

3. Besoldungsunterschiede im Ländervergleich: potenzieller Anreiz für einen Wechsel des Bundeslandes

Die Besoldung ist ein relativ neutrales Maß zur Beurteilung der Anreize oder Hürden eines Bundeslandwechsels. Andere Bereiche des Dienstrechts sind hier deutlich subjektiver. So kann beispielsweise die Absicherung des Beamten im Krankheitsfall durch den Dienstherrn unterschiedlich ausgestaltet sein. Die konkrete Ausgestaltung ist dabei jedoch nicht eindeutig als Anreiz oder Hürde benennbar, sondern die Einordnung erfolgt erst durch die individuelle Wahrnehmung des Beamten. So kann der Gesetzgeber die Absicherung durch ein Beihilfesystem, durch eine Heilfürsorge, eine Versicherung in der gesetzlichen Krankversicherung oder auch über einen kostenfreien Zugang zur ärztlichen Versorgung sicherstellen. Bei der Ausgestaltung beschränken den Gesetzgeber lediglich das Alimentationsprinzip und die Fürsorgepflicht aus Art. 33 Abs. 5 GG. Das heißt, die finanzielle Absicherung muss so ausgestaltet sein, dass diese auch im Fall von Krankheit und den damit verbundenen Mehrkosten amtsangemessen ist (siehe Wichmann/Langer 2017: 458). Ob die Ausgestaltung nun jedoch als Anreiz oder Hürde wahrgenommen wird, ist individuell unterschiedlich. So kann beispielsweise das Beihilfesystem für kinderlose Beamte als Anreiz wirken, da sie sich einerseits günstig versichern können und andererseits beim Arztbesuch als Privatpatient bessere Leistungen abrufen können. Dahingegen kann beispielsweise für einen Beamten mit mehreren Kindern eine Krankenkassenlösung, bei der alle Familienmitglieder automatisch mitversichert sind, deutlich günstiger sein, sodass bei diesem Beamten diese Ausgestaltung eher als Anreiz wirkt.

Gerade diese subjektive Wahrnehmung ist bei der Besoldung nicht erkennbar. Zwar ist es denkbar, dass andere Bereiche des Dienstrechts vor dem Hintergrund von Hürden und Anreizen die Besoldung überlagern und bei der Entscheidung für oder gegen ein anderes Bundesland eine höhere Priorität einnehmen. Dennoch ist ein Fall nur schwer vorstellbar, bei dem der Beamte ein niedrigeres Salär generell als erstrebenswert erachtet.

Um mit einer allumfassenden Darstellung der Besoldung nicht in Unübersichtlichkeit zu verfallen, werden hier lediglich die Besoldungsgruppen A 7, A 9 und A 13 exemplarisch untersucht. Dabei sind die mit der Be-

soldungsgruppe verbundenen Amtsbezeichnungen⁷ und Laufbahngruppen aufgrund der Varianz im Laufbahnrecht über die Länder hinweg nicht immer identisch. Dennoch soll eine Einordnung am Laufbahnrecht von Baden-Württemberg exemplarisch erfolgen. Dabei kann das Ergebnis zumindest im Grundsatz auf die anderen Länder mit anderen Systemen übertragen werden, auch wenn die Begrifflichkeiten sich häufig deutlich unterscheiden (vgl. Burmester 2015, S. 34f.).

Die Besoldungsgruppe A 7 entspricht einer Besoldungsgruppe des mittleren Dienstes und wird beispielsweise mit der Amtsbezeichnung Polizeimeister oder Brandmeister als Eingangsamt verliehen. Die Besoldungsgruppe A 9 entspricht dem Verzahnungsamt mittlerer Dienst/gehobener Dienst und wird beispielsweise einem Polizeihauptmeister im Endamt des mittleren Dienstes oder einem Polizeikommissar als Eingangsamt des gehobenen Dienstes verliehen. Die Besoldungsgruppe A 13 entspricht dem Verzahnungsamt des gehobenen/höheren Dienstes. Sie wird dem Ersten Polizeihauptkommissar als Endamt des gehobenen Dienstes oder im höheren Dienst als Eingangsamt des Studienrats für Gymnasien oder berufsbegleitende Schulen verliehen (vgl. § 14 LBG BaWü; vgl. Anlage 1 LBesGBW).

