I.) Einleitung

International vergleichende Untersuchungen über die Entstehung, Expansion und Krise der Wohlfahrtsstaaten nehmen im Bereich der Staatstätigkeitsforschung eine prominente Stellung ein (Obinger & Wagschal 2000:8). Zwar hat die Sozialforschung zu einem weitreichenden und tiefgehenden Verständnis über die Entwicklungslinien und Problemlagen der europäischen Wohlfahrtsstaaten beigetragen, trotzdem existieren immer noch bislang kaum erfasste Aspekte in der Forschungslandschaft. Insbesondere das Wissen über die Trends der öffentlichen Beschäftigung und der sozialen Sicherung im öffentlichen Dienst ist sehr begrenzt. Bis auf das von Dr. Franz Rothenbacher initiierte Forschungsprojekt des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES) über die „Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes: nationale Muster und internationale Fallstudien“, existieren gegenwärtig keine Vorhaben, die sich mit den öffentlichen Diensten in Europa aus soziologischer Perspektive beschäftigen. Dies ist an sich verwunderlich, denn zum einen hat sich der öffentliche Dienst im Zuge des Ausbaus wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten in nahezu jedem europäischen Land mit großem Abstand zum bedeutendsten Arbeitgeber innerhalb der nationalen Wirtschaft entwickelt. Zum anderen gehören die Versorgungssysteme des öffentlichen Dienstes nicht nur zu einer der ältesten und privilegierendsten Formen der sozialen Sicherung überhaupt, sondern sie waren zumeist auch Vorbild für den Aufbau der allgemeinen, gesetzlichen Sicherungssysteme (Wunder 2001:VIII). Nach einer über hundertjährigen Expansionsphase der öffentlichen Beschäftigung und der sozialen Sicherung befindet sich der öffentliche Dienst seit den 1980er Jahren insgesamt, und speziell seine Alterssicherungssysteme, in einer Krisen- und Umbruchsphase. Die Entstehungsgründe hierfür sind in der wissenschaftlichen Diskussion bislang nur recht begrenzt thematisiert worden. Dieses Defizits nimmt sich die vorliegende Arbeit an, indem mittels detaillierter Länderstudien über die Niederlande und die Schweiz sowie eines anschließenden Vergleichs die Krisenerscheinung der Alterssicherungssysteme im öffentlichen Dienst sowie die Reaktionen darauf aufgezeigt werden. Dabei wird argumentiert, dass eine maßgebliche Ursache für die Probleme im vergangenen Einstellungsverhalten der öffentlichen Arbeitgeber, das heißt in der übermäßigen Personalausdehnung in Zeiten der wohlfahrtsstaatlichen Expansionsphase in den 1960er bis 1980er Jahren sowie in den parallel dazu erfolgten massiven personellen Strukturveränderungen, zu finden ist.

Nach einem Einleitungskapitel wird dem Leser zur Einordnung der in dieser Arbeit zu untersuchenden Länder in eine gesamteuropäische Perspektive zunächst ein knapper vergleichender Überblick über das Ausmaß und die interne Strukturierung der öffentlichen Beschäftigung sowie der Organisationsweise der Alterssicherungssysteme geboten. Anschließend konzentriert sich die Arbeit auf die Situation in den öffentlichen Diensten der

Niederlande und der Schweiz. Dabei werden schwerpunktmäßig die Entwicklungstendenzen und Strukturveränderungen der öffentlichen Beschäftigung untersucht, die Regelungen und Leistungen der Altersversorgung des öffentlichen Personals dargestellt sowie die Probleme und Lösungsmöglichkeiten im Bereich der Alterssicherung analysiert, die sich vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen ergeben. Komplettiert werden die Länderkapitel durch die Beschreibung der historischen Grundlagen des öffentlichen Dienstes und der Alterssicherung. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengeführt und die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern herausgearbeitet und erklärt.

Die Arbeit stellt somit eine erste umfassende soziologische Untersuchung über die personellen Entwicklungslinien, die institutionellen Regelungen und die Problemlagen der Alterssicherungssysteme im niederländischen und schweizerischen öffentlichen Dienst dar. Sie bietet einen Erklärungsrahmen für die Gründe des Reformbedarfs der Rentensysteme im öffentlichen Dienst und deren Zukunft.

