

nur eine verzerrte Auskunft, da darauf bereits die strukturellen Anreize des neuen Dualismus und vorab abgelaufene Kompromissbildungsprozesse gewirkt haben. Zudem variiert die Zahl und ideologische Heterogenität der Parteien im Untersuchungszeitraum, die für eine einstimmige Entscheidung notwendig sind (Linke und FDP sind nicht durchgängig im Bundestag vertreten). Interessant ist, dass die Zustimmungquote im Bereich der strittigen Gesetze überdurchschnittlich gesunken ist. Waren vor der Föderalismusreform mehr als die Hälfte der nicht einstimmig verabschiedeten Gesetze zustimmungspflichtig, sind es nun noch 37,1 Prozent.

Schließlich soll ein Blick auf die Entwicklung der Zustimmungquote in ausgewählten Politikbereichen geworfen werden. Dazu nutzt die Untersuchung die Klassifikation von Sachgruppen, welches die Bundestagsverwaltung den einzelnen Gesetzen zuordnet. Diese Systematik richtet sich nach dem für in einem Gesetzgebungsverfahren federführenden Ministerium (bzw. des korrespondierenden Bundestagsausschusses). Da sich der Zuschnitt einzelner Bundesministerien im Untersuchungszeitraum geändert hat und Gesetze oftmals mehrere Bereiche betreffen, ist die Klassifikation nicht immer ganz trennscharf. Sie bietet aber gute Näherungswerte und eine präzisere Unterscheidung wäre nur mit einer aufwändigen Inhaltsanalyse aller Gesetze möglich. Auf Basis dieser Klassifikation wurden Gesetze identifiziert, die Arbeit und Soziales (313 Gesetze) Finanzen (898 Gesetze), Bildung (177), Umwelt (322 Gesetze) und Internationales (588 Gesetze) tangieren. Eine Unterscheidung zwischen wichtigen und strittigen Gesetzen wird dabei nicht weiter vorgenommen.

Im wichtigen Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik lässt sich eine signifikante Reduktion der Zustimmungquote beobachten. Hier wirkte sich insbesondere die veränderte Fassung des Art. 84 Abs.1 GG aus. Auf die Finanzgesetzgebung (zum Beispiel Steuergesetze) wurden von vornherein keine Reformeffekte erwartet, da die hier einschlägigen Zustimmungstatbestände (insbesondere Art. 105 Abs. 3 GG) nicht verändert wurden. Tatsächlich lässt sich in diesem Bereich sogar eine leichte Zunahme der Zustimmungquote beobachten. Auch im Bildungsbereich macht sich die Entschärfung von Art. 84 Abs. 1 bemerkbar, nach der Reform unterliegen nur ein Viertel der Gesetze dem Zustimmungsvorbehalt. Ähnliches lässt sich für die Umweltpolitik konstatieren.

Interessant ist der Bereich Internationales. Hierunter sind Ratifikationsgesetze internationaler Abkommen und die Transposition Europäischen Rechts gefasst. Vertragsgesetze wurden von der Bundesregierung vor der Föderalismusreform häufig mit abweichungsfesten Regelungen zum Verwaltungsverfahren versehen, was nach Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmungsbedürftigkeit auslöste. Tatsächlich scheint der Bundesgesetzgeber nach der Föderalismusreform häufiger auf abweichungsfeste Regelungen zu verzichten. Löste vor der Reform Art. 84 Abs. 1 GG bei 30 Prozent der Vertragsgesetze die Zustimmungserfordernis aus, sind es nach der Föderalismusreform nur noch zehn Prozent.

#### 4 Schlussbetrachtung

Der vorliegende Artikel zeigt, dass die Föderalismusreform I zu einer nennenswerten Reduktion der Zustimmungquote in der Bundesgesetzgebung geführt hat. Insbesondere die „Entschärfung“ von Art. 84 Abs. 1 GG hat dazu beigetragen. Seit der Föderalismusreform verzichtet der Bund in vielen Fällen darauf, bindende Vorschriften zur administrativen Gesetzesimplementation zu erlassen und hält so seine Gesetze im Tausch gegen ein mögliches Abweichungsrecht der Länder weitgehend zustimmungsfrei.

Allerdings unterliegt auch nach der Föderalismusreform rund ein Drittel aller Bundesgesetze dem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates. In einigen wichtigen Bereichen, zum Beispiel der Steuergesetzgebung, liegt dieser Anteil sogar bei der Hälfte. Gleichzeitig sind die Regierungsparteien auf Bundesebene weit davon entfernt, eine absolute Mehrheit im Bundesrat zu kontrollieren. Angesichts der gewachsenen Fragmentierung des Parteiensystems und der damit verbundenen Diversifizierung der Koalitionsformate in den Ländern dürfte dies auf absehbare Sicht eine zentrale Bedingung des Regierens bleiben. Die Entwicklung der Zustimmungquote und einzelner -tatbestände sowie die Beschränkung des Bundesgesetzgebers durch den Bundesrat bleibt also weiterhin ein relevantes Thema der Föderalismusforschung und entsprechender Reformdiskussionen.<sup>61</sup>

---

61 Zum Beispiel *Best, Volker* 2018: Bundesratsreform und gemischte Länderkoalitionen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 28, H. 1, S. 31–48.

## Der öffentliche Dienst nach der Föderalismusreform

Gisela Färber

### 1 Einleitung

Der öffentliche Dienst in Deutschland ist weder homogen noch unitarisch. In Wirklichkeit gibt es so viele öffentliche Dienste, wie es Gebietskörperschaften gibt, zuzüglich verschiedener öffentlicher Einrichtungen und der regionalen und nationalen Rentenversicherungsträger, deren Personal ebenfalls noch dem öffentlichen Dienst zugerechnet wird. Auch von der Tätigkeitsstruktur her ist der öffentliche Dienst extrem divers: Er umfasst Feuerwehrleute, Lehrer\*innen, klassische Verwaltungsbeamt\*innen, den Gesundheitsdienst, die Beschäftigten der Polizei und der Bundeswehr und viele mehr. Schließlich gibt es zwei Statusgruppen: die Beamt\*innen und Soldat\*innen einerseits und die Tarifbeschäftigten andererseits; für erstere gilt das Beamtenrecht, für letztere das Arbeitsrecht mit spezifischen Regeln für den öffentlichen Dienst sowie die Sozialversicherungspflicht.

Bei aller Heterogenität gibt es eine Reihe von strukturgebenden gemeinsamen Regelwerken, die auch die Autonomie der verschiedenen Arbeitgeber\*innen und Dienstthern beschränken. Historisch ist das aus Preußen stammende Berufsbeamtentum mit seinen hergebrachten Grundsätzen ein Bereich, in dem die Beschäftigten seit dem 18. Jahrhundert mit ihrer gesamten Tätigkeit nicht ihrem Dienstherrn, sondern dem Gemeinwohl verpflichtet sind, dafür aber auch besonderen in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Schutz genießen.<sup>1</sup> Im Zuge der wachsenden Leistungsverwaltung wuchs die zweite Statusgruppe der Tarifbeschäftigten, die vor allem auch im nichthoheitlichen Bereich eingesetzt werden.