Für die Berechnung wird das Bruttojahresgrundgehalt in der Endstufe der Besoldungstabelle, zusätzlich allgemeiner Stellen- oder Strukturzulagen sowie etwaiger einmaliger Jahressonderzahlungen herangezogen. Da die Arbeitszeiten zwischen den Bundesländern variieren, ist für eine bessere Vergleichbarkeit die Besoldung rechnerisch auf eine 40h-Woche standardisiert worden. So gelten in fast allen Ländern 40 Stunden als allgemeine Wochenarbeitszeit für Beamte. Eine Ausnahme bilden lediglich Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, welche eine allgemeine Wochenarbeitszeit von 41 Stunden aufweisen.

Die Gründe für die Varianz in der Besoldung sind vielfältig. So konnten Dose und Wolfes für die Besoldung im Jahre 2014 zeigen, dass der Verschuldungsdruck eine dominante erklärende Variable für die Besoldungshöhe darstellt. Ebenso ist die Mitgliedschaft in der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) als Variable fast mit gleicher Stärke wie der Verschuldungsdruck erklärungskräftig. Zwar ist das ausgehandelte Ergebnis einer Tarifrunde zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes prinzipiell nur auf die Tarifangestellten anzuwenden, es zeigt sich aber, dass ein einmal verhandeltes Ergebnis als Ankerpunkt bei Besoldungsanpassungen einen hohen Druck erzeugt. Ebenso zeigten die Autoren, dass die An-

7 Nicht nur die Amtsbezeichnungen unterscheiden sich, teilweise variieren auch die mit der Besoldungsgruppe verbundenen Ämter. So existiert beispielsweise der Polizeioberwachmeister als Amt mit der Besoldung nach A5 ausschließlich in Bayern.

zahl der Vetospieler und die parteipolitische Präferenz des Ministerpräsidenten erklärungskräftig sind. Die Stärke dieses Einflusses ist jedoch deutlich geringer als die des Verschuldungsdrucks und die einer Mitgliedschaft in der Tarifgemeinschaft deutscher Länder. Dennoch ist eine desto höhere Besoldung zu erwarten, umso niedrigerer die Anzahl der Koalitionspartner, also der Vetospieler innerhalb der Regierung ist. Auch besoldeten Bundesländer mit konservativen Ministerpräsidenten im Schnitt höher als Bundesländer mit linkem Ministerpräsidenten (siehe Dose/Wolfes 2016, S. 286 ff.).

Abbildung 2: A 7-Jahresbruttobesoldung der Beamten der Länder und Kommunen bei Annahme einer 40-Stunden-Woche im Vergleich der Bundesländer im Jahr 2019



Datenquelle: DGB Bundesvorstand 2019, S. 18.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung einer Besoldung nach A 7 zwischen den Bundesländern. Der Durchschnitt aller Bundesländer liegt bei 35.078,38 € mit einer Standardabweichung von 673,16. Insgesamt befinden sich sieben Bundesländer mit ihrer Besoldung oberhalb des Durchschnittes (Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern) und neun Bundesländer unterhalb des Durchschnittes (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Brandenburg, Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Hessen). Auffällig ist hierbei, dass Bayern deutlich höher besoldet als alle anderen Bundesländer. Der Abstand zwischen Bayern als dem am höchsten besoldenden Bundesland (37.013,27 €) und Sachsen, dem Bundesland mit der zweithöchsten Besoldung (35.722,80 €), beträgt immerhin bereits 1.290,47 €. Ein ähnlicher Ausreißer, wenn auch nicht in dieser Extremform, ist am unteren Ende der Verteilung zu finden. Der Abstand zwischen Hessen, dem Bundesland mit der niedrigsten Besoldung (33.953,65 €) und Schleswig-Holstein, als Bundesland mit der zweithöchsten Besoldung in dieser Besoldungsgruppe, beträgt 443,38 €. Im Vergleich dazu: Der durchschnittliche Abstand zwischen allen Bundesländern beträgt lediglich 203,97 €. Ohne die Ausreißer (also ohne Bayern und Hessen) halbiert sich der durchschnittliche Besoldungsunterschied von Land zu Land sogar noch auf 101,98 €.