1. Zur Problematik und Fragestellung

Angesichts der großen Veränderungen in der Gesellschaft und Wirtschaft geraten die Systeme der sozialen Sicherung, speziell die Alterssicherungssysteme, immer stärker unter finanziellen Druck. Dies zeigt sich in fast allen europäischen Industriestaaten (Reinhard 2001; Döhrig 2002). Demographischer Wandel, das heißt die Überalterung der Bevölkerung bei gleichzeitiger Schrumpfung, wachsende Probleme auf dem Arbeitsmarkt und veränderte Lebensweisen sind Einflüsse, welche die Alterssicherungssysteme auf den Prüfstand stellen. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung, die Privatversicherung oder um die Beamtenversorgung handelt (Ruland 1995:59).

Obwohl das Finanzierungsproblem sämtliche Alterssicherungssysteme in mehr oder minder schwerwiegender Form betrifft, sind die Entstehungsgründe für die Krise und die genaue Ausprägung der Probleme für die Versorgungssysteme des öffentlichen Dienstes jedoch grundlegend verschieden von denen der übrigen Rentensysteme. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Versorgungssystemen des öffentlichen Dienstes und den staatlich organisierten bzw. gesetzlichen und privatwirtschaftlichen Rentensystemen besteht seit jeher darin, dass Pensionen für das öffentliche Personal zumeist als Mittel der Personalpolitik bzw. als Ausdruck einer Belohnung für lebenslange Dienste und Wohlverhalten im Sinne des Dienstherren angesehen werden (Wunder 2001:VIII)[1]. Mit wenigen Ausnahmen sind die Versorgungssysteme

[1] Als Korrelat für die Treue zu den Dienstherren und zur Sicherstellung eines neutralen und unbestechlichen Verwaltungsstabes übernimmt der Staat in der Regel die Verantwortung für den Unterhalt und die Versorgung der Beamten sowie, zum Teil, auch deren Familien. Beamte werden nicht, wie etwa privatwirtschaftliche Arbeitnehmer, für einzelne Tätigkeiten entlohnt, sondern, da sie dem Staat ihre volle Arbeitskraft ein Leben lang zur Verfügung stellen, erhalten sie dafür eine „amtsgemäße“ Versorgung durch den Dienstherren (Rüfner

des öffentlichen Dienstes daher auch weder in ihren Finanzierungsformen und Leistungen noch in ihren Bestandsstrukturen mit staatlichen oder privaten Alterssicherungssystemen direkt vergleichbar (Heubeck 1998:30). So leisten die Beamten in Europa häufig keine oder nur fiktive Beiträge zu ihrer Altersversorgung. Wenn eigene Beiträge geleistet werden, dann reichen diese in den meisten Pensionsplänen nicht aus, um die tatsächlich entstehenden Pensionskosten zu decken (Neyens & Koob 1992:8). In der Regel werden die Versorgungsleistungen von Beamten daher größtenteils aus den laufenden Haushalten der jeweiligen öffentlichen Arbeitgeber bzw. direkt durch das Steueraufkommen finanziert, und nicht aus Umlagen über die Bezüge des aktiven Personals oder durch zuvor gebildete Rücklagen. In nur zwei von 14 europäischen Ländern, den Niederlanden und der Schweiz, werden die Pensionen für öffentliche Beschäftigte nicht direkt aus dem Steueraufkommen finanziert, sondern aus schon früh etablierten Pensionsfonds/-kassen, welche die Altersvorsorge organisieren und durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen vollständig finanziert werden[2]. Abgesehen von der aus Sicht der Beamten weitgehend günstigen Finanzierungsformen fallen auch die Pensionspläne im öffentlichen Dienst bzw. die Leistungen und Anspruchsvoraussetzungen in der Regel wesentlich vorteilhafter aus als für die Mehrzahl der privaten Arbeitnehmer. Bei normaler Berechnung erreichen die Beamten im Durchschnitt von 14 europäischen Ländern rund 75% des letzten Gehaltes. Unter bestimmten Umständen können die Pensionsleistungen sogar höher liegen als das letzte Gehalt (Neyens & Koob 1992:81f.; Rothenbacher 1999:4). Weil die Besoldungssysteme im öffentlichen Dienst in der Regel ein planmäßiges Ansteigen der Löhne mit dem Alter der Beschäftigten vorsehen, verfügen die Beamten am Ende ihrer Laufbahn über die höchsten Gehälter. Wie Untersuchungen über Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Deutschland darlegen, führt dieser Mechanismus zusammen mit der Pensionsberechnung auf Grundlage des letzten Gehaltes, der Unkündbarkeit und der höheren Maximalpensionen dazu, dass die Beamten im Vergleich zu anderen sozio-professionellen Berufsgruppen zum Teil über die höchsten Alterseinkommen verfügen (Kneißl & Kortmann 1997:3; Rothenbacher 1999:4; Karl-Bräuer-Institut 2001:66f.; Rothenbacher 2004:39f.). Auch im Hinblick auf die benötigte

