

Aufbau und Problematik des öffentlichen Besoldungswesens - Einige Bemerkungen aus sozioökonomischer Sicht -

Von Dr. Florian Tennstedt

A. Volkswirtschaft und Beamtenbesoldung

Im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Seite der Beamtenbesoldung ist zunächst auffallend, daß diese — etwa im Gegensatz zu der juristischen oder „finanztechnischen“ — nur sehr spärlich untersucht worden ist¹⁾. Stellt man diese in den Vordergrund der Betrachtung, dann ist es notwendig, ein Modell zu konstruieren, das die Komplexität reduziert und wesentliche Züge deutlich macht. Ausgangspunkt des Modells ist der Sachverhalt, daß der Staat durch Beschäftigung und Besoldung in den Wirtschaftskreislauf eingreift. Die vereinfachten Grundannahmen des Modells bestehen nun in folgendem:

1. der Staat wirkt nur durch die Einstellung und Besoldung von Beamten auf die Wirtschaft ein²⁾,
2. der Staat produziert keine Sachgüter — es bleibt dahingestellt, ob er ein Nettoprodukt hat oder nicht,
3. die Wirtschaft produziert ausschließlich Sachgüter und ist „technisch produktiv“ (Schmölders).

Geht man von einem derart konstruierten Modell aus, so sind hauptsächlich folgende Vorgänge zu beachten:

1. Der Staat entzieht der Wirtschaft

- a) Einkommen durch Steuern zwecks Besoldung seiner Beamten,
- b) die produktive Leistungskraft von Arbeitskräften. Die Beamtenbesoldung entgelt Leistungen, die „eben dadurch, daß sie der öffentlichen Wirtschaft dienen, für die private Bedarfsdeckung nicht mehr verfügbar sind; und in dieser ausschließlichen Verfügung über einen Teil der in jeder Volkswirtschaft nur in endlicher Menge verfügbaren Leistungen liegt das Charakteristikon ... der effektiven Teilnahme am Sozialprodukt“³⁾.

2. Der Staat führt, indem er die Beamten besoldet, Einkommen „neuen“ Haushalten zu, die nicht direkt zur „technischen Produktivität“ beitragen. Hierdurch beeinflußt der Staat mittelbar die Höhe des Volkseinkommens und die Struktur der Privatausgaben.

Diese beiden Möglichkeiten machen deutlich, daß der Staat sich in den gesamtwirtschaftlichen Rahmen einfügen und auf ihn Rücksicht zu nehmen hat. So ist es höchst vordergründig, davon auszugehen, daß die Festsetzung der Besoldungshöhe „durch einen autonomen Akt der Gesetzgebung, wirtschaftlich gesehen durch rein monopolistische Festsetzung“ erfolgt⁴⁾. So gilt dies vermutlich nur bei Soldaten, bei denen aufgrund der Wehrpflicht der Übertritt von der Wirtschaft in den Staatsdienst nicht freiwillig erfolgt. Ansonsten sind „die Anzahl und die Befähigung der Bewerber um Beamtenstellen“ der Punkt, wo die „Marktlage“ direkt in den öffentlichen Bereich einbricht⁵⁾. Im Gegensatz zum Staat des 19. Jahrhunderts, bei dem die meisten Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst Fähigkeiten und Ausbildungen erforderten, „die in der Privatwirtschaft nicht gefragt waren“, hat sich der daseinsvorsorgende und intervenierende Staat heute auf Bereiche „ausgedehnt“, „wo Arbeitskräfte mit Kenntnissen und Fähigkeiten verlangt werden, die auch in der Privatwirtschaft nachgefragt

werden ... Wenn die vom Staat gezahlten Löhne zu weit unter den im Markt gezahlten Löhnen liegt, läuft er heute häufiger als früher in Gefahr, unfreiwillig zum Berufsausbilder für Fachkräfte der Privatwirtschaft zu werden. Ein Steuerprüfer beim Finanzamt kann mit seinen Kenntnissen einen guten Steuersachbearbeiter in einem Privatunternehmen abgeben, ein Bergaufsichtsbeamter kann ebensogut den Beruf eines Steigers ausüben; ob man den Bus eines öffentlichen Verkehrsunternehmens steuert oder einen Lastwagen, macht keinen wesentlichen Unterschied usw.“⁶⁾. Dieser „Einbruch“ wird verstärkt durch zunehmende kollektive Organisation der Beamten und die mehr und mehr ausgeübten kollektiven Kampfmaßnahmen⁷⁾. Gegenläufig könnte wirken, daß bei der Festsetzung der Besoldung Interessenvertreter

¹⁾ Die folgenden Ausführungen beruhen im wesentlichen auf folgender Literatur: Andrae, Clemens - August: Determinanten der Personalausgaben und adäquate Besoldungspolitik, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967, 299; Arndt, Erich: Theoretische Grundlagen der Lohnpolitik, Tübingen 1967, 206 f.; Brandt, Karl: Struktur der Wirtschaftsdynamik, Frankfurt 1952, 139 f.; Hülsbruch, H. J.: Die Gestaltung der Beamtengehälter seit der Währungs- umstellung, Diss. Wiso. Nürnberg 1962, 114 f.; Jahresgutachten 1964 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache IV 2890 (Bonn 1965), 69 ff.; Menstell, A.: Der Nutzen des öffentlichen Dienstes für die Wirtschaft, WWI-Mitteilungen 1962, 94 ff.; Pfeleiderer, Otto: Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt, Jena 1930, 51 f.; Schmölders, Günter: Finanzpolitik, Berlin, Heidelberg u. New York, 202 f.; Servais, Jean Louis: Die Besoldung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Gerloff, W. und Fritz Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwirtschaft, Bd. 2., 2. Aufl., Tübingen 1956, 81 f.; Voigt, Fritz: Der volkswirtschaftliche Sparprozeß Berlin 1950, 77 ff.; Voigt, Fritz: Der öffentliche Haushalt im Wirtschaftskreislauf, in: Festschrift für Rudolf Stucken, Göttingen 1953, 277 ff.; zur Geschichte vgl.: Hintze, Otto: Der Beamtenstand, Leipzig 1911, 55 ff.