Der Abstand zwischen dem am höchsten besoldenden Bundesland, Bayern, und dem am niedrigsten besoldenden Bundesland, Hessen, liegt bei 3.059,62 €. Dies entspräche bei einem Wechsel von Hessen nach Bayern einer Besoldungserhöhung von 9 Prozent oder im umgekehrten Fall, eine Besoldungsverringerung von 8,1 Prozent. Auch hieran ist die Stärke der Ausreißer im Verhältnis erkennbar. Allein 56,7 Prozent der Spannweite machen die Abstände der beiden Bundesländer Bayern und Hessen zu ihren direkten Nachbarn (Sachsen für Bayern und Schleswig-Holstein für Hessen) in der Verteilung aus. Auf alle übrigen vierzehn Bundesländer verteilen sich die übrigen 44,3 Prozent.

Die Verteilung der Besoldung nach A 9 ist in der Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: A 9-Jahresbruttobesoldung der Beamten der Länder und Kommunen bei Annahme einer 40-Stunden-Woche im Vergleich der Bundesländer im Jahr 2019



Datenquelle: DGB Bundesvorstand 2019, S. 20.

Der Durchschnitt der Besoldungsgruppe liegt bei 41.065,39 € mit einer Standardabweichung von 817,71. Auch hier liegen sieben Bundesländer über dem Durchschnitt (Bayern, Sachsen, Thüringen, Bremen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg) und neun befinden sich darunter (Hamburg, Brandenburg, Niedersachsen, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Hessen).

Während bei der Besoldung nach A 7 Hamburg noch oberhalb des Durchschnittes besoldet, liegt das Bundesland nun knapp unterhalb des Durchschnittes.

schnittes. Die Besoldung Baden-Württembergs hingegen, in der Verteilung nach A 7 noch leicht unterdurchschnittlich, liegt hier nun knapp oberhalb des Durchschnittes. Oberhalb des Durchschnittes fällt Sachsen-Anhalt in der Verteilung ab und steht nunmehr auf Platz fünf (A 7: Platz 3), während Bremen sich gegenüber der A 7-Besoldung leicht verbessert und sich nun auf Platz vier befindet (A 7: Platz 6). Auffällig bei den Bundesländern unterhalb des Durchschnittes ist, dass Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, welche bei der Besoldung nach A 7 die Plätze 11 und 10 der Verteilung belegen, nun nur noch Platz 15 und 14 belegen. Berlin und Brandenburg steigen in der Verteilung hingegen weiter auf und belegen die Plätze 11 (A 7: Platz 14) und 9 (A 7: Platz 12).

Wie bei der Besoldung nach A 7 ist auch bei der nach A9 ein Muster mit Ausreißern am oberen und unteren Ende der Besoldungsverteilung zu erkennen. Bayern führt auch hier die Besoldungsverteilung mit 43.415,20 € an, gefolgt von Sachsen mit 42.137,76 €. Der Abstand zwischen diesen beiden Bundesländern beträgt 1.277,44 €. Wie bei der Besoldung nach A 7 befindet sich ebenfalls ein Ausreißer am unteren Ende der Verteilung. Auch hier ist Hessen das Bundesland mit der niedrigsten Besoldung (39.937,40 €). Der Abstand zwischen Hessen und Schleswig-Holstein, welches das Bundesland mit der zweittiefsten Besoldung ist, beträgt 387,92 €. Einen Unterschied zur Verteilung nach A 7 ist jedoch erkennbar. Wo vorher nur Bayern und Hessen die Ausreißer darstellten, kommt bei der Besoldungsgruppe A 9 Sachsen als dritter Ausreißer mit einem Abstand von 578,76 € zu Thüringen, dem Bundesland mit der dritthöchsten Besoldung, hinzu. Neben der grafischen Auffälligkeit in der Abbildung 3 kann diese Feststellung auch mit einem Vergleich zum Wert der durchschnittlichen Besoldungserhöhung untermauert werden. Der durchschnittliche Besoldungsabstand zwischen den Bundesländern liegt bei 231,85 €. Die Ausreißer liegen in diesem Fall mit 1.277,44 € (Bayern-Sachsen), 578,76 € (Sachsen-Thüringen) und 287,92 € (Hessen-Schleswig-Holstein) teils deutlich darüber. Mit Ausnahme des Abstandes zwischen Brandenburg und Hamburg, welcher mit 271,56 € auch leicht über dem durchschnittlichen Besoldungsabstand der Verteilung liegt, liegen alle übrigen Bundesländer mit einem Abstand zu ihren direkten Nachbarn in der Verteilung unter dem Durchschnitt von 231,85 €. Und auch der Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Besoldungsunterschied mit und ohne Ausreißer lässt die Stärke der Abweichung erkennen. Wenn mit den Ausreißern dieser Wert noch bei 231,85 € liegt, halbiert sich dieser ohne die drei Ausreißer auf 102,84 €. Vergleicht man diese Werte mit denen der Besoldung nach A 7, zeigt sich, dass die Werte ohne Ausreißer zwischen A 7 und A 9 sehr ähnlich sind. Mit den Ausreißern steigt dieser

