

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 517

**Die Anpassung  
der Beamtenbesoldung  
an die allgemeinen  
wirtschaftlichen und finanziellen  
Verhältnisse**

Von

**Norbert Günther**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**NORBERT GÜNTHER**

**Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen  
wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 517**

# Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse

Von

Dr. Norbert Günther



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Günther, Norbert:**

Die Anpassung der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse / von Norbert Günther. — Berlin:

Duncker und Humblot, 1987.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 517)

ISBN 3-428-06231-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06231-0

## Vorwort

Diese Untersuchung hat der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum im Sommersemester 1986 als Dissertation vorgelegen. Sie geht zurück auf eine Anregung von Herrn Professor Dr. Peter J. Tettinger, der nicht nur das Erstgutachten erstattet, sondern auch den Fortschritt der Arbeit durch zahlreiche wertvolle Hinweise und vor allem durch seine ständige Bereitschaft zur Diskussion wesentlich gefördert hat.

Wichtige Einsichten verdanke ich auch manchen Gesprächen mit Herrn Professor Dr. Wolfgang Loschelder, der die Erstellung des Mitgutachtens übernommen hat. Als wertvolle und geduldige Gesprächspartner haben sich nicht zuletzt Herr Polizeipräsident Walter Pegenau, Gelsenkirchen, sowie Herr Richter am Verwaltungsgericht Jürgen Kaiser erwiesen, denen ich manche Erkenntnis inhaltlicher wie technischer Art verdanke.

Einen ganz besondern Dank schulde ich Herrn Professor Dr. Friedrich E. Schnapp.

Der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. möchte ich an dieser Stelle noch einmal für die mit dem mir gewährten Promotionsstipendium verbundene finanzielle und ideelle Förderung meines Projekts danken.

Freundliche Unterstützung habe ich auch von der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes, vom Deutschen Beamtenbund sowie vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes erfahren, welche mir jeweils in großzügiger und unbürokratischer Weise Forschungsmaterial zur Verfügung gestellt haben.

Herrn Ernst Thamm danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in diese Schriftenreihe, dem Rektor der Ruhr-Universität Bochum für die Auszeichnung mit einem Universitätspreis.

Gelsenkirchen-Buer, im November 1986

*Norbert Günther*

**Meinen Eltern  
und  
Antje**

# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

I. Zur Problemstellung	21
II. Methodischer Ansatz	23

## Erster Teil

### **Die Anpassung der Besoldung an die allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung im geschichtlichen Rückblick**

A. Allgemeine Einkommensentwicklung und Besoldungsgesetzgebung seit 1909	25
I. Die Entwicklung der Besoldung im Deutschen Reich bis 1918	25
1. Die Besoldungsreform von 1909	25
2. Einkommenslage und soziale Stellung der Beamtenschaft nach der Besoldungsreform	28
3. Die Entwicklung der Besoldung im Ersten Weltkrieg	30
II. Besoldungsrecht und Besoldungspolitik in der Weimarer Republik	33
1. Die Besoldungsreform von 1920	33
a) Die Ausgangslage nach der Novemberrevolution von 1918	33
b) Grundzüge des Reichsbesoldungsgesetzes von 1920	34
c) Die Kosten der Reform	38
2. Die Kaufkraft der Beamtengehälter nach 1920	39
a) Das Besoldungssperrgesetz vom 21. Dezember 1920	39
b) Die Beschleunigung der Geldentwertung ab 1921	39
3. Die finanzielle Lage der Beamtenschaft auf dem Höhepunkt der Inflation	41
a) Die Währungskatastrophe vom Sommer 1923	41
b) Die „gleitende Lohn- und Gehaltsskala“	41
c) Dezember 1923: Währungsstabilisierung und „Goldgehälter“	44
d) Die Entwicklung der Beamtenbezüge und Arbeiterlöhne bis Anfang 1925	45