²⁾ Damit werden hier außer acht gelassen einmal die Wechselwirkungen zwischen Einnahmen und Ausgaben des Staates und den makroökonomischen Größen wie sie in der modernen Finanzwissenschaft dargestellt werden und die Forschungsergebnisse der marxistischen politischen Ökonomie, die allemal auf die Einsicht Bismarcks hinauslaufen: „Jeder Staat steht doch schließlich für die Interessen seiner Industrie“ (Bismarck, Otto von: Gesammelte Werke, Bd. 9, 3. Aufl., Berlin 1926, 59, vgl. auch: Engels, Friedrich: Brief vom 18. Juni 1892, Marx - Engels - Werke, Bd. 38, Berlin 1968, 365 und die neuere Literatur, z. B.:

Miliband, Ralph: Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft, Frankfurt 1972; Gerstenberger, Heide: Elemente einer historisch-materialistischen Staatstheorie, Kritische Justiz, 1972, 125 ff. eine ebenso eigenständige wie interessante politökonomische Analyse der Arbeit des Angestellten und Beamten im öffentlichen Dienst bringt Claus Offe: Tauschverhältnis und politische Steuerung, in ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, 27 ff.

³⁾ Pfeleiderer, Otto: Die Staatswirtschaft, ..., 52.

⁴⁾ Pfeleiderer, Otto: Die Staatswirtschaft, ..., 51.

⁵⁾ Ebenda.

⁶⁾ Mieth, Wolfram: Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, Göttingen 1967, 154.

der Wirtschaft beteiligt sind, die „für sich“ geltend machen können, daß hinsichtlich ihrer Einnahmen die öffentliche Hand abhängig ist von der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe, die von der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Höhe des Lohnes auf dem Arbeitsmarkt abhängig ist. Andererseits ergeben sich die „Einbruchspunkte“ des Staates in die Marktlage in dem hier ausschließlich interessierenden Zusammenhang der Beamtenbesoldung vor allem daraus, daß

1. Die Besoldung der Beamten durch allgemeine gesetzgeberische Regelungen bestimmt wird, d. h.: durch eine Besoldungserhöhung wird immer gleich einer ganz erheblichen Anzahl von Haushalten mehr Einkommen zugeführt,

2. der Staat eine Monopolstellung zur zwangsweisen Heranziehung des Einkommensstromes (Steuern) hat.

Hieraus folgen dann die regelmäßig tagespolitisch diskutierten Möglichkeiten der Einwirkungen des Staates auf die Konjunktur mittels Beamtenbesoldung. Die Erhöhung der Beamtgehälter hat zunächst die Hauptwirkung einer Einkommensumschichtung: den bisherigen Haushalten wird Einkommen entzogen und „neugebildeten“ Haushalten zugeführt. Hieraus folgen dann die politisch interessanten Nebenwirkungen:

1. Eine „Signalwirkung“ auf die Arbeitsmarktsituation, also die Entstehung eines „Leitcharakters“ für Tarifauseinandersetzungen der Sozialpartner“ (Sachverständigenrat), vor allem dann, wenn die Beamtgehälter nicht kontinuierlich, sondern sprunghaft erhöht werden;

⁷⁾ Vgl. Helfer, Christian: Über „Dienst nach Vorschrift“ als rechtssoziologisches Problem, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1965, 98 ff.; Däubler, Wolfgang: Der Streik im öffentlichen Dienst, Tübingen 1970.

⁸⁾ Jahresgutachten ..., 69.

⁹⁾ Dies ist die Meinung von M. Masoin (Théorie économique des Finances publiques, Bruxelles 1946, 138), hier referiert nach Servais, Jean Louis: Die Besoldung ..., 81.

¹⁰⁾ Brandt, Karl: Struktur der Wirtschaftsdynamik, 140.

¹¹⁾ Zwiedineck-Südenhorst, Otto von: Mensch und Wirtschaft, Bd. 1, Berlin 1955, 121.

¹²⁾ Die — überwiegend juristische — Literatur zu diesem Thema ist fast unübersehbar, die staatsrechtlichen Probleme interessieren hier aber nur am Rande. Für die hier behandelten Fragen ist zu nennen: Castner, Rochus: Entwicklung und Problematik der Beamtenbesoldung, Schmollers Jahrbuch 1962, (82. Jg.), 461 ff.; Hülsbruch, H. J.: Die Gestaltung der Beamtgehälter ..., 17 ff.; Spitaler, Arnim: Besoldungswesen und Besoldungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und einigen anderen Ländern, in: Gerloff, W. und Fritz Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 96 ff.; Völter, Hans: Die deutsche Beamtenbesoldung, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 184 I: Die Beamtenbesoldung im modernen Staat, München und Leipzig, 1932, 30, 70, 96, 98; als Übersicht über die Argumente der Vertreter von Alimentationsprinzip einerseits, Äquivalenzprinzip andererseits: Streckler, H.: Bestimmungsgründe der Besoldung im öffentlichen Dienst, Zeitschrift für Beamtenrecht 1966, 1 ff.; eine gute Übersicht über die geschichtliche Entwicklung des Äquivalenzprinzips gibt: Neeße, G.: Der Leistungsgrundsatz im öffentlichen Dienst, Neue deutsche Beamtenzeitung, 1966, 4 ff, 17 ff. 35 ff.

¹³⁾ Habermas, Jürgen: Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt 1968, 103.

