

Entwicklung und Problematik der Beamtenbesoldung

Von

Rochus Castner - Nürnberg

Die Diskussion um die Beamtengehälter kommt als Folge der steigenden Lebenshaltungskosten und der kontinuierlichen Lohn- und Gehaltserhöhungen durch neue Tarifverträge nicht zur Ruhe. Eine leidenschaftslose Erörterung der damit im Zusammenhang stehenden Probleme wählt als Ausgangspunkt zweckmäßigerweise einen Überblick über die Besoldungsverhältnisse eines längeren Zeitraumes. Allerdings stellen sich einem solchen Vorhaben mehrere Hindernisse in den Weg.

1. Die Besoldungsgesetze sind in den letzten Jahrzehnten verhältnismäßig oft geändert worden.
2. Die Nominalgehälter verschiedener Zeiträume können wegen der ansteigenden Lebenshaltungskosten nicht miteinander verglichen werden.
3. Es müßten die Nettogehälter einer Untersuchung unterzogen werden, da die steuerlichen Abzüge innerhalb einer längeren Periode zu einer unterschiedlichen Belastung führen.
4. Man kann nicht von der Beamtenbesoldung schlechthin, sondern nur von den Gehältern einzelner Besoldungsgruppen sprechen.

Das mir zugängliche Material legte den folgenden Weg nahe¹:

¹ Quellen:

Monatsgehälter der Reichsbeamten im Jahre 1913 in: Stat. Jb. für das Deutsche Reich 1928, S. 375.

Monatsgehälter der planmäßigen Reichsbeamten in RM:

für 1927—31 in: dass. 1931, S. 299, für 1932 in: dass. 1932, S. 289, für 1936 in: dass. 1936, S. 321.

Monatsgehälter der planmäßigen Beamten in RM/DM:

für 1948—53: Stat. Jb. für die BRD 1955, S. 492, für 1956—57: dass. 1958, S. 460, für 1960: dass. 1960, S. 526, für 1961: dass. 1961, S. 518.

Reichsindexziffer für die Lebenshaltungskosten (Basis 1913/14 = 100, 5köpfige Arbeiterfamilie) und Preisindex für die Lebenshaltung (4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt, Lebenshaltungsausgaben etwa 300,— DM im Jahre 1950, Basis 1938 = 100) bis einschließlich 1960 in:

Stat. Jb. für die BRD 1961, S. 485, für 1961 in: Wirtschaft und Statistik, H. 5/1962, S. 297*.

Tabelle 1: Index der monatlichen Brutto-Realgehälter der aktiven Beamten von 1913 bis 1961

	ab	Basis 1913 = 100			Basis 1938 = 100				Basis 1913 = 100	
		1. 10. 1927	1. 2. 1931	1938	1. 4. 1948	1. 4. 1953	1. 1. 1956	1. 4. 1957	1. 1. 1961	1. 1. 1961
Vortragender Rat bzw. Ministerialrat	A { led. verh.	65,6 69,7	68 71,5	61,7 65,2	69,9 70,6	105 105	109 110	105 106	113 115	69,7 75
Bes.Gr. A 1 bzw. A 1 a	E { led. verh.	70,7 72,1	72,3 73,4	64,6 66,9	70,6 69,7	105 103	109 109	115 113	124 122	79,8 81,6
Postdirektor bzw. Reg.Rat	A { led. verh.	87 95	88,8 94,6	82,4 88,7	69 70,5	102 105	109 111	126 128	136 137	112 121
Bes.Gr. A 2 c bzw. A 2 c 2	E { led. verh.	77,6 79,7	79,4 81,4	70,5 74,3	69,9 70,7	105 103	109 108	115 113	124 122	87,4 90,6
Oberpostsekretär bzw. Inspektor	A { led. verh.	77,7 87,7	79,4 90,1	74 81,5	68,9 71	104 106	108 112	132 135	135 146	100 119
Bes.Gr. A 4 c bzw. A 4 c 2	E { led. verh.	76,4 79,6	78,4 81,6	69,2 74,4	69,3 70,6	104 102	109 109	118 116	126 126	87,2 93,5
Oberpostschaffner	A { led. verh.	70 85,4	71,9 87,8	66,3 77,7	74,5 76,6	125 124	129 129	139 142	149 157	98,6 122
Bes.Gr. A 10 bzw. A 10 a	E { led. verh.	96,7 104,3	99 114,2	86,3 96,9	72,7 74,7	112 110	117 116	129 128	143 142	124 137
Postschaffner	A { led. verh.	76,4 94	78,7 97,1	73,2 86,2	72,8 75,6	123 122	127 129	137 144	157 161	115 139
Bes.Gr. A 11	E { led. verh.	96,6 104,8	98,9 107,5	86,2 97	71,4 74,7	112 110	116 115	132 131	147 145	126 141

A = Anfangsgehalt, E = Endgehalt; verheiratet; Beamter mit einem zuschlagsberechtigten Kind.
Kursiv gesetzte Zahlen: Zu diesem Zeitpunkt wurden die Brutto-Realgehälter von 1913 erreicht bzw. überschritten.

Tabelle 1 a
Einige monatliche Brutto-Nominalgehälter
der aktiven Beamten (Endgehälter) von 1913 bis 1961
 (in Mark bzw. RM/DM)

Zeitpunkt	led./verh. ^{a)}	1913	1. 10. 1927	1. 4. 1936	1. 4. 1957	1. 1. 1961
Lebenshaltungs- kostenindex	1913 = 100 1938 = 100	100	147,9	124,5 99	180	193
Votr. Rat bzw. Ministerialrat	led. verh.	1140,—	1194,— 1214,—	925,— 959,—	1907,— 1958,—	2203,97 2263,97
Postdirektor bzw. Regierungsrat	led. verh.	708,—	814,— 834,—	627,— 661,—	1296,— 1347,—	1497,76 1557,76
Oberpostsekretär bzw. Inspektor	led. verh.	442,—	501,— 521,—	385,— 413,—	815,— 866,—	941,95 1001,95
Oberpostschaffner	led. verh.	171,—	261,— 281,—	198,— 221,—	461,— 512,—	546,62 606,62
Postschaffner	led. verh.	182,—	244,— 264,—	185,— 208,—	441,— 492,—	523,50 583,50

Tabelle 2
Gehaltsspannen auf Grund der Nominalgehälter
Postschaffner (= unterster Dienstgrad) = 100

Anfangsgehalt	1913 led./verh. ^{a)}	1927 led. verh. ^{a)}	1957 led. verh. ^{a)}	1961 led. verh. ^{a)}
Ministerialrat	594	510 439	372 331	362 320
Regierungsrat	264	299 265	264 240	257 232
Inspektor	178	182 165	168 158	163 153
Oberpostschaffner	115	105 105	103 103	103 102
Postschaffner	100	100 100	100 100	100 100
Endgehalt				
Ministerialrat	667	489 460	432 398	421 389
Regierungsrat	414	333 316	294 274	286 267
Inspektor	259	205 197	185 176	180 172
Oberpostschaffner	106	107 106	105 104	105 104
Postschaffner	100	100 100	100 100	100 100

^{a)} verheiratet mit 1 Kind.

Tabelle 3
Die Gehaltsspannen zwischen Anfangs- und Endgehältern
 Endgehalt = 100

	1913 led./verh. ^{a)}	1927 led. verh. ^{a)}	1957 led. verh. ^{a)}	1961 led. verh. ^{a)}
Ministerialrat	77,6	65,7 68,7	62,0 64,7	62,0 64,7
Regierungsrat	50,6	56,6 60,5	65,0 68,2	65,0 68,2
Inspektor	54,8	55,5 58,3	65,5 69,8	65,5 69,8
Oberpostschaffner	86,3	62,0 70,5	71,2 76,5	71,0 77,4
Postschaffner	79,6	63,2 72,0	72,3 77,6	72,2 78,6

^{a)} verheiratet mit 1 Kind.

Die Brutto-Nominalgehälter von 5 Besoldungsgruppen, getrennt nach Anfangs- und Endgehältern, diese wiederum unterschieden nach ledigen Beamten und verheirateten Beamten mit einem zuschlagsberechtigten Kind, werden für die Ortsklasse A mittels des In-

Erläuterungen zu Tabellen 1 und 1 a:

Die Anfangs- und Endgehälter im Jahre 1913 berechnen sich nach dem Reichsbesoldungsgesetz von 1909, das keinen Kinderzuschlag und keinen nach Familienstand differenzierten Ortszuschlag, wohl aber einen nach Ortsklassen gestaffelten Wohnungsgeldzuschuß kannte. Die Anfangs- bzw. Endgehälter für ledige und verheiratete Beamte derselben Ortsklasse sind darum gleich.

Die Entwicklung von 1920 bis 1926 wird wegen der Inflation und der anschließenden Überbrückungsregelungen übergangen. Bis zur Besoldungsreform von 1957 ist das Reichsbesoldungsgesetz von 1927 mit Abänderungen bestimmend gewesen, und auch die Neuregelung von 1957 baute weitgehend auf dem Gesetz von 1927 auf, indem sie die Grundgehälter auf etwa 165 % erhöhte, die Endgrundgehälter in den Eingangsgruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes im Verhältnis 100 : 120 : 200 : 330 und die Anfangsgrundgehälter des einfachen und mittleren Dienstes auf 70 %, des gehobenen und höheren Dienstes auf 65 % des Endgrundgehaltes festsetzte. Die Abweichungen von diesen Sätzen in Tabelle 3 erklären sich durch die Einbeziehung der starren Ortsklassenzuschläge und Kinderzuschläge, da die Gesamtgehälter (= Grundgehalt + OZ + KZ) als für die Lebenshaltung bestimmende Größen einander gegenübergestellt wurden.

Die Gehaltskürzungen von 1931 bis 1932 gehen auf die Brüningschen Notverordnungen zurück, die bis 1952 in Kraft blieben. 1935 wurden die Gehälter der ledigen Beamten mit Wirkung vom 1. April 1936 von einer geringfügigen Kürzung betroffen, mit Wirkung vom 1. Juli 1938 die Wohnungsgeldzuschüsse für kinderreiche Familien erhöht und die Grundgehälter in den Besoldungsgruppen 8 a bis 11 geringfügig angehoben (vgl. dazu Ritschl, a.a.O., S. 333).

Von 1948 bis 1956 wurden die Beamtengehälter verschiedentlich erhöht, die Gehaltskürzungen der Ära Brünig beseitigt, die unteren Besoldungsgruppen stärker als die oberen angehoben und seit 1957 die Beamtengehälter im wesentlichen prozentual gleichmäßig zur Kompensierung der steigenden Lebenshaltung erhöht.

Der Lebenshaltungskostenindex bezieht sich stets auf den Jahresdurchschnitt. Insofern wird bei fallendem Index und Besoldungsänderungen zu Jahresanfang die Kaufkraft der Gehälter etwas zu hoch ausgewiesen und umgekehrt. Der Index stieg bis 1929, fiel danach bis 1933, stieg darauf wieder an. 1949 fiel er um 2, 1953 um 3 Punkte bei im übrigen steigender Tendenz.

Nicht berücksichtigt wurde die Zahlung eines halben Monatsbezuges im Juli 1952 und die einmalige steuerfreie Unterstützung in Höhe von 30 % der erhöhten Grundgehälter zuzüglich 30,— DM für Ledige und 50,— DM für Verheiratete sowie 15,— DM für jedes Kind im Dezember 1952. Ebenso wenig eingerechnet wurden die als Übergangsmaßnahmen bis zur Besoldungsreform 1957 von Oktober 1954 bis Dezember 1955 gezahlten Zulagen in Höhe eines Drittels des Grundgehaltes für jeweils 6 Monate sowie eines halben Bruttogehaltes im Dezember 1956. Trotz einer geringen Steigerung der Lebenshaltungskosten mußten also in den (nicht angeführten) Jahren 1952, 1954, 1955 sowie 1956 die Indexziffern leicht über den in der Tabelle wiedergegebenen liegen.

dex der Verbraucherpreise in Brutto-Realgehälter auf der Basis 1913 (für die Jahre 1913—1938) und 1938 (für die Jahre 1938—1961) umgerechnet. Die Gehälter der Basisjahre werden sodann gleich 100 und die Realgehälter der folgenden Jahre dazu in Beziehung gesetzt. Die nachfolgende Tabelle enthält den Index der monatlichen Brutto-Realgehälter der aktiven Beamten von 1913 bis 1961.

