relativen Bezahlung in einem Rückgang der Relativpreisen der eigenen Produkte wider, denn ihre Qualität sinkt in Relation zur Qualität, die ihre Konkurrenten anbieten. Ist aber der Staat der Arbeitgeber, der eine solche Strategie verfolgt, existieren keine Relativpreise, die die daraus folgenden Qualitätseinbußen offenbaren. Dies macht aber das Ergebnis für

die Bürger nicht minder bedeutsam, denn die Qualität öffentlicher Dienstleistungen übt einen grundlegenden Einfluss auf ihre Lebensbedingungen aus – man denke z.B. an das Bildungs- und das Gesundheitssystem, an die innere Sicherheit und an die Verkehrsinfrastruktur. Hält man die Steuerungsverantwortung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst für wichtig, um die Qualität solcher Dienstleistungen zu sichern, darf man die Lohnrelation zur Privatwirtschaft nicht vernachlässigen.

Der Rückgang der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst hat mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Reallokation menschlicher Begabung zugunsten der Privatwirtschaft verursacht. Unter sonst gleichen Bedingungen bedeutet eine derartige Reallokation, dass das Ausmaß, in dem *soziale* Bedürfnisse (wie Bildung, Gesundheit, Sicherheit, usw.) befriedigt werden, sinkt, während das Ausmaß, in dem *private* Bedürfnisse (die sich auf Märkten manifestieren) befriedigt werden, steigt. Dies wirft wiederum einige interessante Fragen auf, wie etwa die, ob die Mehrheit der Bürger diese Ressourcenverschiebung befürwortet oder die Frage danach, welche Bevölkerungsgruppen davon profitiert und welche darunter gelitten haben.

Anmerkungen

- 1 Danksagung: Ich habe wertvolle Kommentare und Hinweise von einem anonymen Gutachter, dem Herausgeber Andreas Wagener sowie Reinhard Bispinck, Timm Bönke, Vanessa Desche, Gustav Horn, Viktor Steiner und Klaus Weber erhalten. Francesca Fabbri und Dalia Marin haben mir die Zeitreihe für die Managergehälter zur Verfügung gestellt. Bei allen oben genannten Personen möchte ich mich herzlich bedanken.
- 2 Dahinter steht die naheliegende Idee, dass Begabung im öffentlichen wie im privaten Sektor ein imperfekt substituierbarer Produktionsfaktor ist: Man kann mit zwei schlechten Mathematiklehrern wohl kaum den gleichen Lernerfolg erzielen, wie mit einem sehr guten; die Erfolgswahrscheinlichkeit eines sehr guten Chirurgen wird nicht von zwei schlechten erreicht; was eine kleine Gruppe sehr guter Stadtplaner entwerfen und durchführen kann, kann eine viel größere Gruppe schlechter Planer nicht. Verhandeln Hochqualifizierten im Staatsdienst mit Privatbanken oder anderen Staaten – wie während der aktuellen Finanzkrise – ist die Allokation von Begabung für das Ergebnis ebenfalls ausschlaggebend.
- 3 Die erbrachten öffentlichen Dienstleistungen hängen auch von den im öffentlichen Sektor geleisteten Arbeitsstunden ab. In Deutschland sind sowohl die Zahl der Beschäftigten als auch die durchschnittlichen Arbeitsstunden im öffentlichen Sektor seit der Wiedervereinigung stark zurückgegangen, siehe z.B. *Vesper* (2012).
- 4 Man siehe z.B. *Dustmann/van Soest* (1998) und *Tepe/Kroos* (2010).
- 5 Im Jahr 2008 wurden in Nordrhein-Westfalen erstmalig nach der angesprochenen Föderalismusreform bundeslandspezifische Besoldungsregelungen erlassen.
- 6 Die genauen Zahlen zur Besoldung der verschiedenen Stellen finden sich im Anhang von *Corneo* (2013). Dort sind auch die Zeitreihen bezüglich der Bezahlung in der Privatwirtschaft zu finden.
- 7 Dagegen bewirkt der Übergang bei den Hochschullehrern in 2003 von C4, Stufe 7 auf W3 keinen nennenswerten Bruch der Zeitreihe: Die aufgezeichnete Besoldung erhöht sich leicht zwischen 2002 und 2003.
- 8 Die einzige nennenswerte Abweichung betrifft die Bezahlung der Abgeordneten in der Periode 1977–1983. Während die Bezahlung der Beamten und Bundesministern sich real wenig änderte, gingen die Diäten real zurück.
- 9 Beispielsweise unterscheidet sich die Entwicklung des Grundgehalts der Polizeikommissare in der Periode 1977–2011 kaum von der Entwicklung der Grundgehälter in Abbildung 2.
- 10 Diese Auswahl orientiert sich an Repräsentativität und Vorhandensein der kompletten Zeitreihe von 1977 bis 2011. Weitere Details zu den ausgewählten Stellen sind im Anhang zu finden.
- 11 Für das Baugewerbe liegen nur bis 2000 vergleichbare Informationen vor.
- 12 Technisch erfolgt dies, indem die durchschnittlichen Wachstumsraten für die Periode 1977–1996 und für die Periode 1998–2011 ermittelt werden. Für die Jahre 1996–1998 wird eine konstante Wachstumsrate unterstellt, die gleich dem gewichteten Durchschnitt dieser zwei Wachstumsraten ist. Die jeweiligen Ge-

