

Beiträge zum Beamtenrecht

Band 11

**Die Besoldung
und Versorgung der Beamten
nach den Maßstäben
des Alimentationsprinzips
als Landeskompetenz**

Von

Michał Deja



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAŁ DEJA

Die Besoldung und Versorgung
der Beamten nach den Maßstäben
des Alimentationsprinzips als Landeskompetenz

Beiträge zum Beamtenrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. Detlef Merten und Prof. Dr. Helmut Lecheler

Band 11

Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompetenz

Von

Michał Deja



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaften
der Europa-Universität Viadrina
hat diese Arbeit im Wintersemester 2010/2011
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2012 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0940-676X
ISBN 978-3-428-13573-8 (Print)
ISBN 978-3-428-53573-6 (E-Book)
ISBN 978-3-428-83573-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Mutter,
der Erinnerung an meinen Vater*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2010/2011 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Europa-Universität Viadrina als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Mitte 2010 berücksichtigt werden.

Ganz herzlich bedanke ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Matthias Pechstein, der die Anregung zu diesem Thema gab und die Fertigstellung der Arbeit in vielfältiger Weise gefördert hat. Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff für die vielfache Unterstützung durch konstruktive Anregungen und stete Gesprächsbereitschaft sowie für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Besonders herzlicher Dank gilt meiner Familie und meinen Freunden, für die vielen Gespräche und die unermüdliche Unterstützung. Danken möchte ich auch Frau Ilse Pyritz und Herrn Dr. Richard Pyritz, die mich während meines Studiums stets gefördert und den Grundstein für dieses Projekt (mit) gelegt haben.

Berlin, im Dezember 2011

Michał Deja

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	15
B. Rechtsentwicklung	17
I. Entwicklung bis 1945	17
II. Die Nachkriegsjahre und das Bundesbesoldungsgesetz von 1957	19
1. Die Bestrebungen des Bundes nach Einheitlichkeit in der Besoldung	20
2. Das Beamtenrechtsrahmengesetz vom 1. Juli 1957 und das Besoldungsgesetz vom 27. Juli 1957	21
III. Die Reformen in den sechziger Jahren	22
1. Der Versuch einer Änderung des Art. 75 GG (1962/63)	22
2. Die Reform von 1969	23
3. Die Einfügung des Art. 74a GG im Zuge der Reform von 1970/71 – Die „Geburtsstunde der Besoldungseinheit in der Bundesrepublik“	24
a) Vorschlag der Bundesregierung	25
b) Die Kritik	26
c) Das Urteil des BVerfG vom 26. Juli 1972	27
d) Bewertung des Urteils	28
IV. Die Föderalismusreform 2006: Hintergründe und Konsequenzen für das Beamtenrecht	31
1. Die Entwicklung des deutschen Föderalismus nach 1945 – die Unitarisierung des Bundesstaats und ihre Folgen	31
2. Erste Ansätze einer Reform des deutschen Föderalismus	33
3. Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung	35
a) Grundsätzliche Reformvorschläge	36
b) Reformvorschläge für den öffentlichen Dienst	37
c) Das Scheitern der Kommission	38
4. Wiederaufnahme der Reform im Herbst 2005	39
5. Ergebnisse der Reform	40
6. Der Weg zum Besoldungsföderalismus und die Beurteilung der Föderalismusreform 2006 für das Beamtenrecht im Schrifttum	42
7. Stellungnahme	47

