

Karl Heinz Hausner, Michael Heinrich, Carl Huelgas

## Diskrepanzen in Finanzkraft und Besoldung nach der Föderalismusreform

**Auf den verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs wird die Finanzkraft der Länder relativ deutlich angeglichen. Dennoch haben sich die Länder sehr unterschiedlich stark verschuldet. Ab 2020 wird die Schuldenbremse für die Länder wirksam. Wie die unterschiedliche Finanzkraft bisher schon zu – seit der Föderalismusreform von 2006 möglichen – Unterschieden bei der Besoldung öffentlich Bediensteter geführt hat, untersuchen die Autoren. Sie befürchten, dass sich diese Diskrepanzen nach 2020 weiter vergrößern werden.**

Die Haushaltseinnahmen der deutschen Bundesländer sind durch eine starke Fokussierung auf die Steuern, und hier insbesondere auf die Gemeinschaftssteuern, geprägt. So betrug ihr Anteil an den gesamten Einnahmen der Länder 2013 beachtliche 71,4%. Die beiden ertragreichsten Gemeinschaftssteuern sind die Einkommen- und die Umsatzsteuer. Lediglich 2,7% der gesamten Steuereinnahmen sind eigene Landessteuern wie etwa die Grunderwerbssteuer.<sup>1</sup> Im Jahr 2014 waren die wirtschaftsstarke Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg diejenigen mit der höchsten Finanzkraft je Einwohner.

Bei den Ausgaben der Länder dominieren die Aufgabenbereiche öffentliche Sicherheit, Ordnung und Rechtsschutz sowie Bildung, Wissenschaft und Forschung und die daraus resultierenden Personalausgaben für die meist beamteten Polizisten, Richter und Lehrer.<sup>2</sup> Personalausgaben für Beschäftigte sowie Pensionäre machen knapp 36% der gesamten Ausgaben der Länder aus.<sup>3</sup>

Bisher konnten die Bundesländer die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben durch Kreditaufnahme ausgleichen. Daraus resultiert ein sehr unterschiedliches Verschuldungsniveau. Die Bandbreite der Schulden pro Einwohner reicht von Sachsen (2086 Euro) und Bayern (3200 Euro) bis Berlin (17 799 Euro) und Bremen (30 615

Euro).<sup>4</sup> Die für die Länder ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse wird diesen Handlungsspielraum komplett beschneiden, denn die Länderhaushalte müssen ab 2020 strukturell ausgeglichen sein. In der Übergangszeit werden die ärmeren Länder bis 2019 mit Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mio. Euro jährlich unterstützt, um sie in die Lage zu versetzen, die Schuldengrenzen aus eigener Kraft einzuhalten. Dabei erhalten Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Berlin jeweils 80 Mio. Euro, das Saarland 260 Mio. Euro und Bremen 300 Mio. Euro.<sup>5</sup>

Durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 hat der Bund den Ländern die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Besoldung übertragen. Vor diesem Hintergrund ist es den Ländern möglich, selbständig Besoldungsanpassungen der Grundgehälter der Beamten vorzunehmen, wovon auch Gebrauch gemacht wurde.

4 Zahlen per 31.12.2013, Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte 2013, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2014, S. 35-37.

5 K. H. Hausner, S. Simon: Experiences with budget rules in Switzerland and Germany, in: Intereconomics, 50. Jg. (2015), H. 2, S. 99-107.

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, S. 319.

2 K. H. Hausner, S. Simon: Die Verteilung der staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 2/2007, S. 103-107.

3 Zahlen für 2012, Bundesministerium der Finanzen (BMF): Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2014, S. 24, 26. Bei Einbeziehung der Gemeinden betragen die Personalkosten 37,5% der Gesamtausgaben.

**Prof. Dr. Karl Heinz Hausner** lehrt Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Bundeswehrverwaltung der Hochschule des Bundes in Mannheim.

**Michael Heinrich**, Dipl.-Ökonom, lehrt dort Öffentliche Finanzwirtschaft und **Carl Huelgas**, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Verwaltungsinformatik.

**Tabelle 1**  
**Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**

Stufen	Bundesstaatlicher Finanzausgleich		
Stufe 1	Vertikale Steuerverteilung und horizontale Verteilung nach örtlichem Aufkommen (Art. 106 GG, Art. 107, Abs. 1 GG)		
Stufe 2	Umsatzsteuervorwegausgleich (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG)	→	
Stufe 3	Länderfinanzausgleich im engeren Sinn (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG)	Horizontaler Finanzausgleich	Steuer-einnahme-orientierter Finanzausgleich
Stufe 4a	Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG)	↓	
Stufe 4b	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG)	Vertikaler Finanzausgleich	Bedarfsorientiertes Zuweisungssystem

Quelle: eigene Darstellung.

