

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Herausgegeben von Günter Schmölders, Karl-Heinrich Hansmeyer
und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 59

Das Alimentationsprinzip

Erklärungsansätze seit den Anfängen einer
finanzwissenschaftlichen Theoriebildung

Von

Beate Thiemer



Duncker & Humblot · Berlin

BEATE THIEMER

Das Alimentsprinzip

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

**Herausgegeben von Günter Schmolders, Karl-Heinrich Hansmeyer
und Klaus Mackscheidt**

Neue Folge Band 59

Das Alimentationsprinzip

Erklärungsansätze seit den Anfängen einer
finanzwissenschaftlichen Theoriebildung

Von

Beate Thiemer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Thierner, Beate:

Das Alimentationsprinzip : Erklärungsansätze seit den Anfängen einer finanzwissenschaftlichen Theoriebildung / von Beate Thierner. — Berlin: Duncker und Humblot, 1992
(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; N. F., Bd. 59)
Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1991
ISBN 3-428-07346-0
NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISSN 0430-4977
ISBN 3-428-07346-0

Vorwort

Nach Jahren eines politisch durchaus nicht unwillkommenen Schattendaseins, erlebt seit einiger Zeit die Debatte um Besoldung und Besoldungsprinzipien im öffentlichen Dienst eine Renaissance. Diese neugewonnene Aufmerksamkeit dürfte Problemen geschuldet sein, wie etwa dem anhaltenden Auseinanderklaffen von Investitionen und Personalausgaben im Staatssektor der Bundesrepublik, den hohen Gehältern öffentlich Bediensteter im Rahmen von EG-Institutionen oder auch der Streitfrage um die relative Höhe der öffentlichen Besoldung Bediensteter in den alten und neuen Bundesländern. Vor dem Hintergrund dieser u.ä. Entwicklungen kommt der hier vorliegenden Arbeit besondere Aktualität zu.

Frau Thiemer beschäftigte sich mit einem besonders im deutschen Sprachraum altehrwürdigen Rechtfertigungsprinzip der Beamtenbesoldung, dem sogenannten Alimentationsprinzip. Diese eigentlich nie gänzlich unumstrittene argumentative Grundfigur einer versorgungs- und fürsorgeorientierten öffentlichen Besoldung gilt heute aus ökonomischer Sicht oftmals als überholt. Gleichwohl wird aus politischen und rechtlichen Überlegungen daran festgehalten. Die Gegner des Prinzips fordern hingegen seine Abschaffung und eine Neuordnung der öffentlichen Besoldung auf der Basis des privatwirtschaftlichen Leistungsprinzips.

Dieser Spannungsbogen findet sich auch in der vorliegenden Arbeit wieder. Frau Thiemer hat sich das Verdienst erworben, die Diskussion um das Alimentationsprinzip ein gutes Stück vorangebracht zu haben. Verdienstvoll ist nicht nur die ausführliche ideengeschichtliche Auswertung des finanzwissenschaftlichen Schrifttums zum Alimentationsprinzip, die von den Anfängen bis zur Gegenwart reicht und Höhepunkte und Niedergang bei der Diskussion dieses Prinzips ausweist, sondern auch eine sehr moderne Behandlung des Alimentationsprinzips, die auf der Basis lohn- und einkommenstheoretischer Theorien aufbaut. Die Kombination von dogmenhistorischer Analyse und modelltheoretischen Erkenntnissen findet man selten in gelungener Form vollzogen. Frau Thiemer hat gezeigt, daß dies gut gelingen kann und zur Beurteilung, ob das Alimentationsprinzip heute noch trägt, auch die angemessene Methode ist.

Die Arbeit ist in guter finanzwissenschaftlicher Tradition geschrieben, und sie füllt zweifelsohne insofern eine Lücke, als zumindest in den letzten vier Jahrzehnten eine wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Monographie zu dieser hochinteressanten und - wie gezeigt - hochaktuellen Thematik gänzlich fehlt. Ich bin daher sicher, daß dieser Arbeit die ihr gebührende Aufmerksamkeit nicht versagt werden wird.