C. Maßstäbe für die Gestaltung der Besoldung auf Landesebene	50
I. Art. 33 Abs. 5 GG und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	50
1. Wesentliche Funktionen der hergebrachten Grundsätze	50
2. Änderungen durch die sog. Fortentwicklungsklausel	52
a) Auslegung der bis zum 1.8.2006 geltenden Fassung des Art. 33 Abs. 5 GG	52
b) Art. 33 Abs. 5 GG und die Fortentwicklungsklausel	54
c) Stellungnahme	56
II. Grundlagen und Inhalt des Alimentationsprinzips	57
1. Entstehung des Entschädigungsgedankens	57
a) Die Ganzheitstheorie	58
b) Das Alimentationsprinzip in vorkonstitutioneller Zeit	58
c) Der Gegenleistungsgedanke im Alimentationsprinzip	59
d) Leistungsbesoldung und Alimentationsprinzip	60
e) Stellungnahme – ein modernes Verständnis der Relation zwischen dem Alimentations- und dem Leistungsprinzip	61
f) Zwischenergebnis	64
III. Die Gestaltung der Besoldung nach dem Alimentationsprinzip	64
1. Vom standesgemäßen Unterhalt zur angemessenen Alimentation	65
2. Die Amtsangemessenheit der Besoldung	67
3. Der gesetzgeberische Spielraum bei der Gestaltung der Besoldung	69
IV. Kriterien für die Angemessenheit „im Allgemeinen“	71
1. Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse	72
a) Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse	73
b) Entwicklung der finanziellen Verhältnisse	75
2. Mit den Dienstaufgaben verbundene Verantwortung	76
V. Kriterien für die Amtsangemessenheit	76
1. Das Differenzierungsgebot und andere hergebrachte Grundsätze des Beamtentums	77
a) Der Einfluss des Leistungsprinzips	77
b) Die Maßstäbe des Laufbahnprinzips	78
2. Das Zusammenspiel beamtenrechtsinterner und -externer Kriterien bei der Beurteilung der Amtsangemessenheit	80
a) Beamtenrechtsexterne Dimension der Amtsangemessenheit	82
b) Beamtenrechtsinterne Dimension der Amtsangemessenheit	82
VI. Die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den Ländern als Bezugspunkt für das Alimentationsprinzip	84

VII. Der Kerngehalt des Alimentationsprinzips und seine Bedeutung	85
1. Abstrakte Definition des Kernbereichs?	85
a) Parallelen zwischen den hergebrachten Grundsätzen und den Grundrechten	86
b) Hergebrachte Grundsätze als Grundrechte?	88
c) Praxis des Bundesverfassungsgerichts bei der Prüfung des Alimentationsprinzips	90
d) Zwischenergebnis	94
e) Folgerungen für den Kernbereich, insbesondere das Verhältnis zum Wesensgehalt der Grundrechte	94
VIII. Dogmatische Neuordnung der Elemente des Gestaltungsspielraums des Alimentationsprinzips	95
1. Die bisherige Kategorisierung der funktionsrelevanten Bereiche des Gestaltungsspielraums	96
2. Der Facettenreichtum des Alimentationsgrundsatzes als Ausgangspunkt für die dogmatische Neubetrachtung	97
IX. Grundlagen der neuen Systematik	98
1. Das Kollisionsmoment	99
2. Das Ausgleichsmoment	99
3. Das Rechtfertigungsmoment	100
4. Drei Kollisionsebenen	101
X. Die drei Kollisionsgruppen im Einzelnen	102
1. Erste Kollisionsebene	102
a) Die Wartefrist-Entscheidung des BVerfG	103
b) Abgeleitete Grundsätze als verfestigte Konkordanzpositionen	105
c) Das Sondervotum: Alternativer Ansatz	106
d) Bewertung	107
e) Erkenntnisse für die Dogmatik	109
f) Der Alimentationsgrundsatz und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn	109
aa) System der Beihilfegewährung und die Kostendämpfungspauschale	110
bb) Die Kostendämpfungspauschale zwischen dem Fürsorgeprinzip und dem Alimentationsgrundsatz	111
cc) Die Kostendämpfungspauschale als verfestigte Konkordanzposition?	112
g) Weitergehende Fragestellungen	113
h) Parallelen zu den Kinderzuschlagsentscheidungen des BVerfG	114
i) Zweckgebundenheit als Rechtfertigungsgrund	116
j) Grenzen für die komplementäre Beteiligungspflicht – systematischer Ansatz	116