2. eine Nachfragerhöhung und -umschichtung: „Die Bezüge der Beamten (ohne Versorgungsbezüge) beliefen sich 1963 auf rd. 17 Mrd. DM und machten damit etwa 10 v. H. der gesamten Bruttolohn- und -gehaltssumme aus. Danach bedeutet die Erhöhung der Grundgehälter und Ortszuschläge um 8 v. H. eine Zunahme der Bruttolohn- und -gehaltssumme auf ein Jahr gerechnet um etwa 1,3 Mrd. DM oder 0,8 v. H.. Unter Berücksichtigung der Steuerabzüge und der Sparquote sind daraus etwa 1 Mrd. DM zusätzlicher Nachfrage zu erwarten“⁸⁾;

3. eine Verringerung der Grenzneigung zum Sparen, die sich aber nicht nur aus der etwas fraglichen „Konsumierungstendenz“ der Beamten, die sich ihrer Pension sicher sind⁹⁾, ergibt, sondern vor allem deshalb, weil gilt: „Sie wird umso kleiner sein, je geringer die durchschnittlichen Einkommenshöhen der neugeschaffenen Einkommen sind und je stärker generell die Nivellierungstendenz verfolgt wird“¹⁰⁾. Insgesamt gesehen muß jedoch vor einer Überschätzung der aufgezeigten Möglichkeiten zur Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft durch die Beamtenbesoldung gewarnt werden. So schrieb 1909 schon Otto von Zwiedineck-Südenhorst recht deutlich: „Am wenigsten die Beamtgehälter, an die man so oft dabei zu denken pflegt (...), sind für die Erklärung der Einkommensstehung und insbesondere für die Erklärung einer Quelle der Einkommenssteigerung heranzuziehen (...). Die großen maßgebenden Veränderungen in den Einkommen nehmen ihren Ausgang von den Gestaltungen der Residualeinkommen der Unternehmer“¹¹⁾.

B. Der Aufbau des öffentlichen Besoldungswesens

Jeder planmäßig angestellte Berufsbeamte bezieht ein Gehalt, dessen Höhe und Zusammensetzung durch zwei verschiedene Prinzipien, die nicht gleichgerichtet wirken, bestimmt werden:

1. das Leistungs- oder Äquivalenzprinzip,
2. das Unterhalts- oder Alimentationsprinzip¹²⁾.

Das *Leistungsprinzip* betont die Gemeinsamkeiten zwischen Beamten und Arbeitnehmern. Hier müßte entsprechend den in der „freien Wirtschaft“ geltenden Grundsätzen die relative und absolute Höhe des Beamtgehältes bestimmt werden. Dieses im öffentlichen Dienst als modern angesehene Prinzip ist nun aber auch in der nichtöffentlichen Arbeitswelt ohne eindeutigen objektiven Rückhalt, sondern beruht weitgehend auf tradierten Fiktionen: „Das Maß des gesellschaftlichen Reichtums, den ein industriell entfalteter Kapitalismus hervorbringt, und die technischen wie organisatorischen Bedingungen, unter denen dieser Reichtum produziert wird, machen es immer schwieriger, die Statuszuweisungen auch nur subjektiv überzeugend an die Mechanismen der Bewertung individueller Leistungen zu binden“¹³⁾.

Sieht man von dieser Problematik aber zunächst einmal ab, dann sind nach den herrschenden Vorstellungen primär zum Leistungsentgelt zu zählen: Grundgehälter, Stellenzulagen und Zuschüsse für Professoren. Das Grundgehalt richtet sich nach den verschiedenen Besoldungsgruppen, durch die eine Vergütung nach der Leistung erreicht werden soll. Sinnvoll ist es, dabei zu unterscheiden:

a) zwischen der Leistung vor dem Dienst („laufbahnmäßige Voraussetzungen“), also Vorbildung und Ablegung bestimmter Prüfungen für die Zulassung zu einer

Eingangsstufe und

b) der Leistung im Dienst von der Ausstellung bis zur Pensionierung.

Die Leistung im Dienst wird — soweit sie evtl. einen Aufstieg etwa von der gehobenen zur höheren Dienstgruppe hervorgerufen hat — in der Regel geringer bewertet als die Vorleistung. Hieraus resultiert die Benachteiligung der „Aufsteigsbeamten“. In diesem Zusammenhang ist auch die Bevorzugung der Juristen im höheren Dienst zu erwähnen¹⁴⁾ und die an den geisteswissenschaftlichen Ausbildungsgängen konzipierten „Aufnahmebedingungen“ für den höheren Bibliotheksdienst, die sich im Bereich der Rechts-, Sozial- und Naturwissenschaften als anachronistisch erweisen, jedoch „durchgehalten“ werden.

Das *Unterhaltsprinzip* betont den besonderen Status des Beamten gegenüber den Arbeitnehmern, hat aber seinen Ursprung in der — als allgemeingültig konzipierten — Arbeitsgestehungskostentheorie des 19. Jahrhunderts. 1883 stellte Adolph Wagner¹⁵⁾ eine Theorie vom „Totalgehalt“ des Beamten auf, wobei er auf den intessanten lohntheoretischen Überlegungen von Ernst Engel¹⁶⁾ fußte. Dieser hatte 1866 vorgeschlagen, den Lohn entsprechend den Investitionen, die ein Mensch vornehmen muß, um seine Berufstätigkeit ausüben zu können, festzusetzen. Das erzielte Einkommen war dann also eine Art „Abschreibung“ der Investitionen im Menschen, die die berechneten Gesamtselbstkosten primär bedarfsentsprechend ersetzen sollte. Adolph Wagner transformierte und „spezialisierte“ diese Theorie nun auf die Situation des Beamten, erweiterte sie unter Einbeziehung des Leistungs- (Laufbahn-) prinzip und des Bedarfs der Beamtenfamilie zu einer Beamtentotalgehaltstheorie. Für das Totalgehalt stellte er zwei Bedingungen auf:

a) es muß über die mutmaßliche Dienst- und Lebenszeit des Beamten und seiner Angehörigen *richtig* verteilt sein und

b) es muß *insgesamt* in seiner Höhe für die wahrscheinliche Dienst- und Lebenslaufbahn des Beamten und für die Zeit, in der die Witwe und die Kinder noch zu versorgen sind, *im ganzen richtig* bemessen sein.

