

# **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 Beamenschaft 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 Beamenschaft auf dem Höhepunkt der In- flation .....	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 An- fang 1925 .....	45

## Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis 9

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>B. Auswertung des Ersten Teils . . . . .</b>	<b>82</b>

*Zweiter Teil*

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

<b>A. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamten- tums und verfassungsrechtliche Grundlage des Beamtenbesoldungsrechts . . .</b>	<b>85</b>
I. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeam- tentums . . . . .	85
1. Der Alimentationsgrundsatz als Element der institutionellen Gewährleistung des Berufsbeamtentums . . . . .	85
2. Die Rechtsnatur der Beamtenbesoldung – Unterhaltsrente oder öffentlicht-rechtliches Leistungsentgelt? . . . . .	88
a) Besoldung als Kompensation für den Verlust wirtschaftlicher Ent- faltungsmöglichkeiten . . . . .	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 Arbeitsver- hältnis . . . . .	92
b) Die entwicklungsgeschichtliche Synthese von Unterhalts- und Ge- genleistungsgedanken im Alimentationsgrundsatz . . . . .	95

<b>4. Die Kritik am Alimentationsprinzip . . . . .</b>	<b>97</b>
a) Die Verwechslung von Alimentationsprinzip und Alimentationstheorie . . . . .	97
b) Die Vereinbarkeit des Alimentationsprinzips mit der Gesamtstruktur des Grundgesetzes . . . . .	98
<b>II. Die Angemessenheit des Unterhalts als verfassungsrechtliche Vorgabe für die Ausgestaltung des Besoldungsrechts . . . . .</b>	<b>99</b>
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 Gesetzgebung . . . . .	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 allgemeinen 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 Besoldungsrecht . . . . .	108
c) Beamtenbesoldung und Einkommen der nichtbeamteten Angehörigen des öffentlichen Dienstes . . . . .	109
d) Angemessene Besoldung als Garantie eines Mindesteinkommens . . . . .	110
5. Die Pflicht zur Anpassung der Bezüge als Folge der verfassungsrechtlichen Gewährleistung eines angemessenen Gesamtniveaus der Beamtengehälter . . . . .	112
<b>B. Allgemeinwirtschaftliche Rahmenbedingungen und rechtliche Schranken der Besoldungsanpassungsgesetzgebung . . . . .</b>	<b>114</b>
<b>I. Die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Anpassung der Besoldung als Konsequenz eines sozial verfaßten Alimentationsprinzips – Der Anspruch der Beamtenschaft auf Teilhabe an der allgemeinen Einkommensentwicklung . . . . .</b>	<b>114</b>
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

## Inhaltsverzeichnis

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
<b>IV. Besoldungsgesetzgebung als Instrument der Konjunktursteuerung? . . . . .</b>	<b>143</b>
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 Beamteninkommen 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
<b>V. Besoldungsanpassungsgesetzgebung und Arbeitsmarktentwicklung . . . . .</b>	<b>151</b>
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
<b>VI. „Arbeitsmarktabgabe“ für Beamte – finanzverfassungsrechtliche Klassifizierung und beamtenrechtliche Problematik . . . . .</b>	<b>164</b>
1. Arbeitsmarktabgabe als nicht-fiskalische Sonderabgabe . . . . .	164

	Inhaltsverzeichnis	13
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	
<b>VII. Die Anpassung der Besoldung bei Deckungslücken der öffentlichen Haushalte . . . . .</b>	<b>171</b>	
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	
<b>VIII. Die Zulässigkeit von Fest-, Sockel- und Mindestbeträgen bei linearen Anpassungsmaßnahmen – zur Problematik einer „Kappung“ von linearen Besoldungserhöhungen . . . . .</b>	<b>192</b>	
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 „Wirkungsallgemeinheit“ 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 Besoldung 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

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>15</b>
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
<b>C. Auswertung des Zweiten Teils – Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen .</b>	<b>226</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>234</b>