- wichte entsprechen der Anzahl der Jahre und betragen daher 19/32 und 13/32. Ab 1999 werden die Werte der Zeitreihe exakt proportional zur Anpassung fürs Jahr 1998 heruntergerechnet. Dieses Verfahren wird getrennt für jede Beamtenstelle durchgeführt.
- 13 Nach 30 Jahren beträgt der Index für die Löhne 134,8, wenn sie jährlich um 1% wachsen. Die relative Bezahlung der Beamten fällt dann auf $100/134,8=0,742$, was einem Rückgang um 25,8% entspricht.
 - 14 Im Bereich der Krankenversicherung lässt sich eine parallele Entwicklung erkennen, indem einerseits sich der Beitragssatz erhöhte und andererseits die Beihilfe für die Beamten gekürzt wurde.
 - 15 Diese Untersuchung zeigt, dass auch die kohortenspezifische Einkommensmobilität – sowohl die kurzfristige als auch die langfristige – der westdeutschen Arbeitnehmer sich im betrachteten Zeitraum kaum geändert hat.
 - 16 In den letzten Jahren haben zahlreiche theoretische und empirische Untersuchungen die Bedeutung der intrinsischen Motivation hervorgehoben – und zwar sowohl um die Selektion als auch die Einsatzbereitschaft öffentlicher Bediensteten zu erklären (z.B. *Francois* 2000; *Corneo/Rob* 2003; *Dur/Zoutenbier* 2013; *Kaiser* 2014).
 - 17 Für die gesamte Stichprobe aller Befragten aus Westdeutschland entwickelt sich der Anteil wie folgt: 1981, 38,7%; 1990, 34,6%; 1999, 32,17%; 2008, 24,07%.
 - 18 Betrachtet man nicht nur die Studierenden sondern alle Befragten im Alter zwischen 20 und 29, findet man ebenfalls einen Rückgang der intrinsischen Motivation. Der geschätzte Effekt ist allerdings etwas schwächer.
 - 19 Wohlgemerkt können die finanzpolitischen Effekte einer niedrigeren Beamtenbesoldung in der Öffentlichkeit überschätzt werden. Zum einen verringert sich der Konsolidierungseffekt, weil die Gehälter der staatlichen Bediensteten der Einkommensteuer unterliegen und bei ihrer konsumtiven Verwendung besteuert werden (*Poutvaara/Wagener* 2008). Zum anderen schlägt sich eine niedrigere Besoldung unmittelbar in ein niedrigeres BIP nieder, wodurch der Nenner in der Definition der Schuldenstandsquote fällt.
 - 20 Eine weitere Hypothese, deren Plausibilität allerdings schwieriger zu erfassen ist, betrifft die Auswirkung des wachsenden Anteils der Frauen unter den Hochqualifizierten, die für den öffentlichen Dienst arbeiten. Es ist denkbar, dass diese Entwicklung die Neigung der staatlichen Entscheidungsträger reduziert habe, Besoldungserhöhungen zu gewähren. Ein solcher Einfluss würde z.B. existieren, wenn die Entscheidungsträger von einer traditionellen Sicht der Geschlechterrollen geprägt wären. Wiederum könnte der Rückgang der relativen Bezahlung im öffentlichen Dienst den Anteil der Männer verringert haben.
 - 21 *Weiss* (1980) ist der klassische Aufsatz über die Selektionseffekte der relativen Bezahlung.
 - 22 *Burdett* (1978) und *Salop* (1979) sind hierzu pionierhafte theoretische Beiträge.
 - 23 Der klassische Aufsatz über Effizienzlöhne ist *Shapiro/Stiglitz* (1984), während *Akerlof* (1982) die Reziprozität modelliert. Eine extreme Form von Nachlässigkeit, die durch niedrige Bezahlung der öffentlichen Bediensteten gefördert werden kann, ist die Bestechlichkeit; man siehe z.B. die Übersicht von *Pellegrini/Gerlach* (2008).