Der Maßstab für diese doppelt akzentuierte „Richtigkeit“ sind die jeweiligen Selbstkosten, also die von dem Beamten und / oder seiner Familie aufgewendeten Mittel für Erziehung, Bildung, Lebenshaltung und Sicherung der Leistungsfähigkeit — nicht nur während, sondern auch vor und nach seiner Dienstzeit.

Diese lohntheoretischen Grundlagen bilden den Hintergrund der erst nach 1918 juristisch voll ausgebildeten und „abgesicherten“ Unterhaltstheorie¹⁷⁾. Heute sind diese allerdings weitgehend vergessen, die Unterhaltstheorie scheint staatsrechtlich „in sich“ gegründet zu sein. Hiernach ist die Beamtenfamilie ein Lebensberuf, dem der Beamte seine ganzen Kräfte zu widmen hat und um dessentwillen er auf privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit zu verzichten hat (Genehmigungspflicht von „Nebentätigkeiten“). Der Staat hat dementsprechend die Verpflichtung, dem Beamten und seiner Familie standesgemäßen Unterhalt zu gewähren. Dieser Unterhalt wird nun nicht als Entlohnung für einzelne Dienstleistungen bestimmt, sondern als eine für die Dauer des Lebens zugebilligte „Rente“. Mit dem Begriff der Rente, der weder qualitativ noch quantitativ etwas über die Zusammensetzung und Höhe der Beamtenbesoldung aus-

sagt, ist die „herrschende Meinung“ darüber meist am Ende, obwohl hier die Probleme erst beginnen. Man kann nun lediglich daraus, daß die „Rente“ im Gegensatz zum leistungsäquaten Lohn angeführt wird, schließen, daß sie qualitativ nur als vom Bedarf ausgehender Kostenersatz verstanden werden kann¹⁸⁾. Das Problem der Höhe bzw. Quantifizierung ist von daher aber nicht gelöst¹⁹⁾.

Das Unterhaltsprinzip ist primär ausschlaggebend bei Besoldungsbestandteilen wie Ortszuschlag, Wohngeldzuschuß, Kinderzuschuß, Krankheitskostenzuschuß und Ausgleichszulagen sowie z. B. der Unzulässigkeit einer mit „Rückbeförderung“ verbundenen Gehaltskürzung oder bei der Gesetzgebung nach Art. 131 GG. Man kann auch die Benachteiligung der Nicht-Laufbahnbeamten usw., die nicht die üblichen Ausbildungszeiträume „verbracht“ und Prüfungsrituale absolviert haben, als einen Reflex der auf Kostenersatz gegründeten Unterhaltstheorie ansehen.

C. Die Problematik des öffentlichen Besoldungswesens

Besoldungshöhe und -zusammensetzung sind kontrovers: Für die Besoldung wurde bisher kein wenigstens einigermaßen allgemein anerkanntes Prinzip gefunden²⁰⁾. Die Darlegungen über die Interdependenzen zwischen Volkswirtschaft und Beamtenbesoldung haben bereits gezeigt, daß die Bedingungen hierfür multifaktorell sind,

¹⁴⁾ Vgl. Brinkmann, Gerhard: Die Diskriminierung von Nicht-Juristen im allgemeinen höheren Verwaltungsdienst der Bundesrepublik Deutschland, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1973, 150

¹⁵⁾ Wagner, Adolph: Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, 4. Hauptabteilung, Finanzwissenschaft I, Leipzig 1883, 350.

¹⁶⁾ Engel, Ernst: Der Preis der Arbeit im preußischen Staatsdienst im Jahre 1875, Zeitschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus, 1876, 417; vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961, 74 f.

¹⁷⁾ Vgl. Bruns, Herbert: Das Prinzip verfassungsrechtlicher Sicherung der Beamtenrechte, Köln 1955, 21 ff.; allgemein: Ule, Carl Hermann (Hrsg.): Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Köln, Berlin und München 1961.

¹⁸⁾ Die Rechtsprechung bzw. die Entstehung der „herrschenden Meinung“ zum Unterhaltsprinzip stammt aus der Weimarer Republik, erst seit der Rentenreform von 1957 wird die Sozialversicherungsrente als lohnbezogene Leistungsrente verstanden, für den Bereich der Renten wegen geminderter Erwerbsfähigkeit ist das nur mit Einschränkungen vertretbar.

¹⁹⁾ Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage sehr allgemein gehalten und bieten keine hinreichend konkreten Maßstäbe, vgl. BVerfGE 8,1; BVerfGE 16, 94 (116) und BVerfGE 21, 329 (345, 350).

²⁰⁾ Vgl. Bössmann, E.: Probleme einer dynamischen Theorie der Konsumfunktion, Berlin 1957, 38 ff., Castner, Rochus: Entwicklung und Problematik ..., 98 ff., 104 ff., Christmann, A. und R. Skiba: Die Entwicklung der Gehälter der Beamten des Reiches und des Bundes von 1928 bis 1963, Köln 1964; Hülsbruch, H. J.: Die Gestaltung der Beamtengehälter ..., 80 ff.; Müller, J. H.: Nivellierung und Differenzierung der Arbeitseinkommen in Deutschland seit 1925, Berlin 1954; Nelessen, W.: Die Entwicklung der Spannungsverhältnisse in der Beamtenbesoldung in den Jahren 1961 bis 1965, Bad Godesberg: Deutscher Beamtenbund 1966, 7 ff.; Skiba, Rainer: Arbeiterlöhne, Angestelltengehälter und Beamtenbezüge in der Vor- und Nachkriegszeit, WWI-Mitteilungen 1970, 262.

kein einheitlich oder hauptsächlich wirkendes Prinzip auszumachen ist.

