

# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

I. Zur Problemstellung	21
II. Methodischer Ansatz	23

## Erster Teil

### **Die Anpassung der Besoldung an die allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung im geschichtlichen Rückblick**

A. Allgemeine Einkommensentwicklung und Besoldungsgesetzgebung seit 1909	25
I. Die Entwicklung der Besoldung im Deutschen Reich bis 1918	25
1. Die Besoldungsreform von 1909	25
2. Einkommenslage und soziale Stellung der Beamtenschaft nach der Besoldungsreform	28
3. Die Entwicklung der Besoldung im Ersten Weltkrieg	30
II. Besoldungsrecht und Besoldungspolitik in der Weimarer Republik	33
1. Die Besoldungsreform von 1920	33
a) Die Ausgangslage nach der Novemberrevolution von 1918	33
b) Grundzüge des Reichsbesoldungsgesetzes von 1920	34
c) Die Kosten der Reform	38
1. Die Kaufkraft der Beamtengehälter nach 1920	39
a) Das Besoldungssperrgesetz vom 21. Dezember 1920	39
b) Die Beschleunigung der Geldentwertung ab 1921	39
3. Die finanzielle Lage der Beamtenschaft auf dem Höhepunkt der Inflation	41
a) Die Währungskatastrophe vom Sommer 1923	41
b) Die „gleitende Lohn- und Gehaltsskala“	41
c) Dezember 1923: Währungsstabilisierung und „Goldgehälter“	44
d) Die Entwicklung der Beamtenbezüge und Arbeiterlöhne bis Anfang 1925	45

4. Die Besoldungsreform von 1927 . . . . .	46
a) Der Anlaß für die „Reform der Reform von 1920“ . . . . .	46
b) Der Umbau des Besoldungssystems . . . . .	47
c) Die Finanzierbarkeit der Besoldungserhöhung . . . . .	49
5. Die Beamtenbesoldung in der Weltwirtschaftskrise . . . . .	49
a) Die Brünningschen Notverordnungen . . . . .	49
b) Gehaltskürzungen und Preisabbau: Die Kaufkraft der Bezüge nach den Notverordnungen . . . . .	52
6. Die Auseinandersetzung um die Unverletzlichkeit der „wohlerworbenen Rechte der Beamten“ . . . . .	54
a) Der Schutz der Beamtengehälter durch Art. 129 I 3 WRV . . . . .	54
aa) Die Lehre von der ziffernmäßigen Garantie des Gehaltsanspruches . . . . .	54
bb) Die Lehre von der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums . . . . .	56
cc) Die Stellungnahme des Reichsfinanzhofes zur Zulässigkeit der Reichshilfe . . . . .	57
b) Der Streit um die Gültigkeit der Änderungsvorbehalte in den Besoldungsgesetzen . . . . .	58
c) Die Anerkennung der Änderungsvorbehalte durch das Reichsgericht . . . . .	59
7. Resümee der besoldungspolitischen Entwicklung der Jahre 1920 - 32 . . . . .	61
III. Die Beamtenbesoldung während des Dritten Reiches . . . . .	62
1. Die Außerkraftsetzung des Art. 129 I 3 WRV . . . . .	62
2. Wirtschaftspolitik und Besoldungsentwicklung . . . . .	64
IV. Die Besoldungssituation in der Bundesrepublik ab 1948 . . . . .	65
1. Die ersten Nachkriegsjahre bis zur Reform von 1957 . . . . .	65
a) Weitergeltung des RBesG 1927 und die Aufhebung der ersten Gehaltskürzungsverordnung . . . . .	65
b) Das Bundesbesoldungsgesetz von 1957 . . . . .	65
2. Die Dynamisierung der Besoldungsgesetzgebung ab 1960 . . . . .	67
a) Die Orientierung der Besoldungsgesetzgebung an der Einkommensentwicklung außerhalb des öffentlichen Dienstes . . . . .	67
b) Die Diskussion über den Besoldungsrückstand . . . . .	67
3. Die Vereinheitlichung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern ab 1967 . . . . .	68
a) Der Abbau des Besoldungsrückstandes . . . . .	69
b) Die Übernahme tarifvertraglicher Einkommensverbesserungen durch die Anpassungsgesetzgebung . . . . .	69

