



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Entwicklungen und Perspektiven des öffentlichen Dienstes

Ökonomische Aspekte einer verfassungskonformen Gestaltung von Besoldung und Versorgung

Gisela Färber



Gliederung

1. Einleitung
2. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts
3. Das verwendete Messkonzept
4. Ausgewählte Daten zu den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts
 - (1) Vergleich zur Entwicklung der Tarifentgelte
 - (2) Beamtenbezüge in Relation zum regionalen Nominallohnindex
 - (3) Abweichungen vom regionalen Verbraucherpreisindex
 - (4) Abstandsgebote zwischen den Besoldungsgruppen und zum sozialrechtlichen Existenzminimum
 - (5) Quervergleich mit Besoldung des Bundes und anderer Länder
5. Die Kriterien der 2. und 3. Prüfungsstufe
 - (1) Die vier Kriterien der 2. Prüfungsstufe
 - (2) „Haushaltsnotlagen“ als Bedingung für Unteralimentation?
6. Offene Fragen und ausstehende verfassungsrechtliche Würdigung der ökonomischen Befunde



2. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts

- Urteile vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09), vom 17.11.2015 (2 BvL 19/09, 2 BvL 20/09, 2 BvL 5/13, 2 BvL 20/14), vom 23. Mai 2017 – (2 BvR 883/14)
- Vorgabe eines dreistufigen Prüfungsverfahrens:
- 1. Prüfungsstufe:
 - 5 bzw. 6 Kriterien auf der 1. Stufe, die sich überwiegend konkret auf die Entwicklung der Besoldung im Zeitraum der vergangenen meist 15 Jahre beschäftigen
 - ➔ Verletzungen bei 3 von 5 Kriterien Verdacht auf Unteralimentation
- 2. Prüfungsstufe:
 - Qualifikation, fachliche Eignung
 - Beihilfen
 - Versorgung
 - Relationen zur Privatwirtschaft
- 3. Prüfungsstufe:
 - Konsolidierungsnotwendigkeit und Eignung der Maßnahmen für Konsolidierung



| Parameter | Schwelle | Betrachtungszeitraum |
|--|--|--|
| 1. Differenz zwischen Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öff. Dienst des jeweils betroffenen Landes | 5 % des Indexwertes der erhöhten Besoldung | Zurückliegende 15 Jahre (ggf. gleichlanger Zeitraum der 5 Jahre zuvor beginnt) |
| 2. Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land | | |
| 3. Abweichung der Besoldungsentwicklung von dem Verbraucherpreisindex in dem jeweils betreffenden Land | 5 % | Zurückliegende 15 Jahre (ggf. gleichlanger Zeitraum der 5 Jahre zuvor beginnt) |
| 4. Systeminterner Besoldungsvergleich (zwischen den Besoldungsordnungen) = Abstandsgebote | a) 10% zwischen Besoldungsgruppen | Zurückliegende 5 Jahre |
| | b) 15% z. sozialhilferechtl. Existenzminimum | Aktuelle Besoldungsordnung |
| 5. Quervergleich mit Besoldung des Bundes und anderer Länder (Gehaltsdifferenz) | 10% | Aktuelle Besoldungsordnung |



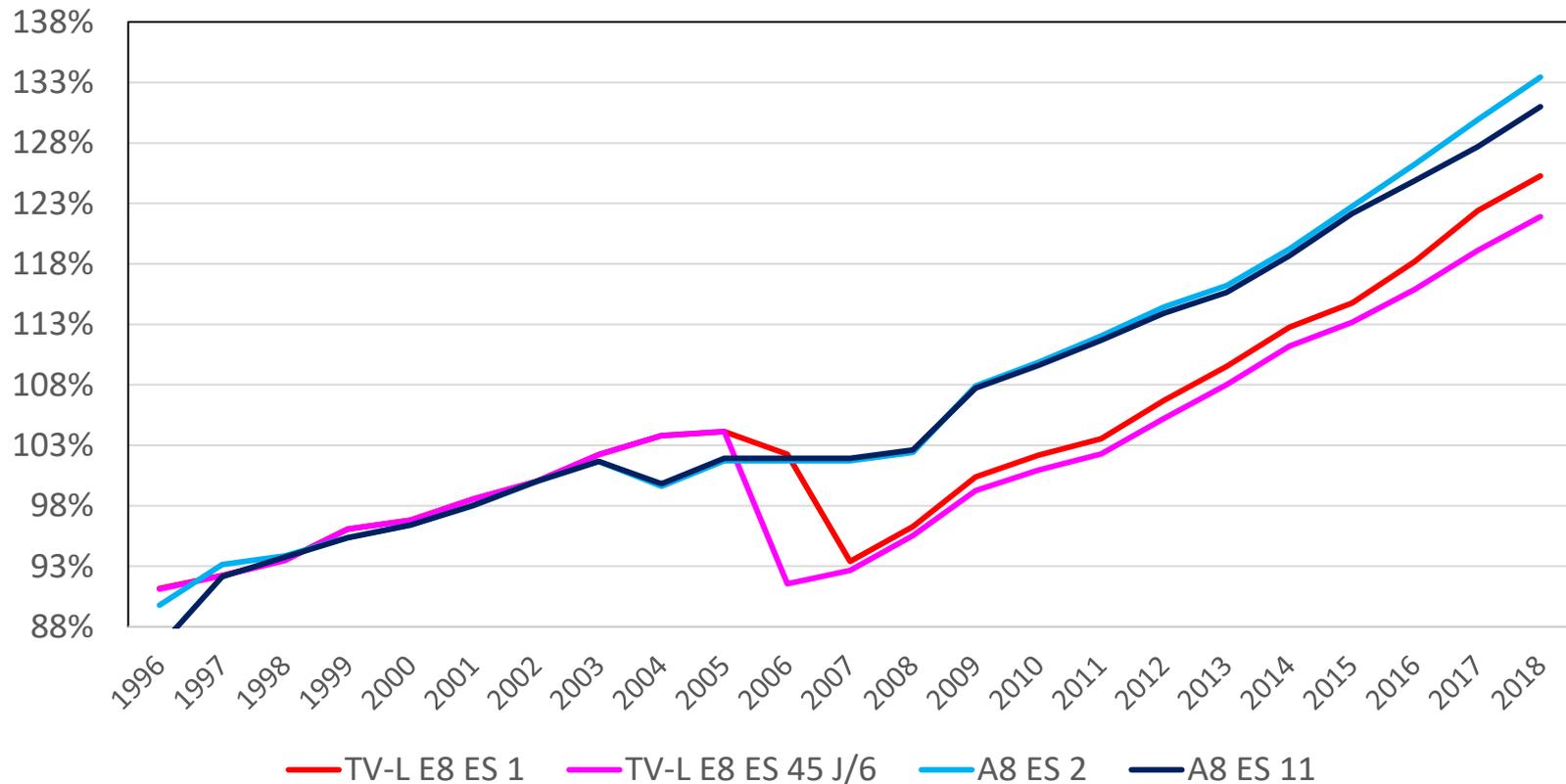
3. Das verwendete Messkonzept

- Jahreseinkommenswerte sind allein geeignet, die tatsächlichen Veränderungen der Beamtenbezüge abzubilden
 - zeigen verzögerte Besoldungsanpassungen an
 - zeigen Rückgang oder Erhöhungen von Sonderzahlungen oder Zulagen an
 - sind Preisbereinigungen gut zugänglich
 - Basistyp: verheiratet ohne Kinder
- rollierender 15-Jahreszeitraum: 2001 – 2016, 2002 – 2017, 2003 - 2018 zzgl. Werte ab 1996 vorhanden, um weitergehende Analysen insb. Reform von 1997 abzubilden
- Übergang von BAT zu TV-L/TVöD sehr schwierig, beste Aussagekraft haben Stufen 1 bzw. 2 und 5 bzw. 6, d.h. höchste und niedrigste Stufe
- aber auch weitergehende Analysen des zeitlichen Verlaufs der Einkommensverläufe innerhalb der Besoldungsgruppen über die Erfahrungsstufen zwischen A-Besoldung und TV-L als Folge der neuen Struktur der Erfahrungsstufen