### Finanzkraft der Bundesländer

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist ein komplexes System, das die Verteilung der gesamtstaatlichen Einnahmen auf den Bund und die Länder regelt. Einerseits soll er durch das Anstreben gleichwertiger Lebensverhältnisse die Funktionsfähigkeit des Föderalismus und der Haushaltsautonomie sicherstellen, andererseits greift natürlich jedweder Umverteilungsmechanismus in die Eigenständigkeit der staatlichen Ebenen ein.

Die derzeitige Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern, die per Verfassung und finanzpolitisch als Einheit mit ihren Gemeinden betrachtet werden, erfolgt technisch in vier Stufen (vgl. Tabelle 1), wobei die erste Stufe nach dem Zerlegungsgesetz, die Stufen 2 bis 4a nach dem Finanzausgleichsgesetz<sup>6</sup> geregelt werden. Darüber gelegt wird außerdem das Maßstäbengesetz<sup>7</sup>:

- Bei der ersten Stufe geht es um die Aufteilung der aufkommensstarken Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) zwischen dem Bund einerseits und der Gemeinschaft der Länder (und Gemeinden) andererseits. Die Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundesländern nach der *Stufe 1* sind beträchtlich. Obwohl sich der Aufholpro-

6 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG).

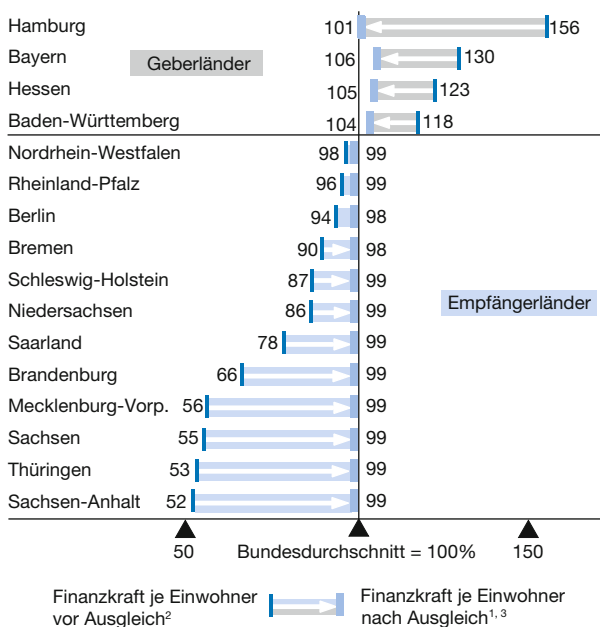
7 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG).

zess der neuen Länder im Jahr 2014 fortsetzte, lag das Aufkommen je Einwohner in den ostdeutschen Ländern gleichwohl auch 2014 noch deutlich unter dem Durchschnitt.

- Liegt das Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner unterhalb des bundesweiten Durchschnitts, werden den Ländern in *Stufe 2* vorab bis zu 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer als sogenannte Ergänzungsanteile zugerechnet. Die konkrete Höhe der Ergänzungsanteile wird über einen progressiven Tarif festgelegt und hängt davon ab, wie stark die Steuereinnahmen je Einwohner eines Landes die bundesweit durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner unterschreiten. Der nach dem so geleisteten Vorwegausgleich noch verbleibende Länderanteil an der Umsatzsteuer – mindestens 75% – wird anschließend nach der Einwohnerzahl gleichmäßig auf alle Länder verteilt. Das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs belief sich 2014 auf 7,8 Mrd. Euro (2013: 7,3 Mrd. Euro).
- Der Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) bildet *Stufe 3* des Ausgleichssystems und richtet sich nach der Differenz zwischen Finanzkraft (gemessen durch die Finanzkraftmesszahl) und Finanzbedarf (gemessen durch die Ausgleichsmesszahl).<sup>8</sup> Im Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) standen 2014 den vier (2013: drei) Zahlerländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg zwölf Empfängerländer gegenüber. Das Umverteilungsvolumen betrug 2014 9,0 Mrd. Euro, was einem Anteil von 7,2% der Finanzkraft der Zahlerländer entspricht (2013: 7,5%). Berücksichtigt werden bei der Finanzkraft die Einnahmen der Länder, wie sie bereits der Berechnung des Umsatzsteuervorwegausgleichs zugrunde gelegt wurden, die in der ersten Umverteilungsstufe berechneten Umsatzsteueranteile sowie die Steuereinnahmen der jeweils im Land befindlichen Gemeinden, für die die Länder verfassungsrechtlich die (auch finanzielle) Verantwortung tragen. Die Finanzkraftmesszahl wird pro Land durch Summierung