4. Assimilationstendenzen zwischen Beamtenbesoldung und Angestelltenvergütung . . . . .	73
a) Die Vorreiterfunktion der Tarifentwicklung für die Besoldungsgesetzgebung . . . . .	73
b) Angleichung von Tarif- und Besoldungsrecht als Schritt auf dem Weg zum einheitlichen Dienstrecht? . . . . .	74
c) Sparbemühungen nach der Rezession von 1975 . . . . .	76
5. Neue Einkommensformen im Besoldungsrecht . . . . .	77
a) Urlaubsgeld . . . . .	77
b) Weihnachtsgeld und Sonderzuwendung . . . . .	77
6. Sanierung der öffentlichen Haushalte und Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst ab 1981 . . . . .	78
7. Das Scheitern der „Nullrunde 1985“ . . . . .	80
 B. Auswertung des Ersten Teils . . . . .	 82

*Zweiter Teil*

**Rechtliche Vorgaben für die Anpassung  
der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen  
und finanziellen Verhältnisse**

A. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums und verfassungsrechtliche Grundlage des Beamtenbesoldungsrechts . . .	85
I. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums . . . . .	85
1. Der Alimentationsgrundsatz als Element der institutionellen Gewährleistung des Berufsbeamtentums . . . . .	85
2. Die Rechtsnatur der Beamtenbesoldung – Unterhaltsrente oder öffentlich-rechtliches Leistungsentgelt? . . . . .	88
a) Besoldung als Kompensation für den Verlust wirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten . . . . .	88
b) Die Alimentationstheorie . . . . .	89
c) Die Lohntheorie . . . . .	90
3. Die Relativierung der theoretischen Auseinandersetzung durch die Entwicklungskonvergenzen zwischen den verschiedenen Arten der Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit . . . . .	92
a) Angleichungstendenzen zwischen Beamtenstatus und Arbeitsverhältnis . . . . .	92
b) Die entwicklungsgeschichtliche Synthese von Unterhalts- und Gegenleistungsgedanken im Alimentationsgrundsatz . . . . .	95

4. Die Kritik am Alimentationsprinzip . . . . .	97
a) Die Verwechslung von Alimentationsprinzip und Alimentations- theorie . . . . .	97
b) Die Vereinbarkeit des Alimentationsprinzips mit der Gesamt- struktur des Grundgesetzes . . . . .	98
II. Die Angemessenheit des Unterhalts als verfassungsrechtliche Vorgabe für die Ausgestaltung des Besoldungsrechts . . . . .	99
1. Vom standesgemäßen Unterhalt zur amtsangemessenen Besoldung . . . . .	99
2. „Angemessenheit“ der Gehälter als für den Besoldungsgesetzgeber verbindliche verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive . . . . .	100
a) Die Umsetzung des Angemessenheitsgebots durch die Gesetz- gebung . . . . .	100
b) Angemessenheit als Maßstabsbegriff . . . . .	101
3. Das Angemessenheitsgebot als Begrenzung des besoldungspolitischen Ermessens . . . . .	102
a) „Amts“-angemessene Besoldung und Abstufung der Gehälter . . . . .	102
b) Die Abhängigkeit des Gesamtniveaus der Besoldung vom allge- meinen Lebensstandard und der staatspolitischen Bedeutung des Berufsbeamtentums . . . . .	104
4. Das Verhältnis des Besoldungsniveaus zu dem anderer Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit . . . . .	107
a) Die Richtlinienfunktion der Einkommen in der gewerblichen Wirtschaft . . . . .	107
b) Die Notwendigkeit eigener Bemessungsmaßstäbe im Besoldungs- recht . . . . .	108
c) Beamtenbesoldung und Einkommen der nichtbeamteten Ange- hörigen des öffentlichen Dienstes . . . . .	109
d) Angemessene Besoldung als Garantie eines Mindesteinkommens . . . . .	110
5. Die Pflicht zur Anpassung der Bezüge als Folge der verfassungsrecht- lichen Gewährleistung eines angemessenen Gesamtniveaus der Be- amtengehälter . . . . .	112
B. Allgemeinwirtschaftliche Rahmenbedingungen und rechtliche Schranken der Besoldungsanpassungsgesetzgebung . . . . .	114
I. Die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Anpassung der Besoldung als Konsequenz eines sozial verfaßten Alimentationsprinzips – Der An- spruch der Beamtenschaft auf Teilhabe an der allgemeinen Einkom- mensentwicklung . . . . .	114
1. Beamtenrechtliche und -politische Notwendigkeit einer Anpassung der Bezüge . . . . .	114
2. Handlungsformen der Besoldungsanpassungsgesetzgebung . . . . .	115
a) Erlaß eines neuen Besoldungsgesetzes . . . . .	115
b) Einführung neuer Gehaltsbestandteile und ihre Grenzen . . . . .	116

