

Neuere Entwicklungen in der Beamtenbesoldung seit 2018

Prof. Dr. Gisela Färber und Lutz Rodermond

Der Beitrag untersucht aus ökonomischer Perspektive die jüngeren Entwicklungen im Besoldungsrecht des Bundes und der Länder. Hier sind verschiedene Einflussfaktoren auszumachen, insbesondere die neueren Urteile des Bundesverfassungsgerichts, aber auch ein intensivierter Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte nicht nur mit der Privatwirtschaft, sondern auch der Gebietskörperschaften untereinander. Trotz realer Einkommenserhöhungen bleibt die Mehrzahl der Länder z.T. deutlich hinter der Verdienentwicklung der Privatwirtschaft zurück. Probleme bereitet die Verfassungskonformität der Familienzuschläge insbesondere wegen der weiter steigenden Wohnkosten. Der feststellbare Weg in Zulagen und Nebenleistungen könnte die Einheitlichkeit der Besoldungsordnungen erodieren.

I. Einleitung

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Beamtenbesoldung verursachten 2015 und 2017¹ bei den Dienstherren zunächst – so scheint es – ungläubiges Staunen, weil das Gericht eine verfassungswidrige Unteralimentation festgestellt hatte. Mit den Urteilen legte Karlsruhe allerdings ein dreistufiges Prüfverfahren mit fünf Kriterien auf der ersten Stufe fest, über deren Verletzung ggf. eine nicht mehr verfassungskonforme Besoldung statistisch bestimmt werden kann. Diese Kriterien wurden zuletzt mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 bestätigt, in dem die Richterbesoldung von Berlin für den Zeitraum 2009 – 2015 für verfassungswidrig erklärt wurde². Zeitgleich wurden die Familienzuschläge der Besoldungsordnung von Nordrhein-Westfalen als nicht dem Alimentationsprinzip genügend und damit nicht verfassungskonform eingestuft³.

Die beklagten Sachverhalte bezogen sich auf einen Zeitraum vor 2015. Seither haben sich alle Besoldungsgesetzgeber bemüht, die vorgegebenen Kriterien einzuhalten. Auch hat eine gute konjunkturelle Entwicklung bis zum jüngsten Einbruch im Zuge der COVID19-Krise die Ressourcen generiert, die eine weniger restriktive Besoldungspolitik finanzieren konnten. Gleiches gilt für die Entwicklungen im Tarifbereich, die in den letzten Jahren regelmäßig den Besoldungsanpassungen vorausgegangen waren und – nicht nur in den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts – einen Maßstab für den Beamtenbereich setzten.

Vor diesem Hintergrund ist von Interesse, wie die Besoldungsentwicklungen aus ökonomischer Perspektive – insbesondere auch unter Berücksichtigung der Kriterien des Bundesverfassungsgerichts – zu bewerten sind. Dieser Beitrag setzt deshalb die Untersuchungen von 2018⁴ fort und befasst sich mit den neueren Entwicklungen der Besoldungsordnungen in Bund und Ländern bis zum Juli 2020. Dabei werden nicht nur die letzten Besoldungsanpassungen im Hinblick auf die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts analysiert, sondern eine Reihe von „Nebenleistungen“ aufgeführt, welche die Dienstherren insbesondere auch mit Blick auf eine höhere Attraktivität des öffentlichen Dienstes einführen und die rein monetäre Besoldung ergänzen. Ein kritischer Blick wird schließlich auf die

verschiedenen Abstandsgebote geworfen, die schon in der Vergangenheit größeren Konfliktstoff geliefert hatten.

II. Die Besoldungsanpassungen des Bundes und der Länder seit 2018

Seit 2017 konnten sich alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes über reale Einkommenssteigerungen freuen. Angesichts eines bundesdurchschnittlichen Preisanstiegs von nur 1,4, 1,5 und 0,9% 2017 – 2019 und derzeit von 0,89% bedeuten die Besoldungserhöhungen von 2,0% in 2017, 2,35% in 2018, 3,2% in 2019 und 2020 (vgl. Tab. 1), die aus dem Tarifbereich übertragen wurden, Einkommenssteigerungen von etwa 5% real. Dabei erhielten 2017, 2019 und 2020 die unteren Entgeltgruppen durch den Sockelbetrag relativ gesehen mehr als die oberen. Im Beamtenbereich gab es diesen aber zuletzt 2017, wohl auch als Reaktion auf die Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen als festen Bestandteil des Alimentationsprinzips betont hatten⁵.

Einige Länder wichen von der Übertragung der den Besoldungserhöhungen zeitlich vorauslaufenden Tarifiergebnissen ab: Berlin und Rheinland-Pfalz steigerten die Beamten- und Versorgungsbezüge stärker, um frühere Einschnitte in die Besoldung zum Zwecke der Haushaltssanierung wieder zu kompensieren. Brandenburg holte seinen Nachteil gegenüber z. B. Sachsen durch die besseren Besoldungsanpassungen einigermaßen auf. Hessen, das nicht der Tarifgemeinschaft Deutscher Länder angehört, erhöhte Entgelte und Bezüge 2018 nur um 2,2% – statt 2,35% wie alle anderen. Unterdurchschnittliche Besoldungsanpassungen verzeichneten dann nur noch diejenigen Gebietskörperschaften, in denen von der Besoldungserhöhungen immer noch 0,2 Prozentpunkte in eine Versorgungsrücklage eingezahlt werden (gekennzeichnet mit *). Dies waren 2017 noch Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Thüringen und der Bund, 2020 nur noch der Bund und Mecklenburg-Vorpommern.

Beim Bund summieren sich die Besoldungserhöhungen gegenüber 2016 auf nur 9% nominal und 3,2% real, was insbesondere auf die Abzüge für die Versorgungsrücklage und die extrem geringe Besoldungsanpassung 2020 zurückzuführen ist. Zu beachten wäre wohl auch, dass der Bund die durchschnittlichen Tarifiergebnisse nicht ganz auf die Beamtenschaft übertrug, während er im TVöD, der auch für die Kommunen wirkt, z.T. substantielle

- 1) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 – Rn. 1-196, BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – Rn. 1-170 und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 – Rn. 1-127.
- 2) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 4/18.
- 3) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4.5.2020 – 2 BvL 6/17 u. a.
- 4) Vgl. Färber, ZBR 2018, S. 228 ff.
- 5) Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23.5.2017 – 2 BvR 883/14 –; bereits in den Leitsätzen.