3. Ausgewählte Daten zu den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts

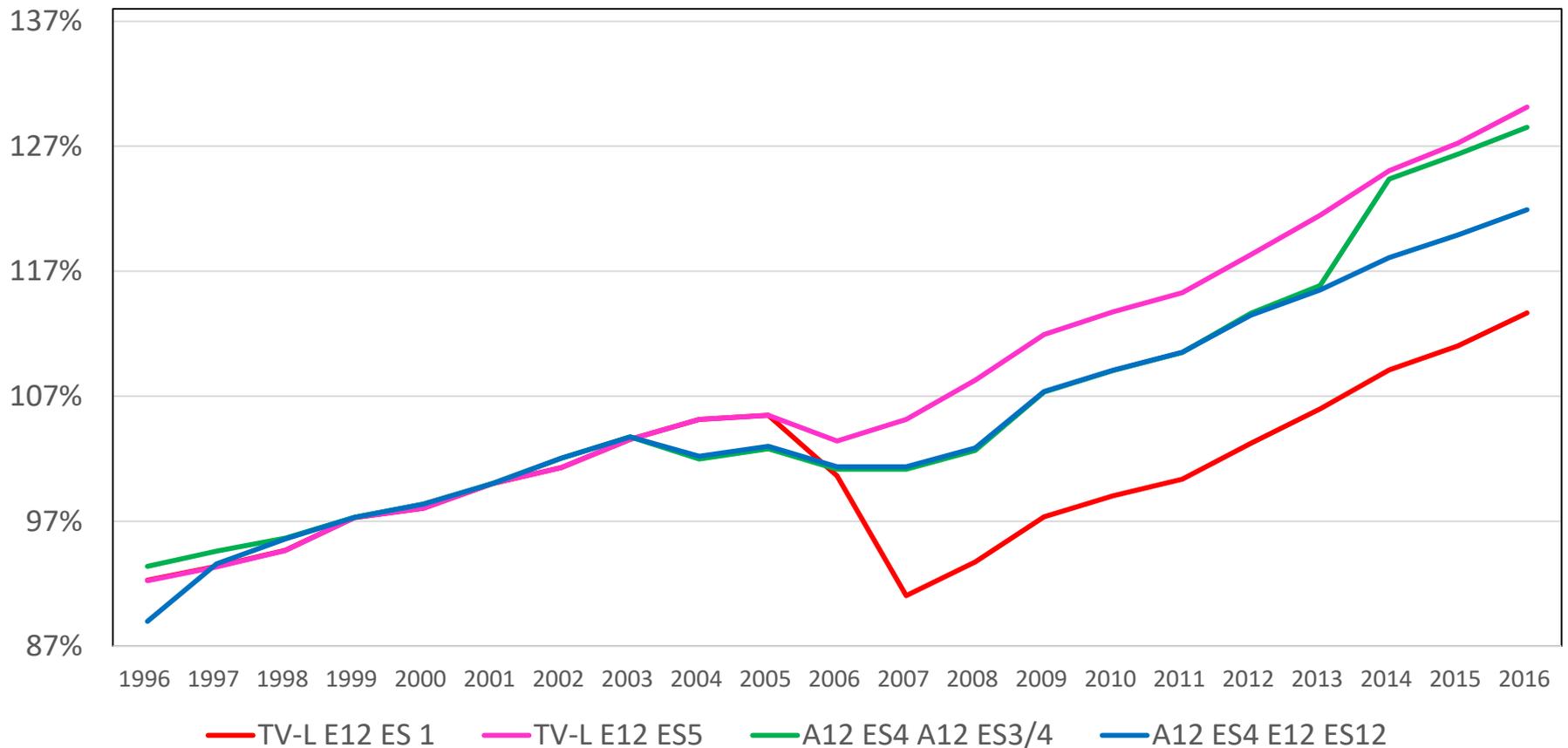
(1) Vergleich zur Entwicklung der Tarifentgelte

Jahreseinkommen E8 und A8 (2002 = 100%) Baden-Württemberg



(1) Vergleich zur Entwicklung der Tarifentgelte

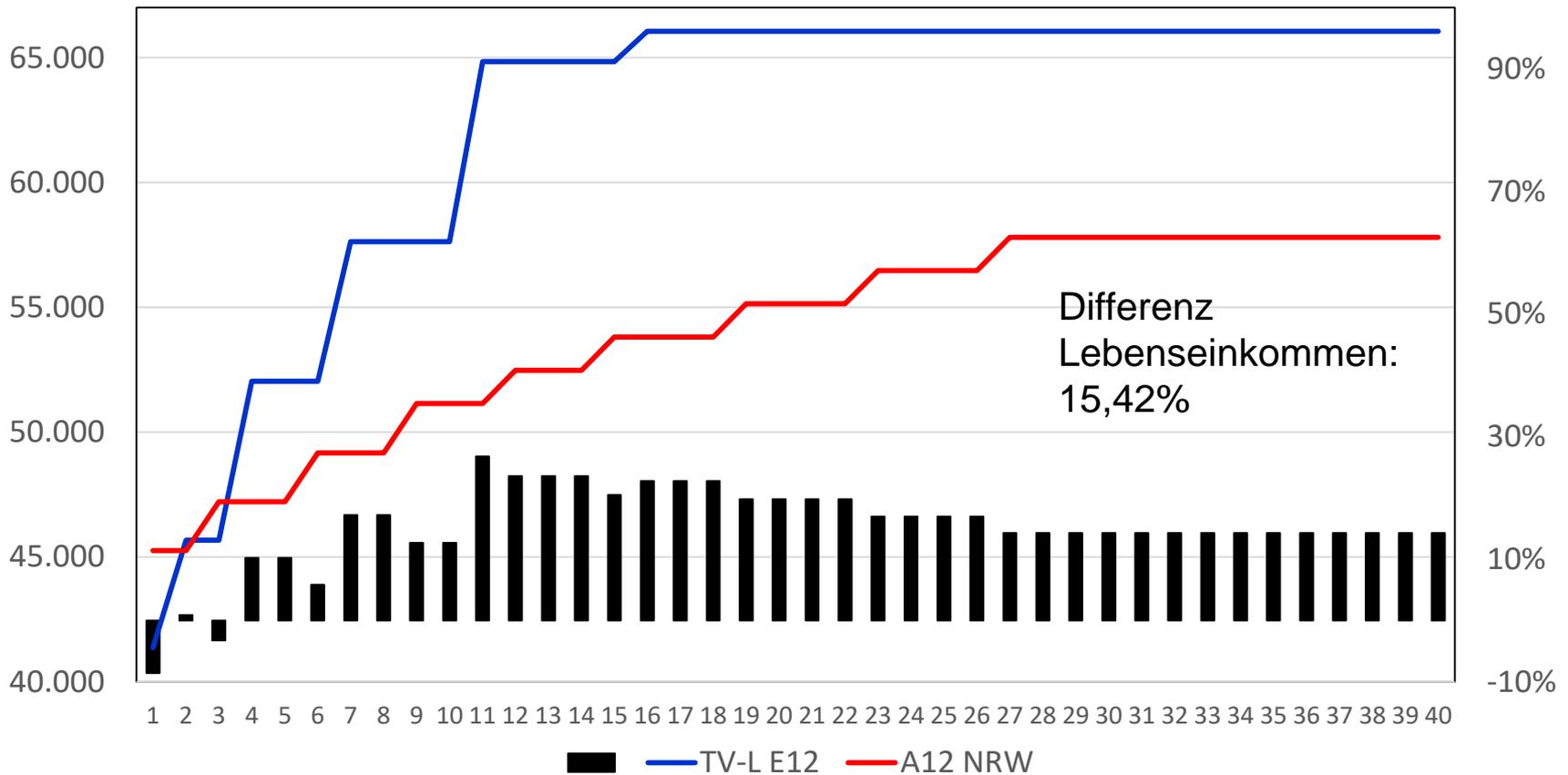
Jahreseinkommen E12 zu A12 (2001 = 100%) NRW





