

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

<b>A. Einleitung</b> .....	15
<b>B. Rechtsentwicklung</b> .....	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

<b>C. Maßstäbe für die Gestaltung der Besoldung auf Landesebene</b> .....	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 Beam- tentums .....	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 Bezugs- punkt 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 Alimentations-	
prinzips . . . . .	90
d) Zwischenergebnis . . . . .	94
e) Folgerungen für den Kernbereich, insbesondere das Verhältnis zum We-	
sensgehalt der Grundrechte . . . . .	94
VIII. Dogmatische Neuordnung der Elemente des Gestaltungsspielraums des Alimen-	
tationsprinzips . . . . .	95
1. Die bisherige Kategorisierung der funktionsrelevanten Bereiche des Gestal-	
tungsspielraums . . . . .	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 Kinderzuschlagentscheidungen des BVerfG . . . . .	114
i) Zweckgebundenheit als Rechtfertigungsgrund . . . . .	116
j) Grenzen für die komplementäre Beteiligungspflicht – systematischer An-	
satz . . . . .	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 Gleichbe- wertung . . . . .	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 Gestal- tungsspielraums . . . . .	138
aa) Das Sozialstaatsprinzip – Genese des Einflusses . . . . .	139
bb) Offene Flanken des Sozialstaatsprinzips, insbesondere der Familien- zuschlag . . . . .	140
b) Allgemeine Rechtsprinzipien als Einschränkungen der Alimentation . . .	144
aa) Grundsätzliche Möglichkeit einer Einschränkung auf Grundlage all- gemeiner Rechtsprinzipien . . . . .	144
bb) Zur Frage der praktischen Konkordanz . . . . .	145
cc) Reichweite der Rechtfertigungsmöglichkeit durch Verfassungsprinzi- pien . . . . .	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 Be- soldung . . . . .	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) Kombierter 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
<b>D. Grenzen der Absenkung der Versorgung .....</b>	<b>204</b>
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
<b>E. Das Prinzip der Bundestreue und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten­tums als Homogenitätsklausel .....</b>	<b>221</b>
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
<b>F. Zusammenfassung .....</b>	<b>232</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>236</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>246</b>

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> Die Besoldung und Versorgung von Beamten gehörte damals schon ohne Zweifel zu den grundsätzlichen Fragen des Beamtenverhältnisses.

---

<sup>1</sup> Hattenhauer, S. 287 ff.

<sup>2</sup> Günther, S. 26 ff.

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

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