Dieses wird bestätigt, wenn man die „offiziell“ diskutierten Grundlagen der Gehaltshöhe näher analysiert, nämlich:

1. die „Beamtenfreudigkeit“ des Arbeitsmarktes und das Einkommen vergleichbarer in der Privatwirtschaft Beschäftigter und

2. das kulturelle Existenzminimum als absolute Gehaltsgrenze²¹⁾. Faktisch gesehen ergeben sich jedoch einige Schwierigkeiten bei der empirischen Ermittlung der „Modellbedingungen“, die sich zunächst als Vorteil zugunsten der Eigeninteressen des öffentlichen Besoldungssystems darstellen können.

„Es ist recht häufig dem einzelnen im öffentlichen Dienst Beschäftigten schlechterdings unmöglich, sein Einkommen einschließlich Beförderungsaussichten, Pensionsanspruch usw. mit dem Einkommen eines entsprechenden Arbeitsplatzes in der Privatwirtschaft zu vergleichen, ganz unabhängig von den Schwierigkeiten, die bei dem Versuch entstehen, die am Arbeitsplatz geforderten Leistungsintensitäten gegeneinander abzuschätzen. Die Kompliziertheit des staatlichen Besoldungswesens verschafft insofern dem Staat als Arbeitgeber einen Vorteil“²²⁾.

Statistik und Ökonomie gegenüber zeigt sich das Besoldungssystem ähnlich unübersichtlich und schwer vergleichbar wie gegenüber der subjektiven Rationalität des einzelnen. So ist der Abstand der Gehaltsentwicklung der Beamten zu der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung kaum eindeutig zu ermitteln. Das Problem ist hier, wie a) die Vergleichsgrößen und b) der Basiszeitpunkt festgelegt werden sollen.

a) die Problematik der Vergleichsgrößen

Diese Problematik hat Rochus Castner folgendermaßen beschrieben: „Streng genommen müßte man für jede Laufbahn einen Durchschnittsbeamten nach den Merkmalen Dienst Eintritt, Heiratsalter, Kinderzahl, Beförderungen, Beihilfen, Dauer der Versorgung als Ergebnis empirischer Untersuchungen konstruieren und dann den Bar- oder Endwert der Gesamtbesoldung berechnen“²³⁾. Außerdem wäre noch an eine Differenzierung nach Anstellungskörperschaften bzw. -anstalten zu denken: 1965 lag z. B. der Gehaltstarif von Nordrhein-Westfalen —

je nach Laufbahn verschieden — um 2,0 bis 7,2 v. H. höher als der des Bundes²⁴⁾.

Die gebräuchlichste Methode, mit deren Hilfe man Vergleiche anstellt, die dieser Forderung nicht genügen, ist der „Stichmannvergleich“. Hier vergleicht man den Lohn eines angelernten Arbeiters (LG 2) mit dem Gehalt eines Postschaffners (A 2). Folgende Sachverhalte sollen den Vergleich legitimieren: Jeder Beamte erreicht zumindest die Besoldungsgruppe A 2, und seine Qualifikation kommt mindestens den Leistungsansprüchen gleich, die an einen angelernten Arbeiter gestellt werden. Ergebnis dieses „Stichmannvergleiches“ ist, daß die nominellen Monatsverdienste des Postschaffners denen eines angelernten Industriearbeiters in den Jahren 1953, 1954, 1957 und 1958 stark angenähert waren, während sie in den übrigen Jahren darunter lagen: 1965 mit 15 v. H. oder 109,69 DM²⁵⁾.

Hierbei wird aber einmal die Altersversorgung außer acht gelassen, und zum anderen wird vernachlässigt, daß sich die dem Unterhaltsprinzip entsprechenden Teile des Beamtengehälts nur schwerlich dem Arbeitslohn gegenüberstellen lassen.

Schwieriger und fragwürdiger wird der Einkommensvergleich, wenn man in die Kategorien des mittleren, gehobenen oder höheren Dienstes geht. Hier werden einfach pauschal verglichen: Die Entwicklungshilfe der Beamtengehälter und die Entwicklungsreihe der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltssumme insgesamt²⁶⁾. Dieser Vergleich ergibt u. a., daß die Beamtengehälter in der A-Besoldungsgruppe von 1928 bis 1963 minimal um rd. 100 v.H. und maximal um annähernd 146 v.H. gestiegen sind, während die durchschnittlichen Bruttolohn- und -gehaltssumme sich im gleichen Zeitraum um 275 v. H. erhöht hat. Man darf daraus aber nicht folgern, die Bruttolöhne und -gehälter seien um 175 v. H. bzw. um 129 v. H. stärker gestiegen als die Beamtengehälter denn

1. die Beamtengehälter beschreiben reine Gehaltssatzänderungen, hier wurden die einzelnen Zuwachsraten einfach zu einem ungewogenen Durchschnitt vereinigt

2. demgegenüber sind aber bei der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltssummenentwicklung weitere Einflußgrößen berücksichtigt: einmal die strukturellen Verschiebungen, also Veränderungen im qualitativen (Leistungs-klassen-) Aufbau der Arbeitnehmer bei gleichbleibenden Entwicklungsstand, denen „an sich“ eine wandelnde Besetzung der einzelnen „Stufen“ des öffentlichen Dienstes entspricht und zum anderen Veränderungen durch die Zahl der von den Arbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden, nicht zuletzt auch durch Überstunden. Demgegenüber wird eine „Überstundenvergütung“ an Beamte nur in ganz besonderen Notsituationen als rechtmäßig angesehen²⁷⁾.