(1) Vergleich zur Entwicklung der Tarifentgelte

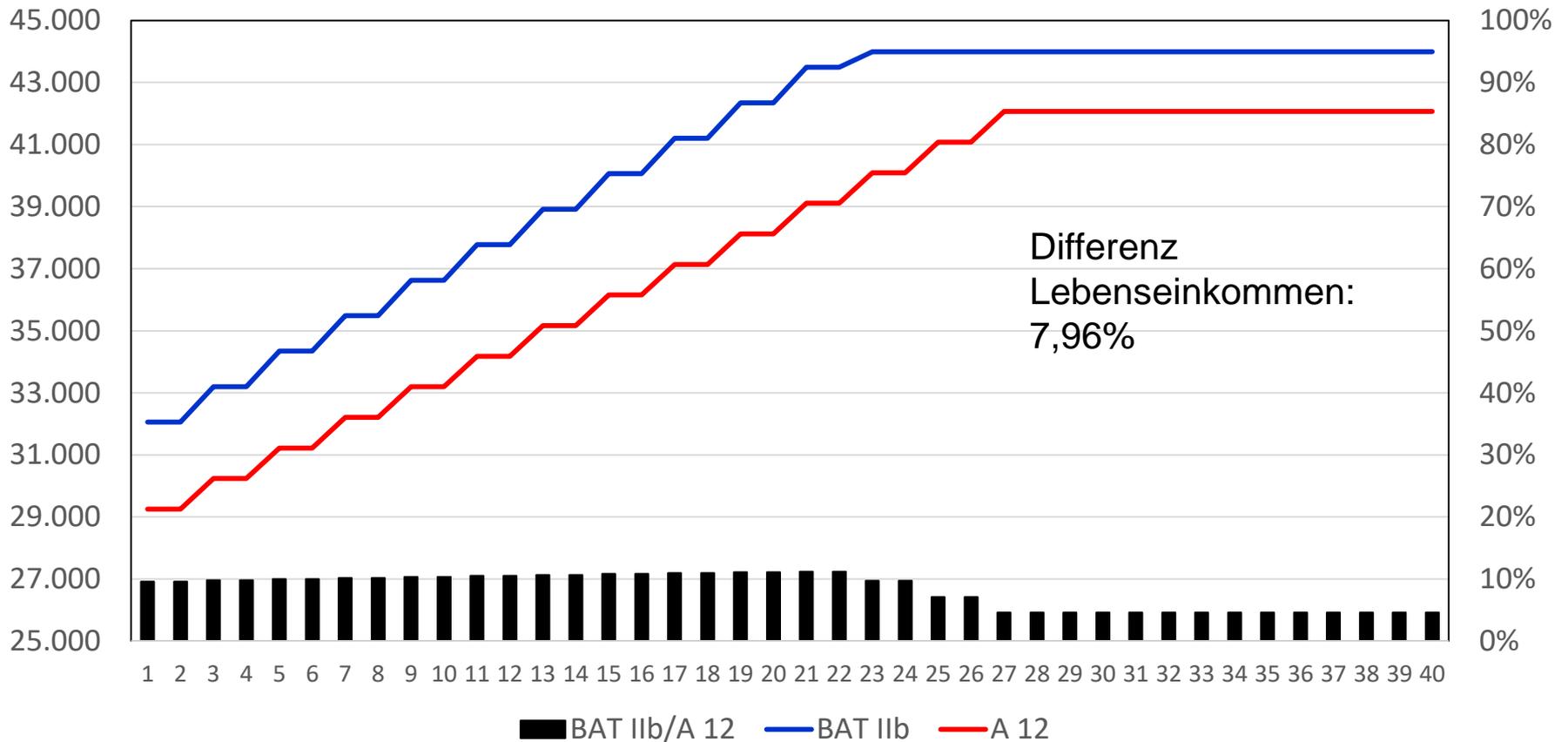
Einkommensverläufe über die beruflichen Erfahrungszeiten 2018





(1) Vergleich zur Entwicklung der Tarifentgelte

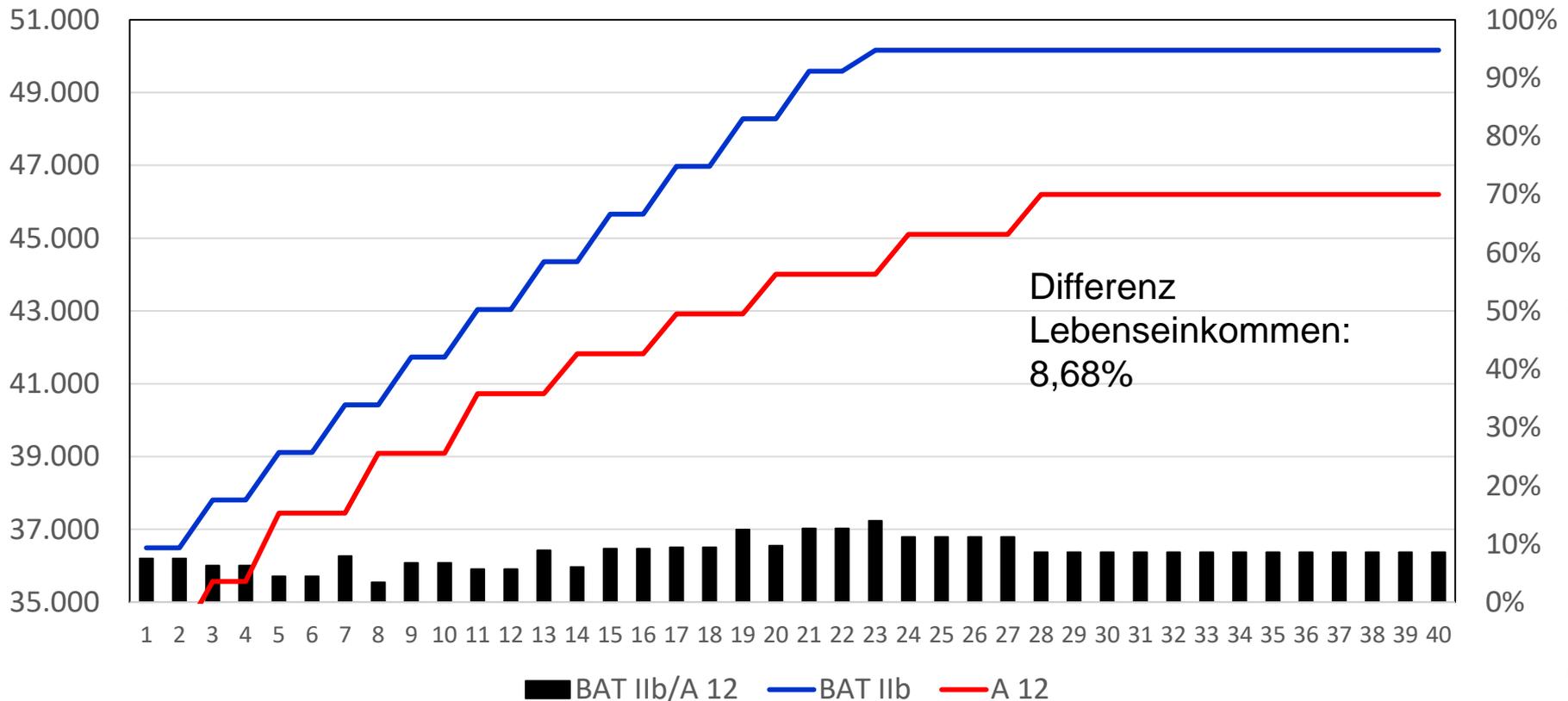
Einkommensverläufe über die beruflichen Erfahrungszeiten 1996