Literatur

- Akerlof, George*, 1982: Labor contracts as partial gift exchange, in: *Quarterly Journal of Economics* 97, S. 543-569.
- Arent, Stefan/Nagl, Wolfgang*, 2010: Die Brutto- und Tariflohnentwicklung seit 1994 im Vergleich, in: *Ifo Dresden berichtet* 6, S. 4-9.
- Bönke, Timm/Corneo, Giacomo/Lüthen, Holger*, 2014: Lifetime earnings inequality in Germany, erscheint in *Journal of Labor Economics*.
- Bundesbesoldungsgesetz*, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2010, Teil I, Nr. 59.
- Burdett, Kenneth*, 1978: A theory of employee job search and quit rates, *American Economic Review* 68, S. 212-220.
- Corneo, Giacomo*, 2005: The rise and likely fall of the German income tax, 1958-2005, in: *CESifo Economic Studies* 51, S. 159-186.
- Corneo, Giacomo*, 2013: Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft: Deutschland, 1977-2011, DP 2013/19, FB Wirtschaftswissenschaft der FU Berlin.
- Corneo, Giacomo/Rob, Rafael*, 2003: Working in public and private firms, in: *Journal of Public Economics* 87, S. 1335-1352.

- Dal Bó, Ernesto/Finan, Federico/Rossi, Martín*, 2013: Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service, in: *Quarterly Journal of Economics* 128, S. 1169-1218.
- Deutscher Beamtenwirtschaftsring*, 2013: <http://www.beamten-informationen.de/besoldung>.
- Deutscher Beamtenbund*, 2013: <http://www.dbb.de/themen/themenartikel/b/besoldungsordnungen.html>.
- Dillenburger, Anja/Pautsch, Arne*, 2011: *Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht*, De Gruyter: Berlin.
- Dur, Robert/Zoutenbier, Robin*, 2013: Intrinsic motivations of public sector employees: Evidence for Germany, CESifo WP 4276.
- Dustmann, Christian/Ludsteck, Johannes/Schönberg, Uta*, 2009: Revisiting the German wage structure, *Quarterly Journal of Economics* 124, S. 843-881.
- Dustmann, Christian/van Soest, Arthur*, 1998: Public and private sector wages of male workers in Germany, *European Economic Review* 42, S. 1417-1441.
- Fabbri, Francesca/Marin, Dalia*, 2012: What explains the rise in CEO pay in Germany? A panel data analysis for 1977-2009, CESifo WP 3757.
- Falch, Torberg*, 2011: Teacher mobility responses to wage changes: Evidence from a quasi-natural experiment, in: *American Economic Review: Papers & Proceedings* 101, S. 460-465.
- Francois, Patrick*, 2000: Public service motivation as an argument for government provision, in: *Journal of Public Economics* 78, 275-299.
- Grout, Paul*, 1984: Investment and wage in the absence of binding contracts: A Nash bargaining approach, in: *Econometrica* 52, S. 449-460.
- Hendricks, Matthew*, 2014: Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas, in: *Journal of Public Economics* 109, S. 50-63.
- Hoffmann, Jan/Knopp, Lothar/Schröder, Wolfgang/Stürmer, Klaus*, 2012: *Besoldungs- und Versorgungsföderalismus. Beamte, Hochschullehrer und Richter in der Föderalismusfalle*, Berlin: Logos Verlag.
- Kaiser, Lutz*, 2014: Job satisfaction and public service motivation, IZA DP 7935.
- Knopp, Lothar/Hagemeyer, Bernadette*, 2013: Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform auf Länderebene, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* 4, Jahrgang 23, S. 145-192.
- OECD*, 2004: *Employment Outlook*, Chapter 3: Wage-setting institutions and outcomes, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Pellegrini, Lorenzo/Gerlach, Reyer*, 2008: Causes of corruption: A survey of cross-country analyses and extended results, in: *Economics of Governance* 9, S. 245-263.
- Poutvaara, Panu/Wagener, Andreas*, 2008: Why is the public sector more labor-intensive? A distortionary tax argument, in: *Journal of Economics* 94, S. 105-124.
- Prasad, Eswar*, 2004: The unbearable stability of the German wage structure: Evidence and interpretation, *IMF Staff Papers* 51/2.
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus*, 2007: Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, *IAB Kurzbericht*, Ausgabe Nr. 18.
- Salop, Steven*, 1979: A model of the natural rate of unemployment, in: *American Economic Review* 69, S. 117-125.
- Schnabel, Claus/Wagner, Joachim*, 2006: The persistent decline in unionization in Western and Eastern Germany, IZA DP 2388.
- Shapiro, Carl/Stiglitz, Joseph*, 1984: Equilibrium unemployment as a worker discipline device, in: *American Economic Review* 74, S. 433-444.
- Steiner, Viktor/Wagner, Kersten*, 1998: Has earnings inequality in Germany changed in the 1980s?, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118, S. 29-54.
- Tepe, Markus/Kroos, Daniela*, 2010: Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: *WSI Mitteilungen* 1, S. 3-10.
- Vesper, Dieter*, 2012: *Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland*, IMK Study.
- Walter, Ulrike*, 2007: *Löhne und Gehälter in Deutschland*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Weiss, Andrew*, 1980: Job queues and layoffs in labor markets with flexible wages, in: *Journal of Political Economy* 88, S. 526-538.
- Williamson, Oliver*, 1975: *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.