c) Einkommenserhöhungen durch strukturelle Verbesserungen . . .	118
d) Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze als Anpassungsmaßnahmen im engeren Sinne . . . . .	119
3. Das Akzessorietätsverhältnis zwischen Bundesbesoldungsgesetz und Besoldungsanpassungsgesetz . . . . .	119
4. Die Bedeutung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse für die Anpassungsgesetzgebung . . . . .	120
a) Statistische Aussagekraft und normative Verbindlichkeit volkswirtschaftlicher Globaldaten . . . . .	120
aa) Einschlägige Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung . . . . .	120
bb) Die Tauglichkeit volkswirtschaftlicher Globaldaten als Grundlage einkommenspolitischer Entscheidungen . . . . .	123
cc) Vergütungstarifvertragsabschlüsse als Richtpunkte für die Besoldungsanpassungsgesetze . . . . .	124
dd) VGR-Globaldaten und Tarifentwicklung als empirische Grundlagen besoldungspolitischer Entscheidungen . . . . .	125
b) Die Bedeutung der allgemeinen finanziellen Verhältnisse für die Anpassungsgesetzgebung . . . . .	126
5. Konjunkturaufschwung und allgemeine Zunahme der Realeinkommen . . . . .	127
a) Die Pflicht des Gesetzgebers zur regelmäßigen Überprüfung der Besoldungssituation . . . . .	127
b) Anpassung als Valorisierung oder Dynamisierung der Gehälter? . . . . .	128
6. Stagnation der allgemeinen Einkommensentwicklung und „Nullrunden“ . . . . .	130
7. Rückgang des realen Volkseinkommens . . . . .	131
a) Anpassung durch nominale und reale Kürzung der Gehälter . . .	131
b) Deflation und nominaler Einkommensabbau . . . . .	132
II. Die „soziale Produktivität“ des öffentlichen Dienstes als verteilungspolitische Legitimation für die Beteiligung der Beamtenschaft am allgemeinen Einkommenszuwachs . . . . .	133
1. Das Versagen des traditionellen Produktivitätsverständnisses gegenüber der gemeinnützigen Funktion des öffentlichen Dienstes . . . . .	133
2. Die Erweiterung des Produktivitätsbegriffs . . . . .	134
a) Die Gewährleistung der staatlichen Infrastruktur als gesamtwirtschaftlicher Beitrag des öffentlichen Sektors . . . . .	134
b) Die zunehmende Fragwürdigkeit des Leistungslohnes . . . . .	135
III. Einflüsse der Stabilitätspolitik auf die Besoldungsanpassungsgesetzgebung . . . . .	136
1. Die Abstimmung von Besoldungs- und allgemeiner staatlicher Lohnpolitik . . . . .	136