(1) Vergleich zur Entwicklung der Tarifentgelte

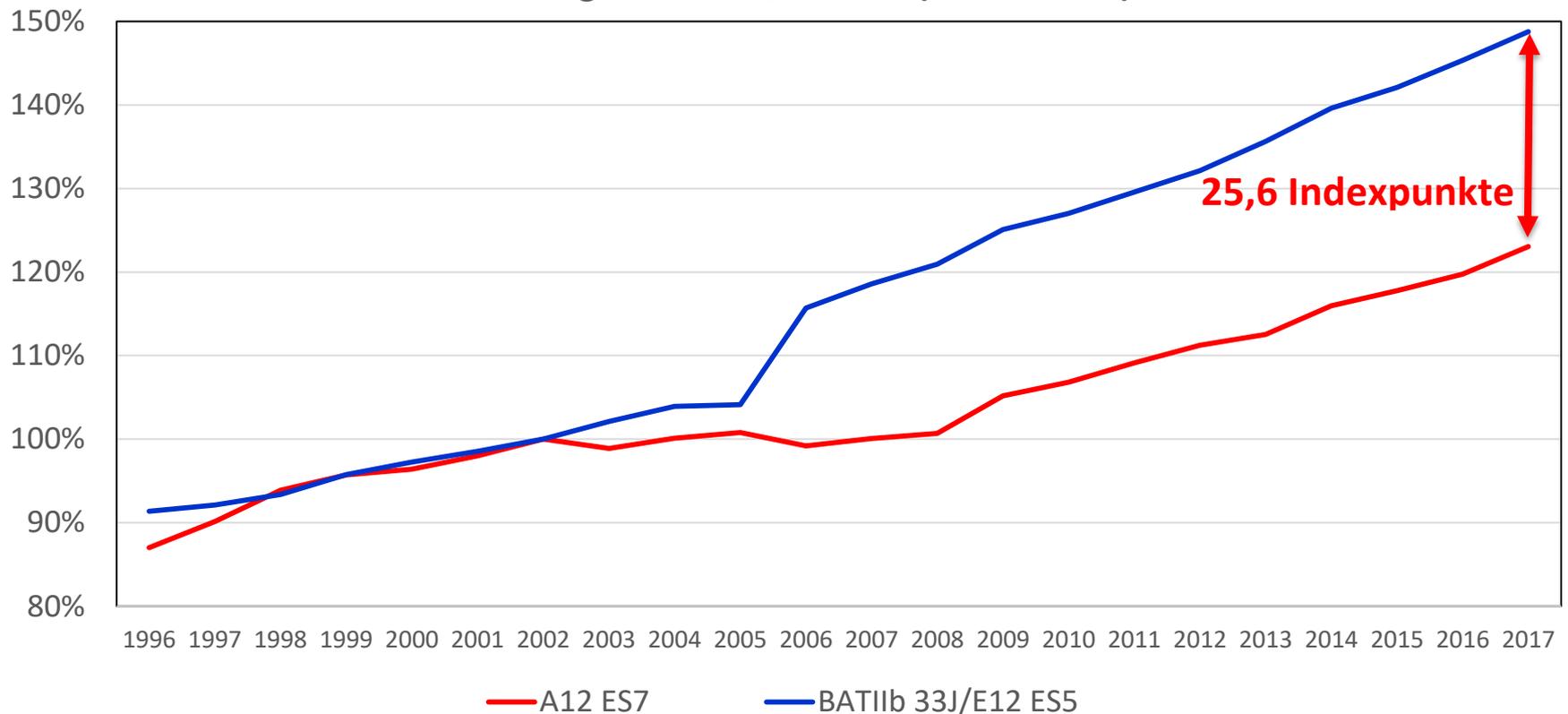
Einkommensverläufe über die beruflichen Erfahrungszeiten 2005





(1) Vergleich zur Entwicklung der Tarifentgelte

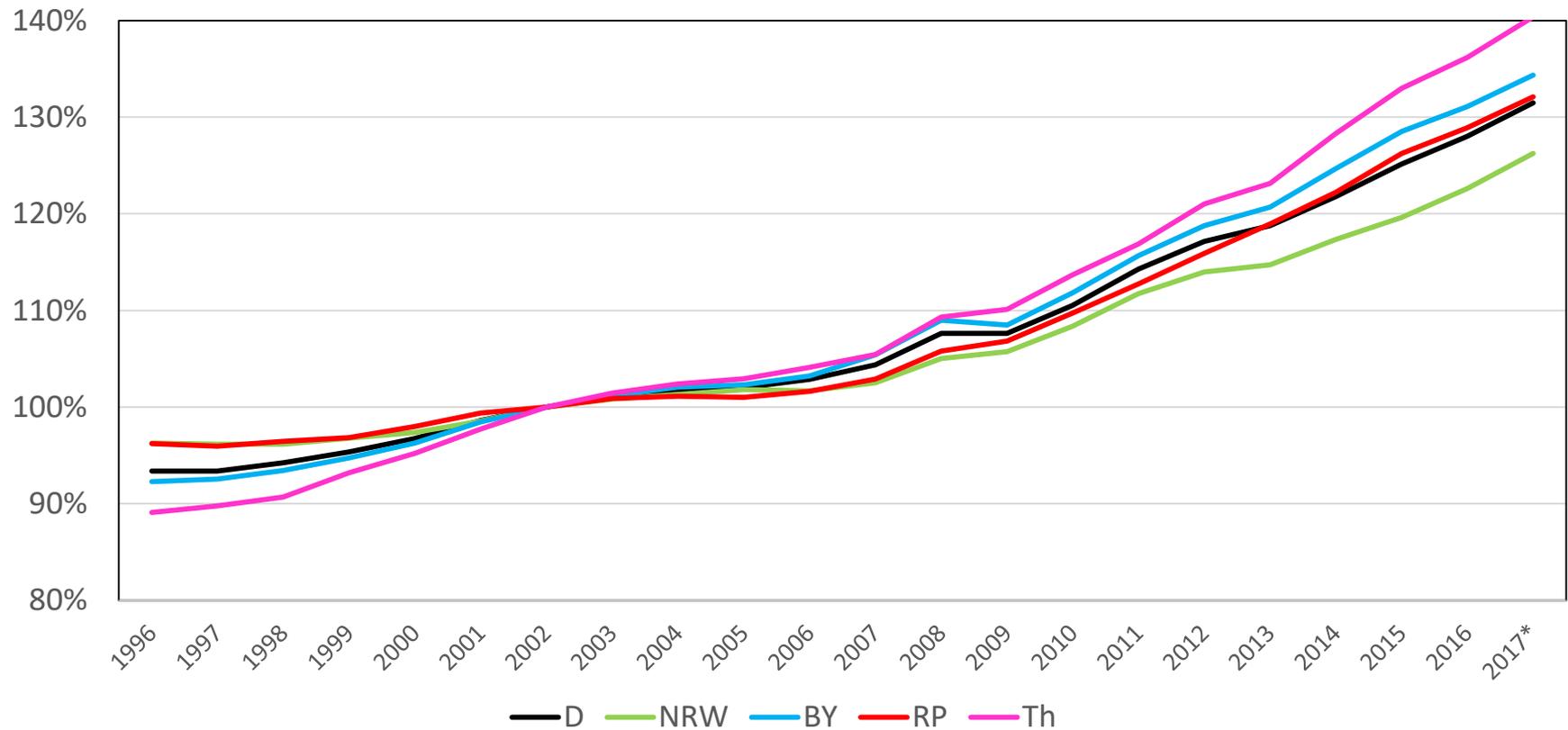
Entwicklung der Jahresbruttoeinkommen von BeamtInnen in A12 ES 7 und
Tarifbeschäftigten BAT IIb/E12 ES5 (2002 = 100%)