8 Ausgleichsberechtigt sind im Länderfinanzausgleich diejenigen Länder, deren Finanzkraftmesszahl je gewichtetem Einwohner im Ausgleichsjahr unterhalb der Ausgleichsmesszahl liegt. Diese Länder haben Anspruch auf Ausgleichszuweisungen. Demgegenüber sind diejenigen Länder ausgleichspflichtig, deren Finanzkraftmesszahl je gewichtetem Einwohner im Ausgleichsjahr oberhalb der Ausgleichsmesszahl liegt. Durch die Ausgleichsbeträge wird die zum Durchschnitt bestehende Differenz auf der Basis eines – hinsichtlich seiner Anreizwirkung ebenfalls umstrittenen – progressiven Ausgleichstarifs anteilig geschlossen bzw. abgeschöpft. Obwohl die Finanzkraftreihenfolge der Länder durch den Länderfinanzausgleich nicht geändert werden soll, passiert dies dennoch, da die Finanzkraftmessung insbesondere in den Stufen 2 und 3 nicht übereinstimmt, indem z.B. bestimmte Einnahmen erst in Stufe 3 berücksichtigt werden, wovon Bundesländer unterschiedlich profitieren.

**Abbildung 1**  
**Finanzkraft vor und nach dem Finanzausgleich, 2014**  
 in % des Durchschnitts je Einwohner



<sup>1</sup> Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen an ostdeutsche Länder und Berlin in Höhe von rund 6,6 Mrd. Euro. <sup>2</sup> In % des Durchschnitts der Steuereinnahmen je Einwohner der Länder nach örtlichem Aufkommen (ohne Umsatzsteuer), einschließlich dem Länderanteil aus den Gemeinschaftssteuern. <sup>3</sup> Nach Bundesergänzungszuweisungen steigt der Bundesdurchschnitt rechnerisch auf 101,2%.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (BMF), eigene Berechnungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.6.2015.

seiner Einnahmen mit 64% der Einnahmen seiner Gemeinden gebildet, wobei dieser Prozentwert weder empirisch noch analytisch, sondern allenfalls historisch zu erklären und daher Gegenstand berechtigter Kritik ist.<sup>9</sup> Bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl wird grundsätzlich von einem gleichen Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern ausgegangen. Allerdings ergibt sich für die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen etwa wegen der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur auch für dort nicht steuerzahlende Einpendler ein höherer Finanzbedarf je Einwohner als in den Flächenländern.<sup>10</sup> Ein leicht höherer Finanzbedarf je Einwohner besteht auch in den drei besonders

<sup>9</sup> M. Bickmann, K. van Deuverden: Länderfinanzausgleich vor der Reform: eine Bestandsaufnahme, in: DIW Wochenbericht, Nr. 28, 2014, S. 678-679.

<sup>10</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), a.a.O., S. 328; M. Bickmann, K. van Deuverden, a.a.O., S. 680.

dünn besiedelten Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

- Zu guter Letzt gewährt der Bund jenen Ländern, deren Finanzkraft auch nach dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne noch unter 99,5% liegt, sogenannte allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), wobei diese Rückstände nur zu 77,5% ausgeglichen werden. Das Volumen der BEZ stieg 2014 auf rund 3,5 Mrd. Euro an. Größtes Empfängerland war Berlin mit 1,1 Mrd. Euro. Der Differenzabstand nach Umverteilungsstufe 4a zwischen Spitzenreiter Bayern und Schlusslicht Berlin beträgt bezogen auf die Steuerkraft je Einwohner nur noch 8 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 1): Die in Stufe 4b gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im Rahmen des sogenannten Solidarpaktes werden bis zu ihrem Auslaufen Ende 2019 degressiv zurückgeführt. Sie beliefen sich 2014 auf zusammen 7,1 Mrd. Euro.

Sowohl das Finanzausgleichsgesetz als auch das Maßstäbengesetz laufen zum 31. Dezember 2019 aus. Das Bundesfinanzministerium muss mit den Ländern tragfähige Lösungen für die Zeit ab 2020 finden, in der auch die Schuldenbremse für die Länder greift.<sup>11</sup> Vor dem Hintergrund der nächsten planmäßigen Bundestagswahl im September 2017 und des vorausgehenden Wahlkampfes dürfte sich das Zeitfenster hierfür spätestens Ende 2016 schließen.