Das Grundgesetz hatte 1949 dem Bund in Art. 75 mit der Rahmengesetzgebungskompetenz eine Regelungsmöglichkeit eingeräumt:

„Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften zu erlassen über: 1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen [...].“<sup>2</sup>

Danach durfte der Bund Rahmenvorschriften vorgeben, aber keine Einzelvorschriften bestimmen. Die Ausfüllung des Rahmens war den Ländern vorbehalten. Im Laufe der Jahre setzten sich allerdings mehr und mehr einheitliche Regelungen für den öffentlichen Dienst und auch zwischen den Statusgruppen durch. 1971 wurden Besoldungsordnungen

1 Vgl. Wagner, Fritjof/Leppek, Sabine 2009: Beamtenrecht, 10. Auflage, Heidelberg, S. 13 ff.

2 Art. 75 GG i.d.F. vom 24.05.1949. Die Voraussetzungen des Art. 72 GG wurden damals dort in Abs. 2 gefasst: „Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil 1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder 2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder 3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

und die Tarifverträge für – damals noch – Angestellte und Arbeiter\*innen sowie die vorher unterschiedlichen Ortszuschläge jeweils bundesweit vereinheitlicht.<sup>3</sup>

Nachdem schon in den 1990er Jahren Vorschläge zur Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz diskutiert worden waren, wurde dies mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 beschlossen. Für den öffentlichen Dienst wurde zudem die Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung entschieden. Zuvor schon waren nach der deutschen Vereinigung die Einheitlichkeit der Besoldung aufgegeben und – entsprechend dem damaligen Einkommens- und Preisgefälle – reduzierte Beamtenbezüge sowie niedrigere Tarifentgelte für das Gebiet Ost eingeführt worden.

Die Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung in der Föderalismusreform hat diesen Prozess beschleunigt, wobei es auch große Unterschiede bei Größe und Struktur der öffentlichen Dienste in horizontaler und vertikaler Hinsicht gibt, die sowohl von den jeweiligen politischen Prioritäten als auch von den Unterschieden der Finanzkraft abhängen.

Zudem hat sich seit 2006 auch die Arbeitsmarktlage geändert: Ein Überhang an qualifizierten Arbeitskräften ist nicht zuletzt auch als Folge des demografischen Wandels und der guten Wirtschaftsentwicklung in einen Fachkräftemangel umgeschlagen, der erstmals seit langem auch der öffentlichen Hand Probleme bei der Personalrekrutierung beschert hat. Auch diese Entwicklungen beeinflussen die Personalwirtschaft der öffentlichen Haushalte und die diesbezüglichen intergouvernementalen Beziehungen.

Der vorliegende Beitrag wird zunächst die rechtlichen und personalwirtschaftlichen Veränderungen im öffentlichen Dienst in interföderaler Perspektive nachzeichnen, die zunächst auf Dezentralisierung gerichtet waren. Im dritten Abschnitt erfolgt die Aufarbeitung der „Gegenbewegung“, die vor gut fünf Jahren einsetzte, nachdem das Bundesverfassungsgericht für den Beamtenbereich Grenzen autonomer Gestaltung insbesondere der Beamtenbesoldung aufgezeigt, aber auch die gute wirtschaftliche Entwicklung den interföderalen Wettbewerb um qualifiziertes Personal intensiviert hatte.

## 2 Entwicklungen im öffentlichen Dienst nach der Föderalismusreform

Die erste Föderalismusreform im Jahr 2006 sollte unter anderem mehr Wettbewerb unter den Bundesländern generieren und hierzu den Ländern mehr Kompetenzen gewähren. Auch im Beamtenrecht wurden hierzu Dezentralisierungserfordernisse gesehen. Der Bund sollte nur noch die grundlegenden Rechte und Pflichten für alle Beamt\*innen von Bund, Ländern und Gemeinden, die der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zugeschlagen wurden, regeln. Der Bund erließ hierzu 2007 das Beamtenstatusgesetz, in dem die Statusrechte und -pflichten auch der beamteten Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts geregelt werden. Ziel dieser Gesetzgebung war es, die „beamtenrechtlichen Grundstrukturen zur

3 Vgl. Schäller, Steven 2016: Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat – Ideengeschichtliche Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Wiesbaden, S. 245.

Gewährleistung der erforderlichen Einheitlichkeit des Dienstrechts insbesondere zur Sicherstellung von Mobilität der Beamtinnen und Beamten bei Dienstherrwechsel“<sup>4</sup> festzulegen. Entsprechend wurden insbesondere die Bedingungen für Ein- und Austritt in ein Beamtenverhältnis sowie die Regeln für einen Dienstherrwechsel geklärt. Das Laufbahnrecht, Besoldung und Versorgung waren explizit ausgenommen. In diesen Bereichen nahmen die Länder ihre neuen Gestaltungsrechte dann auch zügig wahr.

Indirekt wurde der öffentliche Dienst außerdem durch eine Vorschrift aus der Föderalismusreform II betroffen: 2009 wurde die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 GG eingeführt, nach der die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder stark beschnitten wurden. Von letzteren wurden sogar ab 2020 ausgeglichene Haushalte – mit Ausnahme in Wirtschaftskrisen und bei Naturkatastrophen – verlangt. Dies führte – unterstützt durch die gute Einnahmensituation – zu einer beispiellosen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die sich auch auf die Personalhaushalte auswirkte. In dem Kontext wurde der Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung bereits die Intention einer Personalpolitik nach Kassenlage unterstellt.<sup>5</sup>

Neben der Analyse der Entwicklung der jeweiligen Rechtsgrundlagen geben insbesondere die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen (zum Vergleich umgerechnet in Vollzeitäquivalente), die Höhe der Beamtenbezüge und der Tarifentgelte sowie Veränderungen im Versorgungsrecht Auskunft über die dezentralisierten Entwicklungen in der öffentlichen Personalwirtschaft.

## 2.1 Dezentralisierung der Laufbahnstrukturen

Das Laufbahnrecht gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und regelt Zugangsanforderungen und Beförderungsmöglichkeiten. Ursprünglich gab es vier Laufbahngruppen in der sogenannten A-Besoldung für die verschiedenen Qualifikationsniveaus (Schulabschluss, abgeschlossene Berufsausbildung, Fachhochschul- und Universitätsabschluss) mit jeweils maximal vier Beförderungsmöglichkeiten; ein Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe war nur ausnahmsweise und nur mit dem Nachweis weiterer Qualifikationsanforderungen möglich. Neben der Laufbahn für den allgemeinen nicht-technischen Verwaltungsdienst gibt es weitere fachspezifische Laufbahnen für besondere Einsatzbereiche.<sup>6</sup> Für jede Laufbahn ist ein Eingangsamts definiert, für die es üblicherweise einen Vorbereitungsdienst gibt. Hinzu kommen laufbahnspezifische Ämter und Amtsbezeichnungen.