4. Die Besoldungsreform von 1927	46
a) Der Anlaß für die „Reform der Reform von 1920“	46
b) Der Umbau des Besoldungssystems	47
c) Die Finanzierbarkeit der Besoldungserhöhung	49
5. Die Beamtenbesoldung in der Weltwirtschaftskrise	49
a) Die Brüning'schen Notverordnungen	49
b) Gehaltskürzungen und Preisabbau: Die Kaufkraft der Bezüge nach den Notverordnungen	52
6. Die Auseinandersetzung um die Unverletzlichkeit der „wohlerworbenen Rechte der Beamten“	54
a) Der Schutz der Beamtengehälter durch Art. 129 I 3 WRV	54
aa) Die Lehre von der ziffernmäßigen Garantie des Gehaltsanspruches	54
bb) Die Lehre von der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums	56
cc) Die Stellungnahme des Reichsfinanzhofes zur Zulässigkeit der Reichshilfe	57
b) Der Streit um die Gültigkeit der Änderungsvorbehalte in den Besoldungsgesetzen	58
c) Die Anerkennung der Änderungsvorbehalte durch das Reichsgericht	59
7. Resümee der besoldungspolitischen Entwicklung der Jahre 1920 - 32	61
III. Die Beamtenbesoldung während des Dritten Reiches	62
1. Die Außerkraftsetzung des Art. 129 I 3 WRV	62
2. Wirtschaftspolitik und Besoldungsentwicklung	64
IV. Die Besoldungssituation in der Bundesrepublik ab 1948	65
1. Die ersten Nachkriegsjahre bis zur Reform von 1957	65
a) Weitergeltung des RBesG 1927 und die Aufhebung der ersten Gehaltskürzungsverordnung	65
b) Das Bundesbesoldungsgesetz von 1957	65
2. Die Dynamisierung der Besoldungsgesetzgebung ab 1960	67
a) Die Orientierung der Besoldungsgesetzgebung an der Einkommensentwicklung außerhalb des öffentlichen Dienstes	67
b) Die Diskussion über den Besoldungsrückstand	67
3. Die Vereinheitlichung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern ab 1967	68
a) Der Abbau des Besoldungsrückstandes	69
b) Die Übernahme tarifvertraglicher Einkommensverbesserungen durch die Anpassungsgesetzgebung	69

4. Assimilationstendenzen zwischen Beamtenbesoldung und Angestelltenvergütung . . . . .	73
a) Die Vorreiterfunktion der Tarifentwicklung für die Besoldungsgesetzgebung . . . . .	73
b) Angleichung von Tarif- und Besoldungsrecht als Schritt auf dem Weg zum einheitlichen Dienstrecht? . . . . .	74
c) Sparbemühungen nach der Rezession von 1975 . . . . .	76
5. Neue Einkommensformen im Besoldungsrecht . . . . .	77
a) Urlaubsgeld . . . . .	77
b) Weihnachtsgeld und Sonderzuwendung . . . . .	77
6. Sanierung der öffentlichen Haushalte und Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst ab 1981 . . . . .	78
7. Das Scheitern der „Nullrunde 1985“ . . . . .	80
 B. Auswertung des Ersten Teils . . . . .	 82

*Zweiter Teil*

**Rechtliche Vorgaben für die Anpassung  
der Beamtenbesoldung an die allgemeinen wirtschaftlichen  
und finanziellen Verhältnisse**

A. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums und verfassungsrechtliche Grundlage des Beamtenbesoldungsrechts . . .	85
I. Das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums . . . . .	85
1. Der Alimentationsgrundsatz als Element der institutionellen Gewährleistung des Berufsbeamtentums . . . . .	85
2. Die Rechtsnatur der Beamtenbesoldung – Unterhaltsrente oder öffentlich-rechtliches Leistungsentgelt? . . . . .	88
a) Besoldung als Kompensation für den Verlust wirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten . . . . .	88
b) Die Alimentationstheorie . . . . .	89
c) Die Lohntheorie . . . . .	90
3. Die Relativierung der theoretischen Auseinandersetzung durch die Entwicklungskonvergenzen zwischen den verschiedenen Arten der Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit . . . . .	92
a) Angleichungstendenzen zwischen Beamtenstatus und Arbeitsverhältnis . . . . .	92
b) Die entwicklungsgeschichtliche Synthese von Unterhalts- und Gegenleistungsgedanken im Alimentationsgrundsatz . . . . .	95