Immerhin dürfte trotz dieser Einwände sicher sein, daß die Beamtengehälter schwächer gestiegen sind als die sonstigen Einkommen, denn die unterschiedliche statistische Behandlung der Struktureinflüsse erklärt das Ausmaß des Unterschiedes nicht hinreichend.

b) Die Problematik des Basiszeitpunktes

Die Probleme des Basiszeitpunktes weisen ebenfalls darauf hin, daß die „Einbruchsstelle“ der allgemeinen Arbeitsmarktverhältnisse in das Besoldungssystem sehr schwer bestimmbar ist, gegebenenfalls also aufgrund höchst

²¹⁾ Castner Rochus: Entwicklung und Problematik . . . , 98.

²²⁾ Mieth, Wolfram: Ein Beitrag zur Theorie . . . , 155.

²³⁾ Castner, Rochus: Entwicklung und Problematik, 104.

²⁴⁾ Nellessen, W.: Die Entwicklung . . . , 5, vgl. auch S. 25 ff.; vgl. auch zur grundsätzlichen Problematik eines Vergleiches der Lohnentwicklung: Mieth, Wolfram: Ein Beitrag . . . , 132 ff.

²⁵⁾ Christmann, A. u. R. Skiba: Die Entwicklung der Gehälter der Beamten . . . , 14 (Tabelle 15), vgl. zur Kritik:

Deutsche Treuhand-Aktiengesellschaft (Treuarbeit): Gutachten zur Frage eines Besoldungsrückstandes, Bundestags-Drucksache VI/3504, S. 94 ff.; der statt dessen von der „Treuarbeit“ eingeführte „Niveauevergleich“ (S. 97 ff) unterliegt methodisch gesehen ähnlich gravierenden Mängeln, vgl. dazu: Hüllden, A.: Beamtenbezüge — ein Gutachten ohne Aussagekraft, Sozialer Fortschritt, 1972, 186 ff.; Berié, Hermann: Zur Entwicklung der Beamtenbesoldung, Personalvertretung, 1972, 297 ff.

²⁶⁾ Christmann, A. R. Skiba: Die Entwicklung der Gehälter der Beamten . . . , 5. und 6.

²⁷⁾ Vgl. BVerwGE 37, 21 = Buchholz 232 § 72 BBG Nr. 5 und § 72 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz.

unzulänglicher Informationen entschieden werden muß, wenn man die Einkommenssituation als subjektiv bestimmend für einen Wechsel von der Privatwirtschaft zum öffentlichen Dienst ansieht. Die Problematik des Basiszeitpunktes wird an folgendem Beispiel deutlich: Der Preisindex für die Lebenshaltung stieg von 1927 bis 1954 um 143 v. H., das Gehalt eines Oberinspektors in der gleichen Spanne nur um 134 v. H.; nimmt man dagegen 1938 als Basisjahr, so stieg der Index für die Lebenshaltung um 169 v. H., das Oberinspektorgehalt aber um 171 v. H.²⁸⁾.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß auch die Bestimmung des kulturellen Existenzminimums nicht eindeutig ist. Bleibt man nur innerhalb der Theorie der Beamtenbesoldung, dann ist schon darauf hinzuweisen, daß zwei Grundannahmen der Arbeitsgestehungskostentheorie von Adolph Wagner falsch sind, nämlich die, daß 1. das Verhalten der Verbraucher unabhängig von einander ist und 2. das Verhalten nicht zeitbedingt ist.

Elisabeth Liefmann-Keil hat hierzu bemerkt: „Wenn bei der Gestaltung von Lebenseinkommen vom Bedarf ausgegangen würde, müßte ... mit einer doppelten Tendenz zum Ausgleich gerechnet werden: mit einer Tendenz zu einem interpersonalem Ausgleich gemäß dem Demonstrationseffekt und einem intertemporalen Ausgleich gemäß dem Ausrichten am höchsten von dem betreffenden Einkommensbezieher erzielten Lebensstandard²⁹⁾“.

Insgesamt zeigt sich also, daß weder die „Vergleichsmethode“ noch die „Bedarfsmethode“ einen sicheren, objektiven und eindeutigen Maßstab für die Gehaltshöhe bieten. Die Marktgesetze von Angebot und Nachfrage dürften nur in Extremfällen wirksam werden, so etwa bei den Lehrkräften. In den 20er Jahren litten die Junglehrer gegenüber den Studienräten an Anstellungsnot; nach dem Besoldungstarif von 1965 vermochte ein Studienrat sein Bruttolebens Einkommen bis zu seinem 40. Lebensjahr nur um 5 v. H. über dasjenige eines gleichaltrigen Volksschullehrers zu steigern, erst nach dem 65. Lebensjahr ergab sich wieder ein Abstand von 21 v. H. (1927: 39 v. H., 1957: 37 v. H.)³⁰⁾.

So ist denn zu fragen, inwieweit aus sozioökonomischer Sicht eine oft geforderte Neuordnung des öffentlichen Besoldungswesens als möglich und aussichtsreich erscheint. Für die relativen Gehaltsabstände innerhalb des öffentlichen Dienstes, also die interne Lohnstruktur der staatlichen Körperschaften etc. hat sich in den letzten Jahren die Dienstpostenbewertung sehr rasch weitgehend verbreitet. Dadurch soll das Leistungsprinzip stärker betont und die sog. „innere Besoldungsgerechtigkeit“, d. h. die richtige Zuordnung der Ämter zu den vorhandenen Besoldungsgruppen erreicht werden. Die Dienstpostenbewertung soll nicht der Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung dienen, sondern sie beansprucht — im Gegensatz zur Stellenschlüsselung —, der Erarbeitung einer fairen und wissenschaftlich-objektiv begründbaren Klassifizierung von Beamtenposten zu dienen³¹⁾.