1975:148,151; Merten 1994:852). Das heißt, der Dienstherr muss den Beamten beim Erreichen einer bestimmten Altersgrenze (aber auch im Falle von Krankheit und Invalidität) eine Lebensführung ermöglichen, die seinem letzten Amt entspricht. Hieraus ergibt sich ein besonderer Charakter von Pensionen. Im Gegensatz zu den privatwirtschaftlich Beschäftigten, die eine Rente als Gegenleistung für konkrete Dienste erhalten und diese durch Beitragszahlungen im Prinzip selbst erwirtschaften müssen, werden die Beamten für ihre Lebensleistung, Treue und Pflichterfüllung belohnt. Aus der lebenslänglichen Verpflichtung der Beamten und der Versorgung durch den Dienstherren ergibt sich, dass die Beamten aus Altersgründen nicht entlassen, sondern lediglich in den Ruhestand versetzt werden. Deshalb beziehen Beamte auch keine Renten, sondern Ruhestandsgehälter. Pensionen werden in diesem Sinne als weitergeführte (verlängerte), wenn auch verminderte Gehaltszahlungen betrachtet, die, ebenso wie die Bezahlungen der aktiven Bediensteten, aus den Staatshaushalten aufgebracht werden. Weil die Pensionen zumeist als weitergeführte Gehaltszahlungen aufgefasst werden, orientiert sich die Versorgung der Beamten auch an der zuletzt bezogenen Besoldung und nicht, wie in der Privatwirtschaft, am Durchschnitt der Verdienste (Lindeman 2002:2f.). Die Beamtenpensionen sollten im Gegensatz zur Privatwirtschaft daher niemals nur der reinen Versorgung dienen, sondern sie sollten zur lebenslangen Betätigung beim Staat motivieren und die volle Hingabe des Beamten belohnen (Merten 1994:852f.; Wunder 2001:VIII). Beiträge der Beamten zu ihrer Alterspension wurden demzufolge auch häufig nur als ein Notbehelf angesehen und bildeten immer nur eine Teilfinanzierung ihrer Ruhegehälter (Wunder 2001:IX). Dies ist in der Regel bis in die Gegenwart hinein der Fall.

[2] Wie nahezu jeder andere Arbeitnehmer verfügen auch die Beamten in den Niederlanden und der Schweiz sowohl über eine gesetzliche, umlagefinanzierte und eine betriebliche, kapitalfinanzierte Altersversorgung.

Dienstzeit bis zum Erreichen des vollen Pensionsanspruchs sind die Beamten zumeist besser gestellt als andere Beschäftigtengruppen. In einigen Ländern wird der volle Rentenanspruch schon nach weit weniger als 40 Dienstjahren erreicht (Neyens & Koob 1992:48f.). Zwar existieren hinsichtlich der Pensionspläne zum Teil beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern. Insgesamt kann jedoch zumindest für drei bevölkerungsstarke Länder in Europa (Frankreich, das Vereinigte Königreich und Deutschland) festgehalten werden, dass „civil servants and other public employees in the public sector have done most to come near the ideal welfare state" (Rothenbacher 2004:2).

Nach einer weit mehr als hundertjährigen sukzessiven Aufbauphase der sozialen Sicherungssysteme befinden sich die öffentlichen Dienste in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten insgesamt, und speziell deren Altersversorgungssysteme, spätestens seit dem Ende des 20. Jahrhunderts in einer schweren finanziellen und konzeptionellen Krise. Die Gründe hierfür sind nur teilweise identisch mit denen der gesetzlichen Rentensysteme. Zwar stehen auch die Versorgungssysteme des öffentlichen Dienstes vor dem Problem einer massiven zukünftigen Ausgabensteigerung aufgrund geringer werdender Lebensarbeitszeit und zunehmender Lebenserwartung. Verglichen mit den gesetzlichen Rentensystemen ist das Finanzierungsproblem der Beamtenversorgung allerdings noch größer, weil zu den demographischen noch strukturelle Probleme hinzukommen (Ruland 1995:60). Die Ursachen für die Entstehung der strukturellen Probleme sind im vergangenen Einstellungsverhalten bzw. Einstellungspolitik der öffentlichen Arbeitgeber in Europa zu finden.