---

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), BT-Drs 16/4027 vom 12.01.2007, S. 1.

5 Vgl. *Schaad, Ilse; Bruno-Latocha, Gesa* 2006: Folgen der Föderalisierung, Frankfurt. <https://www.gew.de/bildungssystem/foederalismus/folgen-der-foederalismusreform/download> 19.04.2021 sowie *Hausner, Karl Heinz/Heinrich, Michael/Huelgas, Carl* 2015: Diskrepanzen in Finanzkraft und Besoldung nach der Föderalismusreform; in: *Wirtschaftsdienst* H. 10/2015, S. 671 ff.

6 Vgl. zum Beispiel § 6 Abs. 2 Bundeslaufbahnverordnung – BLV.

Nach der Föderalismusreform reformierten der Bund und einige Länder ihre Laufbahnverordnungen. Der Bund behielt die Vierstufigkeit bei, reduzierte aber die Zahl der fachlichen Spezialaufbahnen von 125 auf neun. Die meisten Länder gingen weiter. Bayern und Rheinland-Pfalz gingen mit dem Ziel, das Beförderungssystem leistungsorientierter und durchlässiger zu machen, am weitesten: Bayern schaffte mit dem Leistungsaufbahngesetz 2010 die Laufbahngruppen ganz ab und unterscheidet nur noch beim Einstieg vier Qualifikationsebenen über Bildungsabschlüsse. Rheinland-Pfalz folgte 2013 diesem Beispiel. Die fünf norddeutschen Länder reduzierten die Zahl der Laufbahngruppen auf zwei, die sich durch das Vorliegen eines Hochschulabschlusses unterscheiden.<sup>7</sup> Weitere vier Länder schlossen sich diesem Modell später an. Drei Länder, Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen, schafften unter Beibehaltung von drei Laufbahngruppen den einfachen Dienst ab. Nur das Saarland und Brandenburg ließen die Laufbahnstrukturen unverändert.<sup>8</sup>

Tab. 1: Die jeweils untersten Besoldungsgruppen des Bundes und der Länder im Jahr 2020

	Unterste Besoldungsstufe	Jahresbruttoeinkommen ledig	in % des Bundes	Jahresbruttoeinkommen verheiratet, zwei Kinder	in % des Bundes	Familienzuschlag	in % des Bundes
Bund	A3 ES1	27.566,24	100,0%	32.800,40	100,0%	5.234,16	100,0%
BW*	A6 ES1	29.303,04	106,3%	33.721,49	102,8%	4.418,45	84,4%
By	A3 ES2	29.813,77	108,2%	35.230,91	107,4%	5.417,14	103,5%
Bb	A5 ES1	27.895,16	101,2%	31.856,36	97,1%	3.961,20	75,7%
BE	A4 ES1	26.076,46	94,6%	30.974,69	94,4%	4.898,23	93,6%
HB	A3 ES1	26.557,20	96,3%	31.557,72	96,2%	5.000,52	95,5%
HH	A4 ES1	28.974,84	105,1%	32.755,08	99,9%	3.780,24	72,2%
He	A5 ES1	28.050,10	101,8%	33.000,33	100,6%	4.950,23	94,6%
MV	A2 ES1	25.932,53	94,1%	30.766,99	93,8%	4.834,45	92,4%
Ni	A5 ES1	28.313,02	102,7%	33.129,22	91,3%	4.816,20	92,0%
NW	A5 ES1	28.513,08	103,4%	33.711,24	102,8%	5.198,16	99,3%
RP	A4 ES1	28.619,82	103,8%	34.690,33	105,8%	6.070,51	116,0%
Saar	A4 ES1	26.899,18	97,6%	31.757,69	96,8%	4.858,51	92,8%
Sn	A4 ES1	27.520,39	99,8%	33.476,39	102,1%	5.956,01	113,8%
SAT	A4 ES1	28.275,24	102,6%	33.329,88	101,6%	5.054,64	96,6%
SH	A2 ES1	26.305,20	95,4%	31.988,24	97,5%	5.683,04	108,6%
Th	A6 ES1	29.060,64	105,4%	34.132,80	104,1%	5.072,16	96,9%

Quelle: Besoldungstabellen des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Starke Veränderungen haben sich de facto am unteren Ende der Besoldungsskala ergeben. Schon seit einigen Jahren streichen der Bund und die Länder – unabhängig voneinander – immer wieder die jeweils untersten Besoldungsgruppen. Die Einstiegsbesoldung reichte

7 Vgl. *Deutscher Bundestag* 2018: Wissenschaftliche Dienste: Übersicht über das Laufbahnrecht des öffentlichen Dienstes, WD 6 – 3000 – 104/18, Berlin, S. 16. <https://www.bundestag.de/resource/blob/581064/9f24b51d335abf2c22c7bf7db97b91ea/WD-6-104-18-pdf-data.pdf>.

8 Vgl. ebenda.

im Jahr 2020 von A2 in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern bis A6 in Baden-Württemberg. Nimmt man die Einstiegsbesoldung des Bundes als Maßstab, so reichen die niedrigsten Beamtenbezüge für ledige Beamt\*innen von knapp 26 Tausend Euro im Jahr in Mecklenburg-Vorpommern (94,1 Prozent des Bundes) bis 29,8 Tausend Euro in Bayern (108,2 Prozent des Bundes).

## 2.2 Entwicklung der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst wird leicht anders als der öffentliche Gesamthaushalt abgegrenzt, weil neben Beschäftigten im Kernhaushalt und in den Extrahaushalten (Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform) auch die (sonstigen) öffentlichen Einrichtungen in privater Rechtsform einbezogen werden. So können ausgelagerte Institutionen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, mit erfasst werden.

Insgesamt lag die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit 6,2 Millionen 2019 rund zwölf Prozent höher als 2006. Der Turnaround vom Stellenabbau zum -neuaufbau fand beim Bund und den Westländern etwa 2007 statt, in Ostdeutschland erst 2015. In dem Zeitraum hatte das Personal der Sozialversicherungen um Zweidrittel abgenommen, während Bund, Länder und Kommunen die Zahl der bei ihnen Beschäftigten zwischen 26,6 Prozent (Länder) und 42,7 Prozent (Kommunen) erhöht hatten. Die größten Zuwächse verzeichneten – von einem noch niedrigen Niveau im Jahr 2006 ausgehend – die Einrichtungen in privater Rechtsform; hier hatte sich die Zahl der Beschäftigten zum Teil mehr als verzehnfacht. Bei Bund und Ländern waren die Beschäftigtenzahlen gesunken, bei den Ländern die Beschäftigten in den Extrahaushalten jedoch auch gestiegen. Die Entwicklung der institutionellen Auslagerungen spiegelt sich damit klar auch in der Personalstatistik wider.