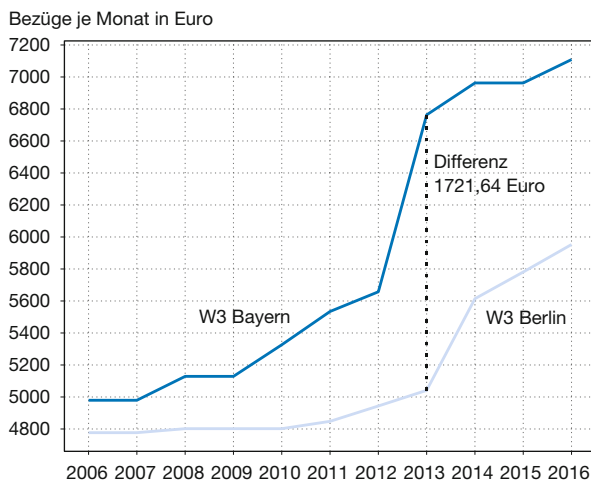
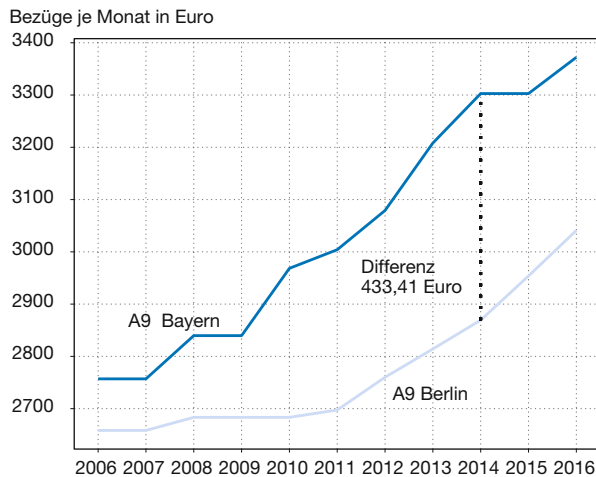
### Gehaltsunterschiede bei der Vergütung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

In einem Wettbewerbsföderalismus sind zunehmende Unterschiede bei der Bezahlung öffentlich Bediensteter einerseits sinnvoll, denn sie ermöglichen es den Ländern, auch ihre Ausgabenseite zu beeinflussen. Andererseits verlieren schlechter zahlende Länder an Attraktivität für qualifizierte und mobile Beschäftigte. Bei den Arbeitnehmern sind durch den Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) für die Länder die Unterschiede nur minimal. Alle Länder außer Hessen haben einen bundeseinheitlichen Tarifvertrag für ihre Angestellten (TV-L). Der Tarifvertrag für das Land Berlin sieht aktuell (seit 1.3.2015) eine um 1,5% niedrigere Vergütung vor. Diese soll zum 31.12.2017 vollständig angeglichen werden. Deshalb soll hier die unterschiedliche Besoldung von Landesbeamten verglichen werden. Seit der Föderalismusreform von 2006 haben sich die Gehälter der Beamten und damit auch ih-

<sup>11</sup> Einen guten Überblick über die finanzwissenschaftlichen Reformoptionen bei P. Dörrenberg: Reformoptionen für den deutschen Finanzföderalismus, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16. Jg. (2015), H. 1, S. 26-43.

**Abbildung 2**  
**Entwicklung der Grundgehälter von 2006 bis 2016 in Bayern und Berlin**

Grundgehalt unter Berücksichtigung der Sonderzahlung, jeweils zum Jahresbeginn in der Endstufe



Quelle: Landesbesoldungsordnungen A und W der Länder Berlin und Bayern.

rer späteren Pensionsbezüge deutlich unterschiedlich entwickelt.

Die größten Abweichungen bestehen zwischen den Bundesländern Bayern und Berlin (vgl. Abbildung 2). Innerhalb der letzten zehn Jahre haben sich hier die Grundgehälter klar auseinanderentwickelt. Dies soll exemplarisch für die Landesbeamten der Besoldungsgruppe A9 (Regierungsinspektoren) und W3 (Hochschullehrer) gezeigt werden.

Seit 1. Januar 2005 ist durch das Professorenbesoldungsreformgesetz in allen Bundesländern die Besoldungsordnung W in Kraft getreten, die ein festes Grundgehalt ohne

**Tabelle 2**  
**Vergleich der Grundgehälter in den Ländern Berlin und Bayern**

in Euro

Besoldungsgruppe <sup>1</sup>	Grundgehalt Berlin <sup>2</sup>	Grundgehalt Bayern <sup>3</sup>	Grundgehalt Bund	Abweichung Berlin-Bayern	Abweichung Berlin-Bayern in %
A5	2196,51	2608,12	2504,08	411,61	18,74
A9	2953,89	3372,18	3344,99	418,29	14,16
A13	4493,80	5110,49	5106,41	616,69	13,72
A16	6133,66	6990,59	6986,46	856,93	13,97
W3	5781,10	7108,86	6910,95	1327,76	22,97

<sup>1</sup> jeweils in der Endstufe. <sup>2</sup> Grundgehalt unter Berücksichtigung der Sonderzahlung in Höhe von 640 Euro. <sup>3</sup> Grundgehalt unter Berücksichtigung der Sonderzahlung in Höhe von 65% des Grundgehalts (70% bei A5).