I. Die Entwicklung der Gehälter für aktive Beamte nach dem Index der monatlichen Brutto-Bezüge von 1913 bis 1931

Für die einzelnen Besoldungsgruppen ergibt sich:

Der Vortragende Rat bzw. Ministerialdirektor an der Spitze der Besoldungsgruppe A (aufsteigende Gehälter) hat bis zu Beginn des zweiten Weltkrieges beträchtliche Einkommenseinbußen in Kauf nehmen müssen. Trotz gestiegener Lebenshaltungskosten kürzten die Besoldungsordnungen von 1920 und 1927 sogar die Nominalgehälter gegenüber 1913. Vor allem wurde der ledige Beamte in der 1. Dienstaltersstufe benachteiligt, während der verheiratete Beamte im Endgehalt 1938 zwei Drittel, 1961 hingegen fast 82 % seines Realeinkommens von 1913 bezog.

Die Einkommensminderung beim Postdirektor bzw. Regierungsrat, der untersten Besoldungsgruppe des höheren Dienstes, verlief weniger extrem und schonte die Anfangsgehälter und die verheirateten Beamten. Das Anfangsgehalt des verheirateten Regierungsrates erreichte 1956 fast die Kaufkraft von 1913, das des ledigen Regierungsrates seit der Besoldungserhöhung von 1957. Dagegen mußten die Endgehälter des ledigen Regierungsrates um ein Siebtel, die des verheirateten um ein Neuntel angehoben werden, um den Stand von 1913 zu erreichen.

Beim Oberpostsekretär bzw. Inspektor als der charakteristischen Besoldungsgruppe des mittleren (gehobenen) Dienstes fällt die Bevorzugung des verheirateten Dienstanfängers und die Benachteiligung des ledigen, Endgehalt beziehenden Beamten auf. Durch die Besoldungsreform von 1957 erreichte der verheiratete Inspektor im Anfangsgehalt seine Bezüge von 1913, während sein lediger Kollege erst 1961 nachzog. Im Endgehalt liegt der ledige noch immer um ein Siebtel, der verheiratete Beamte um ein Vierzehntel unter den vergleichbaren Bezügen von 1913.

In der vorletzten Gruppe des einfachen Dienstes konnte der verheiratete Oberpostschaffner im Endgehalt den Stand von 1913 knapp bis 1938 behaupten. Abgesehen von der geringfügigen Abweichung beim Anfangsgehalt für den ledigen Beamten, haben die übrigen Bezüge die Gehälter von 1913 kaufkraftmäßig überholt.

Beim Postschaffner als unterstem Rang des einfachen Dienstes liegen die Verhältnisse ähnlich wie beim Oberpostschaffner, nur fallen die Kürzungen des Anfangsgehaltes leichter aus als in der darüberliegenden Besoldungsgruppe. Seit 1948 begünstigte die Entwicklung den verheirateten Beamten und den Bezieher von Endgehalt. Der ledige Dienstanfänger erreichte als letzter in dieser Gruppe mit seinem Gehalt die Kaufkraft von 1913.

Aufs ganze gesehen fällt an der Entwicklung auf:

Die Tendenz zur Förderung des kinderreichen Beamten, die stärker zutage treten würde, wenn man einen Beamten mit zwei oder drei zuschlagsberechtigten Kindern dem ledigen gegenübergestellt hätte. Trotzdem ist erstaunlich, daß sowohl im höheren wie gehobenen Dienst (vom Ministerialrat bis zum Inspektor) die Endgehälter des verheirateten Beamten mit einem Kind nicht die Kaufkraft der Gehälter von 1913 erreicht haben; hier wirkt sich aus, daß die einheitlichen Kinderzuschläge mit steigendem Grundgehalt eine abnehmende Bedeutung haben. Den relativ festen Einkommensverhältnissen der 1913 nicht übermäßig bezahlten unteren Beamten steht der Einkommensverlust des Ministerialrates gegenüber; im Vergleich zu ihm hat sich die Ratsgruppe gut behauptet und ist im allgemeinen durchweg besser gestellt worden als die Inspektorengruppe. Bei der Rats- und Inspektorengruppe wurden die Anfangsgehälter fast ausnahmslos günstiger als die Endgehälter behandelt, während bei den anderen Gruppen in der Regel die umgekehrte Tendenz vorherrscht. Man wird in reichlicheren Anfangsgehältern stets einen Anreiz für den Eintritt in den öffentlichen Dienst erblicken können, da wohl auch hier die Gegenwartsgehälter von den Bewerbern höher als die Zukunftsgehälter bewertet werden.

Die schon vor dem 1. Weltkrieg beobachtete Tendenz der Nivellierung der Gehälter und Verkürzung der Spannen hat sich seit 1913 fortgesetzt, wenn auch in abgeschwächtem Maße. *Ritschl*² führt dazu Beispiele von *Rieke* aus Württemberg an, wo der Minister zwischen 1822/34 und 1887 nur eine 18,7⁰/oige Steigerung seines Geldgehaltes, der Forstrevierverwalter hingegen eine 311,1⁰/oige Steigerung verzeichnen konnte. Verdiente der Vortragende Rat im Anfangsgehalt 1913 fast sechsmal so viel und im Endgehalt 6,6mal so viel wie der Postschaffner, so sind es 1961 durchschnittlich (für ledige und verheiratete Beamte) nur noch knapp das Dreieinhalb- bzw. das Vierfache. Je niedriger die Besoldungsgruppe, um so kleiner wird die Spanne zum Gehalt des untersten Dienstgrades (vgl. Tabelle 2).

² Hans *Ritschl*, Die Gehaltsspannen in der Beamtenbesoldung, Finanzarchiv, N.F., Bd. 11/1949, S. 329 f.

Daß sich die Indexzahlen auf die Brutto- und nicht auf die Nettogehälter beziehen, ist zweifellos ein großer Nachteil. Besonders die Gehälter der ledigen Beamten der mittleren und oberen Ränge würden bei Berücksichtigung der Steuerabzüge gegenüber den Nettogehältern ihrer verheirateten Kollegen in den mittleren und oberen Rängen und im Vergleich zu 1913 kaufkraftmäßig stark zurückfallen. Da die Statistik jedoch die Bruttobezüge ausweist, vornehmlich wohl zum Zweck der besseren Vergleichbarkeit mit anderen Einkommen, mußte auf diese Zahlen zurückgegriffen werden.

Andererseits können auch die Beamten gleicher Besoldungsgruppen nur unter Vorbehalt besoldungsmäßig über einen längeren Zeitraum hin miteinander verglichen werden. So spielt die Zahl der Beförderungsstellen für das Einkommen der Beamten eine entscheidende Rolle. Durch zahlreiche Stellenanhebungen hat sich die finanzielle Lage einer großen Zahl von Beamten beträchtlich gebessert, so daß in vielen Fällen wahrscheinlich die heutigen Endgehälter des Oberinspektors oder des Amtmannes mit denen des Inspektors von 1913 verglichen werden müßten. Das gilt ganz besonders für die Ministerien, wo man den Regierungsrat als eine Durchgangsstation zu höheren und höchsten Rängen ansehen muß. Diese Tatbestände kann die Gehaltsstatistik nicht erfassen, sie verlangen vielmehr eine spezielle empirische Untersuchung über den Stellenschlüssel und die Dienstpostenbewertung. Auch durch die schnelle Berufung in eine Planstelle wird die wirtschaftliche Lage des Beamten außerordentlich verbessert. Seit der Besoldungsreform von 1957 ist besonders im höheren Dienst die Übernahme als Assessor mit den vollen Dienstbezügen unmittelbar nach Ablegen der 2. Staatsprüfung die Regel geworden, während vorher eine längere Dienstzeit als Diätar durchaus üblich war; der Diätar aber begann nach der Besoldungsordnung von 1920 mit Diäten, die 70 % des Anfangsgrundgehaltes ausmachten³. Dazu kommt, daß auch die Bestimmungen über das Besoldungsdienstalter verbessert wurden und es gerade im höheren Dienst heute zu den Ausnahmen zählen dürfte, daß ein Beamter überhaupt das Anfangsgehalt bezieht. Durch die Anrechnung von Ausbildungszeiten rückt er meist in die 2. oder eine höhere Dienstaltersstufe ein. Alle diese von der Statistik nicht erfaßten Imponderabilien wirken sich unmittelbar auf die Höhe des Einkommens aus und waren von den Beamtenverbänden zur Verbesserung der materiellen Lage der Beamtenschaft seit langem angestrebt worden.

³ Vgl. dazu Hans Völter, Die deutsche Beamtenbesoldung, in: Die Beamtenbesoldung im modernen Staat, hg. von Wilhelm Gerloff, Schriften des Vereins für Sozialpolitik 184/I, München und Leipzig 1932, S. 32 f.

Natürlich können gegen die Umrechnung der Nominalgehälter mit Hilfe der Lebenshaltungskostenindices schwere Bedenken geltend gemacht werden, nur scheint diese Methode anderen Möglichkeiten überlegen, auch wenn sie den Wandel der Verbrauchsgewohnheiten und der Wertmaßstäbe der Konsumgesellschaft über einen längeren Zeitraum nicht ausdrückt. Wer fordert, Wandlungen im Verbraucherverhalten im Hinblick auf die Realeinkommen exakt zu erfassen, der überfordert die Statistik. Daß sich der höhere Beamte vor 1914 und teilweise noch zwischen den beiden Weltkriegen ohne weiteres eine Haushälterin leisten konnte, heute dafür einen eigenen Wagen und den umfangreichen technischen Komfort der auf Massenverbrauch eingestellten Industrie dauerhafter Verbrauchsgüter, gehört zu den Erscheinungen, die gewissermaßen nur in „freier Beweiswürdigung“ zugänglich sind.

Bei einem Vergleich der Gehaltsentwicklung hängen die Ergebnisse weitgehend von dem einmal gewählten Basisjahr ab. Für die Beamten gilt es als ausgemacht, daß sie auf der Schattenseite des Wirtschaftswunders stehen und einkommensmäßig hinter den in der Privatwirtschaft Beschäftigten zurückfallen. Auf der Basis von 1927 = 100 bezog der verheiratete Postschaffner mit zwei zuschlagsberechtigten Kindern im Jahre 1957 ein Bruttoendgehalt von 196, während die entsprechende Indexzahl für den Hilfsarbeiter 260 lautet⁴. Demzufolge erhielt der Postschaffner im Jahre 1927 1,81mal so viel wie der Hilfsarbeiter, 1957 jedoch nur noch 1,37mal so viel. Natürlich offenbaren solche Vergleiche das Zurückbleiben der Beamtenbesoldung gegenüber anderen Einkommen, nur darf die Verschlechterung der Relation nicht so interpretiert werden — wozu die Benachteiligten allgemein neigen —, daß das frühere Verhältnis das gerechtere gewesen sei und die Verkürzung des Einkommensabstandes eine systematische Vernachlässigung der Fürsorgepflicht des Staates bedeute.