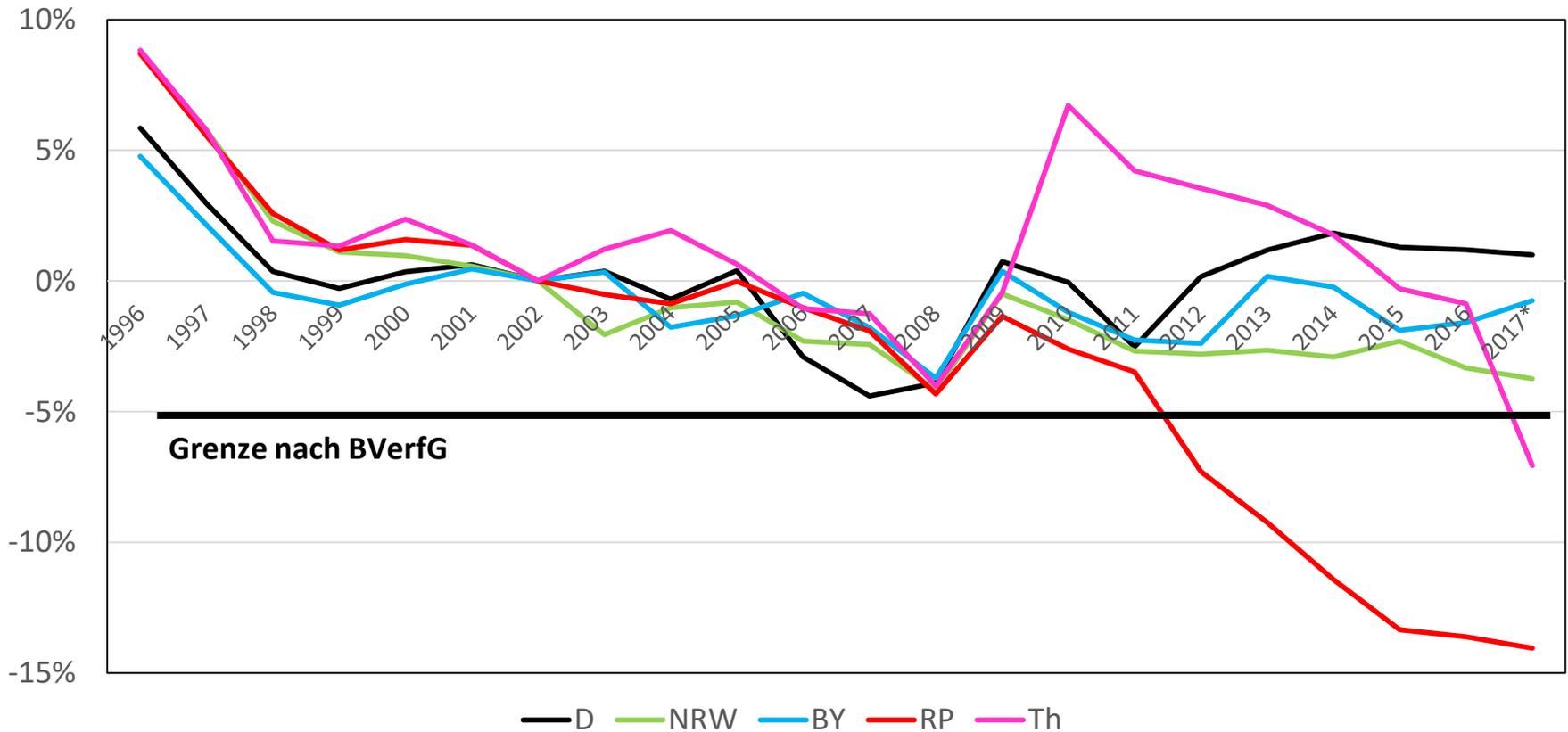
(2) Beamtenbezüge in Relation zum regionalen Nominallohnindex

Ausgw. Nominallohnindices 2002=100%



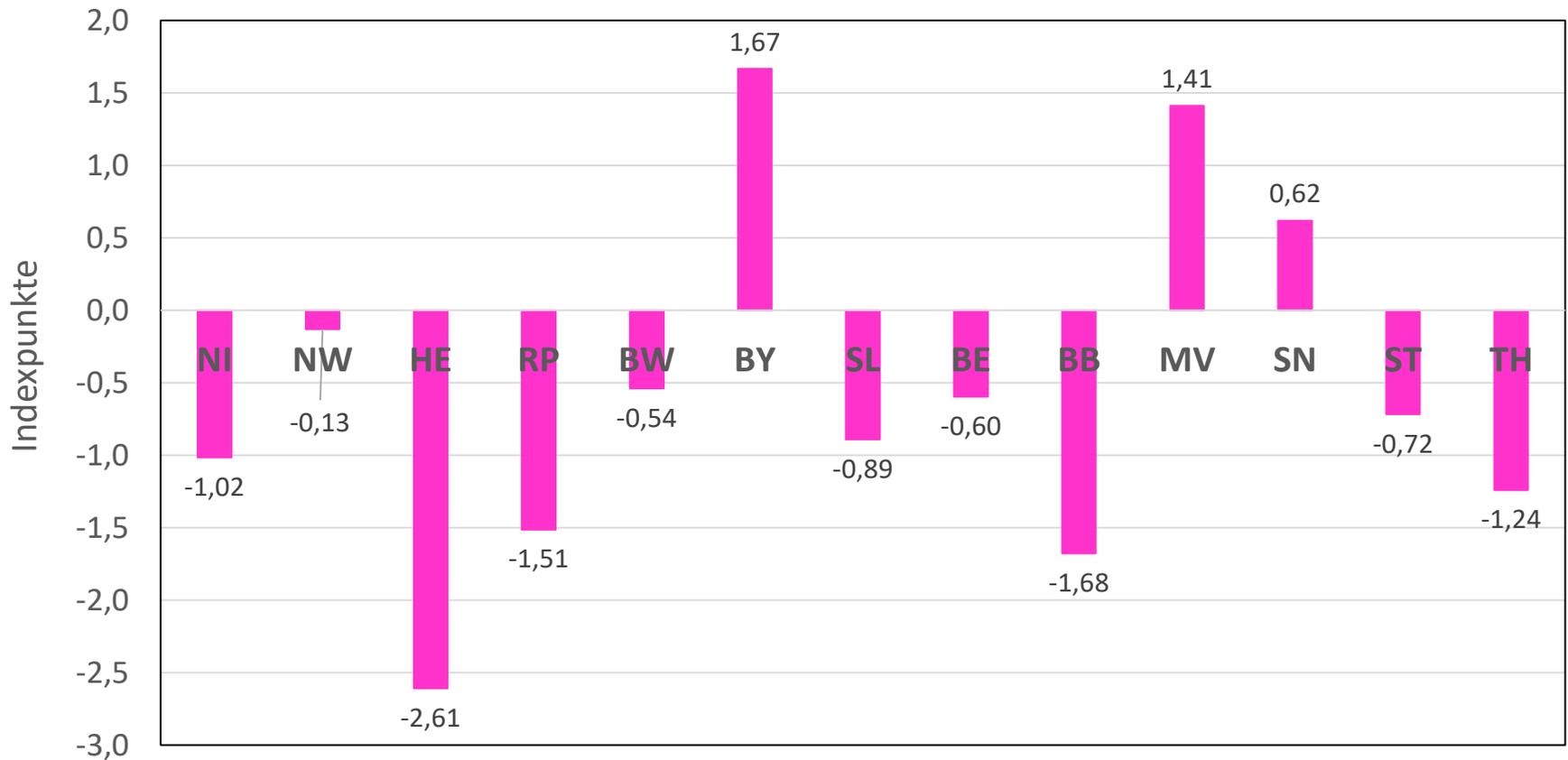
(2) Beamtenbezüge in Relation zum regionalen Nominallohnindex