a) Begrenzung des Besoldungsaufwandes aus stabilitätspolitischen Gründen	136
b) Prinzipielle Zulässigkeit stabilitätsorientierter Besoldungspolitik	137
2. Die besoldungspolitische Problematik von „Stabilitätsopfern“	138
3. Stabilitätspolitik und Verteilungsgerechtigkeit	140
IV. Besoldungsgesetzgebung als Instrument der Konjunktursteuerung?	143
1. Besoldungserhöhungen als Induzierung von privater Nachfrage?	143
2. Besoldungskürzungen als Mittel „restriktiver“ Konjunkturpolitik?	144
a) Das Steuerungsmodell von Heer	144
b) Einwände gegen eine Instrumentalisierung des Besoldungsaufwandes für wirtschaftspolitische Ziele	145
aa) Wirtschaftspolitische Effizienz und sozialpolitische Akzeptanz	145
bb) Zweckentfremdung der Beamtenneinkommen zur „konjunkturpolitischen Manövriermasse“	146
cc) Gefahr einer „besoldungspolitischen Zwickmühle“	147
3. Der akzessorische Charakter der Besoldungsanpassungsgesetzgebung gegenüber der allgemeinen Einkommensentwicklung	149
a) Anpassung und retrospektive Orientierung des Gesetzgebers	149
b) Die Rolle des öffentlichen Dienstes bei der Verwirklichung gesellschafts- und einkommenspolitischer Reformen	150
c) Begrenzte Zulässigkeit „antezipierender“ Besoldungsanpassungsgesetze	151
V. Besoldungsanpassungsgesetzgebung und Arbeitsmarktentwicklung	151
1. Der Arbeitsmarkt als Indikator der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	151
2. Zurückhaltende Besoldungsanpassungspolitik als Ausgleich für ein fehlendes Beschäftigungsrisiko?	153
a) Arbeitsplatzsicherheit außerhalb des Beamtenverhältnisses	153
b) Lebenslänglichkeit des Dienstverhältnisses als soziale Privilegierung des Beamten?	154
3. Einbeziehung der Beamten in die Arbeitslosenversicherung als zulässiger Beitrag zur Arbeitsmarktförderung?	160
a) Umverteilung von Defiziten zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und anderen öffentlichen Haushalten	160
b) „Gruppenhomogenität“ als Eingliederungsvoraussetzung	160
4. Einbeziehung der Beamten in die Arbeitslosenversicherung ohne Leistungsberechtigung	163
VI. „Arbeitsmarktabgabe“ für Beamte – finanzverfassungsrechtliche Klassifizierung und beamtenrechtliche Problematik	164
1. Arbeitsmarktabgabe als nicht-fiskalische Sonderabgabe	164

2. Arbeitsmarktabgabe als „Förderungsabgabe“?	165
a) Materielle Voraussetzungen	165
b) Fehlende „Gruppennützigkeit“ jeglicher Arbeitsmarktabgabe	166
3. Arbeitsmarktabgabe als „Ausgleichsabgabe“?	167
4. Arbeitsmarktabgabe und Alimentationsgrundsatz	169
a) Schmälerung des Netto-Einkommens	169
b) Arbeitsmarktabgabe als mit dem Sonderstatus des Beamten unvereinbare Sonderbelastung?	170
VII. Die Anpassung der Besoldung bei Deckungslücken der öffentlichen Haushalte	171
1. Der Einfluß des finanziellen Leistungsvermögens des Dienstherrn auf Bemessung und Anpassung der Gehälter	171
a) Kürzung der Bezüge aus fiskalischen Motiven	171
b) Die Bedeutung der Finanzlage des Dienstherrn für die Angemessenheit der Beamteneinkommen	173
aa) Der Stellenwert des Besoldungsaufwandes im Rahmen der staatlichen Ausgaben – keine „Ausgabenpriorität“ für Beamtengehälter	174
bb) Das Verbot des Einsatzes der Besoldung als „finanzpolitische Manövriermasse“	179
c) Die besoldungspolitische Widersprüchlichkeit fiskalisch motivierter Kürzungen	180
2. Die Verantwortung und Treuepflicht des Beamten	182
a) Die politische Verantwortlichkeit für Deckungslücken in den Etats	182
b) Beamtenrechtliche Treuepflicht und finanzpolitische Maßnahmen des Gesetzgebers	183
aa) Verfassungsrechtliche Treuepflicht als inhaltlich unbestimmte Generalklausel	184
bb) Die Treuepflicht als Richtschnur für das individuelle Verhalten des Beamten	185
cc) „Fiskalpolitische“ Treuepflicht – überflüssige Konstruktion und Ansatz zur Aushöhlung der Kernbestandsgarantie	186
c) Sanierung der öffentlichen Haushalte und Sozialstaatsgrundsatz	188
3. Unterschreitung des angemessenen Unterhalts in einer Staatskrise?	190
VIII. Die Zulässigkeit von Fest-, Sockel- und Mindestbeträgen bei linearen Anpassungsmaßnahmen – zur Problematik einer „Kappung“ von linearen Besoldungserhöhungen	192
1. Die einkommenspolitische und besoldungsrechtliche Fragwürdigkeit einheitlicher Anpassungsbeträge	192
a) Nivellierende Besoldungsanpassungsgesetzgebung und der Verfassungsgrundsatz amtsangemessener Besoldung	192