So hat der Staat überall in Europa im Zuge der wohlfahrtsstaatlichen Expansion seit den 1960er Jahren nicht nur mehr Güter sowie Dienstleistungen absorbiert und Volksvermögen umverteilt, sondern auch eine immer stärker werdende Rolle als Arbeitgeber übernommen. Insbesondere in den weniger vom technologischen Fortschritt tangierten sozial orientierten Dienstleistungsbereichen, wie dem Bildungs- und dem Gesundheitswesen, erfolgte produktionsbedingt eine starke Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung (Rose 1985:15). Allein zwischen den Jahren 1960 und 1980 fand nahezu eine Verdoppelung des Anteils des öffentlichen Personals an den Erwerbstätigen in den europäischen OECD-Ländern statt (siehe Kapitel II. Abschnitt 1.3.1). Parallel dazu stiegen die Personal- und damit auch die Staatsausgaben massiv an und nahmen dabei einen immer größer werdenden Anteil vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Anspruch[3]. In Folge dieser Entwicklung sahen sich die öffentlichen Arbeitgeber gezwungen, Maßnahmen zu ergreifen, die eine Reduzierung der Personalausgaben herbeiführen sollten. Allerdings befindet sich der öffentliche Dienst dabei in einem Dilemma. Einerseits sind Kündigungen von öffentlichen Beschäftigten, insbesondere von Beamten, zum Teil gesetzlich untersagt. Andererseits, sofern der öffentliche Dienst den Wettbewerb mit der Privatwirtschaft um qualifizierte Arbeitskräfte nicht verlieren will, ist die Möglichkeit von

[3] Durchschnittlich belief sich der Anteil für Aufwendungen für das Personal im Jahre 1985 auf mehr als 12% vom BIP (OECD 2001:Tabelle 2).

drastischen Gehaltsreduzierungen recht begrenzt. Daher mussten andere Lösungswege zur Kostenreduzierung gefunden werden. So wurden etwa Konzepte zur Effizienzsteigerung, wie zum Beispiel das New Public Management (NPM), erarbeitet und implementiert, freiwerdende Stellen nicht wiederbesetzt, der Zugang zu den öffentlichen Arbeitsmärkten qualitativ erschwert, die Arbeit im öffentlichen Dienst durch Schaffung von Teilzeitstellen neu verteilt oder generell, mittels Privatisierungsmaßnahmen und Rationalisierungsbestrebungen (z.B. durch die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien), beschränkt (Naschold 1993; Auer, Demmke & Polet 1997; Henneberger 1997; Bossaert, Demmke, Nomden & Polet 2001). Dementsprechend zeigt die öffentliche Beschäftigung überall in Europa seit Mitte der 1980er Jahre Stagnationserscheinungen und ist teilweise sogar rückläufig.

Der starke Ausbau der europäischen öffentlichen Dienste in den 1960/70er Jahren hat allerdings nicht nur zu einem erheblichen Anstieg der Personalausgaben für die Gehälter der Bediensteten beigetragen, sondern wird darüber hinaus zu einem voraussehbaren Ansteigen der Pensionierungen und damit der Pensionskosten führen. Für Deutschland zeigt der Zweite Versorgungsberichts der Bundesregierung des Jahres 2001, dass sich der Anstieg in der Zahl der Versorgungsempfänger bis zum Jahre 2020 permanent fortsetzen wird[4]. Während zwar die Anzahl der Versorgungsempfänger nach 2020 rückläufig ist, werden die Versorgungsausgaben weiter ansteigen. Im Jahre 2000 beliefen sich die Ausgaben auf rund 61,5 Mrd. DM. Nach den verschiedenen Modellrechnung des Versorgungsberichts von 2001 würden sich die Ausgaben bis zum Jahre 2040 permanent auf 172,2 Mrd. DM (Variante 1) bzw. 242,3 Mrd. DM (Variante 3) erhöhen[5]. Das heißt, im schlimmsten Fall werden sich die Versorgungsaufwendungen in Deutschland innerhalb von 40 Jahren fast vervierfachen. In Irland wird von einer Verdopplung der Pensionsausgaben während der nächsten 30 Jahre von 686 Millionen Euro auf 1,78 Milliarden Euro ausgegangen. Weil die Ausgaben für Pensionen vollständig oder größtenteils von den öffentlichen Arbeitgebern, das heißt dem Staat, zu finanzieren sind, schlägt sich ihr Anstieg unmittelbar in den Staatshaushalten der europäischen Länder nieder. In Deutschland lag der Anteil der Versorgungsausgaben am Staatshaushalt im Jahre 1999 bei rund 8%. In Frankreich stellten die Ausgaben für Versorgungsleistungen mit 36,4% der Sozialausgaben bereits im Jahre 1995 den größten Posten im Sozialversicherungshaushalt dar. Anfang der 1990er Jahre betrug der Anteil des Volksvermögens, der für Versorgungsbezüge aufgewendet wurde, über 14% und hat sich damit gegenüber dem Jahre 1960 (6%) mehr als verdoppelt (Bossaert, Demmke, Nomden & Polet 2001:183). Wie sich zwangsläufig aus der