Bei einem Vergleich der Beamtengehälter und der tariflichen Stundenlöhne und Gehälter seit 1950 jedoch zeigt sich, daß die Beamten am wirtschaftlichen Wachstum durchaus teilgenommen haben und ihre Position oft erheblich verbessern konnten. Allerdings gibt auch dieser Vergleich die Entwicklung in zwei Punkten unrichtig wieder: Seit der Verknappung der Arbeitsmärkte sind für die Arbeitnehmer nicht mehr die Tarif-, sondern die höheren Effektivverdienste die Regel, ferner haben die Beamten nicht die Möglichkeit, ihr Einkommen durch Überstunden zu verbessern. Auch gehen die zugrundegelegten Nominalgehälter der Beamten auf das Jahr 1948 zu-

⁴ Nach J. Heinz Müller, Dienst, öff. (III), in: HdSw, Bd. 2, S. 606.

rück, wogegen die übrigen Arbeitnehmer von der Währungsreform bis 1950 schon leichte Einkommenssteigerungen verzeichnen konnten.

Tabelle 4

**Tarifliche Stundenlöhne und Gehälter in der gewerblichen
Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung^{a)} 1961**
(1950 = 100)

Tarifliche Stundenlöhne, männliche Arbeiter insgesamt	193
Gehälter männliche Angestellte insgesamt	192

Nominalgehälter der Beamten 1961
(1950 = 100)

	Anfangsgehalt		Endgehalt	
	ledig	verheiratet ^{b)}	ledig	verheiratet ^{b)}
Ministerialrat	185	187	201	198
Regierungsrat	224	223	204	201
Inspektor	238	235	209	201
Oberpostschaffner	237	235	226	219
Postschaffner	247	245	236	226

^{a)} Index von 1950 bis 1960 in: Stat. Jb. f. d. BRD 1961, S. 515/16; für 1961 umgerechnet auf der Basis 1958 = 100 nach: Wirtschaft und Statistik, H. 3/1962, S. 192*.

^{b)} mit einem Kind.

Die vorangestellten Berechnungen und Vergleiche haben verdeutlicht, daß Aussagen über die Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst vieler Vorbehalte bedürfen. Trotzdem kann man die Behauptung wagen, daß auch die Beamtenschaft an der Einkommensprogression der letzten Jahre angemessen beteiligt war; sollte sich die sichtbar gewordene Tendenz fortsetzen, so würden auch die höheren Besoldungsgruppen einen immer höheren Lebensstandard im Vergleich zu früheren Jahrzehnten erreichen. Die vielen schrillen Töne von seiten der Beamtenfunktionäre finden von der Sache her keine Rechtfertigung. Tatsächlich laufen die Forderungen auf Anpassung an die Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer darauf hinaus, in das Beamtenverhältnis lohnarbeiterähnliche und tarifvertragliche Züge einzubauen. Die Vorzüge des unkündbaren Beamtenverhältnisses werden in der Zeit der Vollbeschäftigung gering veranschlagt. Trotz aller erreichten Verbesserungen im Kündigungsschutz für Arbeiter und Angestellte hat der Beamte auf Lebenszeit — abgesehen von politischen Umwälzungen — ein erhöhtes Maß an wirtschaftlicher Sicherheit, welches den Nachteil abgilt, daß sich an der Stärke seiner Position gegenüber dem Dienstherrn in Zeiten ausgeschöpfter Arbeitsmärkte wenig ändert. Gunst und Ungunst der Stunde erreichen den Beamten später als die sonstigen Arbeitnehmer, und diesem Gesichtspunkt darf man sich nicht verschließen, wenn man vom Mei-

nungsstreit des Tages bestimmte Urteile vermeiden will. Daß die Besoldungserhöhungen vielfach zu Kraftproben zwischen Regierung, Parlament, Parteien, Beamtenverbänden und -gewerkschaften werden und weniger von grundsätzlichen Überlegungen, als vielmehr von der Nähe zu den Wahlen abhängen, muß als bedauerliche Erscheinung registriert werden, zeigt aber andererseits die Notwendigkeit, die prinzipiellen Fragen zur Diskussion zu stellen.

II. Leistungs- und Alimentationstheorie

Seit dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts ist die Debatte darüber, ob für die Beamtenbesoldung die Leistungs- oder die Alimentationstheorie ausschlaggebend sein solle, nicht zur Ruhe gekommen. Das Wort vom „standesgemäßen Lebensunterhalt“ übt auf die Beamten eine fast magische Wirkung aus und macht sie zu Verfechtern der Alimentationstheorie, obwohl gerade das Wort „standesgemäß“ sich wenig mit dem Leitbild der egalitären Wohlstandsgesellschaft verträgt. Jene Reichsgerichtsentscheidung (RGZ Bd. 96, S. 87), die im „Gehalt des Beamten keine Entlohnung für einzelne Dienstleistungen, sondern eine ihm für die Dauer seines Amtes zugebilligte, für den standesgemäßen Unterhalt bestimmte Rente“ sah, bildet den Ausgangspunkt für das Festhalten am Alimentationsprinzip. Ganz in diesem Sinne urteilt *Völter*: „Es war wohl nur ein unter dem Eindruck der damals etwas bewegten Zeiten zustande gekommener Schwächeanfall, als die Regierung in der Begründung zum Besoldungsgesetz 1920 die Ansicht vertrat, das Gehalt sei eine Abgeltung für die Leistung des Beamten“, und zitiert zustimmend den maßgeblichen Kommentar zum Reichsbesoldungsgesetz 1927 von *Sölch*: „Die Dienstbezüge des Beamten sind keine Gegenleistung für die von ihm geleisteten amtlichen Dienste, sondern eine ihm für die Dauer seines Amtes gewährte Rente⁵.“ In seinem Urteil vom 11. Juni 1958 bestätigt das Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechung des Reichsgerichtes in diesem Punkt und bejaht die Fürsorgepflicht des Staates seinen Beamten gegenüber (Bverf.GE 8, 1).

Ob die Beamtenschaft gut beraten war, als sie sich der Alimentationstheorie verschrieb und sie durch höchstrichterliche Entscheidung bestätigen ließ, ist eine andere Frage. Die Befürworter des „standesgemäßen Lebensunterhaltes“ gehen von der stillschweigenden Voraussetzung aus, daß ihr Rang in der Standes- oder Prestigeskala fest fixiert sei und nicht absinken dürfe. Diese Annahme jedoch läßt sich in einer Gesellschaft mit hinreichender Mobilität nicht aufrechterhalten, und so müßte jede Minderung des Status der Beamten von

⁵ *Völter*, a.a.O., S. 74.

einer Senkung des materiellen standesgemäßen Standards begleitet sein, während man umgekehrt eine Verschlechterung des standesgemäßen Lebensunterhaltes als Folge eines Prestigeverlustes deuten kann. In der Tat fordern die Beamtenverbände Gehaltsverbesserungen nicht nur auf Grund der Alimentationstheorie, sondern ebenso sehr gestützt auf die Leistungstheorie, wenn sie von der Anpassung an die Einkommen von Personen in vergleichbaren, nicht beamteten Stellungen sprechen, wo das Einkommen überwiegend leistungsabhängig ist. In der Finanzwissenschaft hat man die Dinge von jeher etwas klarer gesehen. So schreibt *Köppe*: „Ihrer volkswirtschaftlichen Seite nach unterliegt die Besoldung dagegen, wie namentlich A. Wagner dargetan hat, der Anwendung der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre vom Lohne auf eine Kategorie in besonders gearteten Fällen“ und „Dafür, wie die Besoldungen abzustufen sind, kommt der Gebrauchswert der Arbeitsleistung wesentlich in Betracht. Die wirtschaftliche Natur der Besoldung als eines Arbeitspreises tritt hier besonders klar in Erscheinung⁶.“

Inwieweit sich das Beamtengehalt nach der Alimentations- oder Leistungstheorie bestimmt, kann nur eine Untersuchung der einzelnen Bestandteile der Besoldung ergeben. Adolph Wagner definierte als Totalgehalt des Beamten die Summe sämtlicher Bezüge kraft des Beamtenverhältnisses und unterschied im einzelnen:

1. das eigentliche Gehalt oder Dienst-, auch Aktivitätsgehalt;
2. das Wartegeld oder Nicht-Dienstgehalt;
3. das Ruhegehalt oder die Pension;
4. die Bezüge der Familienmitglieder des Beamten nach dessen Tod.

Nun ist es angesichts der heutigen Besoldungsbestandteile nicht mehr zulässig, etwa das Dienstgehalt als Leistungs-, die übrigen Bezüge als Sozialeinkommen anzusprechen. Auch im Aktivitätsgehalt des Beamten sind neben den leistungsbezogenen noch sozialorientierte Bestandteile enthalten. Andererseits können die Versorgungsbezüge (2 bis 4) nicht als reines Sozialeinkommen aufgefaßt werden, da sie ihrerseits auf die frühere Tätigkeit und damit die Leistung des Beamten bezugnehmen. Will man sich über den Anteil des leistungsbedingten und sozialbestimmten Einkommens aus dem Beamtenverhältnis Klarheit verschaffen, so ist eine tiefere Gliederung vorzunehmen. Um ein Kriterium zu gewinnen, soll von der Hypothese ausgegangen werden, daß die Bezüge des ledigen aktiven Beamten überwiegend Leistungseinkommen sind; ihnen sollen die sozialorientierten Bestandteile gegenübergestellt werden.

⁶ H. Köppe, Besoldung und Besoldungspolitik, in: HdStW, Bd. II, Jena 1924⁴, S. 603 und 606.

Nach der Besoldungsreform von 1957 nebst Abänderungen werden unterschieden:

1. *Das Grundgehalt.* Einschließlich einer etwaigen Stellenzulage, die eine besondere Leistung, Verantwortlichkeit oder Schwierigkeit bei der Amtsausübung abgelten soll, berücksichtigt es Rang und Erfahrung des Beamten und wäre eine verhältnismäßig reine Ausprägung des Äquivalenzprinzips, wenn nicht auch das kulturelle Existenzminimum inbegriffen wäre, das bei den unteren Besoldungsgruppen ungleich stärkeres Gewicht besitzt als bei den oberen. Die Nivellierung der Gehälter und die Verkürzung der Spannen zwischen einfachem und höherem Dienst zeigt die zunehmende Bedeutung des kulturellen Existenzminimums, das laufend einem höheren Standard angepaßt wird (vgl. dazu auch die Ausführungen unter III.).
2. *Der Ortszuschlag.* Dieser richtet sich stärker an den Kosten der Lebenshaltung als am Rang des Beamten aus. Den 16 Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A (aufsteigende Gehälter) und den 11 Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung B (feste Gehälter) sind insgesamt nur 5 Tarifklassen des Ortszuschlages, gestaffelt nach Ortsklasse S (höchste), A und B (niedrigste Lebenshaltungskosten) und Familienstand des Beamten (Stufe 1: ledig; Stufe 2: verheiratet; Stufe 3: verheiratet mit 1 Kind usw.), zugeordnet. Auch bei einer Aufspaltung des Ortszuschlages in Stufe 1 und Stufe 2 ff. zeigt sich darum für den leistungsbezogenen Teil beim ledigen Beamten ein Abrücken vom reinen Äquivalenzprinzip. Die Stufen 2 ff. nehmen aber ihrerseits trotzdem noch geringfügig auf die Dienststellung Bezug.
3. *Der Kinderzuschlag.* Nach dem Alter der Kinder geringfügig differenziert und für alle Besoldungsgruppen einheitlich festgesetzt, gilt er einen Teil der tatsächlichen Kosten für die zuschlagsberechtigten Kinder ab. Der Kinderzuschlag steht dem Versorgungsprinzip verhältnismäßig am nächsten.
4. *Die Beihilfen.* Sie werden bei Vorliegen von den Lebensunterhalt des Beamten einschränkenden Belastungen ohne Rücksicht auf das Leistungsvermögen des Beamten bzw. seines Ranges und unabhängig von vorausgehenden Beiträgen gewährt, meist jedoch nicht in voller Höhe der Ausgabe, wohl aber in fester Relation zu ihr. Ihnen kommt die gleiche Stellung wie dem Kinderzuschlag zu.
5. *Wartegeld und Ruhegehalt* lehnen sich zwar an das Leistungseinkommen (Grundgehalt und Ortszuschlag) an, folgen aber ebenso sehr dem Grundsatz angemessener Versorgung. Hier liegt annähernd eine Synthese zwischen Leistungs- und Versorgungsprin-

zip vor, zumal für die Berechnung die Länge der aktiven Dienstzeit zählt.

