

spielen Zuweisungen aus dem allgemeinen staatlichen Haushalt eine bedeutende Rolle, während die Kreditaufnahme durch diese Sondervermögen regelmäßig untersagt ist. Für die Anlage der angesammelten Mittel werden die herkömmlichen Anlagegrundsätze der Sicherheit, Rentabilität und Liquidität mittlerweile vereinzelt durch ökologische, soziale und Governance-Gesichtspunkte erweitert. Die Verwaltung der Sondervermögen erfolgt in der Regel durch das Finanzministerium unter beratender Mitwirkung eines Beirats, wobei aber auch andere Verwaltungsformen gebräuchlich sind. Die in den Vorsorgevermögen gebundenen Mittel werden bestimmungsgemäß für die

teilweise – seltener für die vollständige – Tragung der Pensionslasten verwendet, wobei regelmäßig nach einigen Jahren ein vollständiger Mittelverzehr eintritt, was zur Auflösung der Sondervermögen führt. Angesichts des Umfangs der in den Sondervermögen gebundenen Mittel ist eine umfangreiche Kontrolle vorgesehen. Insgesamt betrachtet erscheinen die Vorsorgevermögen als ein taugliches Instrument, vorübergehend die steigenden Pensionslasten zu bewältigen. Sie beantworten jedoch nicht die grundsätzliche Frage nach einer dauerhaften auskömmlichen Finanzierung der Pensionen der Beamten.

## Besoldungsgerechtigkeit

Universitätsprofessor Dr. Thorsten Ingo Schmidt

*Beamte sind andere Menschen und Beamtenbesoldung ist etwas anderes als Lohn. Insofern soll dieser Beitrag über Besoldungsgerechtigkeit den Blick weiten auf ein gänzlich anders strukturiertes System finanzieller Versorgung als den privatrechtlichen Lohn, das gleichwohl nicht ohne Seitenblicke und Rückgriffe auf die Entlohnung von Arbeitnehmern auskommt. In dieser Abhandlung werden drei Facetten der Besoldungsgerechtigkeit unterschieden, und zwar eine rechtshistorische (I.), eine rechtsphilosophische (II.) und eine rechtsdogmatische (III.) Komponente. In einer Schlussbetrachtung werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und eingeordnet (IV.).*

### I. Rechtshistorische Dimension

Rechtsgeschichtlich soll der Zeitraum seit der Reichsgründung 1867/1871 betrachtet werden, wobei die Besoldung sowohl der Landesbeamten als auch der Reichs- bzw. Bundesbeamten in den Blick zu nehmen ist. Im Einzelnen werden das Kaiserreich (1.), die Weimarer Republik (2.), der Nationalsozialismus (3.) und die Bundesrepublik (4.) betrachtet.

#### 1. Deutsches Kaiserreich

In der Bismarck'schen Reichsverfassung<sup>1</sup> bestand noch keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Reichs für die Besoldung der Beamten des Reichs und der Länder. Für die Beamten des Reichs wurde eine Gesetzgebungskompetenz des Reichs kraft Natur der Sache angenommen, während es für die Landesbeamten bei den zahlreichen, verschiedenen landesgesetzlichen Regelungen blieb.

Auch auf Reichsebene wurde die Beamtenbesoldung zunächst nur durch das jeweilige bloß verwaltungsintern wirkende, periodisch zu erneuende Haushaltsgesetz gemäß Art. 69 RV geregelt, nicht aber durch ein allgemeines, auch außenwirksames und dauerhaft geltendes Besoldungsgesetz. Ein solches Besoldungsgesetz erging erst 1909<sup>2</sup>, auch dann aber beschränkt auf die Reichsbeamten. Übergreifende Gerechtigkeitserwägungen sind diesem Gesetz zunächst nicht zu entnehmen.

#### 2. Weimarer Republik

Auch zur Zeit der Weimarer Republik<sup>3</sup> äußerte sich die Reichsverfassung noch nicht abschließend zur Verteilung der Gesetz-

gebungskompetenzen im Besoldungswesen zwischen Reich und Ländern. Für die Besoldung der Reichsbeamten wurde weiterhin – wie schon im Kaiserreich – eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache angenommen.<sup>4</sup> Neu war demgegenüber eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Reichs nach Art. 10 Nr. 3 WRV für „das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften“, also insbesondere der Länder und der in die Länder eingegliederten Kommunen.<sup>5</sup> Zudem statuierte Art. 128 Abs. 3 WRV eine Gesetzgebungspflicht, wonach die Grundlagen des Beamtenverhältnisses durch Reichsgesetz zu regeln seien<sup>6</sup>, wozu auch die Besoldung gezählt wurde.

Einfachgesetzlich erging ein Besoldungsgesetz im Jahr 1920<sup>7</sup> für die Reichsbeamten und die Soldaten der Wehrmacht sowie ein weiteres Besoldungsgesetz 1927<sup>8</sup>, ebenfalls beschränkt auf diese Gruppen von Amtswaltern.

Ein Reichsgesetz, welches die Grundlagen der Besoldung auch für die Beamten der Länder und Kommunen regelte, wurde indes nicht erlassen. Allein das Besoldungssperrgesetz von 1920<sup>9</sup> legte fest, dass die Dienstbezüge von Landes- und Kommunalbeamten nicht höher sein durften als diejenigen gleich zu bewertender Reichsbeamter und führte mit diesem Besserstellungsverbot Ansätze eines Quervergleichs ein.

- 1) Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867, BGBl. für den Deutschen Bund 1867 S. 2; nach Beitritt der süddeutschen Staaten erweitert zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, BGBl. für den Deutschen Bund 1871, Nr. 16, S. 63.
- 2) Besoldungsgesetz vom 15. Juli 1909, RGBl. S. 573.
- 3) Zur Regelung des Beamtenrechts in der Weimarer Republik *Battis*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 87, Rn. 5; *ders.*, *BBG*, 6. Aufl. 2022, Einleitung, Rn. 3; *Hattenhauer*, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, 2. Aufl. 1993, S. 319 ff.; *Leppek*, *Beamtenrecht*, 14. Aufl. 2022, Rn. 17.
- 4) S. *Anschütz*, *Kommentar zur Weimarer Reichsverfassung*, 14. Aufl. 1933, Art. 10 WRV, Anm. 5.
- 5) S. zur Reichweite des Art. 10 Nr. 3 WRV *Anschütz* (Fn. 4), Art. 10 WRV, Anm. 5 am Anfang.
- 6) *Anschütz* (Fn. 4), Art. 128 WRV, Anm. 6 „bis in alle Einzelheiten hinein“, i. V. m. Art. 129 WRV, Anm. 3.
- 7) Besoldungsgesetz vom 30. April 1920, RGBl. S. 805.
- 8) Besoldungsgesetz vom 16. Dezember 1927, RGBl. I S. 349.
- 9) Gesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung vom 21. Dezember 1920, RGBl. S. 2117.