Köln im November 1991

Professor Dr. Klaus Mackscheidt

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
B. Historischer Überblick über die Entwicklung des Alimentationsprinzips	17
I. Die Entwicklung des Beamtentums und der Beamtenbesoldung.....	17
1. Das Beamtentum bis zum 18. Jahrhundert.....	18
2. Die Entstehung des Alimentationsprinzips im 18. Jahrhundert.....	21
II. Anfänge der juristischen Auseinandersetzung mit der Beamtenbesoldung....	24
1. Der Staatsdienst-Vertrag nach Seuffert.....	24
2. Gönners Theorie zur Beamtenbesoldung.....	26
III. Erste Kodifikationen des Beamtenrechts.....	31
1. Das Preußische Allgemeine Landrecht.....	31
2. Die Baierische Hauptlandespragmatik.....	33
IV. Die verfassungsmäßige Verankerung des Alimentationsprinzips.....	36
C. Die ältere nationalökonomische Auseinandersetzung mit der Beamtenbesoldung	39
I. Die Phasen der Entwicklung des Alimentationsprinzips.....	39
II. Die Beamtenbesoldung in der Finanzwissenschaft von 1750 - 1850.....	43
1. Personalausgaben im Rahmen der Staatsausgaben.....	43
2. Begründung und Art der Beamtenbesoldung.....	44
a. Natural- und Spornelbesoldung.....	44
b. Besoldung durch festes Gehalt.....	47
3. Elemente der Besoldung.....	50
a. Determinanten der Höhe der Beamtenbesoldung.....	55
4. Formen der Alterssicherung.....	56
a. Pensionen der Beamten.....	56
b. Hinterbliebenenversorgung.....	60

III.	Die Beamtenbesoldung in der Finanzwissenschaft von 1850 - 1918.....	63
1.	Begründung und Art der Beamtenbesoldung.....	63
a.	Natural- und Sportelbesoldung.....	63
b.	Die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Beamten im öffentlichen Dienst.....	65
c.	«Lohnprinzip» versus «Entschädigungsprinzip» in der Beamtenbesoldung.....	67
2.	Elemente der Besoldung.....	70
a.	Besoldungsstufen und «Avancement».....	72
3.	Formen der Alterssicherung.....	75
a.	Pensionen der Beamten.....	75
b.	Hinterbliebenenversorgung.....	79
IV.	Die Beamtenbesoldung in der Finanzwissenschaft zwischen den Weltkriegen	84
1.	Die Entwicklung der öffentlichen Personalausgaben und ihre Bedeutung in der finanzwissenschaftlichen Diskussion.....	84
2.	Struktur des öffentlichen Dienstes.....	87
3.	Besoldungsprinzipien und Besoldungsbestandteile.....	89
V.	Zusammenfassende Würdigung.....	92
D.	Die Fundierung des Alimentationsprinzips in der Gegenwart.....	97
I.	Die juristische Beurteilung.....	97
1.	«Reines Alimentationsprinzip» versus «modifiziertes Alimentationsprinzip».....	97
2.	Die Interdependenzen zwischen dem Alimentationsprinzip und dem Arbeitsrecht.....	100
a.	Die juristische Beurteilung der Zerteilung des öffentlichen Dienstes.....	100
b.	Unterhaltselemente in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen.....	102
II.	Die finanzwissenschaftliche Beurteilung.....	104
1.	Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung staatlicher Personalausgaben.....	104
2.	Staatliche Personalausgaben und Besoldungsprinzipien in der finanzwissenschaftlichen Diskussion.....	106
III.	Die Begründung des Alimentationsprinzips im Lichte der neueren Entwicklung der ökonomischen Theorie.....	110
1.	Alimentation und Loyalität.....	110
a.	Die Verhinderung von Korruption.....	111

b. Die Eigendynamik der Bürokratie.....	113
2. Alimentation und Probleme der Messung individueller Leistung.....	115
a. Principal-Agent Probleme im öffentlichen Dienst.....	116
b. Die Besoldung als Effizienzlohn?.....	118
3. Alimentation als Ersatz für marktmäßige Entlohnung.....	121
a. Sind öffentlicher Dienst und private Wirtschaft «vergleichbar»?.....	123
b. Alimentation als Ergebnis des Lohnfindungsprozesses im öffentlichen Sektor.....	126
4. Alimentation und spezifische Qualifikation im öffentlichen Dienst.....	130
E. Schlußbemerkungen.....	135
Literaturverzeichnis.....	138