6. *Witwen- und Waisengeld.* Gegenüber Ruhegehalt und Wartegeld ist hier die Bindung an das Leistungsprinzip zugunsten des Versorgungsprinzips abgeschwächt, vor allem dadurch, daß die Dauer der Versorgung erheblich die Versorgungsperiode für den Ruhegehaltsempfänger selbst übersteigen kann.

Vor dem 1. Weltkrieg kannte die Beamtenbesoldung keine Zuschläge für den verheirateten oder kinderreichen Beamten. Die Forderung nach einer den standesgemäßen Unterhalt gewährleistenden Rente bezog sich also neben den angemessenen Versorgungsbezügen für den Beamten und seine Hinterbliebenen auf das Aktivitätsgehalt, das eben dadurch, daß es ohne Rücksicht auf den Familienstand gezahlt wurde, sich stark von der Alimentationstheorie entfernte. Erst seit der familienfreundlichen Politik der zwanziger Jahre erhielt das Aktivitätsgehalt nachweisbare unterhaltswirtschaftliche Züge. Natürlich verliefen die Grenzen in der Wirklichkeit nicht so streng, da sich die Forderung nach standesgemäßem Lebensunterhalt an der Durchschnittsfamilie ausrichtete. Doch sollte Einigkeit darüber herrschen, daß die Bejahung des Alimentationsprinzips nicht in erster Linie zu einer generellen Erhöhung der Beamtenbesoldung führen kann, sondern zu einer Verbesserung der dem Familienstand des Beamten Rechnung tragenden Zuschläge durch Annäherung an die tatsächlichen Kosten der familiären Lasten.

Bei einer Neugestaltung des Besoldungsrechts könnten die Unterschiede zwischen leistungs- und sozialorientierten Einkommensteilen auch formal stärker zum Ausdruck gebracht werden. So wäre es zweckmäßig, die bisherige Stufe 1 des Ortszuschlages von vornherein dem Grundgehalt zuzurechnen und die Ortsklasse A als Normalklasse anzusehen; für Ortsklasse S wären dann abgestufte Zuschläge zu gewähren, für Ortsklasse B Abschläge vorzunehmen. Den verheirateten und kinderreichen Beamten wären dem Familienstand entsprechend Sozialzuschläge auszuzahlen, die den bisherigen über Stufe 1 liegenden Ortszuschlag und die Kinderzuschläge ersetzen. Es ist nicht einzusehen, warum der Kinderzuschlag als solcher offen und noch einmal versteckt in einem höheren Ortszuschlag gewährt werden soll.

Demzufolge würde sich das Aktivitätsgehalt eines Beamten zusammensetzen aus:

1. dem leistungsbezogenen Grundgehalt (= Bezüge des ledigen Beamten in Ortsklasse A; Zuschlag für Ortsklasse S, Abschlag für Ortsklasse B).
2. dem Sozialzuschlag (Stufe 1: verheiratet; Stufe 2: verheiratet mit 1 Kind; Stufe 3: verheiratet mit 2 Kindern usw. Abschlag für Orts-

klasse B, Zuschlag für Ortsklasse S). In Anlehnung an die bisherige Praxis könnte der Sozialzuschlag nach Besoldungsgruppen geringfügig differenziert sein.

Diese formale Bereinigung könnte ohne Störung des bisherigen Besoldungsgefüges vorgenommen werden und hätte den Vorteil, die Zusammensetzung des Beamtengehaltes auch für Außenstehende durchsichtiger zu machen. Materielle Konsequenzen würde eine derartige Neuregelung wahrscheinlich insofern nach sich ziehen, als der Eindruck entstehen würde, der bisher einheitlich für alle Ortsklassen gewährte und nur nach dem Alter der Kinder geringfügig abgestufte Kinderzuschlag würde nach Ortsklassen differenziert, so daß die Höhe der Ab- bzw. Zuschläge sicherlich bei künftigen Besoldungsverhandlungen ein heftig umkämpftes Streitobjekt abgeben würde. Dennoch sollte man wegen solcher Überlegungen diese Zusammenfassung nicht verzögern, denn die augenblickliche Handhabung, den Kinderzuschlag einmal offen in einheitlicher Höhe und ein andermal versteckt und differenziert auszuzahlen, entbehrt jeder Konsequenz und bildet bei Besoldungsverhandlungen gleichfalls Anlaß zu Auseinandersetzungen.

Vergleicht man das Verhältnis zwischen Grundgehalt und Sozialzuschlag, so zeigt sich, daß in den unteren Besoldungsgruppen letzterem mehr Gewicht zukommt als in den oberen. Die nachfolgenden Beispiele können die These vom Überwiegen des Fürsorgeprinzips im öffentlichen Dienst nicht stützen, da das sozialorientierte Einkommen in keinem Fall zur Bestreitung des Lebensunterhaltes von Frau und zwei Kindern ausreicht. Bei Vorliegen gleichartiger Merkmale bleibt der Sozialzuschlag fast gleich und fällt mit steigendem Rang von maximal einem Viertel auf minimal ein Zehntel.

Auch der erhöhte Kinderzuschlag bei Dienstaltersstufe 12 bzw. 13 ändert daran nichts (DM 40 statt DM 30).

Auf Grund des vorliegenden Materials läßt sich die Ausrichtung der gegenwärtigen Besoldung an der Alimentationstheorie nicht beweisen. Einige Gehaltsteile bestimmen sich nach ihr, für diese wird der Ausdruck „Sozialzuschlag“ vorgeschlagen. Die strenge Befolgung der Alimentationstheorie müßte aber zu einem Übergewicht der Sozialzuschläge führen und damit teilweise auf Kosten der Leistungseinkommen gehen. Die Versorgung der Beamten und ihrer Angehörigen braucht ihrerseits nicht mit der Alimentationstheorie begründet zu werden, sie ist ohne weiteres durch die Leistungstheorie zu rechtfertigen, indem man Aktivitätsgehalt und Leistungseinkommen als ein Teilentgelt für geleistete Dienste auffaßt und die Versorgung und Sozialeinkommen als das Komplementärentgelt, das bei Vorliegen der gesetzlichen Gründe (Pensionierung, Tod des Beamten,

Das Verhältnis zwischen Leistungs- und Sozialeinkommen
(Sätze nach dem Stand vom 1. Juni 1960)

	Dienstaltersstufe 3	Dienstaltersstufe 12 (A 2) (sonst 13)
Oberpostschaffner, A 2		
Leistungseinkommen	75,6 ‰	77 ‰
Sozialzuschlag	24,4 ‰	23 ‰
Dienstbezüge	100 ‰	100 ‰
Spanne L : S = 3,1 : 1		Spanne L : S = 3,5 : 1
Oberinspektor, A 10		
Leistungseinkommen	83,8 ‰	87 ‰
Sozialzuschlag	16,2 ‰	13 ‰
Dienstbezüge	100 ‰	100 ‰
Spanne L : S = 5,3 : 1		Spanne L : S = 6,45 : 1
Regierungsrat, A 13		
Leistungseinkommen	88,1 ‰	89,9 ‰
Sozialzuschlag	11,9 ‰	10,1 ‰
Dienstbezüge	100 ‰	100 ‰
Spanne L : S = 7,4 : 1		Spanne L : S = 8,9 : 1

Leistungseinkommen (L) = Grundgehalt + Ortszuschlag Stufe 1
 Sozialzuschlag (S) = Differenz zum Ortszuschlag Stufe 1 + Kinderzuschlag
 Ortsklasse A, Beamter mit 2 Kindern

Familienstand) gewährt wird, wobei zwar für den einzelnen Beamten keine strenge Äquivalenz zwischen Leistung und Totalgehalt zu bestehen braucht, wohl aber für die Gesamtheit der Beamten als generelle Entgeltlichkeit von Dienstleistungen und finanziellen Gegenleistungen. Innerhalb der Beamtenschaft wird gewissermaßen eine zeitliche und personelle Risikoverteilung vorgenommen. Das Problem ist dann aber die Festlegung des Anteils von leistungs- und sozialbezogenem Einkommen, nicht die Durchsetzung des Alimentationsgrundsatzes. In einer ökonomisch denkenden Gesellschaft werden zudem die Argumente der Leistungstheorie eher eine Angleichung der Beamtenbesoldung an das allgemeine Einkommensniveau bewirken als die der Alimentationstheorie.

III. Ziele und Arten der Besoldungserhöhungen

Das Besoldungsgesetz vom Jahre 1957 hatte die Besoldungsordnung von 1927 in den Grundzügen übernommen und die dort festgelegten Grundgehälter auf 165 ‰ erhöht. Abweichend davon wurden die unteren Besoldungsgruppen bessergestellt und die Anfangsgehälter stärker erhöht. Ab 1. Juni 1960 wurden die Grundgehälter einschließlich der unwiderruflichen Stellenzulagen um 7 ‰ erhöht sowie in der Ortszuschlagstabelle einige Zusammenfassungen vorgenommen. Darauf folgte eine neuerliche Anhebung der Grundgehälter und Ortszuschläge um 8 ‰ mit Wirkung vom 1. Januar 1961. Nach-

dem Nordrhein-Westfalen 5 Tage vor den Landtagswahlen am 8. Juli 1962 die Beamtengehälter rückwirkend ab 1. Juli 1962 um 6 % erhöht hatte, folgten die übrigen Bundesländer mit nur geringfügiger Verspätung nach, während der Bund eine Angleichung für seine Beamten hinauszögerte. Angesichts von vier generellen Besoldungserhöhungen in 5 Jahren stellt sich die Frage, ob die seither geübte Praxis der schematischen prozentualen Steigerungen andere Argumente für sich hat als die der erzwungenen Notlösungen und der erwünschten Einfachheit.