Abstand von A13 ES 11 vom jew. Nominallohnindex (2002 =100%)



(3) Abweichungen vom regionalen Verbraucherpreisindex

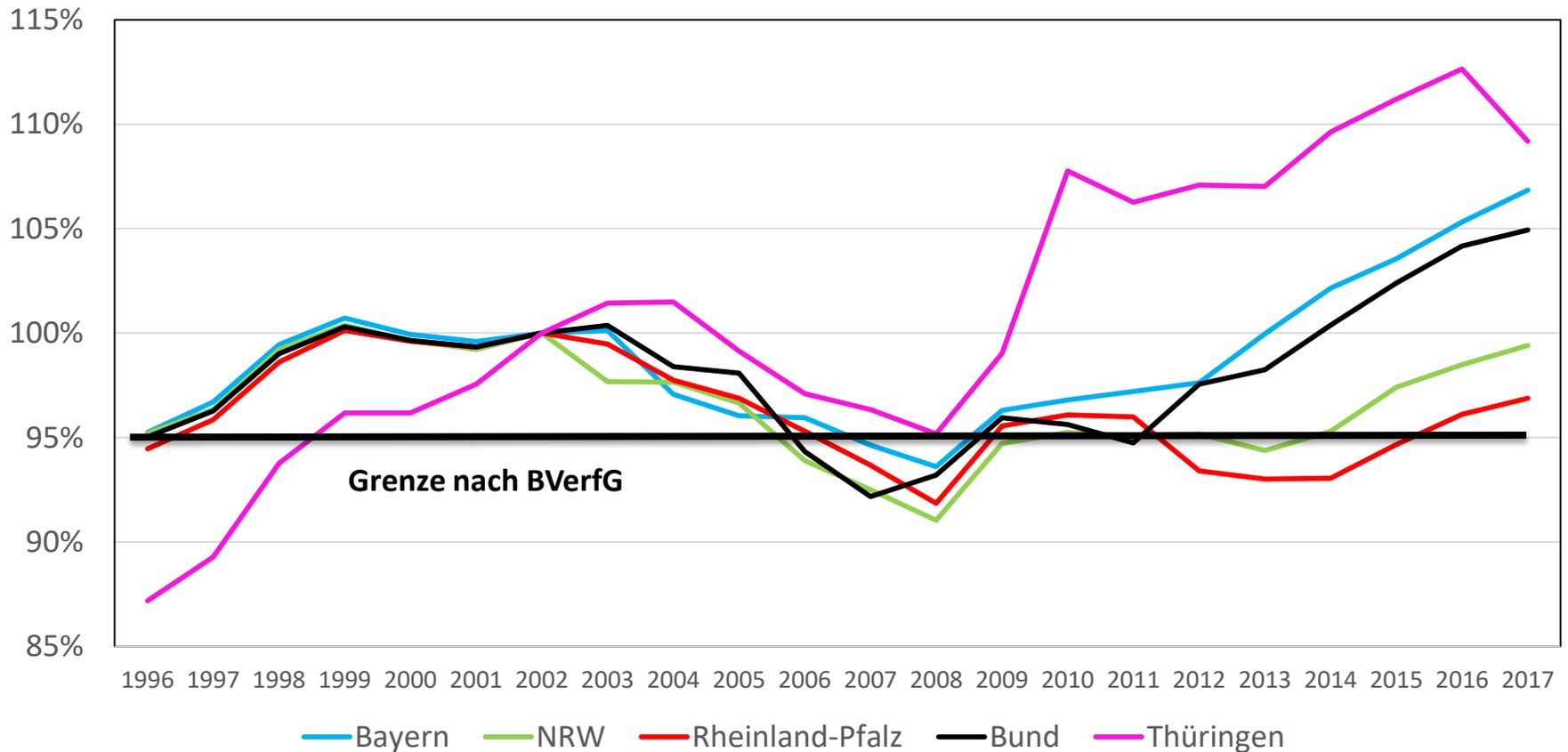
Unterschiede des regionalen Preisniveauindex vom Bundesdurchschnitt
(Basis 2002)





(3) Abweichungen vom regionalen Verbraucherpreisindex

Reale Einkommensentwicklung A 13 ES11 (2002 = 100%)





(4) Abstandsgebote zwischen den Besoldungsgruppen und zum sozialrechtlichen Existenzminimum

(4a) Abstände zwischen den Besoldungsgruppen

- Veränderungen der Abstände inzwischen systematisch als Folge
 - Der aus dem Tarifbereich übertragenen Mindestanhebungen der Besoldung (wirksam z.T. bis A11 und A12)
 - verzögerte und verminderte Besoldungsanpassungen für die höheren Besoldungsgruppen
 - „Zusammenschieben insb. der unteren Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen
- Beschränkung der Unteralimentation auf 10% innerhalb von 5 Jahren wenig überzeugend, weil dann systematische Verringerungen der Abstände von 9,9\$ alle 5 Jahre die vom Bundesverfassungsgericht kritisierte „Salamitaktik“ geradezu ermöglichen würde
- In Einzelfällen (z.B. NRW 2014) Überschreitungen der 10%-Grenze nachweisbar



(4) Abstandsgebote zwischen den Besoldungsgruppen und zum sozialrechtlichen Existenzminimum

- Bruttobeamtenbezüge abzgl. KV/PV-Beiträge + Einkommensteuer, KiSt und Soli, ggf. Kostendämpfungspauschale zzgl. Kindergeld = Nettoeinkommen
- Regelsätze + Bildung und Teilhabe + Kosten der Unterkunft (incl. Heizung) = Existenzminimum
- erhöht um 15% = „Sozialschwelle“ für Beamtenbezüge
- Problem: Müssen „Werbungskosten“ bzw. 100 Euro Zuschlag für erwerbstätige Bezieher von Grundsicherung für die Berechnung des sozialrechtlichen Existenzminimums angerechnet werden?
- Kritische Ergebnisse für
 - Haushalte mit **Kindern** in **Ballungsräumen z.T. bis BesGr. A8**
 - Hohe Krankenversicherungsbeiträge bzw. abgesenkte Beihilfeleistungen
 - Mindestversorgung BW und wahrscheinlich auch in anderen Ländern sind echte „Aufstocker“