k) Würdigung der neuesten Ansätze des BVerfG und des BVerwG	117
l) Beitragsfreiheit als Schranke der Absenkung der Alimentation?	120
m) Alternativer Ansatz: Verfahrensrechtliche Dimension der Überprüfung	121
n) Die Entscheidung des BVerfG zu den Führungspositionen auf Zeit	124
o) Der Beschluss	124
p) Bewertung und Schlussfolgerungen	125
q) Grenzen für die Reformen des Besoldungsgefüges durch die Länder im Rahmen der neuen Kompetenzen	127
aa) Besoldungsrechtliche Herabstufung des gesamten Ämtergefüges	127
bb) Laufbahnrechtliche Egalisierung und besoldungsrechtliche Gleichbewertung	128
cc) Prinzip der Folgerichtigkeit der Neugestaltung des Ämtergefüges	130
dd) Zwischenergebnis	133
r) Zusammenfassung zur ersten Gruppe	134
2. Zweite Kollisionsebene	135
a) Verfassungsprinzipien als alimentationserweiternde Elemente des Gestaltungsspielraums	138
aa) Das Sozialstaatsprinzip – Genese des Einflusses	139
bb) Offene Flanken des Sozialstaatsprinzips, insbesondere der Familienzuschlag	140
b) Allgemeine Rechtsprinzipien als Einschränkungen der Alimentation	144
aa) Grundsätzliche Möglichkeit einer Einschränkung auf Grundlage allgemeiner Rechtsprinzipien	144
bb) Zur Frage der praktischen Konkordanz	145
cc) Reichweite der Rechtfertigungsmöglichkeit durch Verfassungsprinzipien	146
dd) Anwendung der herausgearbeiteten Grundsätze auf die Problematik der Stabilitätsopfer	148
(1) Verfassungsrechtliche Stellung von fiskalischen Gründen	149
(2) Sekundärer Wirkungsbereich finanzpolitischer Erwägungen	151
(3) Primärer (systemimmanenter) Wirkungsbereich finanzpolitischer Erwägungen als zulässiges Sekundärziel für Kürzungen der Besoldung	152
c) Ergebnisse im Rahmen der zweiten Kollisionsebene	156
3. Exkurs: Absolute Grenzen des Alimentationsprinzips	157
a) Maßstäbe für die Feststellung einer Verletzung des Kernbereichs	158
aa) Spannungsverhältnis zwischen den besoldungsrelevanten Elementen als Ausgangspunkt	160
bb) Einschätzungsprärogativen des Gesetzgebers	161
cc) Die Marginalitätsgrenze im Rahmen der Einschätzungsprärogative	163

dd) Absolute oder relative Belastungsbeträge als Maßstab der Marginalität?	164
ee) Die 115 %-Grenze als Maßstab für Absenkungen	165
ff) Die Abstände im Ämtergefüge als Maßstab?	167
b) Zwischenergebnis	169
c) Kombiniertes Maßstab als Kriterium für eine Kernbereichsverletzung ..	170
aa) Anpassungspflicht als Ausgangspunkt	170
bb) Abkopplung der Alimentation von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung als erste Voraussetzung für die Feststellung einer Verletzung des Kernbereichs	171
cc) Ansätze für Kritik	174
d) Abkopplung als Eingriff	176
aa) Die Voraussetzungen für einen Eingriff durch Abkopplung	177
bb) Die Abkopplung im engeren Sinne	177
cc) Verhältnis der tariflichen Entwicklung zur Beamtenbesoldung	179
dd) Weitere Voraussetzungen für die Feststellung eines Eingriffs durch Abkopplung	181
4. Dritte Kollisionsebene	182
a) Bedarfsorientierte Besoldung	185
b) Jährliche Sonderzahlungen	186
aa) Sonderzuwendungen in der Rechtsprechung	187
bb) Grenzen möglicher Absenkungen	189
cc) Relative Größe als alternativer Maßstab für die Feststellung einer Verletzung des Alimentationsprinzips?	190
c) Der Ortszuschlag	191
aa) Die Ballungsraumzulagenentscheidung	193
bb) Maßstäbe und Kritik	195
cc) Regionale Unterschiede in Lebenshaltungskosten und der Kürzungsbegriff	200
(1) Die Abkopplung der Besoldung als Handlungsmaßstab	201
(2) Begründung einer Handlungspflicht	201
(3) Kriterien für die Feststellung einer Abkopplung	202
d) Folgerungen für die dritte Kollisionsebene	203
D. Grenzen der Absenkung der Versorgung	204
I. Die Versorgung als Bestandteil des Alimentationsprinzips	205
II. Besonderheiten der Versorgung gegenüber der Besoldung	206
III. Versorgung und andere hergebrachte Grundsätze	208
1. Die Entscheidung des BVerfG zur Versorgungsrücklage	209