Bei prozentualen Erhöhungen wird das bestehende Besoldungsgefüge nicht verändert, die Spannen zwischen Anfangs- und Endgehältern in ein und derselben Besoldungsgruppe bleiben genauso starr wie die Spannen zwischen oberen und unteren Besoldungsgruppen der gleichen Dienstaltersstufe. Prozentuale Anhebungen zementieren also das überlieferte Besoldungsgefüge. Nun ist aber das überzeugendste Argument bei den Forderungen nach Gehaltserhöhung das der Anpassung an die Lebenshaltungskosten und die Arbeitsmarktlage. Hierbei handelt es sich jedoch um zwei grundverschiedene Dinge. Eine gleichmäßige prozentuale Steigerung kompensiert die erhöhten Lebenshaltungskosten, wenn man davon absieht, daß der Ministerialrat andere Verbrauchsgewohnheiten als der Postschaffner hat und dadurch beispielsweise von einem Preisanstieg der Grundnahrungsmittel weniger berührt wird. Die Anpassung an die Marktlage hingegen gebietet eine Durchbrechung der überkommenen Besoldungsstruktur, wenn wirklich ein Anreiz auf potentielle Interessenten für den öffentlichen Dienst ausgeübt werden soll; *Ritschl* nennt den Zustrom der Berufsanwärter das „feinere Regulativ“ für die Stellenbewertung und Gehaltsbemessung⁷. Da von einem einheitlichen Arbeitsmarkt nicht die Rede sein kann, so können allgemeine Besoldungserhöhungen auch nicht mit der „allgemeinen“ Verknappung auf dem Arbeitsmarkt begründet werden. Die Verknappung äußert sich meist für ganz bestimmte Berufssparten wie Facharbeiter, Handwerker, Techniker. Will der öffentliche Dienst seine Anziehungskraft auch für diese raren Kräfte behalten, so werden die in Frage kommenden Gehälter kräftiger erhöht werden müssen als bei den Besoldungsgruppen, für welche Nachwuchsfrage und Stellenbesetzung keine Probleme aufwerfen. Man wird also die Stellen höher bewerten müssen, für die bei geringerer Besoldung keine Anwärter zu finden sind. Bei den vorgenommenen Besoldungserhöhungen trug man diesem Gesichtspunkt nur sehr zögernd Rechnung durch zusätzliche Verbesserungen für die unteren Besoldungsgruppen. Die Stellen-

⁷ Vgl. *Ritschl*, a.a.O., S. 328.

bewertung vom Arbeitsmarkt her, für die hier eingetreten wird, wird natürlich bei allen Amtsinhabern auf Widerstand stoßen, die dadurch relativ benachteiligt werden. Sie ist aber nach Lage der Dinge die wirtschaftlich am ehesten zu vertretende Lösung. Wer eine freiheitliche Wirtschaftsordnung bejaht und den Arbeitnehmern die Vorteile eines von Dirigismus freien Arbeitsmarktes bei Vollbeschäftigung zuerkennt, der kann die öffentliche Hand nicht davon ausnehmen und muß für die Besoldung die entsprechenden Konsequenzen ziehen. Der Rückgang des Arbeitsangebotes für einfache Dienstleistungen bildet letzten Endes die Ursache für die Nivellierung der Gehälter und Löhne in der modernen Gesellschaft, und die Verkürzung der Gehaltsspannen im öffentlichen Dienst entspricht diesem Tatbestand.

Nun wird man einwenden, die Bewertung der Ämter vom Arbeitsmarkt her berücksichtige weder die Schwierigkeit noch die Verantwortung des Amtes noch die Leistungsfreudigkeit des Amtsinhabers und trage in das Beamtenverhältnis zu sehr den Charakter eines Lohnarbeiterverhältnisses. Dagegen wird man betonen müssen, daß normalerweise der Arbeitsmarkt die Bewertung der Schwierigkeiten und Annehmlichkeiten einer Stellung zugleich mit dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage vornimmt. Die Vorteile einer angemessenen Versorgung und eines allmählich steigenden Gehaltes werden dabei allerdings wohl selten in der ökonomisch richtigen Höhe veranschlagt. Dieser Unterbewertung von Zukunftsvorteilen könnte durch höhere Anfangsgehälter, schnelleres Aufsteigen und Erreichen der Endgehälter, also eine Verbesserung des Aktivitätsgehaltes ohne gleichzeitige Anhebung der Versorgung, entgegengewirkt werden. Mit Ausnahme der Versicherungsgesellschaften, die beamtenähnliche Versorgung für Versicherte kalkulieren, dürfte kaum jemand über die Kosten der Versorgungsleistungen, von vagen Mutmaßungen abgesehen, genaue Kenntnis besitzen. Die individuelle Leistungsfähigkeit des einzelnen Beamten aber wird am besten durch Beförderungsmöglichkeiten geweckt und belohnt. Das setzt aber voraus, daß auch die letzten Reste des Anciennetätsprinzips aus der öffentlichen Verwaltung verschwinden und nicht das Dienstalder, sondern allein Persönlichkeit und Leistung über den Aufstieg des Beamten entscheiden.

An einem Beispiel soll die hier angeschnittene Problematik sichtbar gemacht werden. Auch nach dem zweiten Weltkrieg setzte sich die Benachteiligung der Absolventen des wirtschaftswissenschaftlichen Studiums im Staatsdienst gegenüber Juristen und Philologen fort. So wurden die Diplom-Handelslehrer nicht als Beamte des höheren Dienstes, sondern im gehobenen Dienst als Amtsmänner eingruppiert. Der Aufklärungsarbeit des Berufsverbandes und der Berufsberatung

ist es zuzuschreiben, daß den Abiturienten diese Studienrichtung wenig reizvoll erschien, was zu einem katastrophalen Mangel an Diplom-Handelslehrern in allen deutschen Ländern führte. In Nordrhein-Westfalen konnten zeitweise die Hälfte aller Planstellen an berufsbildenden Schulen nicht besetzt werden. Trotz der generellen Besoldungserhöhungen übte die Laufbahn als „Handelsoberlehrer“ keine große Anziehungskraft aus. Als Bayern für die Diplom-Handelslehrer ein Assessorexamen nach zweijährigem Vorbereitungsdienst und die Besoldung als Studienrat einführte, änderte sich die Situation sehr schnell. Solange Bayern der Schrittmacher in der Bundesrepublik blieb, setzte eine fühlbare Abwanderung nach Süden ein. Bezeichnenderweise legten viele Diplom-Kaufleute ihre Prüfung für das Handelslehramt ab und traten in den Vorbereitungsdienst ein. Inzwischen haben die übrigen Bundesländer die bayerische Regelung — wenn auch nach heftigem Widerstreben — übernommen, und mit der Zahl der Absolventen für das Handelslehramt wächst auch die Aussicht auf eine normalisierte Stellenbesetzung im kaufmännischen Schulwesen. Ähnlich lagen die Dinge bei der Besoldung der Volksschul- und Gewerbelehrer. Anzumerken ist noch, daß den betreffenden Berufsverbänden allein auf dem Wege zäher Verhandlungen mit den Kultus- und Finanzministerien wenig Erfolg beschieden gewesen wäre; mehr als die Argumente „gleiche Vorbildung und gleiche Tätigkeit — gleiche Bezahlung“, die zu den Grundsätzen des Besoldungsrechts zählen, erzwang der Lehrermangel die Neueinstufung.

Die Nachwuchssorgen in der öffentlichen Verwaltung werden also auf die Dauer nicht durch schematische Besoldungserhöhungen, sondern nur durch marktgerechte Stellenbewertung zu beheben sein. Daß damit nicht Einkommensgleichheit mit vergleichbaren freien Berufen oder Beschäftigten in abhängiger Stellung angestrebt werden soll, sei am Rande vermerkt. Der Amtsarzt kann ebenso wenig das Einkommen eines von früh bis spät praktizierenden Arztes erhalten wie der Richter dasjenige eines unermüdlichen und erfolgreichen Rechtsanwaltes. Obwohl der Beamte jederzeit seinem Dienstherrn die volle Arbeitskraft zur Verfügung stellen muß, ist das Beamtenverhältnis im Zeitalter der Arbeitszeitverkürzung alles andere als eine Ausbeutung der Dienstkräfte durch den Staat. Nicht zuletzt rühren ja Neid, Mißgunst und Unzufriedenheit weiter Volksschichten den Beamten gegenüber von persönlichen unerfreulichen Erlebnissen im Umgang mit trägen und bequemen Repräsentanten von Behörden her, denen die Einhaltung der Dienstzeit und des Dienstweges oberstes Ziel ihres Daseins zu sein scheint. Immerhin haben der beamtete Arzt, Architekt oder Richter doch eine geregelte Dienstzeit und sind nicht der Hast ausgesetzt, die eine Begleiterscheinung der freien Be-

rufe geworden ist, wo sie sich freilich auch bezahlt macht. Aber diese Unterschiede sowie die gesicherte Versorgung werden doch von einer marktgemäßen Bewertung erfaßt, nach der sich auf die Dauer die Besoldung ausrichten muß.

Die Abänderung der bestehenden Besoldungsstruktur zwecks Anpassung an die Marktsituation läßt sich durch die Überleitung einer bestimmten Kategorie von Beamten in eine höhere Besoldungsgruppe, die Gewährung von Zulagen oder eine differenzierte Erhöhung, die dann meistens die unteren Laufbahnen begünstigt, vornehmen. Auch eine Einengung der bestehenden Fächerung der Besoldungsordnung mit dem Ziel der Angleichung nach oben wirkt in dieser Richtung. Über die wiederholt gepflegte Praxis der stärkeren Anhebung der unteren Besoldungsgruppen sollen noch einige Ausführungen vorgelegt werden, die davon ausgehen, daß das Grundgehalt zwei (i. S. der Theorie) heterogene Komponenten enthält: einen Grundbetrag, der gewissermaßen das kulturelle Existenzminimum für einen arbeitenden Menschen darstellt und mit 300,— DM angesetzt werden soll, und eine Rang- bzw. Leistungsdifferenzierung, die auf diesem Minimalbetrag aufbaut. Denkt man sich ein derartiges kulturelles Existenzminimum durch das Besoldungsgesetz fixiert, so werfen Besoldungserhöhungen die Frage auf: in welchem Umfang soll das (allen Beamten zugutekommende) kulturelle Existenzminimum, in welchem Umfang die Rangdifferenzierung erhöht werden?

Das kulturelle Existenzminimum könnte um einen absoluten Betrag (z. B. 25,— DM) oder um 10 % (also 30,— DM) erhöht werden. Um diese Summen würden dann alle Gehälter steigen, ohne daß sich an der Relation der Rangdifferenzierung etwas ändern würde. Bei der Gegenüberstellung von leistungs- und sozialorientierten Gehaltsteilen würde die Leistungsdifferenzierung als „ausgeprägte Form“ des Äquivalenzprinzips erscheinen, das kulturelle Existenzminimum sich mehr dem Alimentationsgrundsatz nähern; zwar ist es stark am Fürsorgegrundsatz ausgerichtet, doch wird es in dieser Höhe zugleich als Entgelt für eine Leistung gewährt. Nimmt man diese Zerlegung des Grundgehaltes vor, so ergibt sich:

1 a	Grundbetrag = kulturelles Existenzminimum
1 b	Leistungsdifferenzierung = bisherige Abstände gegenüber dem kulturellen Existenzminimum
<hr/>	
1 a + 1 b	= Grundgehalt
2	Sozialzuschlag
<hr/>	
1 + 2	= Aktivitätsgehalt

Bei dieser Aufgliederung würde für die Bestandteile 1a und 2 des Aktivitätsgehaltes die Alimentationstheorie, für Bestandteil 1b

die Leistungstheorie zutreffen. Der Aufbau der Besoldungsordnung in Anlehnung an die hier vorgenommene Aufteilung könnte dazu beitragen, bei Änderungen die grundsätzliche Frage, ob das Leistungsentgelt oder das sozialorientierte Einkommen höher dotiert werden soll, anhand sachlich berechtigter Gehaltsbestandteile zu entscheiden, während das Grundgehalt bisher zwei grundverschiedene Komponenten in sich vereinigte, ein Umstand, der die Tatsache verschleierte, daß durch Verschiebungen ihres Verhältnisses eine gezielte Neuordnung der Besoldungsstruktur geschaffen werden kann.

