

Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme

Andreas Becker, Alexia Tepke

Das Besoldungsrecht der Beamten hat sich stets zwischen den Polen „Föderalisierung/Zentralisierung“ entwickelt. Die volle Rückverlagerung auf die Länder und den Bund jeweils eigenständig erfolgte mit der „Föderalismusreform I“ ab September 2006. Die Ausübung der vollen Besoldungskompetenz des Bundes und der Länder ab September 2006 umfasste zunächst Einmalzahlungs- und Anpassungsgesetze und bewirkte im Bereich der linearen Anpassungen eine weitgehende Abkoppelung der Beamten von der allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung – verbunden mit deutlichen Besoldungsdifferenzen zwischen den einzelnen Dienstherren. 2010/2011 hat die Dynamik der Veränderungen erheblich zugenommen. Der Bund und der überwiegende Teil der Länder haben mittlerweile eigenständige Besoldungsgesetze erlassen – oder werden dies zeitnah tun. Dabei ist zu bescheinigen, dass es teilweise gelungen ist, besoldungsrechtlich verstreute Materien in einem Gesetz zusammenzufassen, klare Gliederungen und Strukturen zu erarbeiten sowie überflüssigen Ballast aus den Regelungen zu streichen. Auch kann positiv festgestellt werden, dass teilweise eine echte Tabellenstrukturreform vollzogen wurde. Im Übrigen sind Weiterentwicklungen nur in Details vollzogen; echte, neue Ansätze in diesem Rechtsgebieten sind kaum zu verzeichnen.

I. Blick auf die historische Ausgangslage

Unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung hatten die Gliedstaaten die Kompetenz zur Bezahlung ihrer Beamten¹. Als Folge trat der von allen Seiten kritisierte Zustand ein, dass die Länder regelmäßig eine höhere Besoldung zahlten als das Reich. Deswegen versuchte das Reich mit dem Besoldungssperrengesetz von 1920², den Ländern vorzuschreiben, über das Niveau der Besoldung für die Reichsbeamten nicht hinauszugehen. Eine entsprechende Verfassungsänderung erfolgte nicht.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 wurde gegenüber der Weimarer Reichsverfassung föderalistisch ausgestaltet. So erfolgte bei den besoldungsrechtlichen Regelungen eine Kompetenzverlagerung auf die Länder und Gemeinden, denen die Hauptlast der Verwaltung und des Neuaufbaus oblag. Mit der föderalen Struktur des Grundgesetzes besaßen die Länder und der Bund jeweils die Kompetenz zur Regelung der Besoldung und Versorgung ihrer Beamten sowie Richter – und beim Bund Soldaten.

Die unterschiedlichen Startbedingungen sowie die dynamischen Veränderungen der Wiederaufbaujahre führten schnell zu unterschiedlichen Entwicklungen bei den Verwaltungsstrukturen und der Intensität der Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben. Einheitliche Maßstäbe für die Wertigkeit und Bewertung der Ämter sowie von Mindest- bzw. Höchstbeträgen bei der Bemessung der Besoldung gingen dabei nach und nach verloren.

Bereits im Jahr 1954 oblag dem Bundesverfassungsgericht die Überprüfung, ob der Bund durch die Festlegung von Höchstbeträgen bestimmen konnte, dass die Länder über bestimmte bundesrechtliche Besoldungsvorgaben nicht hinausgehen konnten. Dazu führte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 1. Dezember 1954³ aus:

„... bei der Auslegung einer bundesstaatlichen Verfassung (ist) davon auszugehen, dass die Länder grundsätzlich die Freiheit haben, die Rechtsverhältnisse ihrer Beamten und insbesondere deren Besoldung nach eigener Entschliebung zu ordnen. Soweit eine Bundesverfassung diese Freiheit des Landesgesetzgebers beschränkt, sind solche Vorschriften mithin eng auszulegen (...).

Wenn also gemäß Art. 75 Nr. 1 GG Rahmenvorschriften des Bundesgesetzgebers (...) erlassen (werden), so müssen solche Rahmenvorschriften den Ländern genügend Spielraum lassen, um die Beamtenbesoldung ihrer Finanzkraft anzupassen. Die Länder müssen weiter die Möglichkeit haben, die Besoldung ihrer Beamten an die allgemeinen Lebenshaltungskosten im Lande anzuleichen.

Bundesgesetzliche Vorschriften, die für die Besoldung des Landesbeamten Höchstbeträge unter Bezugnahme auf ein lückenloses und verbindliches Besoldungssystem festsetzen, überschreiten die Schranken der Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes gemäß Art. 75 GG.“

Unter Berücksichtigung dieser Feststellungen wurden im Jahr 1957 mit dem Bundesbesoldungsgesetz vom 27. Juli 1957⁴ für die Länder ausfüllungsbedürftige Rahmenvorschriften festgelegt. Die weiter unterschiedlichen Besoldungsentwicklungen verstärkten die Bemühungen, das „Besoldungschaos“ zu überwinden und Maßnahmen zur Überwindung des Zerfalls der Besoldungseinheit bei gleichem Amt und gleichen Funktionen vorzunehmen. Zunehmend setzte sich die Erkenntnis durch, dass faktisch ein Zusammenbruch der Besoldungseinheitlichkeit stattfand und von gleichartigen Maßstäben für den Aufbau und die Bemessung der Besoldung, der Bewertung der Ämter sowie Mindest- und Höchstbeträge nicht mehr gesprochen werden konnte.⁵

Vor diesem Hintergrund zielten der Bund und eine Minderheit der Länder 1963 und 1966 auf eine Verfassungsänderung, die dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Besoldungsrecht übertragen sollte. Dazu erarbeiteten Kommissionen von Bund und Ländern verschiedene Vorschläge zur Vereinheitlichung und Neuregelung u. a. im Bereich Grundgehälter, Ortszuschlag, Kinderzuschlag, Zulagen, Besoldung der Richter, Einstufung der Lehrer und der Polizeivollzugsbeamten sowie für Obergrenzen zur Ausbringung von Beförderungssämtern.

1) Aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet, die weibliche Form ist selbstverständlich stets eingeschlossen.

2) Gesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung vom 21.12.1920, RGBl. S. 2117.

3) BVerfGE 4, V, 115 ff.

4) BGBl. I S. 993 ff.

5) Vgl. Clemens, ZBR 1970, S. 305 ff.; ZBR 1971, S. 137 ff. sowie Keppner, ZBR 1975, S. 171 ff.