Tab. 2: Beschäftigte im öffentlichen Dienst 2006 und 2019 nach Ebenen

		Öffentliche Arbeitgeber*innen				
		Öffentlicher Gesamthaushalt			Sonstige öffentliche Einrichtungen	Insgesamt
		zusammen	Kernhaushalte	Extrahaushalte		
Bund	2019	485,3	446,6	38,7	248,8	734,1
	2006	526,6	476,5	50,1	19,5	546,1
Länder	2019	2.172,4	1.780,3	392,1	478,2	2.650,6
	2006	2.054,5	1.888,2	166,4	41,5	2.096,0
Kommunen	2019	1.362,9	1.215,4	147,5	1.054,1	2.417,0
	2006	1.316,8	1.078,3	238,5	376,4	1.693,2
Sozialversicherungen	2019	379,4	356,3	23,1	35,0	414,4
	2006	678,2	678,2	0,0	526,6	1.204,7
Insgesamt	2019	4.400,0	3.798,6	601,4	1.816,0	6.216,0
	2006	4.576,0	4.121,1	455,0	963,9	5.540,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.6 – 2006 und 2019.

Für den horizontalen Vergleich eignen sich besonders die Zahlen der Vollzeitäquivalente, für die die Beschäftigtenzahlen auf ganze Stellen umgerechnet werden. Zum Vergleich von Stadtstaaten und Flächenländern sind bei letzteren zudem die Daten von Land und Kommunen zu addieren. Tab. 3 zeigt die auf je 100 Tausend Einwohner\*innen größtenbereinigten Vollzeitäquivalente. Gegenüber 2006 haben nur Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2019 weniger Personalkraft, wobei das, was das Land an Stellen abgebaut hat, von den Kommunen im Stellenaufbau in etwa kompensiert wurde. Insgesamt wurden bei den Kommunen mehr neue Stellen geschaffen als bei den Ländern. Nimmt man die Stadtstaaten aus, so hat sich die Stellenausstattung sowohl der Länder als auch der Kommunen unter den Flächenländern deutlich angeglichen. Das indizieren auch die gesunkenen Variationskoeffizienten.

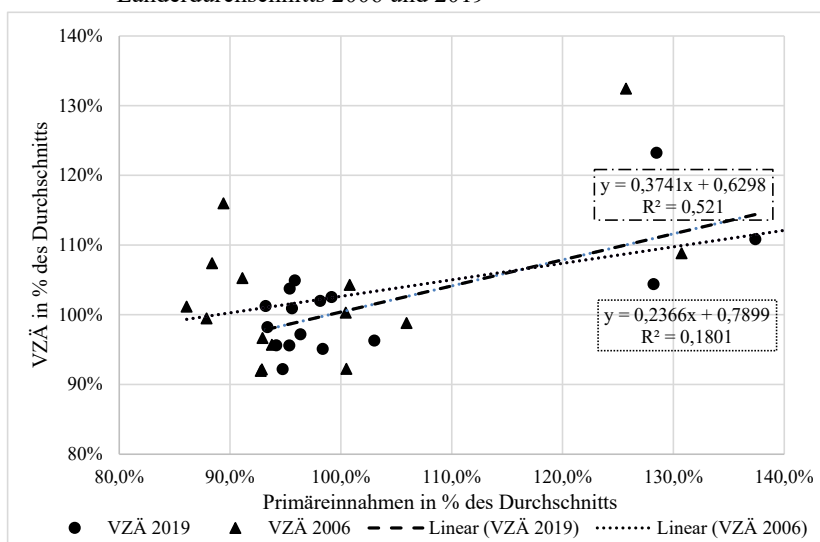
Tab. 3: Vollzeitäquivalente 2006 und 2019 je 100.000 Einwohner\*innen

	Land		Diff	Kommunen		Diff	Land +		Diff	in % des	
	2006	2019	2019 zu 2006	2006	2019	2019 zu 2006	2006	2019	2019 zu 2006	2006	2019
BW	2.358,4	2.457,6	4,2%	1617,0	1835,8	13,5%	3975,4	4293,4	8,0%	104,3%	102,0%
By	2.167,7	2.402,1	10,8%	1655,8	1915,0	15,7%	3823,5	4317,1	12,9%	100,3%	102,5%
He	2.222,8	2.430,0	9,3%	1543,8	1623,6	5,2%	3766,6	4053,6	7,6%	98,8%	96,3%
Nds	2.248,3	2.456,3	9,3%	1256,3	1568,6	24,9%	3504,6	4025,0	14,8%	91,9%	95,6%
NW	2.059,6	2.292,1	11,3%	1456,6	1711,2	17,5%	3516,2	4003,3	13,9%	92,3%	95,1%
RP	2.328,9	2.470,5	6,1%	1318,4	1664,7	26,3%	3647,3	4135,2	13,4%	95,7%	98,2%
Saar	2.535,7	2.741,5	8,1%	1149,2	1520,9	32,3%	3684,9	4262,5	15,7%	96,7%	101,2%
SH	2.249,3	2.391,9	6,3%	1263,9	1489,3	17,8%	3513,3	3881,1	10,5%	92,2%	92,2%
HB	4.148,4	4.394,6	5,9%				4148,4	4394,6	5,9%	108,8%	104,4%
HH	4.078,7	4.666,5	14,4%				4078,7	4666,5	14,4%	107,0%	110,8%
BE	5.048,2	5.188,6	2,8%				5048,2	5188,6	2,8%	132,4%	123,2%
Bb	2.294,6	2.211,5	-3,6%	1497,3	1813,0	21,1%	3791,9	4024,4	6,1%	99,5%	95,6%
MV	2.629,7	2.602,0	-1,1%	1464,0	1489,4	1,7%	4093,7	4091,4	-0,1%	107,4%	97,2%
Sn	2.497,0	2.657,5	6,4%	1515,5	1710,7	12,9%	4012,5	4368,2	8,9%	105,3%	103,8%
SAT	2.546,3	2.513,2	-1,3%	1874,7	1903,7	1,5%	4421,0	4417,0	-0,1%	116,0%	104,9%
Th	2.477,7	2.664,6	7,5%	1378,7	1583,9	14,9%	3856,4	4248,5	10,2%	101,2%	100,9%
Insg.	2.421,9	2.609,4	7,7%	1389,6	1600,7	15,2%	3811,5	4210,2	10,5%	100,0%	100,0%
Stdabw	843,21	905,41	4,7%	185,98	144,70	8,9%	381,22	305,22	5,0%	10,0%	7,2%
VQ	34,8%	34,7%	61,3%	13,4%	9,0%	58,5%	10,0%	7,2%	47,4%	10,0%	7,2%
VQ nur FL	6,7%	5,6%	59,6%	13,4%	9,0%	58,5%	6,7%	3,8%	47,0%	6,7%	3,8%
Bund							547,1	582,9	6,5%		

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.6 – 2006 und 2019; eigene Berechnungen.