Eine Neufestsetzung des kulturellen Existenzminimums trägt nicht den steigenden Lebenshaltungskosten, sondern dem allgemeinen Lebensstandard und der Änderung der Verbrauchsgewohnheiten Rechnung. Natürlich wird eine Einigung über die Höhe des kulturellen Existenzminimums trotz exakter statistischer Berechnungen über die Kosten der Lebenshaltung nicht ohne heftige Auseinandersetzungen zustandekommen, weil es sich bei diesem Grundbetrag, der über den Bereich des öffentlichen Dienstes hinaus als Richtsatz die Gehälter mitbestimmen würde, um ein Politikum ersten Ranges handeln und die entgegengesetzten Wertvorstellungen der Interessenten aufeinanderprallen würden. Dringt die Überzeugung durch, daß ein höheres Lebensniveau den unteren Besoldungsgruppen nicht länger vorzuenthalten ist, so muß man den Grundbetrag erhöhen. Gewiß werden dadurch die Spannen zwischen einfachen und höheren Dienstgraden verkürzt, doch würde die hier vorgeschlagene Verfahrensweise dazu beitragen, daß sich die Vorstellung allmählich durchsetzt, daß allein die Leistungsdifferenzierung, losgelöst vom kulturellen Existenzminimum, für die rangmäßigen Abstufungen maßgebend ist, die sich in ihrem Verhältnis nicht ändern, wenn der Grundbetrag angehoben wird. Vertritt man die Auffassung, daß allen Beamten ein höheres Lebensniveau zustehe und im übrigen für die höheren Ränge ein reichlicheres kulturelles Existenzminimum gelten müßte, dann ist zusätzlich die Rangdifferenzierung prozentual zu erhöhen, wenn die bestehende Besoldungsstruktur weiterbestehen soll. Sollen aber die Gehälter an die gestiegenen Lebenshaltungskosten angeglichen werden, so ist eine prozentuale Anhebung der Gesamtbezüge angebracht. Wird eine verbesserte wirtschaftliche Sicherung der Familie angestrebt, so muß der Sozialzuschlag gesteigert werden.

Da das Einkommen des Dienstanfängers in der untersten Besoldungsstufe noch über dem „kulturellen Existenzminimum“ liegen sollte, erscheint es besoldungstechnisch richtig, dieses als die Höchstension für den untersten Dienstgrad festzusetzen. Nach der Besoldungsordnung vom 1. Juni 1960 ergäbe sich:

Dienstaltersstufe 11	374,50 DM
OZ Klasse A	82,— DM
Höchstgehalt	456,50 DM
75 % Höchstpension	342,38 DM

Dagegen Vergütung für den Dienstanfänger:

Dienstaltersstufe 1	267,50 DM
OZ Klasse A	82,— DM
	349,50 DM

Damit lägen die Bezüge des aktiven Dienstanfängers um knapp 7,— DM über dem kulturellen Existenzminimum, wären also bereits eine Leistungsdifferenzierung, die mit steigendem Dienstalter und etwaiger Beförderung wächst. Ob ihr Betrag angemessen ist, müßte auf Grund der Marktlage, vergleichbarer Leistungen und Einkommen entschieden werden.

Auf den ersten Blick erscheint es nicht gerechtfertigt, die Höchstpension der untersten Beamtenkategorie als kulturelles Existenzminimum für einen arbeitenden Menschen zu wählen, denn der pensionierte Beamte hat keine Aufwendungen für Arbeitskleidung, Fahrwege und andere berufsbedingte Verpflichtungen. Damit läge er über dem kulturellen Existenzminimum eines Ruhegehaltsempfängers. Da jedoch die Höchstpension erst nach einer bestimmten Dienstzeit gezahlt wird und die Witwe nur 60 % der dem Beamten zustehenden Pension erhält, ergeben sich gute Gründe für eine Gleichsetzung von Grundbetrag und Höchstpension; letztere nähert sich dem Äquivalenzprinzip, da sie nicht nur eine Versorgungs-, sondern auch eine Gegenleistung für die in langjährigem Dienst geleistete Arbeit darstellt.

Werden die Sozialzuschläge in dem Maße erhöht, daß sie die tatsächlichen familiären Belastungen annähernd decken, so könnte von der bisherigen Regelung, für jedes zuschlagsberechtigte Kind zum Waisengeld 10 % der dem Beamten zustehenden Pension zu zahlen, abgegangen und dafür der Sozialzuschlag in ungekürzter Höhe gewährt werden. Benachteiligt wären dabei die Hinterbliebenen der höheren und gehobenen Beamten, während diejenigen der unteren Ränge gewinnen würden. Eine solche Neuerung hätte aber, wie schon weiter oben angeführt, eine stärkere Orientierung nach versorgungsmäßigen Gesichtspunkten zur Voraussetzung. In dieser Richtung würde auch die Festsetzung des kulturellen Existenzminimums zunächst wirken und den wirklich knapp besoldeten unteren Beamten eine fühlbare Erleichterung verschaffen. Daß die zugunsten der unteren Ränge von der gesamten Beamtenschaft geforderten linearen Erhöhungen regelmäßig den höher dotierten Gruppen am meisten

zugutekommen, kann nicht bestritten werden und hat auch in der Öffentlichkeit Kritik hervorgerufen⁸.

IV. Die Gehaltshöhe determinierende Faktoren

Die beiden wichtigsten Bestimmungsgründe für die Gehaltshöhe wurden bereits herausgestellt: die Leistung, deren besoldungsmäßige Abgeltung mangels erwerbswirtschaftlicher Orientierung der auf Bedarfsdeckung eingestellten öffentlichen Hand nicht an Rentabilitätsmaßstäben, sondern an der „Beamtenfreudigkeit“ des Arbeitsmarktes und den Einkommen vergleichbarer in der Privatwirtschaft Beschäftigter ermittelt werden muß, und das kulturelle Existenzminimum als absolute Gehaltsgrenze und Grundlage für die daraufbauende Leistungs- und Rangdifferenzierung. So sehr diese beiden Bemessungsmerkmale sich auf lange Sicht immer wieder durchsetzen werden und bei einer rein ökonomischen Würdigung des Beamtenverhältnisses im Vordergrund stehen, so wenig darf verkannt werden, daß sich andere Faktoren zeitweilig stärker bemerkbar machen und die im ökonomischen Sinn „natürlichen“ Kriterien verdrängen.

Als organisierte Interessenten versuchen die Beamten in Form von pressure groups auf die Besoldungsentwicklung Einfluß zu nehmen. Zunächst drängt sich die Vermutung auf, daß ihr Gewicht mit der Zahl wachse. Selbstverständlich haben gerade die mitgliederstarken Volksschullehrerverbände bei der Höhereinstufung der Lehrerschaft mitgewirkt, aber ihr Erfolg ist weniger dem organisierten Verhandlungsgeschick, als dem spürbaren Lehrermangel zuzuschreiben, so daß alle Trümpfe in der Hand der Fordernden waren. Man kann sogar sagen, daß der Einfluß der Beamtenschaft als pressure group sich dadurch neutralisiert, daß ihre große Zahl wegen des veranschlagten hohen Mehraufwandes eher bremsend als fördernd auf die Bewilligung höherer Zuwendungen wirkt. Obgleich in den Ministerien der Einfluß der höheren und höchsten Beamten vorherrscht, deutet der Trend der Besoldung der letzten Jahre auf die Bevorzugung der unteren Ränge und die Benachteiligung der oberen hin. Ihre eigene Position hat die Ministerialbürokratie wohl eher durch Stellenanhebungen verbessert. Andererseits hätte sich die Besoldungserhöhung vom Juli 1962 erheblich verzögert, wenn nicht die Regierung von Nordrhein-Westfalen aus eindeutig wahltaktischen Erwägungen den Schrittmacher gespielt hätte. Daß die Besoldungserhöhungen in Form von Wahlgeschenken gewährt werden und damit in die Nachbarschaft

⁸ Vgl. dazu Heinz Stadlmann, Die Gehälter der Beamten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 172 v. 27. 7. 1962, S. 2; der Autor bemängelt besonders, daß die letzte 6%ige Erhöhung wieder nicht die nötigen Verbesserungen für den unteren Dienst bringt.

der Subventionen geraten, mit denen die sonstigen bedürftigen Interessenten günstig gestimmt werden sollen, muß als ungute Entwicklung und dem Ansehen der Regierung wie der Beamtenschaft abträglich bezeichnet werden.

Die herrschende Ideologie bestimmt die Gehaltshöhe ebenfalls mit. Die Alimentationstheorie findet heute mehr Befürworter als die Äquivalenztheorie, und der Trend zugunsten familiengerechter Einkommen geht auf Kosten des Leistungsgehaltes und damit aller derjenigen, die Kinder noch nicht oder nicht mehr zu versorgen haben. Als gegenläufige Erscheinung zu den Zuschlägen, die das Sozialgehalt bestimmen, trifft die Steuer die Einkommen der Nicht-Familienväter. Die Rückkehr zum Rechtsstaat führte in der Bundesrepublik zu einer Bevorzugung des Richterstandes bei der Einreihung in das Besoldungsgefüge, womit der alte Grundsatz: „Gleiche Besoldung bei gleicher Tätigkeit und Vorbildung“ durchbrochen wurde. Die besondere Verantwortlichkeit der Richter sollte mit der finanziellen Aufbesserung abgegolten und zugleich die Bedeutung der richterlichen Gewalt für das Staatswesen dokumentiert werden. Man kann sich fragen, ob außer diesen staatspolitischen Erwägungen nicht auch der Korpsgeist der Juristen in der Staatsverwaltung diese Hervorhebung begünstigte. Zweifellos könnte der Umstand, daß wir in einem Kulturstaat leben und unsere politische und sittliche Entwicklung über das Wirken der Lehrer in die Hände der Jugend gelegt ist, eine plausible Begründung für eine ähnliche Bevorzugung des Lehrerstandes abgeben. Die Tatsache, daß gewisse Argumente verfangen, andere gleich gute verworfen werden, zeigt die Zufälligkeit gesellschaftlicher Wertsetzungen und ihre materiellen Konsequenzen.

Für den öffentlichen Haushalt stellen die Personalaufwendungen einen erheblichen Ausgabeposten dar. Sie erreichten 1959 mit 17,2 Mia DM (ohne die Bediensteten der Bundesbahn und Bundespost und der Wirtschaftsbetriebe) 22 % der Eigenausgaben in Höhe von 78,5 Mia DM⁹. Dabei ist es nicht zulässig, zwischen den Ausgaben für

⁹ Personalbestand am 2.10.1960 (Bund ohne Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes und militärischen Personals der Bundeswehr, ohne Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, ohne Bundesbahn und Bundespost) nach: Stat. Jb. f. d. BRD 1961, S. 438.

Beamte	681 362	=	43,2 %	Steigerung gegenüber 1950	150 %
Angestellte	553 732	=	35,1 %		139 %
Arbeiter	340 576	=	21,7 %		152 %
Zusammen	1 575 670	=	100 %		148 %

1950 betrugen die entsprechenden Personalaufwendungen 6 Mia DM = 23,2 % der Eigenausgaben von 25,9 Mia DM.

Beamte, Angestellte und Arbeiter einen Trennungsstrich zu ziehen; bei den Gehaltserhöhungen der letzten Jahre folgten in regelmäßigen Abständen die Gehälter der zurückgebliebenen Gruppe den bereits erhöhten Entgelten der anderen Gruppen nach. Lohn- und Gehaltserhöhungen werden für alle öffentlich Bediensteten zwar nicht zum gleichen Zeitpunkt, aber in engem Zusammenhang an die Verbesserung der Schrittmachergruppe vorgenommen. Daß eine 10 %ige Lohnerhöhung im öffentlichen Dienst (einschließlich Bundesbahn und Bundespost) eine zusätzliche jährliche Belastung von mehr als 2 Mia DM auferlegt, erklärt die große Zurückhaltung, mit der die Dienstherrn den Forderungen der Gewerkschaften und Verbände begegnen.