[4] Zusammen mit den Empfängern von Zusatzversorgungsleistungen wird sich die Zahl der verrenteten und pensionierten Personen im deutschen öffentlichen Dienst bis zum Jahre 2040 auf voraussichtlich mehr als 5,5 Mio. belaufen (Bundesregierung 2001:191).

[5] Nicht nur absolut wird die finanzielle Belastung des Staates aufgrund steigender Pensionsverpflichtungen zunehmen, sondern auch im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung.

Personalentwicklung der früheren Jahrzehnte ergibt[6], muss auch zukünftig von einem weiteren Anstieg der Ausgaben für Versorgungsleistungen ausgegangen werden.

Die Gründe für die finanzielle Krisenerscheinung der Altersversorgung im öffentlichen Dienst liegen aber nicht nur in einer quantitativen Veränderung des öffentlichen Personalbestandes, dem Recht der Bediensteten auf zum Teil lebenslange Beschäftigung und beitragsfreie Versorgung, sondern auch in einem tiefgreifenden Wandel in der internen Strukturierung des öffentlichen Dienstes.

So war der Übergang des Staates zum modernen Wohlfahrts- und Versorgungsstaat nicht nur mit zusätzlichem Personal verbunden, sondern wurde darüber hinaus von Veränderungen des Arbeitskräftepotenzials (Zunahme von weiblichem und höherqualifizierten Beschäftigten) und der Arbeitsformen (Zunahme an Teilzeitarbeit) im öffentlichen Dienst begleitet. Die entscheidende Triebkraft für diesen Wandel ist der Ausbau wohlfahrtsbezogener Berufe im öffentlichen Dienst (Martin 1982; Rose 1985; Kohlberg 1991; Rothenbacher 1997, 1998). Insbesondere die wachsenden Beschäftigungschancen in den personalintensiven wohlfahrtsstaatlichen Bereichen (Ausbau der erzieherischen und medizinischen Dienstleistungen sowie des Bildungswesens) haben dafür gesorgt, dass der öffentliche Dienst in den letzten Jahrezehnten mittlerweile fast überall in Europa zum größten Arbeitgeber für Frauen avanciert ist (Kolberg 1991; Becker 1993; Schmidt 1993). Dabei erfolgte eine schrittweise Verschiebung der Geschlechterstruktur im öffentlichen Dienst hin zu mehrheitlich weiblichen Beschäftigten. Dieser Trend wurde zudem durch Privatisierungen von staatlichen Unternehmen beginnend in den 1980er Jahren und der damit verbundenen Transformation der Beschäftigten in den privaten Sektor, wovon hauptsächlich das männliche Personal im öffentlichen Dienst betroffen war, verstärkt (Rothenbacher 1999). Hinter der Feminisierung des öffentlichen Dienstes verbirgt sich ein weiterer wichtiger Einzeltrend – die Zunahme von Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst. Ende der 1960er Jahre, und intensiviert im Laufe der 1980/90er Jahre, begannen viele industrialisierte Länder mit dem Ausbau der Teilzeitbeschäftigung. In den meisten OECD-Ländern hat der Anteil von Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst daher stark zugenommen (Rothenbacher 1997, 1998; Heinemann 2002:24). Zwar gilt die Zunahme für beide Geschlechter, ist mit einigen Ausnahmen bei den Frauen jedoch am stärksten ausgeprägt (Rothenbacher 1999:2). Die Ausdehnung der Frauen- und Teilzeitbeschäftigung war dabei nicht nur die Konsequenz des Funktionswandels im öffentlichen Dienst, das heißt, der verstärkten Konzentration des Personalbestandes auf die Bereiche Bildung und Gesundheit sowie der Reduktion der Beschäftigung in traditionellen infrastrukturellen Bereichen, sondern wurde auch seitens des Staates mittels arbeitsrechtlicher Signalwirkungen, wie höherer Arbeitsplatzsicherheit, besserer Möglichkeiten, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, flexibler Arbeitszeiten, sozialer Vergünstigungen und geschlechtsneutraler Entlohnung, gezielt gefördert

[6] Siehe Grafiken 4a-c im Kapitel II. Abschnitt 1.3.1.

