

Beamtenlohn und Rechtskultur – ein Kommentar

Thorsten Keiser, Gießen

Soweit die rechtspolitische Debatte Gerechtigkeitsargumente zur Bemessung der Beamtenbesoldung verwendet, wird das Beamtentum oftmals zur Verfügungsmasse allerlei gesellschaftlicher und politischer Priorisierungsentscheidungen. Kennzeichnend ist die Debatte um die Berücksichtigung der Haushaltslage, die sich zwischen den Polen einer radikalen Verteidigung des Alimentationsprinzips und einer freien Verfügungsmacht des Besoldungsgesetzgebers bewegt. Die extremste praktische Konsequenz bildete unter der Regierung Franz von Papen vermutlich die Kürzung der Beamtengehälter zur Umleitung der Haushaltsmittel in staatliche Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung, von der die Beamten nicht einmal indirekt profitierten.

Erweitert man den Blick auf Staatsdiener und ihre Vergütung von dem bis ins kleinste Detail rechtlich ausgeformten „Beamtenstatus“ der Gegenwart, stößt man auf sehr heterogene Eindrücke. Vor allem die Frühe Neuzeit erweist sich als bunter Flickenteppich verschiedener Gestaltungsformen von Statusbeziehungen, die auch rechtskulturell sehr unterschiedlich konnotiert sein konnten. So begegnet man etwa dem königlich-britischen Marinebeamten Samuel Pepys in seinen berühmten Tagebüchern¹ als „man about town“ im England der Restauration, der zwar in einer Dienstwohnung lebt, aber ansonsten komplette Autonomie zur Ausübung seiner kommerziellen und wissenschaftlichen Interessen genießt. Zwar stellt er sich als fleißig arbeitender Staatsdiener dar, an feste Dienstzeiten ist aber bei ihm nicht zu denken. Er verbringt ganze Tage im Theater oder bei amourösen Abenteuern, informiert sich an der Börse über den neuesten Klatsch oder diskutiert in wissenschaftlichen Gesellschaften über physikalische Experimente. Gearbeitet wird dann gegebenenfalls abends und bis in die Nacht. Seine Besoldung besteht in einer Fülle von Leistungen (nicht nur materieller Art), die zum Teil vom deutschen Recht des 18. Jahrhunderts als Sporteln oder Gebühren assoziiert werden könnten, oft aber aus heutiger

1 The Diary of Samuel Pepys – A New and Complete Transcription, hg. von Robert Latham und William Matthews. Bd. 1-11, London 1970–1983.

Sicht schlicht Bestechungsgelder waren. Anstoß hat damals niemand daran genommen. „Asymmetrische Abhängigkeit“ im Sinne der Abhängigkeit von einem Dienstherrn, war hier natürlich gegeben, denn seine Dienststellung war die Basis für alle seine Aktivitäten. Jedoch schlug sie sich nicht in Weisungsbefugnissen nieder und hatte nur einen sehr indirekten Einfluss auf seine Einnahmesituation. Von „Lohn“ im herkömmlichen Sinne kann man hier kaum sprechen.

Auch hat eine Figur wie Pepys nichts gemeinsam mit dem „Fürstendiener“, ein literarisches Klischee, das im Deutschland der Aufklärung geprägt wurde. Die berühmte Erklärung des Marquis von Posa in Schillers *Don Carlos*, er könne nicht Fürstendiener sein, steht für den Anspruch des Individuums auf Befreiung aus der „asymmetrischen Abhängigkeit“ vom Dienstherrn. Gegen diese muss sich die Autonomie des Individuums erst manifestieren. Gefühl und Gewissen werden gegenüber dem kalten Rationalismus der Staatsräson ins Feld geführt. Der Begriff des „Fürstendiener“ enthält eindeutig negative Konnotationen. In ihm schwingt der Vorwurf von Heuchelei und Opportunismus mit. Dienst ist vor allem Selbstverleugnung, Auslieferung an ein absolutistisches System. Insofern wird in diesem Klischee die Gegenleistung für den Dienst teuer erkaufte.

Opportunismus und Selbstverleugnung als tatsächliche Gegenleistung für den Dienstlohn werden dann bekanntlich prägnant satirisch ausgeformt in der russischen Literatur des 19. Jahrhunderts. Die „Beamtenfarce“ kann hier als eigene literarische und theatrale Gattung beobachtet werden. Bei Gogol oder Dostojewski ist der (stets als kümmerlich empfundene) Lohn des Beamten ein Zentralkriterium seines Selbstbewusstseins. Manifestiert wird dadurch sein Status in der bis zur Lächerlichkeit ausdifferenzierten Hierarchie eines sich selbst lähmenden Staatsapparates. Es geht also weniger um den Lohn als Element realer Versorgung, denn als Statussymbol nach außen. In diesem Element liegt nicht zuletzt das groteske Potenzial begründet, dass sich diese Literaturform zu Nutze macht.