Wie sehr die Einkommen der Behördenbediensteten von der Haushaltslage abhängen, zeigen die drei Notverordnungen der Krisenjahre 1931/32, die die 1927 festgesetzten Bezüge um etwa 20 % kürzten. Nur darf hierbei nicht übersehen werden, daß diese Abstriche durch den Preisabfall zum Teil voll kompensiert wurden (vgl. dazu Tabelle 1) und Ausdruck einer bis dahin nicht gekannten aussichtslosen Haushaltslage sowie einer einmaligen Wirtschaftskatastrophe waren und die Arbeiter und Angestellten der Privatwirtschaft nicht nur von Einkommenskürzungen, sondern vom Verlust ihres Arbeitsplatzes überhaupt bedroht waren. Angesichts der Millionenheere von Arbeitslosen erscheint die gesicherte Position des nur von einer nominellen Gehaltssenkung betroffenen Beamten in einem besonders günstigen Licht. Daß dann die Brünningschen Notverordnungen, gegen welche die nationalsozialistischen Wahlredner mit demagogischen Parolen zu Feld gezogen waren, nach der Machtergreifung beibehalten wurden, offenbarte die Abhängigkeit der Beamtenschaft von der Einstellung der politischen Führung, die sich nicht scheute, die für unantastbar gehaltenen „wohlerworbenen Rechte“ dort beiseitezufügen, wo sie mit ihrer Ideologie in Widerspruch standen.

Die Wertschätzung der Beamtenschaft durch die Staatsführung wirkt sich unmittelbar in der Dotierung aus. Im allgemeinen haben es die Beamten in Deutschland wenig mit beamtenfreundlichen Regierungen und noch seltener mit freigiebigen Dienstherrn zu tun gehabt. Der absolutistische Staat — mit Ausnahme des sparsamen Preußens — hatte sie als Fürstendiener am wohlwollendsten behandelt und den am Hof residierenden Rängen für heutige Begriffe unangemessen hohe Gehälter bewilligt¹⁰. Doch darf dabei nicht übersehen werden, daß die fürstlichen Gehälter nicht nur den persönlichen Bedarf, son-

¹⁰ Vgl. dazu *Ritschl*, a.a.O., S. 339.

dern auch die Repräsentationsverpflichtungen abdeckten, während heute diese Aufwendungen zum größten Teil aus der Staatskasse fließen: Die Amtssitze des Bundespräsidenten, des Kanzlers und der Minister, die Dienstwagen sowie die vielen großen und kleinen Empfänge belasten nicht das in Vergleich zu früheren Zeiten schmale Amtsgehalt, sondern sind im Etat veranschlagt oder fließen aus dem Repräsentationsfonds. Preußen hat konsequent das Prinzip der Sparsamkeit verfochten und den Staatsdienst als Ehrendienst betrachtet, der mit geringen Gehältern und vielen Orden abgegolten wurde; eigener Besitz oder eine vermögende Frau waren die Voraussetzung für ein standesgemäßes Leben, besonders bei den Offizieren. Auch der liberale Staat hielt an der sparsamen Haushaltsführung fest und übernahm zugleich die Lehre von Adam *Smith* über die unproduktiven Dienste der Verwaltung, der Armee, des Lehrstandes und der Gelehrten. Andererseits verschloß er sich nicht den Gründen, die für ein qualifiziertes und in jeder Beziehung unabhängiges Berufsbeamtentum sprachen. Seine ambivalente Haltung in diesem Punkt zeigt sich darin, daß er es war, der in Preußen-Deutschland nach der Reichsgründung das in seinen Grundzügen noch heute unveränderte Versorgungsrecht schuf und den Beamten im Ruhestand sowie seine Hinterbliebenen vom fallweise gewährten Gnadenbrot des Dienstherrn unabhängig machte. Es entbehrt nicht der Ironie, daß der Liberalismus damit dem unser Zeitalter beherrschenden Versorgungsdanken erstmals in Form der Beamtenversorgung einen festen Rahmen gab, der zum sozialpolitischen Leitbild der nachfolgenden Generationen werden sollte.

Heute stehen Bundestag und Länderparlamente dem Berufsbeamtentum durchaus positiv gegenüber. Die Erkenntnis, daß eine integre Beamtenschaft eine für das demokratische Staatswesen unerläßliche Stütze und die bejahenswerte Alternative zum „*spoil system*“, der Herrschaft der in der letzten Wahlschlacht siegreichen Partei ist, hat sich durchgesetzt. Viele Beamte haben ein Landtags- oder Bundestagsmandat angenommen, nach dessen Aufgabe sie ohne weiteres in ihr Amt zurückkehren können; die wachsende Zahl der beurlaubten Beamten in den gesetzgebenden Körperschaften führt nahe an eine Vermischung von Legislative und Exekutive. Wenn trotzdem die Besoldungserhöhungen Parlament und Regierung abgetrotzt werden müssen, so wegen der Vorrangigkeit anderer Fragen. Die den Bundeshaushalt beherrschenden Ausgabenposten, das Rüstungs- und Sozialbudget, ferner die Subventionen an die Masse der bedürftigen Interessenten kollidieren mit der vielerorts empfundenen Wünschbarkeit einer höheren Besoldung. Die massiven Anforderungen an den Wohlfahrtsstaat der Gegenwart bewirken eine Beeinträchtigung

der Wohlfahrt derer, die das Räderwerk des Staatsgetriebes manipulieren. Aber auch die vereinzelt erhobenen Forderungen von Beamtenvertretern, an dem steigenden Steueraufkommen doch die Beamtengehälter partizipieren zu lassen, gehen an den Tatsachen völlig vorbei: das Gesamtsteueraufkommen in der Bundesrepublik hat sich in den neun Jahren von 1950 bis 1959 fast verdreifacht (von 20,5 auf 60,3 Mia DM), die Personalaufwendungen haben mit dieser Progression erstaunlich konstant Schritt gehalten (von 6 auf 17,2 Mia DM). Nachteilig wirkte sich für die Beamten dabei aus, daß der Personalbestand im gleichen Zeitraum um 50 % erhöht werden mußte zur Bewältigung der dem Staat neu aufgebürdeten Aufgaben. Unter diesem Aspekt läßt sich die Behauptung aufstellen, daß sich die Personalvermehrung im öffentlichen Dienst zumindest teilweise auf Kosten der Gesamteinkommen vollzieht. Das Wort von der „Personalinflation“ im öffentlichen Dienst entbehrt nicht der Übertreibung; aber es stellt auf eine in der Wirtschaft bekannte Erscheinung ab: daß nämlich inflationierte Gegenstände ihren Wert verlieren. Man ist fast geneigt, diesen Tatbestand auf den (durch das Einkommen ausgedrückten) Wert der öffentlichen Ämter zu übertragen.

Die Orientierung an überkommenen Maßstäben, am Preis von gestern, spielt in der Beamtenbesoldung eine große Rolle. Das für die Beamtenschaft charakteristische konservative Element kommt also auch in der Vergütung zum Vorschein. Das liegt nicht zuletzt daran, daß das Besoldungssystem ein äußerst kompliziertes Gebilde wegen seiner verschiedenen, in mehr oder weniger festen Relationen zueinander stehenden Bestandteile und Spannen sowie der Laufbahngruppen darstellt, dessen Unzulänglichkeiten von allen Beteiligten lieber akzeptiert werden als die mit einer grundsätzlichen Neugestaltung unumgänglichen Nachteile für bestimmte Kategorien. So erklärt sich auch die starke Anlehnung an die Besoldungsordnung von 1927 im Besoldungsgesetz von 1957, dessen Struktur durch die linearen Anhebungen seinerseits konserviert wurde. Je mehr man sich mit der Beamtenbesoldung beschäftigt, um so häufiger wird man mit der grundlegenden Tatsache konfrontiert, daß für sie Normen gelten, die in der Erwerbswirtschaft nur in ganz abgeschwächtem Maße anzutreffen sind. In der Gegenwart scheinen die Nachteile zu überwiegen, doch sollten angesichts der stets ungewissen Zukunft die dann um so heller ins Auge fallenden Vorteile nicht vergessen werden.

So wie das Ansehen des Beamtenberufes eine Anziehungskraft auf Bewerber ausübt, so spielt die Einschätzung der Beamten in der öffentlichen Meinung, ihre Leistung, ihr Verhalten eine Rolle hinsichtlich der materiellen Bewertung. Der „Übermut der Ämter“ mag manchen Bürger und Abgeordneten dazu bewogen haben, Gehalts-

wünschen dieses Personenkreises eher ablehnend gegenüberzustehen, weil ihn eine zu amtliche Behandlung von seiten der Behörden einmal irritierte. Im Zeitalter der public relations muß also ein Berufsstand, der das öffentliche Interesse vertritt und dessen Tätigkeit von der Presse und der weiteren Öffentlichkeit mit Argusaugen verfolgt wird, in seiner Gesamtheit Würde und Talent bekunden und die Legende von den Verwaltungsbürokraten am grünen Tisch zerstören. Die Bemühungen vieler Behördenleiter um eine Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Publikum und dem Verwaltungsapparat durch Schulung ihrer Beamten haben zu einer Wandlung in der öffentlichen Meinung über die Funktionäre des absterbenden Obrigkeitsstaates beigetragen, die für die Durchsetzung der Ziele der Beamtenenschaft von Wichtigkeit ist.

Nicht zuletzt determinieren die wirtschaftlichen und soziologischen Bedingungen der industriellen Massengesellschaft die Einkommen, schaffen neue Verhältnisse und stellen die Vergleichbarkeit mit früheren, vor tiefgreifenden Umschichtungen liegenden Zuständen in Frage. Das Zeitalter der Massenproduktion entfaltet sich auf der Grundlage des Massenkonsums und der dadurch bedingten Verbrauchs- und Einkommensnivellierung, die ohne geplante Revolution zu einer „Gesellschaft der Gleichen“ führt. Die Minister Ludwigs XIV. mochten königlich dotiert sein, sie konnten weder mit der Eisenbahn noch mit dem Auto fahren. Massenverkehrsmittel und Serienerzeugnisse tragen als Existenzbedingung Zugänglichkeit und Erschwingbarkeit für Hoch- und Niedriggestellte in sich. Die Unausweichlichkeit der vollzogenen Einkommensnivellierung kann bei einer Würdigung der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst nur in der Erkenntnis bestärken, daß angesichts der deutlichen Tendenz zur Fortsetzung dieses noch nicht abgeschlossenen Prozesses für die Gehaltspolitik gewisse Konsequenzen zu bedenken sind, die in einer Erleichterung der „natürlichen Lohnbildung“ auf breiterer egalitärer Basis liegen, welche durch die Dynamik der Tatsachen vorbereitet wird.

Ein letztes Problem soll in diesem Zusammenhang angeschnitten werden: die verobjektivierte Lohn- und Gehaltsfestsetzung durch ein unabhängiges Gutachtergremium, wie es als Folge der sich überstürzenden Lohnsteigerung im letzten Jahr wiederholt gefordert wurde. Geht man davon aus, daß eine Vielzahl von Umständen die Gehaltshöhe im öffentlichen Sektor beeinflussen, so könnte einem Gremium, das als „Besoldungsbeirat“ gutachtlich über die Besoldungsstruktur befindet, die Aufgabe zufallen, Zufallsentscheidungen zu verhindern und die Weichen für die Zukunft nach grundsätzlichen Erwägungen zu stellen. Das Verhältnis zwischen den Einkommen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ist wechselseitig, und

wahrscheinlich könnte die Initiative eines derartigen Beirates auch wohlthuend auf die Entwicklung außerhalb des staatlichen Sektors sich auswirken. Aus der Tätigkeit dieses Gremiums und den Reaktionen der Betroffenen würde zudem wertvolles Anschauungsmaterial darüber gesammelt, wo die schwachen Punkte in der Konstruktion dieses kompetenten Ausschusses liegen und ob sich die Einsetzung einer ähnlichen Institution für die gesamte Einkommensentwicklung rechtfertigen läßt. Die Vorteile eines Experiments auf beschränktem Gebiet liegen auf der Hand, die Notwendigkeit einer Revision der Besoldungsverhältnisse wird allgemein zugegeben, so daß sich genügend Ansatzpunkte für eine ausgleichende Tätigkeit des Gremiums ergeben. Die Frage der Harmonisierung der Besoldung, hervorgerufen durch das Gefälle zwischen Bund und Ländern, könnte ebenfalls durch den zuständigen Beirat adäquater geregelt werden als durch gesetzliche Gleichschaltung.