2. Bewertung	210
3. Verfestigte Konkordanzposition als Sicherheitsschranke für Absenkungen?	211
IV. Wirkungsgleiche Übertragung von Rentenreformen auf die Versorgung – Konsequenzen der Föderalismusreform 2006	212
V. Versorgung und andere Rechtsprinzipien – die zweite Kollisionsebene	215
1. Die Hinterbliebenenversorgung als Alimentation	215
2. Die familienrechtliche Prägung der Hinterbliebenenversorgung	217
a) Der Gedanke der „maßvollen Umverteilung“	218
b) Sozialfürsorgerisch motivierte Leistungen als Bereichsausnahmen?	218
c) Bedarfsbezogene Hinterbliebenenversorgung als Alternative	219
VI. Versorgung und die allgemeinen Bedürfnisse – die dritte Kollisionsebene	220
E. Das Prinzip der Bundestreue und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums als Homogenitätsklausel	221
I. Bundestreue als Bestandteil der bundesstaatlichen Ordnung	221
II. Die Bundestreue als Kompetenzausübungsschranke	222
1. Das Verbot missbräuchlicher Rechtsausübung	222
a) Missbrauchsverbot bei der Absenkung der Alimentation	224
b) Missbrauchsverbot bei einseitiger Erhöhung der Alimentation	224
aa) Absolute und relative Bezugspunkte	225
bb) Schwellenwerte für zulässige Abweichungen	225
c) Das Missbrauchsverbot und Besoldungsdiskrepanzen innerhalb eines Landes	227
aa) Besserstellung des Landesbeamten	227
bb) Ausgleichsmöglichkeiten nach dem Alimentationsprinzip	228
2. Kooperativer Föderalismus im Besoldungsrecht	229
III. Homogenitätsbegründende Aspekte weiterer hergebrachter Grundsätze	230
F. Zusammenfassung	232
Literaturverzeichnis	236
Sachverzeichnis	246

A. Einleitung

Mit der Föderalismusreform 2006 wurden die Zuständigkeiten für die Besoldung und Versorgung der Beamten auf die Länder übertragen. Die Wahrnehmung der neuen Aufgabe stellt für die Länder eine Chance dar, für eigene Beamte nach eigener Verantwortung und den allgemeinen Lebensverhältnissen entsprechend zu sorgen. Damit ist jedoch auch die Gefahr verbunden, dass einige Länder versuchen werden, die Alimentation so niedrig wie möglich zu halten und dass damit die unterste Grenze der Besoldung und Versorgung tangiert wird. In der Arbeit soll vor allem der Frage nachgegangen werden, wie groß die Spielräume für die Länder sind und wo eine kalkulierbare Grenze für Absenkungen liegt. Hierfür muss das Alimentationsprinzip untersucht werden als wichtigster verfassungsrechtlicher Maßstab für den Besoldungsgesetzgeber. Dabei soll der Grundsatz im aktuellen rechtlichen Kontext ausgelegt werden. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die mit der Föderalismusreform in Art. 33 Abs. 5 GG eingefügte sog. Fortentwicklungsklausel von Bedeutung.

Die aktuelle Zuständigkeitsverteilung für die Alimentation kann auf jahrelange rechtliche Praxis zurückblicken. Sie wurde mit dem Bonner Grundgesetz eingeführt und hat sich in den Nachkriegsjahren nicht bewährt. Deshalb hat der Verfassungsgesetzgeber im Jahre 1970 eine Reform durchgeführt, die zu der Einführung des Art. 74a GG führte. Die Abschaffung dieser Vorschrift wirft in Bezug auf den mangelnden einheitlichen Rahmen mehrere Fragen auf und es wird zu untersuchen sein, ob die Rückübertragung der Kompetenzen auf die Länder sich nunmehr – im Gegensatz zu den Nachkriegsjahren – bewähren wird. Dabei ist insbesondere an die Sicherstellung eines Mindestmaßes an Mobilität der Beamten zwischen den Ländern zu denken, die nur durch ein Minimum an Homogenität der Regelungen gewährleistet werden kann. Die mit diesen Fragen zusammenhängenden, rechtsdogmatischen sowie rein praktischen Erwägungen sollen im Rahmen dieser Arbeit vertieft werden.