Um die Reichweite der Reform — an ihrem eigenen Anspruch gemessen — abschätzen zu können, ist ein Blick auf die analytische Arbeitsbewertung in der freien Wirtschaft — das Vorbild der Dienstpostenbewertung — notwendig, wo sie zunehmend auch als Grundlage tariflicher Eingruppierung dient. Hier kann es mittlerweile als gesicherte Erkenntnis gelten, daß die objektiven Bedingungen der modernen Industriegesellschaft eine an

eindeutigen Meßdaten überprüfbare Anwendung des Leistungsprinzips gar nicht zulassen. In der technologisch und organisatorisch bestimmten Praxis der modernen industriell-bürokratischen Berufsarbeit fehlt eine durchgehende Leistungsskala, d. h.: in einer komplexen Arbeitsorganisation wird die Frage nach unterschiedlicher individueller Produktivität ebenso unentscheidbar wie die nach unterschiedlicher funktionaler Bedeutung einer Position³²⁾. Die Arbeitsbewertungsverfahren beruhen also weniger auf objektiv-einheitlich feststellbaren Sachverhalten, die unter eine Verteilungsnorm subsumiert werden können, als sich in der komplizierten industriellen Wirklichkeit ihre Beliebtheit gegenüber patriarchalisch-einseitiger LohnEinstufung auf die „Legitimation durch Verfahren“ gegründet³³⁾. „Die Spielregeln der Arbeitswertlohdifferenzierung und -bemessung verleihen den Argumenten des Arbeitgebers gegenüber den Lohnwünschen der Belegschaft den Anschein der Objektivität und damit auch Überzeugungskraft. Bei gleichbleibenden Arbeitsbedingungen kann der Arbeitgeber sich auf das System seiner Lohnschematik berufen, er ‚verschanzt‘ sich gleichsam hinter den Systembedingungen. Dies gelingt um so leichter, wenn er die Arbeitsbewegung mit seiner Belegschaft institutionell verankert“³⁴⁾. Kurzfristig sind die betrieblichen Lohnordnungen sogar gegen externe

²⁸⁾ Indexziffern sind problematisch, Handelsblatt Nr. 4 vom 9. Januar 1956. Gegen das Jahr 1938 als Basisjahr wird mit Recht eingewendet, daß hier die Beamtengehälter aufgrund der von Heinrich Brüning erlassenen Notverordnungen ungewöhnlich niedrig waren; vgl. auch: Christmann, A. und R. Skiba: Die Entwicklung..., 4.

²⁹⁾ Liefmann-Keil Elisabeth: Ökonomische Theorie..., 76.

³⁰⁾ Nellessen W.: Die Entwicklung..., 36.

³¹⁾ Es ist darauf hinzuweisen daß ebenfalls seit 1965 Regelbeförderung und Bündelung verstärkt eingeführt wurden die — im Gegensatz zur Dienstpostenbewertung — eher dem Unterhaltungsprinzip zuzurechnen sind, hinzu kamen sog. Überleitungsbeförderungen und neugeschaffene Spitzenbesoldungsgruppen (A 4a, A 8a, und A 12a); vgl. zur Dienstpostenbewertung: Kubin, Ernst: Arbeits- Dienstposten-, Leistungs- und Verhaltensbewertung in öffentlichen Verwaltungen, Stuttgart 1967; Hartmann, Richard K.: Dienstpostenbewertung oder Stellenschlüsselung? Die öffentliche Verwaltung, 1964, 251; Schmidt, Otto: Die Amterbewertung im Zusammenhang mit der Besoldungsneuregelung, Zeitschrift für Beamtenrecht, 1968, 331; Mayer, Franz: Rechtsfragen der Dienstpostenbewertung Deutsches Verwaltungsblatt, 1970, 651; Mayer, Franz: Zur Problematik der Dienstpostenbewertung, Zeitschrift für Beamtenrecht, 1971, 225. Neeße Gottfried: Der Leistungsgrundsatz im öffentlichen Dienst, München 1967.

³²⁾ Offe, Claus: Leistungsprinzip und industrielle Arbeit, Frankfurt 1970, vgl. auch: Seyfarth, Constans: Zur Logik der Leistungsgesellschaft, Diss. phil. München 1969; Steinkamp, Günther: Über einige Funktionen und Folgen des Leistungsprinzips in industriellen Gesellschaften, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1971, 216; Hondrich, Karl O.: Demokratisierung und Leistungsgesellschaft, Stuttgart 1972.

³³⁾ Vgl. allgemein zur „Legitimation durch Verfahren“: Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969, 87 ff. 114 ff.; zu den Arbeitsbewertungsverfahren: Mieth, Wolfram: Ein Beitrag zur Theorie..., 142 ff. und Tennstedt, Florian: Berufsunfähigkeitsrenten und tarifliche Einstufung, Die Sozialgerichtsbarkeit, 1973, 44 ff.

³⁴⁾ Leiner, Wilhelm: Arbeitsbewegung und Marktlohn, Köln und Berlin 1963, 117.

Markteinflüsse unempfindlich. Das „Funktionieren“ der Arbeitsbewertungsverfahren beruht letztlich darauf, daß „1. der einzelne arbeitende Mensch in seinem Betrieb eine Vorstellung darüber, was die als gerecht anzusehende Relation zwischen Arbeitsmühe eines bestimmten Ausprägung und Arbeitslohn ist, von der sozialen Gruppe, in die er im Betrieb hineingestellt ist, übernimmt, es sich also um sozial genormte Bewußtseinsinhalte handelt, und daß

2. dieser genormte Bewußtseinsinhalt von der Mehrheit der Arbeitnehmer bestimmt wird“³⁵⁾.