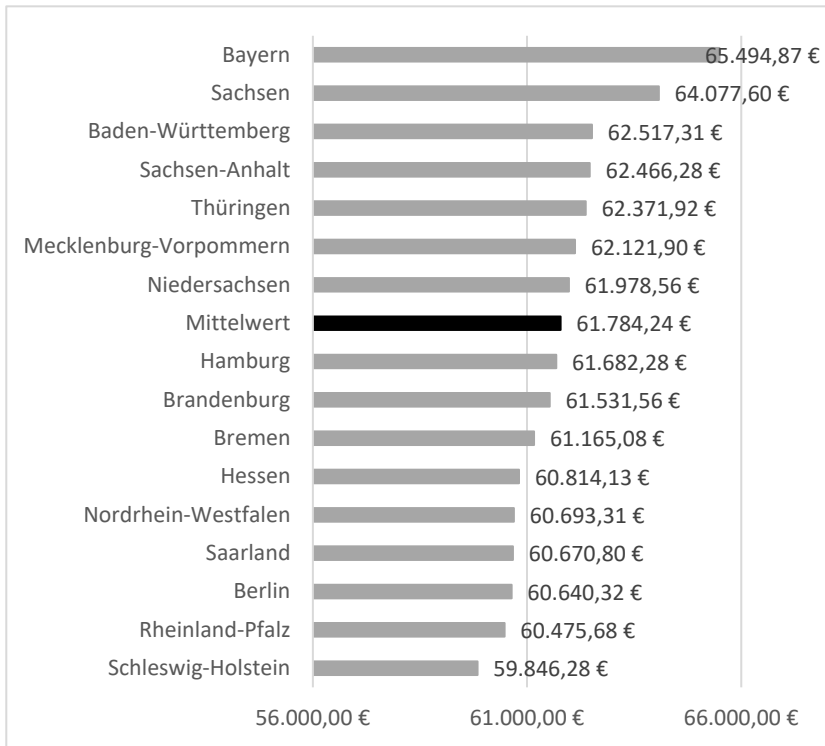
Wert jedoch bei der Besoldung nach A 9 im Vergleich zur Besoldung nach A 7 an.

Die Spannweite zwischen Bayern, dem am höchsten besoldenden Bundesland, und Hessen, dem Bundesland mit der niedrigsten Besoldung, liegt bei 3.477,80 €, was bei einem Wechsel zwischen diesen beiden Bundesländern eine Besoldungserhöhung von 8,7 Prozent bzw. eine Besoldungsverringerung von 8 Prozent zur Folge hätte. Dabei können die drei Ausreißer insgesamt 64,5 Prozent der Spannweite erklären.

Abbildung 4 stellt die Verteilung der Besoldung nach A 13 dar. Die Durchschnittliche Besoldung liegt bei 61.784,24 € mit einer Standardabweichung von 1.394,93. Es liegen auch hier sieben Bundesländer (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen) über und neun Bundesländer unter dem Mittelwert der Verteilung (Hamburg, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Berlin, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein).