Schon dieser kurze Überblick deutet an, wie unterschiedlich die kulturellen und rechtlichen Vorstellungen des Staatsdienstes waren. Tatsächlich werden sie alle durch eine bestimmte Form „asymmetrische Abhängigkeit“ geprägt, jedoch kann diese höchst unterschiedlich ausfallen. Insofern unterscheiden sich die Staatsdienstverhältnisse der Frühen Neuzeit jedoch nicht von manch anderen Arbeitsverhältnissen. Abhängigkeit kann sehr viele Erscheinungsformen haben. Nicht zuletzt hängt sie von Faktoren außerhalb des Arbeitsverhältnisses und dessen rechtlicher Gestaltung ab. Sind die Marktchancen eines arbeitenden Menschen so gering, dass alternative

Erwerbsmöglichkeiten blockiert sind, kann Abhängigkeit auch in Arbeitsverhältnissen entstehen, die eigentlich durch hohe Flexibilität und niedrige personenrechtliche Bindung charakterisiert sind. Freilich ist letztere im Beamtenverhältnis regelmäßig stark ausgeprägt. Will man zu dem hier beschriebenen Bild der Beamtenbesoldung in der Frühen Neuzeit, das in Teilen auch im 19. Jahrhundert noch prägend war, Assoziationen anstellen, so drängt sich die Kategorie des „Dienstes“ auf. Arbeitsverhältnisse, die als „Dienst“ (service, servizio, service, etc.) beschrieben werden, haben tendenziell öfter längere Laufzeiten, sie enthalten tendenziell öfter Weisungsbefugnisse, welche in Bereiche hineinragen, die man im modernen Bürgerlichen Recht als „privat“ bezeichnen würde. Auf der Ebene des Lohns wird dann das Element der Versorgung wichtiger als das Element der Gegenleistung. Es geht nicht um Vergütungen für einzelne Handlungen, sondern um Entschädigungen für ein dauerhaftes zur Verfügung stehen. Natürlich drängt sich hier die Parallele zum Gesinde auf. So könnte man überlegen, inwiefern ein kulturelles Muster des Hausdienstes Grundlage für Wertungen und Metaphern späteren Beamtenrechts wurde. Geht man bis in die fränkische Zeit des Mittelalters zurück, könnte man überlegen, ob die Fäden in der Figur des Hausmeiers (major domus) zusammenlaufen, also jenes hohen vertrauenswürdigen Gehilfen, welcher dem Herrscher stets folgt, mit ihm unter einem Dach lebt, seine Herrschaft über sein Haus und - metaphorisch verbunden damit - auch über sein Land organisiert. Hausdienerpflichten sind demgemäß bekanntlich auch in den Herrschaftsritualen und damit verbundenen Rollenbildern der Kurfürsten (Mundschenk, etc.) als charakteristische Merkmale enthalten. Derartige Pflichten werden eben nicht in einzelne Handlungen zerlegt. Es geht um die Verfügbarkeit zur Herrschaftsunterstützung.

Wie der Beitrag sehr schön zeigt, sind natürlich die Konflikte um die Höhe der Vergütung auch im Bereich des Staatsdienstes stets vorhanden gewesen. Bei der Diskussion um die „Nahrung“ als Kriterium fragt man sich, inwiefern hier Anklänge an das Zunftwesen zu finden sind, das jedem Meister und Gesellen auf diese Weise sein Auskommen garantieren sollte. Allerdings stand hier die Nahrungssicherung durch Konkurrenzverbote und Marktbeschränkung im Mittelpunkt. Der Begriff der „Nahrung“ hatte aber, wie gezeigt wird, im Beamtenrecht eine andere Funktion und wurde über soziale Statusvorstellungen konkretisiert. Somit gelingt es, dem Konzept einen weiteren Kontext zu erschließen, der anders als das Zunftwesen bisher wenig berücksichtigt wurde.

Wenn die Entlohnung des Beamten mit seinem sozialen Status zusammenhängt, stellt sich auch die Frage, inwiefern dieser sich im Lauf der Zeit verändert hatte. Spätestens seit Ende der 1960er Jahre dürfte ein Prestigeverlust der Arbeit des öffentlichen Dienstes zu beobachten sein. Staatsskepsis und Autoritätskritik wurden immer deutlicher und führten zur Abnahme des bei Jhering im 19. Jahrhundert noch selbstverständlich vorausgesetzten Standesprestiges der Beamten. Die eher staatskeptischen Tendenzen wurden später um ein oftmals ökonomisch konnotiertes Ziel des Bürokratieabbaus politisch erweitert. Inwiefern dieses sich auf die Besoldung des nunmehr statusrechtlich konsolidierten Beamten auswirkt, lässt sich auf Grundlage der vorliegenden Ausführungen sehr gut untersuchen. Zumindest beobachtet man in der Gegenwart das Bedürfnis zur Stärkung leistungsabhängiger Besoldung. Die zweifellos zutreffende Beobachtung, dass auch heute noch das Beamtenverhältnis der Logik des Status und nicht der des Vertrages folgt, ließe sich nochmals auf die Frage beziehen, inwiefern in diesem vom Status geprägten System anreizorientierte Besoldungsmuster verankert werden sollen und zu welchen rechtlichen Regulationsformen das führt. In manchen Situationen könnte eine scheinbare Vertragslogik im Beamtenverhältnis zu beobachten sein, also ein Vordringen privatrechtsförmiger Terminologie in Gebieten, die de facto nicht dem freien Willensentschluss unterliegen. Die historisch entwickelten Muster von „asymmetrischer Abhängigkeit“ könnten für die Gegenwart mobilisiert werden. Insgesamt zeigt der Beitrag auf faszinierende Weise darüber hinaus die Geschichte einer Komplexitätsreduktion. Sowie das Recht der Arbeit der Frühen Neuzeit überhaupt diversifiziert und nach verschiedenen Statusgruppen angeordnet ist, trifft dieses auch für den Staatsdienst zu. Wie beim Recht der Arbeit, dass in einem großen prinzipiellen Vereinheitlichungsprozess zum Arbeitsrecht wird, trifft dieses auch für den Staatsdienst zu. Arbeitnehmer und Beamter sind damit zwei vergleichbare Kategorien einer großen Abstraktion auf dem Weg zu einem immer allgemeineren und immer stärker prinzipiengeleiteten Recht der Gegenwart, welches sich in dem modernen Rechtsstaat besser einpassen ließ.