So sind die Lohnordnungssysteme in den Großbetrieben „ihrer Tendenz nach eine institutionalisierte Form der Vorstellungen der Arbeitnehmer über die angemessenen Lohnrelationen“³⁶⁾, bei denen sich traditionelle Aspekte mit rationalen verquicken: „Bei dem Arbeitsbewertungsverfahren wählt man die Funktionen genauso wie in der Ökonometrie: Man probiert, bis man eine Funktion ge-

funden hat, die den vorgefundenen Lohnrelationen möglichst nahekommt, in der stillschweigenden Annahme, daß diese von den Lohnrelationen, die die Arbeitnehmer als gerecht ansehen, nicht so weit entfernt sein können. Und das können sie in der Tat nicht sein, wenn der betriebliche Ablauf bisher einigermaßen funktioniert hat und keine grundlegenden Änderungen volkswirtschaftlicher Natur eingetreten sind“³⁷⁾.

Diese Darlegungen gelten erst recht für die Dienstpostenbewertung im öffentlichen Dienst, weil das Ergebnis der Staatstätigkeit von der Einzelleistung in der Regel noch mehr unabhängig ist als die betriebliche Produktion von der Einzelleistung³⁸⁾. Hinzu kommt, daß die Beamten regelmäßig erst die Voraussetzungen zu wirtschaftlich-technischer Produktivität schaffen, Ziel ihrer Tätigkeit die indirekte Rentabilität ist und folglich ihre Leistung auch global nicht an irgendeinem „produktiven Ertrag“ meßbar ist.

Die Dienstpostenbewertung kann daher keine der Vereinheitlichung und „inneren Besoldungsgerechtigkeit“ dienende Reform sein, sondern sie verfestigt letztlich das tradierte Gefüge von fiktiven Schätzungen, Konstruktionen und teilweise aus dem 19. Jahrhundert überkommenen Wertschätzungen bestimmter Beamtenpositionen. Zu den historischen vielleicht sinnvoll geordneten Besoldungsstrukturen kamen Teilreformen und unsystematische Flickereien, die mittels Gewöhnung und Herrschaftsstrukturen „selbstverständlich“ wurden und durch Dienstpostenbewertung, die im wesentlichen daran „anschließt“, nun „objektiv“ werden. So erklärt sich z. B., daß auf Grund des historisch bedingten „Juristenmonopols“ — mit dem Selbstverständnis von Friedrich dem Großen: „Der Philosoph und der Beamte beziehen ihre Stärke aus ihrer Sachfremdheit“³⁹⁾ — die „nichtjuristischen“ Beamten in der Besoldungsstruktur teilweise benachteiligt sind⁴⁰⁾.

So ruht im Kern der ökonomischen und „technischen“ Probleme des öffentlichen Besoldungswesens und in den Starrheiten dieses Systems letztlich ein eminent sozialer Faktor. Von ihm aus müssen die Grenzen einer Reform gesehen werden. Der Anspruch der „inneren Besoldungsgerechtigkeit“ kommt dem Problem der Quadratur des Kreises nahe: notwendige, objektive, allgemeingültige Maßstäbe fehlen; gäbe es sich doch, wäre es unmöglich, diese Maßstäbe im komplexen Staatsgefüge einheitlich anzuwenden. Geradezu klassisch-beispielhaft hat dieses schon 1932 Hans Völter angedeutet: „Woran erkennt man den ‚Wert der Leistung‘? Wie will man nachweisen, ob der Wert der Leistung eines Lokomotivführers, von dessen Tätigkeit Menschenleben und große Sachwerte abhängen, größer oder kleiner ist als der Wert etwa der Leistung eines Kassenbeamten?“⁴⁰⁾

³⁵⁾ Mieth, Wolfram: Ein Beitrag zur Theorie..., 149; vgl. auch: Baldamus, Wilhelm: Der gerechte Lohn. Eine industriesoziologische Analyse, Berlin 1960, 45.

³⁶⁾ Mieth, Wolfram: Ein Beitrag zur Theorie..., 151.

³⁷⁾ Ebenda, Anm. 25.

³⁸⁾ Paradoxerweise setzen mit steigender Verwendung von Maschinen und Automaten in der Industrie dort Bestrebungen ein, das Unterhaltungsprinzip des Beamtengehalts in größerem Ausmaß als Vorbild zu nehmen! (vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., 66, 78, 294).

³⁹⁾ Vgl.: Die Beamten stellen sich der Zukunft, Bad Godesberg 1966, 111.

⁴⁰⁾ Völter, Hans: Die deutsche Beamtenbesoldung..., 24 f.; somit führt die logische Konsequenz des „Leistungsgrundsatzes“ eigentlich zu einer Befürwortung der Nivellierung der Spannungsverhältnisse, also der vergleichweisen Höhe der Gehälter der einzelnen Laufbahnen und des Abstandes, in dem sie voneinander stehen. Dieses Spannungsverhältnis hat sich für die einzelnen Laufbahnen von 1957 bis 1965 immer mehr verringert. 1965 lag das Lebenseinkommen der Beamten des mittleren Dienstes nur noch um 8 v. H. über dem des einfachen Dienstes (1957: 18 v. H.). Der Abstand zwischen dem Lebenseinkommen des gehobenen und mittleren Dienstes, der 1957 noch 46 v. H. betrug, hatte sich 1965 auf 43 v. H. verringert. Das Spannungsverhältnis zwischen dem höheren und dem gehobenen Dienst sank von 44 v. H. auf 39 v. H.. Im Vergleich von 1927 und 1965 beträgt der „Spannungsverlust“ für den mittleren Dienst 18, für den gehobenen Dienst 21 und für die höhere Laufbahn 59 Punkte gegenüber dem einfachen Dienst. (Vgl. Nellissen, W.: Die Entwicklung der Spannungsverhältnisse..., 18 und 13). Immerhin ist es denkbar daß von bestimmten Interessenten das „Leistungsprinzip“ als präskriptive Norm in das Besoldungswesen eingeführt wurde, um diesen „Spannungsverlust“ zumindest aufzuhalten.