b) Die weiten Schranken des besoldungsrechtlichen Differenzierungsgebotes	194
c) Die derogierende Wirkung des Anpassungsgesetzes	196
d) Willkürverbot und „Systemgerechtigkeit“ bei der Anpassung der Gehälter	199
aa) Systemgerechtigkeit als Topos zur Konkretisierung des Gleichheitssatzes	199
bb) Die Gültigkeit des „Engelschen/Schwabeschen Gesetzes“ für die Besoldungspolitik	200
cc) Systemgerechtigkeit als hermeneutisches Postulat	201
e) Die begrenzte Zulässigkeit von Festbeträgen in förmlichen Anpassungsgesetzen	203
2. Zur „Kappung“ linearer Besoldungserhöhungen	204
a) Begrenzung linearer Anpassungen auf Höchstbeträge als Verstoß gegen den Leistungsgrundsatz?	204
b) Kappung und „Wirkungsgemeinheit“ von Besoldungsanpassungsmaßnahmen im Sinne von § 14 BBesG	206
3. Lineare Besoldungserhöhungen und Zulagen	207
IX. Gesetzesvorbehalt im Besoldungsrecht und Vergütungstarifverhandlungen	208
1. Unzulässigkeit tarifvertraglicher Regelung der Beamtenbezüge	208
2. Übernahme von Vergütungstarifverhandlungsergebnissen durch den Besoldungsgesetzgeber – zulässige Ausübung des Anpassungsermessens oder indirekte tarifvertragliche Regelung?	209
a) Die sachliche Legitimation des Gesetzesvorbehalts	209
b) Sachgründe für eine einheitliche Einkommenspolitik im öffentlichen Dienst	211
c) Die beamtenpolitische Problematik einer einheitlichen Einkommenspolitik	212
d) Chancen für eine Verselbständigung der Besoldungs- gegenüber der Tarifpolitik	213
X. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz gegenüber unzureichender Anpassungsgesetzgebung	215
1. Das grundrechtsähnliche Individualrecht auf den angemessenen Unterhalt als Gegenstand der Verfassungsbeschwerde	215
2. Die Effektivität der Verfassungsbeschwerde gegenüber einer „Abkopplung“ der Beamtengehälter von der allgemeinen Einkommensentwicklung	217
a) Inhaltliche Unbestimmtheit des Individualrechts aus Art. 33 V GG	217
b) Die Prüfungsmaßstäbe des Bundesverfassungsgerichts bei Besoldungsgesetzen	219



3. Rechtspolitische Defizite der „Evidenztheorie“ . . . . .	220
4. „Positive“ Angemessenheitskontrolle der Anpassungsgesetzgebung als Voraussetzung für einen effektiveren Rechtsschutz? . . . . .	222
a) Friktionen mit der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers . .	222
b) Die Tarifpolitik als Garantien einer parallelen Entwicklung der Be- amtenbesoldung und der Einkommen außerhalb des öffentlichen Dienstes . . . . .	223
C. Auswertung des Zweiten Teils – Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen .	226