A. Einleitung

Lohntheoretische Fragestellungen gehören traditionell zu einem Kerngebiet der Volkswirtschaftslehre. Trotzdem finden sich im neueren nationalökonomischen Schrifttum kaum Arbeiten, die sich eingehender und theoretisch fundiert mit den historisch gewachsenen Grundsätzen der Beamtenentlohnung auseinandersetzen. Die Ökonomen überlassen dieses bedeutende Themengebiet vielmehr weitgehend den Rechtswissenschaftlern, die heute noch - wie auch in der Vergangenheit - regelmäßig zu den juristischen Elementen der Beamtenbesoldung Stellung beziehen.

Die analytische Vernachlässigung der ökonomisch interessanten Aspekte des Entgeltsystems der Beamten durch die Volkswirtschaftslehre stellt ein klares Defizit im Rahmen der heutigen ökonomischen Forschung dar. Dies gilt nicht nur, weil immerhin fast 10% der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik von diesem System betroffen sind, sondern vor allem, weil in der Öffentlichkeit dem Problem der Stellung des Beamtentums in einer modernen Industriegesellschaft und den Kriterien einer zeitgemäßen Besoldung dieser Berufsgruppe eine verstärkte Aufmerksamkeit zuteil wird. Die Nationalökonomie verfügt derzeit jedoch nicht über das Instrumentarium, zur Diskussion über eine Reform der Besoldung in der öffentlichen Verwaltung mit volkswirtschaftlichen Argumenten Stellung zu beziehen¹. Gerade die Finanzwissenschaft setzt sich damit dem Vorwurf aus, zu einem wesentlichen Problem einer effizienten staatlichen Ordnung keinen Beitrag leisten zu können.

Die Ursache für diesen Tatbestand mag in der Sonderstellung der Beamtenentlohnung selbst zu suchen sein, die lange Zeit als rein rechtliches Konstrukt aufgefaßt wurde. Die Juristen haben hierfür den Begriff des Alimentationsprinzips geprägt. Das Alimentationsprinzip beschreibt einen "herge-

¹ Andel 1983, S.221.

brachten Grundsatz des Berufsbeamtentums², wonach der öffentliche Dienstherr seinen Beamten, Ruhestandsbeamten und deren Hinterbliebenen einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren hat. Dienst- und Versorgungsbezüge sind aus juristischer Sicht nicht als Entgelt für geleistete Arbeit, sondern als Unterhaltsrenten aufzufassen. Anspruch auf diese "Unterhaltsrente" oder "Alimentation" hat der Beamte aufgrund des gegenseitigen Treueverhältnisses, das sich seitens des Beamten in der Verpflichtung ausdrückt, die ganze Zeit und Arbeitskraft dauernd und ausschließlich dem Amt zu widmen. Der Dienstherr erklärt sich seinerseits dafür verantwortlich, für den lebenslänglichen Unterhalt des Beamten zu sorgen. Hierzu gehörten vor allem die monatliche Vorauszahlung, die Weiterzahlung des Gehaltes bei Krankheit und im Alter sowie die begrenzte Pfändungsfähigkeit des Gehaltes³.