Prüft man den Zusammenhang zwischen Finanzkraft – gemessen an den Steuereinnahmen von Land und Kommunen nach Länderfinanzausgleich und BEZ je Einwohner\*in – und Personalausstattung, so wird deutlich, dass nicht nur die Finanzausstattung 2019 gegenüber 2006 gleichmäßiger geworden ist, sondern auch der Zusammenhang zwischen Personaldichte und Finanzen stärker korreliert (vgl. Abb. 1). Dies liegt aber im Wesentlichen an den Stadtstaaten, deren Vorsprung bei der Personalausstattung eindeutiger geworden ist, während die meisten ostdeutschen Länder ihre Überausstattung abgebaut haben. Im Vergleich nur der Flächenländer liegen allerdings die Korrelationskoeffizienten praktisch bei 0 und der Steigungskoeffizient, der noch 2006 klar unter 0 lag, ist 2019 nur noch minimal unter 0. Insoweit lässt sich bei den Flächenländern kein Zusammenhang zwischen Finanzkraft und Personalausstattung feststellen.

Abb. 1: Vollzeitäquivalente Land + Kommunen je 100.000 Einwohner\*in und Steuerkraft nach Länderfinanzausgleich je Einwohner\*in jeweils in Prozent des Länderdurchschnitts 2006 und 2019



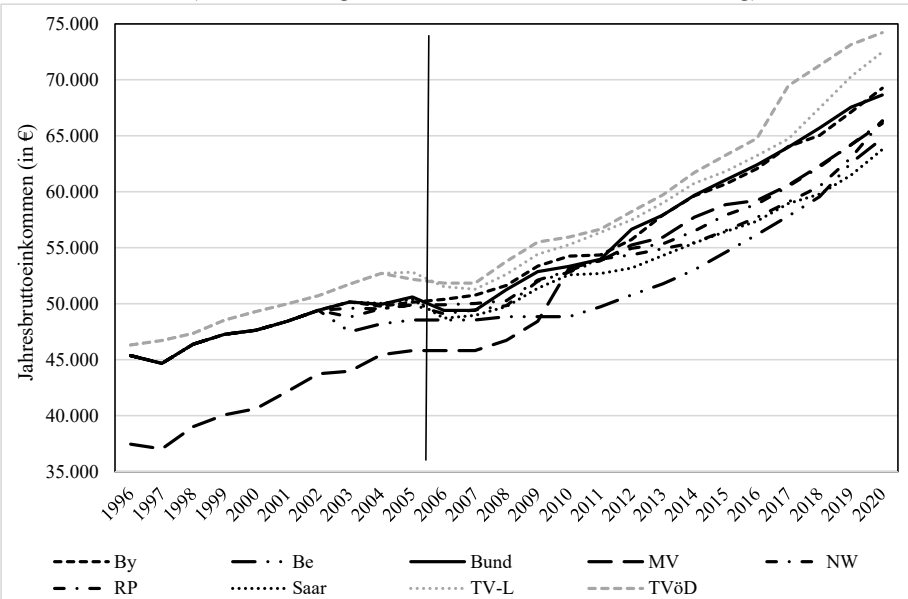
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.6 – 2006 und 2019; eigene Berechnungen.

Insgesamt lässt sich nicht festmachen, dass die Personalausstattungen der Länder und ihrer Kommunen divergenter geworden wären oder sich (nur noch) nach der Finanzkraft richten würden. Auffällig ist allerdings, dass unter den Flächenländern gerade Kommunen, die wie im Saarland und in Rheinland-Pfalz sehr hohe Schulden insbesondere in Form von Kassenkrediten haben, mit den höchsten Zuwachs an Vollzeitäquivalenten verzeichnet haben. Das hochverschuldete finanzschwache Saarland verfügte 2019 sogar über überdurchschnittlich viel Personal.

### 2.3 Divergenzen bei Besoldung und Tarifentgelten

Vor der Föderalismusreform I konnten die Bundesländer lediglich bei den „Nebenleistungen“, zu denen neben den Beihilfen auch das Urlaubsgeld, die Sonderzahlung am 1.12. und besondere Familienleistungen gehören, von der bundeseinheitlichen Bezügeordnung abweichen. Sie nutzten diese Möglichkeit auch schon. Aus Finanznot fingen einige Länder ab 2003 an, Urlaubsgeld und Sonderzahlung zu kürzen. Ansonsten galten nur für das sogenannte Beitrittsgebiet niedrigere, aber dort einheitliche Beamtenbezüge als im Westen, in der „alten“ Bundesrepublik.

Abb. 2: Bruttojahreseinkommen in der Beamtenbesoldung und im Tarifbereich 1996 – 2020 (Bund und ausgewählte Länder; A/E13 Endstufe, ledig)



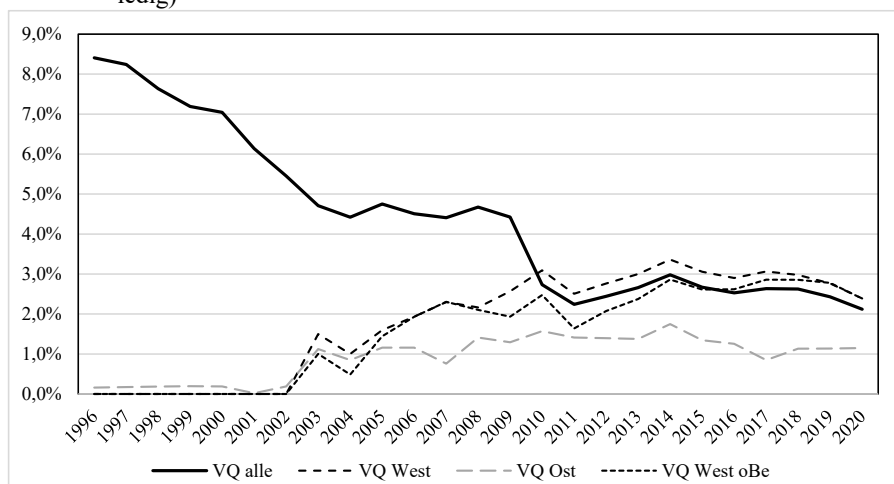
Quelle: Tarifverträge und Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Mit der Föderalismusreform setzte ein Wettlauf der Sparpolitik in den Personalhaushalten ein. Die zeitlich koinzidierende Neuverhandlung des BAT, der dabei in zwei Teile, den TVöD für Bund und Kommunen und den TV-L für die Länder, zerfiel, und für den Tarifierhöhungen ebenfalls bis 2009 ausgesetzt wurden, verstärkten die realen Kürzungspolitiken für beide Statusgruppen. Verstärkt wurden die Divergenzen durch den Austritt von Berlin aus dem TV-L und seine Sonderwege, auch im Beamtenbereich die personelle Überausstattung mit ausgesetzten oder geringeren Besoldungsanpassungen und Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich budgetär aufzufangen. Berlin scherte damit völlig aus dem Korridor der Bundesländer aus.