Im Hinblick auf die Position der einzelnen Bundesländer in der Verteilung sind vor allem Niedersachsen, Hessen, Berlin, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bremen interessant. Während Niedersachsen bei seiner Besoldung nach A 7 und A 9 noch unterhalb des Durchschnittes rangierte, befindet es sich mit seiner Besoldung nach A 13 nun knapp oberhalb des Durchschnittes. Hessen, bei A 7 und A 9 jeweils das Bundesland mit der niedrigsten Besoldung, liegt nun nur noch auf Platz 11, womit nun Schleswig-Holstein das Ende der Verteilung darstellt. Während Berlin bei seiner A 7-Besoldung noch den drittletzten Platz in der Verteilung belegt, steigt das Bundesland bei seiner A 9-Besoldung in der Verteilung auf den 11. Platz, während es nach A 13 wieder auf den drittletzten Platz zurückfällt. Rheinland-Pfalz sinkt in der Verteilung weiter ab und kommt mit seiner A 13-Besoldung nur noch auf den vorletzten Platz (A 7: Platz 10; A 9: Platz 13). Baden-Württemberg hingegen, nach A 7 noch knapp unterdurchschnittlich und nach A 9 knapp überdurchschnittlich besoldend, setzt den aufsteigenden Trend fort und belegt mit seiner A 13-Besoldung den dritthöchsten Platz, nach Bayern und Sachsen. Bremen, bei A 7 und A 9 noch überdurchschnittlich besoldend, befindet sich mit seiner A 13-Besoldung nur noch unterhalb des Durchschnittes.

Abbildung 4: A 13-Jahresbruttobesoldung der Beamten der Länder und Kommunen bei Annahme einer 40-Stunden-Woche im Vergleich der Bundesländer im Jahr 2019



Datenquelle: DGB Bundesvorstand 2019, S. 22.

Das Muster gleicht der Verteilung der Besoldung nach A 9. So existieren an der Spitze der Verteilung zwei Bundesländer und am Ende der Verteilung ein Bundesland, welches sich mit der Höhe seiner A 13-Besoldung deutlich von den anderen Bundesländern in der Verteilung abhebt. Dabei steht Bayern mit 65.494,87 € an erster Stelle der Verteilung. An zweiter Stelle steht mit einem Abstand von 1.417,27 € auch hier wieder Sachsen (64.077,60 €). Der Abstand zwischen Sachsen und dem drittplatzierten Baden-Württemberg liegt bei 1.560,29 €. Ebenso ist der Abstand zwischen dem

letzten Bundesland in der Tabelle (Hessen: 59.846,28 €) und dem vorletzten Bundesland (Rheinland-Pfalz: 60.475,68 €) mit 629,40 € relativ hoch. Im Vergleich dazu: Der durchschnittliche Besoldungsunterschied liegt bei 376,57 €. Auch hier ist der Abstand aller weiteren Bundesländer relativ harmonisch und liegt ohne die Ausreißer durchschnittlich bei 170,14 €.

Die Spannweite der Verteilung liegt bei 5.648,59 €, was bedeutet, dass ein Wechsel zwischen Bayern und Schleswig-Holstein eine Besoldungserhöhung von 9,4 Prozent oder eine Besoldungsverringerung von 8,6 Prozent zur Folge hätte. Dabei liegt der Anteil der Ausreißer an dieser Spannweite bei 63,9 Prozent und damit ähnlich hoch, wie bei der Besoldung nach A 9.

Im Vergleich über alle drei Verteilungen hinweg kann festgestellt werden, dass ein Wettbewerb zwischen den Bundesländern vorhanden ist, da der Abstand zwischen den beiden Extrempunkten bei allen untersuchten Besoldungsgruppen bei knapp 10 Prozent liegt. Es lässt sich aber auch feststellen, dass der Wettbewerb vor allem von einigen Ausreißern angetrieben wird, was der Vergleich des durchschnittlichen Besoldungsabstandes mit und ohne Ausreißer zeigt sowie der Anteil dieser Bundesländer an der Spannweite. Außerdem deutet sich an, dass mit den höheren Besoldungsgruppen auch der Wettbewerb zunimmt. Dafür gibt es zwei Hinweise: Erstens nimmt die Standardabweichung mit der Höhe der Besoldungsgruppe zu, was zeigt, dass die Streuung um den Mittelwert zunimmt. Zweitens kommt mit Sachsen ab der Besoldung nach A 9 ein weiteres Bundesland hinzu, dessen Besoldungsabstand zu seinen Nachbarn in der Verteilung deutlich über dem durchschnittlichen Besoldungsabstand liegt.