Im ersten Teil der Arbeit wird die Entwicklung der Zuständigkeiten aufgezeigt. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Bewertung der neuen Aufteilung der Kompetenzen notwendig. Die Darstellung der Diskussion im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2006 könnte zum besseren Verständnis Neuregelung des Art. 33 Abs. 5 GG – durch die Einführung der sog. Fortentwicklungsklausel – beitragen.

Im zweiten Teil der Arbeit soll das Alimentationsprinzip als wichtigster Maßstab für die Gestaltung der Besoldung und Versorgung analysiert werden. Dabei wird an die zahlreichen aktuellen Entwicklungen in der Rechtsprechung ange-

knüpft. Ziel der Untersuchung ist nicht nur eine neue dogmatische Einordnung der verschiedenen Belange, die im Rahmen des Grundsatzes eine Rolle spielen können, sondern auch die Entwicklung eines praktischen Maßstabs für die Feststellung eines Eingriffs in den Kernbereich der Besoldung und Versorgung. Damit wäre die unterste Grenze für Absenkungen der Alimentation ermittelt. Die hierbei herausgearbeiteten Grundsätze werden dann im Rahmen des dritten Teils der Arbeit auf die Versorgung übertragen.

Schließlich wird im vierten und letzten Teil der Arbeit auf das Bundestreueprinzip eingegangen. Dieses könnte als Homogenitätsklausel für das Besoldungsniveau im Bundesbereich eingesetzt werden. Damit könnte der Grundsatz zumindest kritischen Abweichungen der Alimentation entgegenwirken.

B. Rechtsentwicklung

I. Entwicklung bis 1945

Die ersten Ansätze einer Normierung der Kompetenzen für die Beamtenbesoldung und -versorgung datieren auf die Zeit nach der Reichsverfassung von 1871. Diese Verfassung enthielt noch keinerlei Kompetenzzuweisung für die genannte Materie. Damit waren die Einzelstaaten für die Besoldung ihrer Beamten zuständig.¹ Die Grundgehälter der Beamten, Soldaten und Richter wurden zu dieser Zeit in Haushaltsgesetzen festgesetzt, die für die Öffentlichkeit undurchschaubar waren: die Haushaltspläne unterlagen keiner Veröffentlichungspflicht und die Gehälter wurden nicht nach Kriterien gestuft. Daher blieb auch eine regelmäßige Anpassung der Besoldung an die herrschenden Lebensverhältnisse aus. Ferner wurde nach einer umfangreichen parlamentarischen Beteiligung an dem Prozess der Festsetzung der Höhe der Besoldung gestrebt.² Dieser seitens des Reichs und der preußischen Regierung ausgeübte Druck wurde nicht zuletzt durch die um die Jahrhundertwende ständig anwachsenden Lebenshaltungskosten potenziert. Schließlich wurde durch das Reichsbesoldungsgesetz vom 15. Juli 1909 die erste gesetzliche Legitimationsgrundlage für das moderne Besoldungswesen gelegt. Das Gesetz wies mehrere Merkmale des noch heute geltenden Besoldungssystems auf: es bestimmte die Bemessung des Grundgehalts und verwies auf Besoldungsordnungen, die dem Gesetz beigelegt waren. Ferner beinhaltete es ein System von aufsteigenden Gehältern, die nach dem Dienstalter gestuft waren.³

Die Reichsverfassung von 1919 brachte keine wesentliche Veränderung für die Kompetenzverteilung im Besoldungswesen. Die Vorschrift des Art. 128 Abs. 3 WRV bestimmte lediglich, dass „die Grundlagen des Beamtenverhältnisses ... durch Reichsgesetz zu regeln“ seien. Ferner fand sich im ersten Abschnitt der Verfassung, der das Verhältnis des Reichs und der Länder betraf, die Vorschrift des Art. 10 Nr. 3, der eine Kompetenz des Reichs begründete, im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften. Die damals allgemeine Auffassung ging davon aus, dass diese Regelung die natürliche Zuständigkeit des Reichs, das Recht seiner Beamten zu regeln, lediglich bestätigt hat.⁴ Die Besoldung und Versorgung von Beamten gehörte damals schon ohne Zweifel zu den grundsätzlichen Fragen des Beamtenverhältnisses.

¹ Hattenhauer, S. 287 ff.

² Günther, S. 26 ff.

³ Schinkel/Seifert, in: GKÖD, A 050, Rn. 3.

⁴ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Art. 74a, Rn. 2 m. w. N.