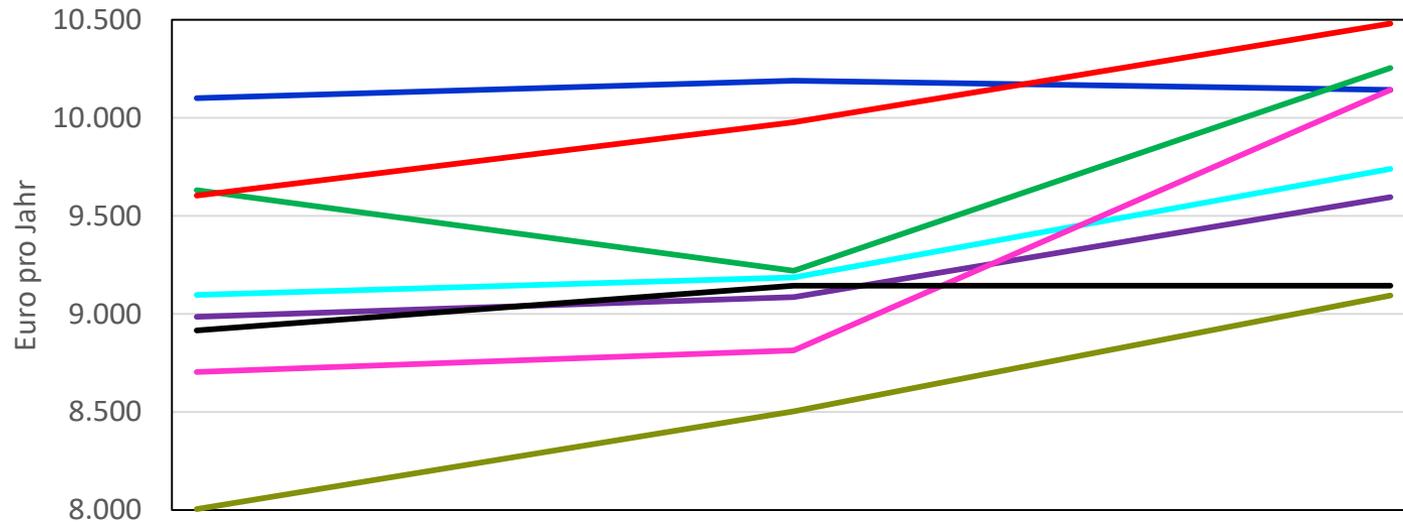
(4b) Abstandsgebot sozialrechtlichen Existenzminimum

| Düsseldorf | Insgesamt | Größe der Haushaltsgemeinschaft | | | | | |
|------------|-----------|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| | | 1 Person | 2 Personen | 3 Personen | 4 Personen | 5 Personen | 6 und mehr Personen |
| Jul 15 | 544,49 | 408,79 | 570,32 | 671,66 | 746,55 | 806,77 | 929,72 |
| Jul 16 | 554,28 | 412,46 | 577,92 | 684,02 | 761,93 | 837,86 | 957,02 |
| Jul 17 | 560,59 | 408,42 | 585,37 | 689,98 | 769,96 | 850,05 | 961,74 |
| Stuttgart | | | | | | | |
| Jul 15 | 567,69 | 440,12 | 604,68 | 702,87 | 763,38 | 838,25 | 960,31 |
| Jul 16 | 571,09 | 442,01 | 609,14 | 705,05 | 774,80 | 840,65 | 961,28 |
| Jul 17 | 579,77 | 448,99 | 619,95 | 720,17 | 783,94 | 845,21 | 917,11 |
| München | | | | | | | |
| Jul 15 | 657,17 | 505,32 | 681,03 | 795,15 | 891,01 | 981,06 | 1.134,70 |
| Jul 16 | 673,37 | 512,96 | 694,53 | 809,29 | 904,32 | 1.004,38 | 1.205,69 |
| Jul 17 | 694,32 | 519,11 | 708,86 | 837,72 | 948,42 | 1.080,24 | 1.278,24 |

Quelle:
BA Arbeit

(4b) Abstandsgebot sozialrechtlichen Existenzminimum

KdU, verheiratet 3 Kinder



Quelle:
BA Arbeit,
BMF

| | Jul 15 | Jul 16 | Jul 17 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|
| — Stuttgart | 10.100,76 | 10.190,76 | 10.142,52 |
| — Karlsruhe | 9.097,20 | 9.186,96 | 9.740,04 |
| — Mannheim | 8.985,84 | 9.086,52 | 9.595,92 |
| — Freiburg | 9.630,84 | 9.220,32 | 10.254,72 |
| — Heidelberg | 9.604,32 | 9.977,16 | 10.481,16 |
| — Ulm | 8.004,60 | 8.504,16 | 9.094,56 |
| — Konstanz | 8.705,04 | 8.814,00 | 10.142,52 |
| — KdU (+HK) Ex.Min. | 8.916,00 | 9.144,00 | 9.144,00 |



(5) Quervergleich mit Besoldung des Bundes und anderer Länder

| A13 2017 | Minimum | Maximum | Spanne | Mittelwert | Spanne/ Mittelwert | Minimum in % Bund | Maximum in % Bund | Mittelwert in % Bund |
|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| BW | 50.604,32 | 61.870,58 | 11.266,26 | 56.677,47 | 19,9% | 100,9% | 96,6% | 96,5% |
| By | 52.483,63 | 63.562,95 | 11.079,32 | 58.456,00 | 19,0% | 104,6% | 99,3% | 99,5% |
| He | 48.363,49 | 60.464,83 | 12.101,34 | 55.601,99 | 21,8% | 96,4% | 94,4% | 94,7% |
| Nds | 45.079,20 | 60.235,26 | 15.156,06 | 53.346,13 | 28,4% | 89,9% | 94,1% | 90,8% |
| NRW | 49.568,99 | 60.454,45 | 10.885,46 | 55.436,80 | 19,6% | 98,8% | 94,4% | 94,4% |
| RP | 43.587,44 | 58.475,78 | 14.888,34 | 51.708,33 | 28,8% | 86,9% | 91,3% | 88,0% |
| Saar | 46.105,18 | 58.645,72 | 12.540,54 | 52.925,43 | 23,7% | 91,9% | 91,6% | 90,1% |
| SH | 47.016,96 | 59.992,04 | 12.975,08 | 54.073,49 | 24,0% | 93,7% | 93,7% | 92,1% |
| HB | 48.751,56 | 59.460,54 | 10.708,98 | 54.524,20 | 19,6% | 97,2% | 92,9% | 92,8% |
| HH | 49.055,74 | 60.627,96 | 11.572,22 | 55.685,43 | 20,8% | 97,8% | 94,7% | 94,8% |
| Bund | 50.159,60 | 64.026,20 | 13.866,60 | 58.734,95 | 23,6% | 100,0% | 100,0% | 100,00% |
| Be | 46.394,54 | 59.332,27 | 12.937,73 | 53.467,41 | 24,2% | 92,5% | 92,7% | 91,0% |
| Bb | 47.520,20 | 60.626,48 | 13.106,28 | 54.648,23 | 24,2% | 94,7% | 94,7% | 93,0% |
| MV | 46.411,93 | 61.904,97 | 15.493,05 | 54.862,59 | 28,6% | 92,5% | 96,7% | 93,4% |
| Sn | 47.616,60 | 63.524,74 | 15.908,14 | 56.293,59 | 28,6% | 94,9% | 99,2% | 95,8% |
| ST | 48.762,12 | 62.219,16 | 13.457,04 | 56.019,48 | 24,3% | 97,2% | 97,2% | 95,4% |
| Th | 46.341,24 | 62.219,16 | 13.525,80 | 53.697,25 | 25,5% | 92,4% | 93,5% | 91,4% |