4. Die Kritik am Alimentationsprinzip . . . . .	97
a) Die Verwechslung von Alimentationsprinzip und Alimentations- theorie . . . . .	97
b) Die Vereinbarkeit des Alimentationsprinzips mit der Gesamt- struktur des Grundgesetzes . . . . .	98
<b>II. Die Angemessenheit des Unterhalts als verfassungsrechtliche Vorgabe für die Ausgestaltung des Besoldungsrechts . . . . .</b>	<b>99</b>
1. Vom standesgemäßen Unterhalt zur amtsangemessenen Besoldung	99
2. „Angemessenheit“ der Gehälter als für den Besoldungsgesetzgeber verbindliche verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive . . . . .	100
a) Die Umsetzung des Angemessenheitsgebots durch die Gesetz- gebung . . . . .	100
b) Angemessenheit als Maßstabsbegriff . . . . .	101
3. Das Angemessenheitsgebot als Begrenzung des besoldungspolitischen Ermessens . . . . .	102
a) „Amts“-angemessene Besoldung und Abstufung der Gehälter . .	102
b) Die Abhängigkeit des Gesamtniveaus der Besoldung vom allge- meinen Lebensstandard und der staatspolitischen Bedeutung des Berufsbeamtentums . . . . .	104
4. Das Verhältnis des Besoldungsniveaus zu dem anderer Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit . . . . .	107
a) Die Richtlinienfunktion der Einkommen in der gewerblichen Wirtschaft . . . . .	107
b) Die Notwendigkeit eigener Bemessungsmaßstäbe im Besoldungs- recht . . . . .	108
c) Beamtenbesoldung und Einkommen der nichtbeamteten Ange- hörigen des öffentlichen Dienstes . . . . .	109
d) Angemessene Besoldung als Garantie eines Mindesteinkommens	110
5. Die Pflicht zur Anpassung der Bezüge als Folge der verfassungsrecht- lichen Gewährleistung eines angemessenen Gesamtniveaus der Be- amtengehälter . . . . .	112
<b>B. Allgemeinwirtschaftliche Rahmenbedingungen und rechtliche Schranken der Besoldungsanpassungsgesetzgebung . . . . .</b>	<b>114</b>
<b>I. Die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Anpassung der Besoldung als     Konsequenz eines sozial verfaßten Alimentationsprinzips – Der An-     spruch der Beamtenschaft auf Teilhabe an der allgemeinen Einkom-     mensentwicklung . . . . .</b>	<b>114</b>
1. Beamtenrechtliche und -politische Notwendigkeit einer Anpassung der Bezüge . . . . .	114
2. Handlungsformen der Besoldungsanpassungsgesetzgebung . . . . .	115
a) Erlaß eines neuen Besoldungsgesetzes . . . . .	115
b) Einführung neuer Gehaltsbestandteile und ihre Grenzen . . . . .	116

c)	Einkommenserhöhungen durch strukturelle Verbesserungen . . .	118
d)	Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetze als Anpassungsmaßnahmen im engeren Sinne . . . . .	119
3.	Das Akzessorietätsverhältnis zwischen Bundesbesoldungsgesetz und Besoldungsanpassungsgesetz . . . . .	119
4.	Die Bedeutung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse für die Anpassungsgesetzgebung . . . . .	120
a)	Statistische Aussagekraft und normative Verbindlichkeit volkswirtschaftlicher Globaldaten . . . . .	120
aa)	Einschlägige Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung . . . . .	120
bb)	Die Tauglichkeit volkswirtschaftlicher Globaldaten als Grundlage einkommenspolitischer Entscheidungen . . . . .	123
cc)	Vergütungstarifvertragsabschlüsse als Richtpunkte für die Besoldungsanpassungsgesetze . . . . .	124
dd)	VGR-Globaldaten und Tarifentwicklung als empirische Grundlagen besoldungspolitischer Entscheidungen . . . . .	125
b)	Die Bedeutung der allgemeinen finanziellen Verhältnisse für die Anpassungsgesetzgebung . . . . .	126
5.	Konjunkturaufschwung und allgemeine Zunahme der Realeinkommen . . . . .	127
a)	Die Pflicht des Gesetzgebers zur regelmäßigen Überprüfung der Besoldungssituation . . . . .	127
b)	Anpassung als Valorisierung oder Dynamisierung der Gehälter? . . . . .	128
6.	Stagnation der allgemeinen Einkommensentwicklung und „Nullrunden“ . . . . .	130
7.	Rückgang des realen Volkseinkommens . . . . .	131
a)	Anpassung durch nominale und reale Kürzung der Gehälter . . . . .	131
b)	Deflation und nominaler Einkommensabbau . . . . .	132
II.	Die „soziale Produktivität“ des öffentlichen Dienstes als verteilungspolitische Legitimation für die Beteiligung der Beamtenschaft am allgemeinen Einkommenszuwachs . . . . .	133
1.	Das Versagen des traditionellen Produktivitätsverständnisses gegenüber der gemeinnützigen Funktion des öffentlichen Dienstes . . . . .	133
2.	Die Erweiterung des Produktivitätsbegriffs . . . . .	134
a)	Die Gewährleistung der staatlichen Infrastruktur als gesamtwirtschaftlicher Beitrag des öffentlichen Sektors . . . . .	134
b)	Die zunehmende Fragwürdigkeit des Leistungslohnes . . . . .	135
III.	Einflüsse der Stabilitätspolitik auf die Besoldungsanpassungsgesetzgebung . . . . .	136
1.	Die Abstimmung von Besoldungs- und allgemeiner staatlicher Lohnpolitik . . . . .	136