Der Bund, Hamburg, Hessen und Sachsen-Anhalt reformierten zwischen 2009 und 2014 die Besoldungsstruktur und ordneten bei gleicher Anzahl der Besoldungsgruppen in der A-Besoldung einheitlich acht Erfahrungsstufen zu. Dabei wurde die Spanne zwischen unterster und oberster Erfahrungsstufe im Wesentlichen beibehalten, auch wenn in einigen Fällen die Umstellung mit einer etwas höheren Besoldungsanpassung verbunden war, vermutlich um Schlechterstellungen über die ganze Skala zu vermeiden. Die Abstände zwischen den Erfahrungsstufen selbst sind jedoch immer noch unterschiedlich und folgen keinem erkennbaren Muster. Der Bund und keines der Länder brachen mit dieser Reform aus der allgemeinen Besoldungsentwicklung aus.

Wie stark die Divergenzen wurden, lässt sich anhand von Variationskoeffizienten (Standardabweichung in Relation zum Mittelwert) am Beispiel der höchsten Erfahrungsstufe von A13 vermessen. Abbildung 3 zeigt eine rückläufige Divergenz seit den 1990er Jahren, die allein aus der abgesenkten Ostbesoldung resultiert und die mit der schrittweisen Angleichung niedriger wird. Für die beiden in sich zunächst gleichen Besoldungsgebiete West (einschließlich Bund und Berlin) und Ost liegt der Variationskoeffizient bei 0. Für Ostdeutschland liegt er leicht darüber, weil die sächsische Beamtenbesoldung wegen des beibehaltenen Buß- und Bettags abgesenkt war. Nach 2002, als die Kürzungen der Sonderzahlungen einsetzten, erhöhen sich die Variationskoeffizienten, um nach der Föderalismusreform weiter zu steigen und zunächst 2010 am Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland und noch einmal anwachsend 2014 nach dem konjunkturellen Rücksetzer 2012 ihre Höhepunkte zu erreichen. Mit ähnlichem Muster, aber nicht ganz so stark divergierend, stellen sich die westdeutschen Besoldungsordnungen (einschließlich Bund) ohne Berlin dar.

Abb. 3: Variationskoeffizienten der Beamtenbesoldung 1996 – 2020 (A13 Endstufe, ledig)



Quelle: Tarifverträge und Besoldungsgesetze des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen.

Seit 2015 ist allerdings für Gesamtdeutschland und seit 2018 auch für Westdeutschland ein Rückgang der Besoldungsunterschiede festzustellen. Ursachen hierfür sind zum einen die Anpassungen der ostdeutschen Länder an das westdeutsche Besoldungsniveau bei allerdings in etwa gleichbleibenden Niveauunterschieden untereinander, zum anderen die „Rückkehr Berlins“ in den Besoldungskorridor. Die Divergenz in Westdeutschland einschließlich Bund bleibt allerdings um mehr als das Anderthalbfache höher als im Osten. Bemerkenswert ist auch, dass etwa seit 2015 die Tarifentwicklung zumindest in den End-erfahrungsstufen deutlich besser verläuft als im Beamtenbereich (vgl. Abb. 2), was auch an der Anfügung einer sechsten Erfahrungsstufe für die höheren Entgeltgruppen liegt.

Viel größere Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern und dem Bund haben sich im Laufe der Zeit bei den Familienzuschlägen ergeben.<sup>9</sup> So variieren zum Beispiel die – für alle Besoldungsgruppen jeweils gleichen – Zuschläge für Familien mit zwei Kindern im Jahr 2020 zwischen 3780 Euro im Jahr in Hamburg und 6071 Euro in Rheinland-Pfalz (vgl. Tab. 1). In der jeweils untersten Besoldungsgruppe beträgt der Zuschlag für diesen Familientyp in Sachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz mehr als ein Fünftel der Grundbesoldung, in Hamburg sind es „nur“ 13 Prozent. Im Tarifbereich gibt es seit 2009 keine Familienzuschläge mehr. Insoweit gibt es aus verschiedenen Gründen für ein und dieselbe Arbeitsleistung keine einheitliche Besoldung bzw. kein wenigstens ähnliches Arbeitsentgelt mehr. Die Transparenz wird weiter eingeschränkt, weil die – bundeseinheitliche – steuerliche Behandlung die Unterschiede zwischen Brutto- und Nettoeinkommen vor allem zwischen den der Statusgruppen, aber auch zwischen Beamt\*innen mit und ohne Kindern weiter verzerrt.

## 2.4 Neuere Entwicklungen im Versorgungsbereich

In der Beamtenversorgung können Dienstherren nach dem allgemeinen grundlegenden Verständnis der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums keine fundamentalen Systemwechsel vornehmen oder ihre Beamt\*innen einfach in die gesetzliche Rentenversicherung überführen.<sup>10</sup> In der Vergangenheit wurden aus Gründen der sozialen Symmetrie Rentenreformen „wirkungsgleich“ auch auf die Beamtenversorgung übertragen. Die großen Einschnitte der letzten 20 Jahre wie die Übertragung der sogenannten Riester-Treppe und die Verkürzung der Anrechnung von Ausbildungszeiten sowie die Einführung von Kindererziehungszeiten fanden vor der Föderalismusreform statt.

Auf einen späteren Zeitpunkt als die Verfassungsänderung fällt aber die Anhebung der Altersgrenzen. Im Rentenrecht steigt die Regelaltersgrenze schrittweise mit jedem Geburtsjahrgang um einen Monat von früher 65 auf 67 Jahre bis 2030. Diese Entwicklung haben der Bund und alle Länder auch auf die Beamtenversorgung übertragen, wobei es unterschiedliche Startzeitpunkte für den Beginn des Anstiegs gibt. Rheinland-Pfalz war

9 Vgl. auch *Gottstein, Philipp* 2019: Familienbezogene Besoldungsbestandteile im Spannungsfeld von Alimentations- und Leistungsprinzip, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 293, Speyer.

10 Vgl. *Ruland, Franz* 2016: Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 721 ff.

eines der letzten Länder bei dieser Umsetzung, um besondere Konsolidierungsmaßnahmen im Besoldungsbereich nicht auch noch mit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit zusammenfallen zu lassen. Insofern variieren derzeit die Regelaltersgrenzen im Ländervergleich leicht um wenige Monate.

Nicht mehr einheitlich bei Bund und Ländern sind allerdings die Vorschriften zur Berechnung der Mindestversorgung. Sie beträgt nach fünf Jahren Dienstzeit 35 Prozent der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge, mindestens – amtsunabhängig – aber zwischen 65 Prozent von A3 in Bayern, 61,6 Prozent der Besoldungsgruppe A5 in Nordrhein-Westfalen, 66,5 Prozent von A4 in Brandenburg<sup>11</sup>, 62 Prozent von A6 in Hessen und 59,75 Prozent aus A6 in Baden-Württemberg. In einigen Ländern werden zu dieser amtsunabhängigen Mindestversorgung noch Erhöhungsbeträge von etwas mehr als 30 Euro pro Monat zugeschlagen. Leichte Unterschiede gibt es außerdem bei der Hinterbliebenenversorgung, die grundsätzlich 55 Prozent beträgt, in Sachsen aber um fünf Prozent-Punkte erhöht wird, falls die Beamt\*in Kindererziehungszeiten erhalten hatte, die ebenfalls noch übertragen werden. Baden-Württemberg berechnet 60,9 Prozent des Ruhegehalts als Witwengeld. Eigene Renten der Witwen/r werden beim Witwengeld nicht angerechnet.