Anhang: Datenquellen und Definition der Stellen

A1. Tarifgehälter im privaten Sektor

Quellen:

- Tarifgehälter: Statistisches Bundesamt (mehrere Jahre): Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 4.2: Tarifgehälter, Wiesbaden
- Verbraucherpreisindex: OECDstat

Ausgewählte Kategorien:

- Chemische Industrie: Düsseldorf und Köln, Meister M5 bzw. E 13
- Metallverarbeitende Industrie: Nordrhein-Westfalen, Meister M4
- Baugewerbe: Bayern, Technische Angestellte T6 und Ortsklasse I
- Kreditwesen: Bundesgebiet, Tarifgruppe 9
- Versicherungswesen: Bundesgebiet, Gehaltsgruppe 4

A2. Grundgehälter im öffentlichen Dienst

Quellen:

- Bundestagsabgeordnete:
 - 1949-1999: Deutscher Bundestag: Datenhandbuch 1949-1999, Band III, Kapitel 20.3
 - 2000-2010: Deutscher Bundestag: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/17/17_02/17_02_01.html
 - 2010-2011: Deutscher Bundestag: http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete17/mdb_diaeten/1334e.html
- Beamte und Bundesminister:
 - 1977-1997: NRW Landesamt für Besoldung und Versorgung: www.lbv.nrw.de/beztabs/beamte/bund/a/
 - 1997-2012 für Professoren und Bundesminister: oeffentlicher-dienst.info/beamte/bund/a/
 - 1997-2007 für Richter und Lehrer: oeffentlicher-dienst.info/beamte/bund/a/
 - 2008-2011 für Richter und Lehrer: NRW Landesamt für Besoldung und Versorgung: www.lbv.nrw.de/beztabs/beamte/bund/a/
- Verbraucherpreisindex: OECDstat

Ausgewählte Kategorien:

- Bundesverfassungsrichter: Besoldungsgruppe R 10, keine Stufendifferenzierung
- Bundesminister: 4/3 des Grundgehalts von Besoldungsgruppe B11, keine Stufendifferenzierung
- Richter: Besoldungsgruppe R1; Stufe 5 bis 1997, ab Januar 1998 Stufe 6, ab 2008 Besoldungsrecht für Nordrhein-Westfalen, Besoldungsgruppe R1, Stufe 6
- Professoren: Besoldungsgruppe C4, Stufe 7, bzw. W3 ab 2003
- Lehrer: Besoldungsgruppe A13, Stufe 7, ab 2008 Besoldungsrecht für Nordrhein-Westfalen, Besoldungsgruppe A13, Stufe 7

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin
E-Mail: Giacomo.Corneo@fu-berlin.de