a) Begrenzung des Besoldungsaufwandes aus stabilitätspolitischen Gründen . . . . .	136
b) Prinzipielle Zulässigkeit stabilitätsorientierter Besoldungspolitik	137
2. Die besoldungspolitische Problematik von „Stabilitätsofern“ . . . .	138
3. Stabilitätspolitik und Verteilungsgerechtigkeit . . . . .	140
IV. Besoldungsgesetzgebung als Instrument der Konjunktursteuerung? . .	143
1. Besoldungserhöhungen als Induzierung von privater Nachfrage? . .	143
2. Besoldungskürzungen als Mittel „restriktiver“ Konjunkturpolitik? .	144
a) Das Steuerungsmodell von Heer . . . . .	144
b) Einwände gegen eine Instrumentalisierung des Besoldungsaufwandes für wirtschaftspolitische Ziele . . . . .	145
aa) Wirtschaftspolitische Effizienz und sozialpolitische Akzeptanz	145
bb) Zweckentfremdung der Beamtengehälter zur „konjunkturpolitischen Manövriermasse“ . . . . .	146
cc) Gefahr einer „besoldungspolitischen Zwickmühle“ . . . . .	147
3. Der akzessorische Charakter der Besoldungsanpassungsgesetzgebung gegenüber der allgemeinen Einkommensentwicklung . . . . .	149
a) Anpassung und retrospektive Orientierung des Gesetzgebers . .	149
b) Die Rolle des öffentlichen Dienstes bei der Verwirklichung gesellschafts- und einkommenspolitischer Reformen . . . . .	150
c) Begrenzte Zulässigkeit „antezipierender“ Besoldungsanpassungsgesetze . . . . .	151
V. Besoldungsanpassungsgesetzgebung und Arbeitsmarktentwicklung . . .	151
1. Der Arbeitsmarkt als Indikator der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung . . . . .	151
2. Zurückhaltende Besoldungsanpassungspolitik als Ausgleich für ein fehlendes Beschäftigungsrisiko? . . . . .	153
a) Arbeitsplatzsicherheit außerhalb des Beamtenverhältnisses . . . .	153
b) Lebenslänglichkeit des Dienstverhältnisses als soziale Privilegierung des Beamten? . . . . .	154
3. Einbeziehung der Beamten in die Arbeitslosenversicherung als zulässiger Beitrag zur Arbeitsmarktförderung? . . . . .	160
a) Umverteilung von Defiziten zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und anderen öffentlichen Haushalten . . . . .	160
b) „Gruppenhomogenität“ als Eingliederungsvoraussetzung . . . . .	160
4. Einbeziehung der Beamten in die Arbeitslosenversicherung ohne Leistungsberechtigung . . . . .	163
VI. „Arbeitsmarktsteuerung“ für Beamte – finanzverfassungsrechtliche Klassifizierung und beamtenrechtliche Problematik . . . . .	164
1. Arbeitsmarktsteuerung als nicht-fiskalische Sonderabgabe . . . . .	164