Sucht man nach einer Begründung für das Alimentationsprinzip, so findet man in der älteren Literatur immer wieder den Hinweis darauf, daß der Beamte durch den Staatsdienst an der Ausübung eines anderen Berufes gehindert sei. Man hielt den Staat deshalb für verpflichtet, dem Beamten als Ersatz und Entschädigung für den Verlust anderweitiger Erwerbsmöglichkeiten einen standesgemäßen Unterhalt zu gewähren. An dieser Auffassung änderte sich auch nichts, als man den Staatsdienst des Beamten als ein eigenständiges Berufsbild anerkannte⁴. Die Zahlung eines angemessenen Unterhaltes wurde weiterhin aus der fehlenden Möglichkeit des Beamten abgeleitet, sein Humanvermögen - also die Kenntnisse, die er während seiner Ausbildung und praktischen Tätigkeit erwarb - in anderen Bereichen als dem öffentlichen Dienst effizient und gewinnbringend einzusetzen. Die historischen Tatbestände unterstützen diese Argumentation. Verwaltungsarbeit war außerhalb des öffentlichen Sektors noch weitgehend unüblich, der tertiäre Sektor - im Gegensatz zu heute - von untergeordneter Bedeutung. Mayer formulierte das Prinzip der Beamtenbesoldung dann auch folgerichtig, wenn er betonte: "Die Beamten werden nicht für das bezahlt, was sie leisten, sondern für das, was sie nicht mehr leisten können"⁵.

² GG Art.33 Abs.V.

³ Laband 1911, S.501.

⁴ Pannhausen 1978, S.20.

⁵ Mayer, O. 1924, S.205.

Das Nachfragemonopol des Staates, gekoppelt mit der Spezialität der Ausbildung des Beamten, die ihm den Zugang zu anderen Tätigkeiten versperrte, hat auf Seiten der Juristen wahrscheinlich immer wieder zu der Überlegung geführt, daß es sich bei dem Beamtengehalt nicht um eine Lohnzahlung handelte. Schließt man sich dieser Interpretation der Rechtswissenschaftler an, so könnte man zu der Schlußfolgerung gelangen, daß das Alimentationsprinzip keine Fragestellungen aufwirft, die die Volkswirtschaftslehre interessieren müßten. Schon Adolph Wagner, der auf dem Gebiet der Beamtenbesoldung Originäres geleistet hat, war hier allerdings ganz anderer Meinung. Wagner erkannte bereits vor mehr als hundert Jahren, daß die allgemeine volkswirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Gegenstandes der Beamtenbesoldung darin liegt, daß "hier das Problem der Lohnpolitik unter besonderen Umständen behandelt wird"⁶. Somit wird in der Volkswirtschaftslehre die Beamtenbesoldung zwar als Lohn betrachtet, der jedoch nicht mit den üblichen lohntheoretischen Ansätzen erklärt werden kann.

Für die ökonomische Forschung leitet sich aus diesen Überlegungen zunächst die Notwendigkeit ab, genau die Elemente aufzuzeigen, die die Beamtenbesoldung von dem System privatwirtschaftlicher Entlohnung unterscheidet. Auch in diesem Punkt waren die Arbeiten von Wagner richtungsweisend. Wagner weist in seiner Bestandsaufnahme der wesentlichen Charakteristika der Beamtenentlohnung bereits auf Tatbestände hin, die auch heute noch für die Kennzeichnung und die theoretische Auseinandersetzung mit diesem System von Bedeutung sind. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht dabei die Aussage, daß Qualität und Quantität der Verwaltungsarbeit sich nur sehr schwer messen und bewerten lassen und sich damit die Ermittlung der Produktivität des Faktors Arbeit in diesem Bereich außerordentlich schwierig gestaltet. Zudem ist ein Großteil der Arbeit im öffentlichen Dienst aufgrund des Fehlens eines Marktpreises, der die Bedürfnisse der Konsumenten widerspiegelt, nicht oder nur mangelhaft quantifizierbar. Eine lohntheoretische Verbindung zwischen Lohnsatz und Grenzwertprodukt der Arbeit ist somit kaum möglich.

Im öffentlichen Sektor können also nicht oder nur in Ausnahmen die gleichen Maßstäbe angesetzt werden, wie in der Privatwirtschaft. Die

⁶ Wagner 1883, S.340.