Strukturell gab es nur eine systematische Reform, die Einführung des sogenannten Altersgelds. Unter dem Stichwort „Trennung der Systeme“ wollen der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein ein Instrument zum Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft entwickeln, denn seit etwas mehr als zehn Jahren wird die Gefahr präsenter, „dass in dem Maße, in dem häufigere Arbeitsplatzwechsel zur gesellschaftlichen Normalität werden, die feste Bindung an einen Arbeitgeber zurückgeht und die Attraktivität insbesondere des auf Lebenszeit angelegten Beamtendienstes sinkt“<sup>12</sup>. Beamt\*innen, die ganz oder auf Zeit in die Privatwirtschaft wechseln, behalten ihre Versorgungsansprüche in Form von ruhegehaltstfähigen Dienstzeiten und erreichter Besoldungsgruppe und können bei einer Rückkehr später weitere Ansprüche sammeln. Wenn sie später aus der Privatwirtschaft in den Ruhestand eintreten, wird ihr Ruhegehalt entsprechend berechnet abzüglich eines bei Bund und den verschiedenen Ländern unterschiedlichen Prozentsatzes. Die Pension tritt dann neben gesetzliche und Betriebsrenten aus den anderen Beschäftigungsverhältnissen. Eine Anrechnung von Renten auf die Versorgungsbezüge, soweit sie die Höchstversorgung übersteigen, findet beim Altersgeld nicht mehr statt. Bislang ist das System allerdings noch wenig verbreitet und eigentlich nur im Wissenschaftsbereich bei Wechsel an Universitäten außerhalb Deutschlands attraktiv. Eine gegebenenfalls zu modifizierende Anwendung des Altersgeldsystems auf horizontale Wechsel der Dienstherren zum Beispiel beim räumlichen Wechsel des Lebensmittelpunktes wird nicht praktiziert.

11 Vgl. *Feißkohl, Mathias* 2019: Die Gewährung der amtsangemessenen Alimentation in der Mindestversorgung, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 292, Speyer, S. 18 ff, insb. S. 22.

12 *Bundesministerium des Innern* 2017: Bericht der Bundesregierung über die Evaluierung des Altersgeldgesetzes, Berlin [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/altersgeldbericht.pdf;jsessionid=229E782BADE5E61CDCD8B206BDE80B58.1\\_cid295?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/altersgeldbericht.pdf;jsessionid=229E782BADE5E61CDCD8B206BDE80B58.1_cid295?__blob=publicationFile&v=3).

### 3 Rechtliche und ökonomische Grenzen der Dezentralisierung

Fünfzehn Jahre nach der Föderalismusreform I ist es unter Beibehaltung der Grundstrukturen von Besoldung und Versorgung aber zu einem bemerkenswerten und im Detail nur noch schwer vergleichbaren Flickenteppich im Hinblick auf Höhe und Zusammensetzung von Besoldung und Versorgung im Bundesgebiet gekommen. Die Reformen fielen in eine Zeit der Sanierung der öffentlichen Haushalte. Dem öffentlichen Dienst wurden dabei bis 2009 reale Einschnitte von bis zu zehn Prozent in die Besoldung und – unter Hinzurechnung der „Riester-Treppe“ – von 14 bis 15 Prozent bei der von der Besoldungsanpassung abhängigen Versorgung zugemutet. Die Option der Dezentralisierung wurde zu einem Sparwettlauf genutzt, welcher bei weiteren Einsparversuchen nicht nur zu öffentlichkeitswirksamen Protesten, sondern auch zu juristischer Gegenwehr führte. So wurde zum Beispiel die Aussetzung der Besoldungsanpassung für den gehobenen und höheren Dienst in NRW vom Verfassungsgerichtshof in Münster für verfassungswidrig entschieden.<sup>13</sup> Baden-Württemberg zog Ende 2017 die Absenkung der Eingangsbesoldung zurück, bevor das Bundesverfassungsgericht diese für verfassungswidrig erklärte.<sup>14</sup> Verschiedene andere Verfahren erreichten das Bundesverfassungsgericht, welches der „Besoldungswillkür“ Schranken auferlegte.

Gleichzeitig führten die seit 2012 gute wirtschaftliche Entwicklung und die hohen Zahlen neu und wieder zu besetzender Stellen, dass der von der Wirtschaft schon seit längerem beklagte Fachkräftemangel den öffentlichen Dienst erreichte. Beide Entwicklungen scheinen die Vergrößerung der Divergenz von Besoldung und nachfolgender Versorgung gestoppt zu haben.

#### 3.1 Die Besoldungsurteile des Bundesverfassungsgerichts

Mit seinen Urteilen vom 17.11.2015 und 23.5.2017<sup>15</sup> verursachte das Bundesverfassungsgericht ein kleines besoldungspolitisches „Erdbeben“. Denn es gab damit allen Besoldungsgesetzgebern konkrete Kriterien vor, die auch bei allen zukünftigen Besoldungsanpassungsgesetzen zu berücksichtigen sind. In einem dreistufigen Verfahren wird die Besoldungsanpassung auf der ersten Stufe zunächst in Relation gesetzt zu den Erhöhungen der Tarifentgelte des öffentlichen Dienstes, der Einkommensentwicklung in der Gesamtwirtschaft anhand des Nominallohnindex, der Preisentwicklung, der Besoldung des Bundes und der anderen Länder sowie ein doppeltes Abstandsgebot eingeführt, nach

13 Vgl. VGH NRW 21/13, Urteil vom 01.07.2014. <https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/index.php> (10.05.2021).

14 Vgl. *BVerfG* 2018: Beschluss des zweiten Senats vom 16.10.2018 – 2 BvL 2/17 -, Rn. 1-40. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/10/ls20181016\\_2bv000217.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/10/ls20181016_2bv000217.html) (10.05.2021).

15 *BVerfG* 2015: Beschluss des Zweiten Senats vom 17. November 2015 – 2BvL 19/09 -, Rn. 1-170. [http://www.bverfg.de/e/ls20151117\\_2bv1001909.html](http://www.bverfg.de/e/ls20151117_2bv1001909.html); *BVerfG* 2015: Beschluss des Zweiten Senats vom 05. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 -, Rn. 1-196. [http://www.bverfg.de/e/ls20150505\\_2bv1001709.html](http://www.bverfg.de/e/ls20150505_2bv1001709.html); *BVerfG* 2017: Beschluss des Zweiten Senats vom 23. Mai 2017 – 2 BvR 883/14 -, Rn. 1-127. [http://www.bverfg.de/e/rs20170523\\_2bvr088314.html](http://www.bverfg.de/e/rs20170523_2bvr088314.html).

dem die unterste Besoldung einen Abstand von mindestens 15 Prozent zum sozialrechtlichen Existenzminimum haben muss und auch die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen nicht eingeebnet werden dürften. Bei Verletzung von drei der fünf Kriterien läge der Verdacht auf verfassungswidrige Unteralimentation vor. Auf der zweiten Stufe werden dann Beihilfen und Versorgung in die Bewertung einbezogen und auf der dritten Stufe besondere Gründe für die Abweichung von den Kriterien der Stufe 1 – insbesondere Haushaltskrisen – geprüft.