2. Arbeitsmarkt- und Förderungsabgabe als „Förderungsabgabe“?	165
a) Materielle Voraussetzungen	165
b) Fehlende „Gruppennützigkeit“ jeglicher Arbeitsmarkt- und Förderungsabgabe	166
3. Arbeitsmarkt- und Ausgleichsabgabe als „Ausgleichsabgabe“?	167
4. Arbeitsmarkt- und Alimentationsgrundsatz	169
a) Schmälerung des Netto-Einkommens	169
b) Arbeitsmarkt- und Förderungsabgabe als mit dem Sonderstatus des Beamten vereinbare Sonderbelastung?	170
<b>VII. Die Anpassung der Besoldung bei Deckungslücken der öffentlichen Haushalte</b>	<b>171</b>
1. Der Einfluß des finanziellen Leistungsvermögens des Dienstherrn auf Bemessung und Anpassung der Gehälter	171
a) Kürzung der Bezüge aus fiskalischen Motiven	171
b) Die Bedeutung der Finanzlage des Dienstherrn für die Angemessenheit der Beamteneinkommen	173
aa) Der Stellenwert des Besoldungsaufwandes im Rahmen der staatlichen Ausgaben – keine „Ausgabenpriorität“ für Beamtengehälter	174
bb) Das Verbot des Einsatzes der Besoldung als „finanzpolitische Manövriermasse“	179
c) Die besoldungspolitische Widersprüchlichkeit fiskalisch motivierter Kürzungen	180
2. Die Verantwortung und Treuepflicht des Beamten	182
a) Die politische Verantwortlichkeit für Deckungslücken in den Etats	182
b) Beamtenrechtliche Treuepflicht und finanzpolitische Maßnahmen des Gesetzgebers	183
aa) Verfassungsrechtliche Treuepflicht als inhaltlich unbestimmte Generalklausel	184
bb) Die Treuepflicht als Richtschnur für das individuelle Verhalten des Beamten	185
cc) „Fiskalpolitische“ Treuepflicht – überflüssige Konstruktion und Ansatz zur Aushöhlung der Kernbestandsgarantie	186
c) Sanierung der öffentlichen Haushalte und Sozialstaatsgrundsatz	188
3. Unterschreitung des angemessenen Unterhalts in einer Staatskrise?	190
<b>VIII. Die Zulässigkeit von Fest-, Sockel- und Mindestbeträgen bei linearen Anpassungsmaßnahmen – zur Problematik einer „Kappung“ von linearen Besoldungserhöhungen</b>	<b>192</b>
1. Die einkommenspolitische und besoldungsrechtliche Fragwürdigkeit einheitlicher Anpassungsbeträge	192
a) Nivellierende Besoldungsanpassungsgesetzgebung und der Verfassungsgrundsatz amtsangemessener Besoldung	192

b)	Die weiten Schranken des besoldungsrechtlichen Differenzierungsgebotes	194
c)	Die derogierende Wirkung des Anpassungsgesetzes	196
d)	Willkürverbot und „Systemgerechtigkeit“ bei der Anpassung der Gehälter	199
aa)	Systemgerechtigkeit als Topos zur Konkretisierung des Gleichheitssatzes	199
bb)	Die Gültigkeit des „Engelschen/Schwabeschen Gesetzes“ für die Besoldungspolitik	200
cc)	Systemgerechtigkeit als hermeneutisches Postulat	201
e)	Die begrenzte Zulässigkeit von Festbeträgen in förmlichen Anpassungsgesetzen	203
2.	Zur „Kappung“ linearer Besoldungserhöhungen	204
a)	Begrenzung linearer Anpassungen auf Höchstbeträge als Verstoß gegen den Leistungsgrundsatz?	204
b)	Kappung und „Wirkungsallgemeinheit“ von Besoldungsanpassungsmaßnahmen im Sinne von § 14 BBesG	206
3.	Lineare Besoldungserhöhungen und Zulagen	207
IX.	Gesetzesvorbehalt im Besoldungsrecht und Vergütungstarifverhandlungen	208
1.	Unzulässigkeit tarifvertraglicher Regelung der Beamtenbezüge	208
2.	Übernahme von Vergütungstarifverhandlungsergebnissen durch den Besoldungsgesetzgeber – zulässige Ausübung des Anpassungsermessens oder indirekte tarifvertragliche Regelung?	209
a)	Die sachliche Legitimation des Gesetzesvorbehalts	209
b)	Sachgründe für eine einheitliche Einkommenspolitik im öffentlichen Dienst	211
c)	Die beamtenpolitische Problematik einer einheitlichen Einkommenspolitik	212
d)	Chancen für eine Verselbständigung der Besoldungs- gegenüber der Tarifpolitik	213
X.	Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz gegenüber unzureichender Anpassungsgesetzgebung	215
1.	Das grundrechtsähnliche Individualrecht auf den angemessenen Unterhalt als Gegenstand der Verfassungsbeschwerde	215
2.	Die Effektivität der Verfassungsbeschwerde gegenüber einer „Abkopplung“ der Beamtengehälter von der allgemeinen Einkommensentwicklung	217
a)	Inhaltliche Unbestimmtheit des Individualrechts aus Art. 33 V GG	217
b)	Die Prüfungsmaßstäbe des Bundesverfassungsgerichts bei Besoldungsgesetzen	219

3. Rechtspolitische Defizite der „Evidenztheorie“ . . . . .	220
4. „Positive“ Angemessenheitskontrolle der Anpassungsgesetzgebung als Voraussetzung für einen effektiveren Rechtsschutz? . . . . .	222
a) Friktionen mit der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers . .	222
b) Die Tarifpolitik als Garantien einer parallelen Entwicklung der Be- amtenbesoldung und der Einkommen außerhalb des öffentlichen Dienstes . . . . .	223
C. Auswertung des Zweiten Teils – Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen .	226