Vergleich der Tarifentgelte 2017

| 2017 - West | ES1 | ES2 | ES3 | ES4 | ES5 | ES6 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| E12 | | | | | | |
| TVöD-Bund | 41.903,20 | 46.452,84 | 52.972,46 | 58.677,28 | 66.012,07 | 69.271,87 |
| TV-L | 40.418,50 | 44.618,63 | 50.839,25 | 56.301,38 | 63.356,38 | 64.534,86 |
| TVöD-Kommunen | 41.657,88 | 46.180,89 | 52.662,34 | 58.333,77 | 65.625,62 | 68.866,34 |
| E14 | | | | | | |
| TVöD-Bund | 48.840,50 | 54.179,87 | 57.320,68 | 62.032,32 | 69.256,53 | 73.182,31 |
| TV-L | 48.055,83 | 53.302,11 | 56.375,28 | 61.022,21 | 68.142,61 | 69.413,05 |
| TVöD-Kommunen | 48.676,92 | 53.998,41 | 57.128,70 | 61.824,57 | 69.024,58 | 72.937,21 |
| 2017 - Ost | | | | | | |
| E12 | | | | | | |
| TVöD-Bund | 41.509,65 | 46.016,56 | 52.474,95 | 58.126,19 | 65.392,09 | 68.621,28 |
| TV-L | 40.353,83 | 44.547,24 | 50.757,91 | 56.211,29 | 63.255,00 | 64.431,79 |
| TVöD-Kommunen | 41.063,30 | 45.521,75 | 51.910,69 | 57.501,17 | 64.688,94 | 67.883,40 |
| E14 | | | | | | |
| TVöD-Bund | 48.491,64 | 53.792,87 | 56.911,24 | 61.589,23 | 68.761,84 | 72.659,58 |
| TV-L | 47.978,00 | 53.215,79 | 56.283,98 | 60.923,39 | 68.032,25 | 69.300,84 |
| TVöD-Kommunen | 48.159,06 | 53.423,94 | 56.520,92 | 61.166,83 | 68.290,24 | 72.161,24 |



5. Die Kriterien der 2. und 3. Prüfungsstufe

(1) Die vier Kriterien der 2. Prüfungsstufe

1. Qualität der Tätigkeit und Verantwortung eines Beamten
 2. Entwicklungen im Bereich der Beihilfe und der
 3. Versorgung sowie
 4. der Vergleich mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung
- BVerfG: keine **konkreten** Begrenzungsmaßstäbe und –werte für die 2. Prüfungsstufe
 - Steigende Belastungen bei der Beihilfe in den letzten Jahren: überdurchschnittlich steigende Beiträge zur privaten KV, Kostendämpfungspauschale, Leistungsrücknahmen, Datenbedarf von Abrechnungsbehörden
 - Pensionen: Riester-Treppe, Versorgungsrücklage haben VersorgungsempfängerInnen noch größere Realeinkommenseinschnitte beschert als aktiven BeamtInnen, Abstand zum um 15% erhöhten Existenzminimum nach SGB II wahrscheinlich im mittleren Dienst kritisch
 - Abstand zu Einkommen der Privatwirtschaft: unterschiedliche Verdienstniveaus in den Ländern



(4) Relation zu den Verdiensten der Privatwirtschaft

| | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 |
|--|--|-------|-------------------|--------|
| BW | Bruttojahresverdienst incl. Sonderzahlungen | | Wochenarbeitszeit | |
| O Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung | | | | |
| Insgesamt | 86,6% | 87,6% | 102,8% | 102,6% |
| 1 | 75,3% | 75,5% | 102,0% | 101,8% |
| 2 | 83,1% | 83,5% | 102,6% | 102,0% |
| 3 | 87,3% | 88,3% | 102,8% | 102,6% |
| 4 | 89,0% | 88,4% | 103,4% | 102,6% |
| 5 | 91,3% | 84,5% | 105,2% | 105,0% |
| Männer | 83,7% | 84,6% | 103,1% | 102,8% |
| 1 | 73,9% | 74,3% | 102,0% | 101,8% |
| 2 | 81,4% | 81,8% | 102,8% | 102,3% |
| 3 | 84,8% | 85,7% | 103,4% | 102,8% |
| 4 | 86,0% | 85,3% | 103,1% | 102,6% |
| 5 | 85,1% | 81,2% | 105,5% | 105,0% |
| Frauen | 98,6% | 99,8% | 102,6% | 102,6% |
| 1 | 86,5% | 86,2% | 101,5% | 101,5% |
| 2 | 91,2% | 91,4% | 101,8% | 101,5% |
| 3 | 95,4% | 96,6% | 102,6% | 102,6% |
| 4 | 97,7% | 98,1% | 104,2% | 103,9% |
| 5 | / | 89,0% | 104,2% | 104,2% |



(2) „Haushaltsnotlagen“ als Bedingung für Unteralimentation?

- Verhältnis Beamtenbesoldung zu Haushalts-“Problemen“
- BVerfG: **Haushaltssanierung** kann Grund für Unteralimentation sein, enge Nachweispflicht der Notwendigkeit und der Geeignetheit der Maßnahmen
- wurde bislang in keinem Verfassungsgerichtsverfahren geprüft
- keinesfalls: mehr Stellen vs. Unteralimentation
- auch ansteigende Pensionskosten kommen nicht überraschend
- Kann bei derzeitiger Haushaltslage kaum als Grund für Unteralimentation herangezogen werden
- Frage: Kann Unteralimentation als Folge von Haushaltssanierung auf Dauer bleiben oder muss bei besserer Haushaltslage wieder „nachgebessert“ werden?



6. Offene Fragen und ausstehende verfassungsrechtliche Würdigung der ökonomischen Befunde

Probleme bei allen bislang untersuchten Fällen:

- Unterschiedliche Einkommensverläufe zw. BeamtInnen und Tarifbeschäftigten (sehr kurze Erfahrungsstufen im Tarifbereich!), große Einkommensvorsprünge der Tarifbeschäftigten im gehobenen Dienst, Nachteile im höheren Dienst
- Zurückbleiben hinter dem Nominallohnindex insb. bei regional überdurchschnittlichen Verdienststeigerungen
- Reale Einkommensrückgänge nach 2003, z.T. sind Beamtenbezüge noch nicht wieder auf dem Reallohniveau von 2003
- Abstandsgebote beide problematisch:
 - Festbeträge für Mindestanpassungen (aus Tarifbereich) ebenen Besoldungsabstände wegen der prozentual höheren Auswirkungen in den unteren BesGr und ES systematisch ein
 - Abstand zum sozialrechtlichen Existenzminimum insb. in Ballungsräumen z.T. bis in den mittleren Dienst nicht erfüllt
- Einige Länder liegen mehr als 10% unter der Besoldung des Bundes



6. Offene Fragen und ausstehende verfassungsrechtliche Würdigung der ökonomischen Befunde

- Auf welche Weise wirken sich die neuen Kriterien auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Versorgung aus? Unmittelbare Übertragungsmöglichkeit für Prüfung?
- Wie sind die zuvor präsentierten Probleme bei den Besoldungskriterien **verfassungsrechtlich** zu bewerten?
- Wie lassen sich reale Unterschiede der Besoldungshöhe nicht nur zwischen dem Bund und den einzelnen Bundesländern, sondern auch zwischen verschiedenen Standorten innerhalb der Länder messen, wenn man einen – aktualisierten – regionalen Preisindex zugrunde legt (gibt es einmalig nur für 2009)?
- Auswirkungen der aufgezeigten Unterschiede der Besoldung zwischen den Ländern und zu den Tarifentgelten auf den Wettbewerb der Dienstherrn und Arbeitgeber?
- „optimaler“ vertikaler und horizontaler Wettbewerb bei „geräumten Arbeitsmärkten“ und schrumpfender Erwerbsbevölkerung?
- Mit welchen weiteren Instrumenten wird der Wettbewerb um gut qualifiziertes Personal geführt? Welche Instrumente sind „wettbewerbskompatibel“?
- Die notwendigen Reformen werden sehr komplex und schwierig werden, auch weil es keine einfachen Lösungen gibt!!!