Abgesehen von noch einigen methodischen Fragen zur Berechnung der einzelnen Kriterien und weiterer diesbezüglicher Konkretisierungen, wie dies für die Kosten der Unterkunft im letzten Urteil 2020 geschah,<sup>16</sup> ziehen diese Urteile strenge Untergrenzen für einen Besoldungswettlauf ein. Insbesondere durch die Vorgabe von 15- bzw. Fünf-Jahresvergleichszeiträumen für die einzelnen Parameter werden aktuelle Besoldungsanpassungen in den Kontext der vorherigen eingestellt und eine weitergehende Divergenz unterbunden. Dass einige Besoldungsgesetze für verfassungswidrig erklärt wurden, bedeutete nämlich, dass die „erlaubten“ Divergenzen überschritten worden waren bzw. dass umgekehrt die Gestaltungskompetenzen vor allem der Bundesländer begrenzt wurden.<sup>17</sup> Auch eine vollständige Übertragung der seit Jahren üblichen Mindestanhebungsbeträge in den Tarifabschlüssen auf den Beamtenbereich ist nicht mehr möglich, weil hierdurch die relativen Abstände zwischen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen verringert werden; das lässt das Abstandsgebot nicht mehr zu. Hierdurch vergrößert sich aber – zum Teil bis zur Besoldungs-/Entgeltgruppe A/E11 – der Abstand zwischen den Statusgruppen, was dort wieder Handlungsbedarf schafft, weil sich die Beschäftigten in diesem Bereich ungleich behandelt fühlen.

Fakt ist jedenfalls, dass seit 2016 bzw. erst recht nach dem zweiten Urteil 2018 die Besoldungsordnungen wieder klar konvergieren (siehe Abbildung 2 und 3). Meist übernehmen der Bund und die Länder den jeweiligen Tarifabschluss. Das Land Rheinland-Pfalz, das zuvor mit Berlin die niedrigste Besoldung hatte, hat seinen Beamt\*innen 2019 und 2020 jeweils zwei Prozent Besoldungsanpassung zusätzlich gewährt, nachdem es diese einige Jahre zuvor zur Haushaltssanierung auf ein Prozent begrenzt hatte. Berlin ist ebenfalls in den Korridor der Besoldung der Länder zurückgekehrt, nachdem sich die dortigen Beamt\*innen laut einer Befragung als die im Bundesvergleich unzufriedensten erwiesen hatten.<sup>18</sup>

16 *BVerfG* 2020: Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 -, Rn. 1-95. <http://www.bverfg.de/e/ls20200504:2bvl000617.html>.

17 Diese Begrenzung trifft de facto den Bund nicht, weil alle anzuwendenden Vergleichskriterien der Urteile bei der Anwendung auf den jeweiligen Bundesdurchschnitt praktisch nie aus den vorgegebenen Korridoren herauslaufen können.

18 Vgl. *Färber, Gisela/Hermanowski, Richard* 2021: Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, in: *Färber, Gisela (Hrsg.): Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsbericht 300, Speyer (erscheint demnächst).

Eine neue „Baustelle“ hat sich nach dem letzten Karlsruher Urteil aufgetan, nach dem die NRW-Besoldung wegen zu niedriger Familienzuschläge als verfassungswidrig eingestuft wurde.<sup>19</sup> Hier geht es in der Konsequenz nicht nur um die Höhe der Familienzuschläge, sondern insbesondere auch um die im sozialrechtlichen Existenzminimum enthaltenen Wohnkosten in Ballungsräumen, die wegen ihrer „explosiven“ Entwicklung die Einhaltung des Alimentationsprinzips torpedieren. Diese extremen Wohnkosten treten aber – außer in den Stadtstaaten – nicht über die gesamte Fläche eines Landes auf, sondern nur in den Metropolen. Es stellt sich die Frage, ob diese Spitzenentwicklung der Wohnkosten dann über erhöhte Familienzuschläge auf das gesamte Bundesland übertragen werden muss und damit den Konflikt zwischen Leistungs- und Alimentationsprinzip verschärft oder ob es neuer Besoldungselemente geben muss wie subventionierte Dienstwohnungen oder spezielle Wohnkostenzuschüsse. Auch hier werden der Bund und die Länder sicher unterschiedliche Wege gehen.

### 3.2 *Fachkräftemangel und Wettbewerb um Arbeitskräfte zur Privatwirtschaft und zu anderen Gebietskörperschaften*

Neben der Rechtsprechung treibt die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung inzwischen die Beamtenbesoldung. Jenseits von Corona wurde im letzten Jahrzehnt demografie- und konjunkturbedingt die Massenarbeitslosigkeit schrittweise abgebaut, während der Fachkräftemangel immer drängender wurde und zuletzt auch den öffentlichen Dienst erreichte. Zudem stehen die öffentlichen Dienstherren insbesondere bei den sogenannten Mangelberufen, zu denen im öffentlichen Dienst auch Lehrpersonal gehört, in Wettbewerb zueinander.

Während der Bund ohnehin relativ gut besoldet und wegen seiner hohen Stellenstruktur per se Wettbewerbsvorteile genießt, versuchen die Bundesländer mit drei Instrumenten vor allem um qualifizierte junge Menschen, zum Teil auch um sogenannte Quereinsteiger zu konkurrieren: über besondere Teile der Besoldungsordnung, durch Aufwertung von Ämtern und durch Verbeamtung.

- Da es sehr kostspielig ist, die gesamte Besoldung aufzubessern, werden wettbewerblich nutzbare Teile der Besoldungsordnung instrumentalisiert. Hier ist die Professorbesoldung anzuführen, die für alle Neuberufungen seit 2002 gilt, während ältere Professor\*innen noch nach C besoldet werden. Letztere bildet im Ländervergleich in etwa das Niveau der A-Besoldung ab, während die Höhe der W-Besoldung unabhängig davon festgesetzt werden kann. Die meisten Länder haben hier keine Erfahrungsstufen mehr, Bayern, der Bund, Sachsen und Hessen haben drei bis fünf Erfahrungsstufen, deren Endstufen um bis zu 22 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegen. In der C-Besoldung, in der die Professor\*innen de facto nur noch in den Ruhestand „abwandern“ können, liegt der Variationskoeffizient bei 2,5 Prozent, in der W-Besoldung ohne Berücksichtigung der höheren Erfahrungsstufen 4,6 Prozent, mit Endstufen sogar acht Prozent, ein sehr hohes Maß an Divergenz – und Wettbewerbsintensität.

19 Vgl. *BVerfG* 2020: Beschluss des Zweiten Senats vom 04. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 –, Rn. 1-95. <http://www.bverfg.de/e/ls20200504:2bv1000617.html>.