(Hofbauer 1979; Kurbjuhn & Pust 1983; Auer, Demmke & Polet 1997; Nowak 1997). Vom Ausbau des wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungsangebotes haben neben den Frauen auch die qualifizierten Arbeitskräfte profitiert (Henneberger 1997:217). Im Zuge der Bildungsexpansion fand eine sukzessive Bedeutungsverschiebung hin zu höher qualifiziertem Personal im öffentlichen Dienst statt (Rothenbacher 1997:9). Ein großer Teil des vom Bildungssystem geschaffenen höheren formalen Qualifikationsangebots ist dabei vom öffentlichen Sektor selbst wieder absorbiert worden (Blossfeld & Becker 1988; Becker 1993)[7]. Denn an den Staat in seiner Funktion als modernem Dienstleister wurden seitens der Gesellschaft immer höhere Ansprüche und Anforderungen gestellt, die, wie im privaten Sektor, mit einer zunehmenden Automatisierung einhergingen und zu einem anhaltend rückläufigen Bedarf an geringer qualifiziertem Personal führten. Der Trend zur Höherqualifizierung ist dabei ebenfalls durch die Privatisierungsmaßnahmen in den 1980/90er Jahre intensiviert worden, indem zahlreiche Tätigkeiten auf mittlerer und unterer Ebene, vor allem in den infrastrukturellen Bereichen des öffentlichen Dienstes, in den privaten Sektor verlagert wurden, während das Personal in den qualifikatorisch anspruchsvolleren Bereichen, wie Bildung und Gesundheit, ausgedehnt wurden. Ferner ist im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen mit Maßnahmen reagiert worden, die eine Erhöhung der Einstellungsstandards und Eingangsqualifikationen im öffentlichen Dienst vorsehen, um den Zugang zum Staatsdienst zu erschweren (Henneberger 1997:216). Die Folgen dieser gesellschaftlich-ökonomischen Trends und Politiken zeigen sich in der relativen Zunahme des Personalbestandes in höhere Laufbahngruppen. So hat sich beispielsweise in Deutschland und Frankreich der Personalbestand im höheren Dienst nahezu verdoppelt, während der Anteil im mittleren und unteren Dienst zurückgegangen ist (Rothenbacher 1997:9).

Diese verstärkt ab Mitte des 20. Jahrhunderts einsetzenden strukturellen Wandlungstendenzen im öffentlichen Dienst werden für die Finanzierung der Ruhestandsleistungen des öffentlichen Personals bis ins nächste Jahrhundert hinein weitreichende Konsequenzen haben. Für die steuer- bzw. haushaltsfinanzierten beitragsfreien Sondersysteme hat der interne Strukturwandel im öffentlichen Dienst unweigerlich erhöhte Pensionsverpflichtungen des Staates bzw. der öffentlichen Arbeitgeber zur Folge. Denn einerseits verlängern sich infolge der durchschnittlich sechs Jahre längeren Lebenserwartung von Frauen gegenüber Männern (in EU-15-Ländern) die Laufzeiten der Versorgungsleistungen. Bei angenommener identischer Dienstzeit und identischem Einkommen von weiblichen und männlichen Bediensteten nimmt die Ausgabenbelastung des Staates umso mehr zu, je mehr Frauen im öffentlichen Dienst tätig sind und anschließend in den Ruhestand treten. Andererseits steigen die Pensionsverpflichtungen des Staates, weil mit dem Qualifikationsanstieg im öffentlichen Dienst nicht nur steigende Gehälter, sondern zwangsläufig auch höhere Pensionsansprüche der Bediensteten verbunden

[7] Beispielsweise fanden Ende der 1970er Jahre über 80% der abhängig erwerbstätigen Berufsanfänger in Deutschland mit Hochschulabschluss – darunter die Frauen mit über 90% - im öffentlichen Dienst eine Beschäftigung (Blossfeld 1984:186; Quack 1993:92).