## **Abkürzungsverzeichnis**

a. A.	= anderer Auffassung
abl.	= ablehnend
a. E.	= am Ende
a. F.	= alter Fassung
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert nach Band und Seite)
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
bad.-württ.	= baden-württembergisch
BayBZ	= Bayerische Beamtenzeitung
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
Bay VerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBesErhG	= Bundesbesoldungserhöhungsgesetz
BBesG	= Bundesbesoldungsgesetz
BBesVANpG	= Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz
BBG	= Bundesbeamtengesetz
Bd.	= Band
BDO	= Bundesdisziplinarordnung
bearb.	= bearbeitet
BesVNG	= Besoldungs- und -versorgungsneuregelungsgesetz
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Bundesgerichtshof in Zivilsachen
BJB	= Beamtenjahrbuch
BK	= Bonner Kommentar
BKGG	= Bundeskindergeldgesetz
BR-Drucks.	= Bundesratsdrucksache
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVerfGE	= Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	= Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	= beziehungsweise

DBB	= Deutscher Beamtenbund
DDB	= Der Deutsche Beamte
dens.	= denselben
ders.	= derselbe
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	= das heißt
dies.	= dieselben
DJT	= Deutscher Juristentag
DJZ	= Deutsche Juristenzeitung
DöD	= Der öffentliche Dienst
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	= Deutsche Richterzeitung
DS	= Drucksache
DStBl	= Deutsches Steuerblatt
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	= Deutsche Verwaltungspraxis
f.; ff.	= folgende
FinArch	= Finanzarchiv
FinWiss	= Finanzwissenschaft
FN	= Fußnote
FS	= Festschrift
G 131	= Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen
GG	= Grundgesetz
ggf.	= gegebenenfalls
GKöD	= Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht
GRe	= Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, hrsg. v. Bettermann / Nipperdey / Scheuner (zitiert nach Band, Halbband und Seite)
HB	= Handbuch
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdV	= Handwörterbuch der Volkswirtschaft
HdWW	= Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
h. M.	= herrschende Meinung
Hrsg.	= Herausgeber
HWB	= Handwörterbuch
i. d. F.	= in der Fassung
i. d. S.	= in diesem Sinne
i. E.	= im Ergebnis
i. H. v.	= in Höhe von

i. S. v.	= im Sinne von
i. V. m.	= in Verbindung mit
JB der Bodenreform	= Jahrbuch der Bodenreform
Jg.	= Jahrgang
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
KommWiss	= Kommunalwissenschaften
Leg. Periode	= Legislaturperiode
MDHS	= Maunz / Dürig / Herzog / Scholz
m. E.	= meines Erachtens
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NDBZ	= Neue Deutsche Beamtenzeitung
NF	= Neue Folge
Nr.	= Nummer
o. a.	= oben angeführt
öD	= öffentlicher Dienst
o. V.	= ohne Verfasserangabe
PostArch	= Postarchiv
pr. JB	= Preußisches Jahrbuch
RBB1	= Reichsbesoldungsblatt
RBesG	= Reichsbesoldungsgesetz
RFHE	= Entscheidung des Reichsfinanzhofs
RFM-Denkschrift	= Denkschrift des Reichsministers der Finanzen über die Entwicklung der Besoldung der Reichsbeamten von 1997 bis Dezember 1924
RGB1	= Reichsgesetzblatt
RGZ	= Reichsgericht in Zivilsachen
RiA	= Recht im Amt
RuPrVwBl	= Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
RVO	= Reichsversicherungsordnung
RWI-Mitt.	= Mitteilungen des rheinisch-westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung
Schmoller's JB	= Schmoller's Jahrbuch
SGB-AT	= Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil
s. o.	= siehe oben
Sp.	= Spalte
StaWiss	= Staatswissenschaften
Stenogr. Ber.	= Stenographische Berichte

SVR	= Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
VerfR	= Verfassungsrecht
VerwArch	= Verwaltungsarchiv (zitiert nach Band und Seite)
VerwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VGR	= Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
v. H.	= von Hundert
Vhdl.	= Verhandlungen
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WiGBI	= Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
WWI/WSI-Mitt.	= Mitteilungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes
ZAkDR	= Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
z. B.	= zum Beispiel
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZRBhB	= Zeitschrift des Reichsbundes der höheren Beamten
z. T.	= zum Teil
zust.	= zustimmend