V. Die Vergleichbarkeit der Beamteneinkommen mit anderen Vergütungen

Nur mit großen Schwierigkeiten lassen sich die Bezüge der Beamten mit den Verdiensten anderer Einkommensbezieher vergleichen. Das liegt nicht nur daran, daß sich das Beamtengehalt aus mehreren Einzelposten zusammensetzt, die zur Tätigkeit des Beamten in keinem direkten Verhältnis stehen und in der Privatwirtschaft wegen des dort vorherrschenden Leistungslohnes unbekannt sind, sondern ist auch den Versorgungsleistungen zuzuschreiben, die oft einen bedeutenden Anteil an der Gesamtbesoldung auf Grund des Beamtenverhältnisses einnehmen. 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.

Ähnlich müßte man bei einem stellungsmäßig vergleichbaren Arbeiter oder Angestellten verfahren und zu den ausgezahlten Löhnen und Gehältern die Kindergelder und Sozialversicherungsleistungen rechnen. Ein erster bescheidener Schritt auf dem Wege der besseren Vergleichbarkeit wurde durch die Beseitigung des Steuerprivilegs für Beamte¹¹ im Jahre 1920 getan: die Anerkennung des Grundsatzes der Steuergleichheit hatte diese Maßnahme nötig gemacht. Da die Leistungen der Sozialversicherung steuerfrei sind, die Versorgungsbezüge der Beamten jedoch der Steuer unterliegen, ist im Hinblick auf eine gleichmäßige Behandlung wiederholt die Steuerfreiheit für

¹¹ Vgl. dazu Völter, a.a.O., S. 64.

letztere gefordert worden. Da die vielen kleinen Sozialversicherungsrenten ohnehin nicht von der Steuer erfaßt würden, wäre es sicher richtiger, auch für die Renten die Steuerfreiheit zu beseitigen und so die indirekte Benachteiligung der Arbeitseinkommen zu beenden.

Leichter fällt ein Vergleich zwischen den Bezügen der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst, da die Tarifordnungen für Angestellte der Besoldungsordnung in den meisten Punkten nachgebildet sind. Auch der Angestellte im öffentlichen Dienst bezieht Zulagen für Kinder und einen erhöhten Ortszuschlag bei Verheiratung oder Kinderreichtum. Die Höhe der Vergütung richtet sich nach der Vorbildung, der Tätigkeit und dem Lebensalter (beim Beamten: Dienstalter). Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß der Angestellte innerhalb der vorgesehenen Grenzen den Abzügen zur Sozialversicherung unterliegt, bei Überschreitung der Versicherungsgrenze die Last der Altersvorsorge allein tragen muß und nach der Pensionierung samt seinen Hinterbliebenen als Rentenbezieher versorgungsmäßig schlechtergestellt ist als der Beamte i. R. Die weitverbreitete Annahme, die Angestellten seien einkommensmäßig höher dotiert als die Beamten, entbehrt jeder Grundlage. Bei einem Vergleich zwischen Brutto- und Nettoverdiensten der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst kommt das Stat. Bundesamt 1950 zu dem Ergebnis, daß zwar in der Altersgruppe von 20 bis 30 Jahren die Angestelltenvergütungen teilweise über den Beamtengehältern, infolge höherer Abzüge die Nettoeinkommen jedoch gleich hoch und in den unteren Stufen sogar unter den entsprechenden Nettogehältern der Beamten liegen. In der Altersgruppe über 45 Jahre überflügeln sowohl die Bruttogehälter der Beamten und erst recht ihre Nettogehälter erheblich die vergleichbaren Vergütungen der Angestellten¹². Seitdem dürften sich die Differenzen zwischen den Nettobezügen noch vergrößert haben¹³. Trotz gleicher Qualifikation,

¹² Vgl. dazu: Die Verdienste der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, in: Wirtschaft und Statistik, 4. Jg. N.F., 1952, bes. S. 318; danach betrugen die Nettoeinkommen der über 45jährigen

Beamten der Bes.Gr.	Angest. der Vergüt.Gr.	Beamter = 100 %
A 2 a — 2 c 2 683 DM	III 617 DM	90,5 %
A 4 c 1 — 4 c 2 455 DM	VI 379 DM	85,5 %
A 7 a — 7 c 349 DM	VII 303 DM	86,9 %
A 8 a — 8 b 297 DM	VIII 270 DM	91,0 %
A 10 a — 10 b 272 DM	IX 254 DM	93,5 %

¹³ Der Vergleich zweier Gehaltsstreifen ergibt:

Angest. im öff. Dienst, TOA III, 29jährig (Stand: 1. 1. 1960)	nach Ernennung zum Beamten, A 13, Dienstaltersstufe 3 (Stand: 1. 6 1960)
Brutto: 920,— DM Gesamtbezug	Bruttogehalt: 996,35 DM
Netto: 693,38 DM Gesamtbezug	Nettogehalt: 813,62 DM

obwohl viele Angestellte im öffentlichen Dienst eine zweite Staats- oder Dienstprüfung abgelegt haben und die Übernahme als Beamter nur deshalb nicht erfolgt, weil die Altersgrenze überschritten wurde oder eine planmäßige Beamtenstelle noch nicht freigeworden ist, gibt es im öffentlichen Dienst stark abweichende Entgelte für ein und dieselbe Tätigkeit. Das Leistungsprinzip wird also doppelt durchbrochen: meist wird der Angestellte bei gleichartiger Tätigkeit gegenüber dem Beamten effektiv geringer bezahlt, sodann wird der ledige niedriger als der verheiratete oder kinderreiche Bedienstete dotiert.

Würde man, wie in anderen Ländern üblich, die Beamten durch Abzüge von ihrem Diensteinkommen zur Finanzierung ihrer Versorgung heranziehen, so wäre mit dieser Annäherung an eine sozialversicherungsähnliche Alters- und Hinterbliebenenvorsorge zugleich einer genaueren Vergleichbarkeit der Beamtenbesoldung mit anderen Einkommen der Weg geebnet. Der augenblicklichen Form der Beamtenversorgung fehlt jede Art von kapitalmäßiger oder versicherungsähnlicher Basis, sie funktioniert auch nicht auf einem Umlagesystem, sondern wird aus den laufenden Steuereinnahmen gedeckt. Hierin liegt ihre Sicherheit gegenüber anderen Versicherungseinrichtungen, die ihre Leistungen von früheren Einzahlungen oder der Leistungsfähigkeit ihrer aktiven Mitglieder abhängig machen müssen. *Neumeister* schlägt vor, Beamte und Dienstherrn zu Beiträgen an Beamtenpensionskassen zu verpflichten, und weist darauf hin, daß durch eine solche Maßnahme die wohlerworbenen Rechte der Beamten in keiner Weise beschnitten zu werden brauchen¹⁴. Trotz sehr einleuchtender Begründungen verwundert es, daß *Neumeister* eine Regelung für die Beamtenversorgung befürwortet, die sich bei der Sozialversicherung bisher nicht durchgesetzt hat, deren Versicherungscharakter, wie *Neumeister* überzeugend nachweist, zugunsten der Versorgung mehr und mehr abgeschwächt worden ist. Da die Beamtenpensionen im allgemeinen höher als die Renten bemessen und die Beiträge für letztere unzureichend sind, müßten also die Beiträge der Beamten und ihrer Dienstherrn erheblich über den Sätzen zur Rentenversicherung liegen, wenn man wirklich von der Praxis der hohen Staatszuschüsse fortkommen will. Die Beamtenpensionskassen widersprechen zwar nicht der Tradition vergangener Zeiten, sie standen sogar am Anfang der sozialen Sicherung der Beamtenschaft,

Setzt man das Bruttogehalt des Beamten gleich 100, so beläuft sich die Bruttovergütung des Angestellten auf 92,4%; beim Nettogehalt = 100 ergibt sich, daß der Angestellte nur 75,3% von dem bezog, was er nach seiner Übernahme ins Beamtenverhältnis erhielt. Allerdings kann der Angestellte die Abzüge zur Sozialversicherung als abzugsfähig von der Steuer absetzen.

¹⁴ Vgl. dazu *Heddy Neumeister*, *Autoritäre Sozialpolitik*, in: *ORDO* XII. Düsseldorf und München 1961, S. 241 ff.

haben sich aber nicht bewährt und wurden aufgegeben¹⁵. Sie lassen sich jedoch schwer mit der gegenwärtigen rechtlichen Konstruktion des Beamtenverhältnisses vereinbaren und würden die Fürsorgepflicht des Dienstherrn auf die aktive Dienstzeit einschränken. Zudem würde der beitragspflichtige Beamte bei Entlassung zufolge eines disziplinar- oder strafrechtlichen Vergehens den Anspruch auf Pension nicht mehr verlieren, wie es bei der Ausdehnung der Fürsorgepflicht über die Pensionsgrenze hinaus der Fall ist. Im Zeitalter der säkularen Inflation eine weitere Sicherungseinrichtung aufzubauen, die den Keim der Untauglichkeit schon in der Geburtsstunde in sich trägt, scheint wenig realistisch.

Obwohl *Spitaler* ein Kapitaldeckungsverfahren zur Bestreitung der Versorgungslasten im Augenblick als unbrauchbar ablehnt, hält er doch daran fest, daß das versicherungsmathematische Rücklageprinzip den Angelpunkt für eine Besoldungsreform bilden müsse. Trotz der steigenden Tendenz der Pensionslasten — sie erreichten nach 1945 50 % der Aktivbezüge — genügt nach *Spitalers* Ausführungen ein Gesamtbeitrag von 8 % zur Finanzierung der vollen Pensionslast. Den Vorteil sieht *Spitaler* in der Möglichkeit zu einer stärkeren Anhebung der Aktivbezüge, die im Hinblick auf die Versorgung niedrig gehalten werden¹⁶. Folgt man seinen Vorschlägen, so würde sich das Verhältnis zwischen Besoldung und Versorgung zugunsten der Aktivbezüge verbessern und das Beamtenverhältnis sowohl hinsichtlich der zeitlichen Verteilung des Gesamteinkommens wie der Aufbringung der Pensionen sich den übrigen Dienstverhältnissen nähern und die Vergleichbarkeit der Einkommen auch ohne umfangreichere Berechnungen gewährleisten. Daß ein doppelter Beitrag von nur 4 % als auskömmlich erachtet wird, erscheint, gemessen an den permanenten Defiziten der indexgebundenen Altersversicherung, äußerst niedrig gegriffen, ändert aber nichts daran, daß eine fundamentale Umgestaltung des Beamtenverhältnisses damit verwirklicht würde.

¹⁵ Vgl. H. Köppe, Versorgung der Ruhestandsbeamten und Hinterbliebenen, in: HdStW Bd. VIII, Jena 1928⁴, bes. S. 665.

¹⁶ Vgl. Armin *Spitaler*, Besoldungswesen und Besoldungspolitik in der BRD und einigen anderen Ländern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hg. v. Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark, Bd. II, Tübingen 1956, S. 117.

Die von *Spitaler* angeführte Tendenz der steigenden Pensionslasten hat in der BRD ihren Höhepunkt überschritten, was wohl auf eine Abschwächung der durch den Krieg verursachten Belastungen zurückzuführen ist. Im Rechnungsjahr 1950 standen 2473,4 Mio DM Beamtenbezügen 1054,8 Mio DM (= 42,7 %) Versorgungsleistungen gegenüber, 1959: 7961 Mio DM bzw. 2560 Mio DM (= 32,2 %); die Versorgungsleistungen enthalten nicht die Aufwendungen für die 131er. Quellen: Stat. Jb. für die BRD 1955, S. 402, und dass. 1961, S. 429.