# Einleitung

## I. Zur Problemstellung

Die gesamtwirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland ist noch immer von der schweren wirtschaftlichen Rezession der siebziger Jahre gekennzeichnet. Diese hat an langfristigen Folgen nicht nur eine strukturelle Arbeitslosigkeit auf anhaltend hohem Niveau, sondern auch eine besorgniserregende Verschuldung der öffentlichen Haushalte hinterlassen. Die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung und die Sanierung der Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden gelten deshalb als vordringliche politische Aufgaben. Deren crux liegt aber darin, daß eine eminent wichtige sozialpolitische Aufgabe wie die Förderung des Arbeitsmarktes erhebliche finanzielle Mittel in Anspruch nimmt und deshalb mit dem langfristig ebenso wichtigen Ziel, die Staatsquote zu reduzieren, zwangsläufig in Widerspruch gerät. Als kompromißfähiger Ausweg aus diesem Dilemma kann für die Finanzpolitik deshalb nur die Verminderung anderer öffentlicher Ausgaben in Frage kommen.

Als Ansatzpunkt für die gebotenen Sparmaßnahmen stehen seit geraumer Zeit die Personalausgaben der öffentlichen Hand im Mittelpunkt der Diskussion. Kern der Auseinandersetzungen ist dabei die jährliche allgemeine Anpassung der von den im öffentlichen Dienst Beschäftigten bezogenen Gehälter, Vergütungen und Löhne, der über den öffentlichen Sektor hinaus eine Schlüsselrolle für die allgemeine Lohn- und Einkommenspolitik zugeschrieben wird. Die Durchsetzung von Sparmaßnahmen in diesem Bereich stößt jedoch auf unüberwindbar scheinende politische Barrieren: so wenden sich die betroffenen Beamten, Angestellten und Arbeiter gegen die Auferlegung angeblicher „Sonderopfer“ gegenüber den abhängig Beschäftigten in der privaten Wirtschaft und bestehen auf einer Beteiligung an der allgemeinen Einkommensentwicklung. Als zusätzliches Hindernis erweist sich die Tarifmacht der Gewerkschaften, welche die statusrechtliche Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, d. h. die traditionelle Unterteilung der Bediensteten in Beamte auf der einen sowie Angestellte und Arbeiter auf der anderen Seite, seit mehr als zehn Jahren zumindest in einkommenspolitischen Fragen praktisch außer Kraft gesetzt zu haben scheint. Da sich die gegenwärtig ca. 4,5 Millionen öffentlichen Bediensteten in 1,8 Millionen Beamte, 1,6 Millionen Angestellte und 1,1 Millionen Arbeiter aufteilen, sind dem Zugriff des Gesetzgebers auf die Einkommen der im Staatsdienst befindlichen Personen bereits dadurch rechtliche Grenzen gezogen, daß die Einkommen der Mehr-

zahl der Beschäftigten nicht der gesetzlichen Regelungsbefugnis des Parlaments, sondern den Mechanismen des Tarifrechts unterliegen. Einsparungen können gegenüber den nichtbeamteten Bediensteten deshalb nur im Rahmen von Tarifbeschlüssen durchgesetzt werden. Da sowohl die öffentlichen Arbeitgeber als auch die Gewerkschaften seit Ende der sechziger Jahre im Hinblick auf eine sozialpolitische Gleichbehandlung aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes die jeweils eigene Tarif- und Besoldungspolitik weitgehend aufeinander abgestimmt haben, erweist sich der Umfang, in dem die öffentlichen Arbeitgeber ihre Sparabsichten in die Tarifabschlüsse einbringen können, als präjudiziell für den Handlungsspielraum der Besoldungsanpassungsgesetzgebung.

Die politische Auseinandersetzung um die Einbeziehung gerade des Besoldungsaufwandes in Sanierungs- und Sparkonzepte wird vor allem seitens der Beamtenverbände nicht nur mit einkommens- und sonstigen sozialpolitischen, sondern unter Hinweis auf die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums durch Art. 33 V GG auch mit juristischen Argumenten geführt. Dieser Befund provoziert die Frage, welche Grenzen das Grundgesetz und das einfachgesetzliche Beamtenrecht über die tagespolitische Auseinandersetzung hinaus dem besoldungspolitischen Ermessen des Gesetzgebers im allgemeinen und bei der Anpassung der Beamtenbesoldung an die sich wandelnden wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen im besonderen ziehen. Lohnenswert erscheint dabei insbesondere die Untersuchung der Frage, welche rechtlichen Vorgaben für das Verhältnis der Beamtenbesoldung zur allgemeinen Einkommenslage existieren; von Belang ist ferner der Einfluß der finanziellen Leistungskraft des Dienstherrn auf die Höhe der zu zahlenden Besoldung. Außerdem ist zu klären, ob die allgemeine Treuepflicht des Beamten diesen zu einem gesteigerten Maß an Rücksichtnahme auf die finanzielle Leistungskraft des Dienstherrn verpflichtet und inwieweit sie als juristische Legitimation für finanzielle „Sonderopfer“ der Beamtenschaft in Betracht kommt. Die Bedeutung des Arbeitsmarkts für die Anpassung der Besoldung wird insbesondere unter dem Aspekt beleuchtet, ob und in welcher Form die Beamtenschaft bei Beschäftigungskrisen finanziell zur Förderung des Arbeitsmarkts herangezogen werden darf.

Einen zweiten thematischen Schwerpunkt der Untersuchung bilden jene rechtlichen Probleme, welche die seit anderthalb Jahrzehnten praktizierte Übernahme der Ergebnisse der für die Angestellten des öffentlichen Dienstes abgeschlossenen Vergütungstarifverträge durch die Besoldungsanpassungsgesetzgebung aufwirft. Dadurch, daß derartige Vereinbarungen neben einer linearen Verbesserung aller Vergütungsgruppen mitunter auch Festbeträge zugunsten der unteren Einkommensgruppen enthalten, sind auch innerhalb des Besoldungsgefüges Nivellierungstendenzen ausgelöst worden, die die Vereinbarkeit einer solchen Anpassungsgesetzgebung mit dem Grundsatz leistungsadäquater Besoldung zumindest fraglich erscheinen lassen.

## II. Methodischer Ansatz

Verfassungsrechtliche Grundlage der dogmatischen Erörterung ist deshalb der Alimentationsgrundsatz, der zu den nach Art. 33 V GG bei der Regelung des Beamtenrechts vom Gesetzgeber zu berücksichtigenden „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ zählt und den Beamten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „angemessenen“, d. h. auch der Bedeutung des Amtes und der damit verbundenen Verantwortung entsprechenden Lebensunterhalt garantiert.

Neben einer Stellungnahme zur heutigen Relevanz der jahrzehntelangen Auseinandersetzung um die Rechtsnatur der Beamtenbesoldung, die unter den Schlagworten „Alimentationstheorie“ bzw. „Lohntheorie“ geführt wurde, ist es ein vorrangiges Ziel der Untersuchung, diejenige Sichtung und Würdigung der für die Angemessenheit der Besoldung maßgeblichen Wertungsfaktoren vorzunehmen, deren Fehlen Thiele<sup>1</sup> vor einiger Zeit mit Recht beklagt hat. Dazu wurde nicht nur die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ausgewertet, sondern auch auf einschlägiges wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Schrifttum<sup>2</sup> zurückgegriffen, um auch den Einfluß der Arbeitsmarktlage und des Einkommensniveaus außerhalb des öffentlichen Dienstes auf das Niveau der Beamtenbesoldung aufzuzeigen. Zur Beantwortung der sich im Zusammenhang mit dem Alimentationsprinzip stellenden Grundsatzfragen sowie der vorstehend skizzierten aktuellen besoldungspolitischen Einzelfragen, bei deren Behandlung verfassungsrechtliche Argumente auf der einen und rechts- wie auch beamtenpolitische Aspekte auf der anderen Seite oftmals nicht scharf von einander zu trennen sind, erschien des weiteren eine geraffte entwicklungsgeschichtliche Analyse des Alimentationsgrundsatzes angebracht. Die Interpretation eines jeden „hergebrachten“ Grundsatzes kann sinnvollerweise nur unter besonderer Berücksichtigung seiner Entstehungsgeschichte betrieben werden.

Deshalb wurde die Arbeit in zwei Teile gegliedert, wobei der eigentlichen dogmatischen Untersuchung ein historischer Teil vorausgeht. Dieser befaßt sich mit der Besoldungspolitik seit der Jahrhundertwende. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt dabei auf den Wechselwirkungen, die zwischen der Beamtenbesoldung auf der einen und der Dynamik der allgemeinen wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Rahmenbedingungen auf der anderen Seite bestehen.

---

<sup>1</sup> Vgl. *W. Thiele*, Zur Problematik der sogenannten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, DÖV 1981, S. 773 (778).

<sup>2</sup> Zur Bedeutung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse für die Norminterpretation vgl. die Untersuchung von *Tettinger*, Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 142ff. (151f.).