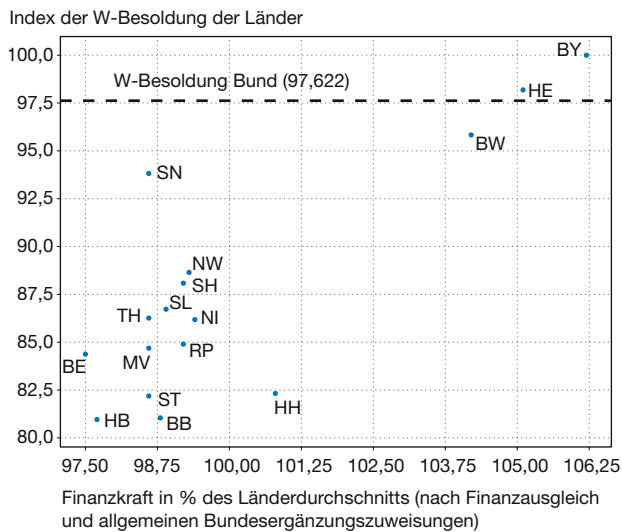
Quelle: Landesbesoldungsordnungen A und W der Länder Berlin und Bayern sowie Bundesbesoldungsordnung A und W, Stand: 1.7.2015.

Berücksichtigung des Lebensalters enthält. Durch Leistungszulagen kann dieses Grundgehalt deutlich aufgestockt werden. Die Grundgehälter sind jedoch gegenüber der bisher für Professoren geltenden Besoldungsordnung C merklich abgesenkt worden. Der Bund und die Länder Bayern, Hessen und Sachsen haben nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.2.2012, dass die W-Besoldung gegen das Prinzip der angemessenen Bezahlung von Beamten verstoße, diese mit Erfahrungsstufen bei den W2- und W3-Grundgehältern (in Sachsen auch beim W1-Grundgehalt) novelliert. Dies erklärt den starken Anstieg des W3-Grundgehalts in Bayern im Jahr 2013. Unberücksichtigt bleibt, dass Baden-Württemberg als einziges Bundesland grundsätzlich alle Hochschullehrer an Universitäten in die Besoldungsgruppe W3 eingruppiert und an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften (ehemalige Fachhochschulen) immerhin 25% aller Planstellen in der Besoldungsgruppe W3 ausgewiesen werden.

Die Tabelle 2 führt die aktuellen Grundgehälter für Landesbeamte in Berlin und Bayern im Vergleich zu Bundesbeamten auf. Der Bund hat im Bildungsbereich lediglich die drei Hochschulen der Bundeswehr in Hamburg, Mannheim und München in seiner eigenen Besoldungshoheit. Die Unterschiede in der Besoldungsordnung A betragen aktuell 14% bis 19%, während es in der Besoldung für Hochschullehrer sogar zu einer Abweichung von annähernd einem Viertel des Grundgehalts kommt. Diese Unterschiede waren in der Vergangenheit sogar noch ausgeprägter. So erhielt zum 1. Januar 2013 ein Hochschullehrer der Besoldungsgruppe W3 nach zwölf Berufs-

**Abbildung 3**  
**Korrelation der Finanzkraft mit der W-Besoldung der Länder**

Finanzkraft des Jahres 2014, Besoldung zum 1.1.2015



BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF): Landesbesoldungsordnungen W sowie Bundesbesoldungsordnung W, eigene Berechnungen.

jahren in Berlin ein Grundgehalt von 5041,49 Euro brutto, während die gleiche Tätigkeit in Bayern mit 6763,13 Euro um 34% höher vergütet wurde. Noch prekärer dürfte das Ergebnis ausfallen, wenn bei dem Vergleich die Vergabe von Leistungsbezügen mit einbezogen wird. Langfristuntersuchungen haben ergeben, dass die Bezahlung von Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst in Deutschland im Vergleich zur Privatwirtschaft in den letzten 25 Jahren substantiell gesunken ist. Dies macht die vorliegenden Zahlen für Berlin noch dramatischer.<sup>12</sup>

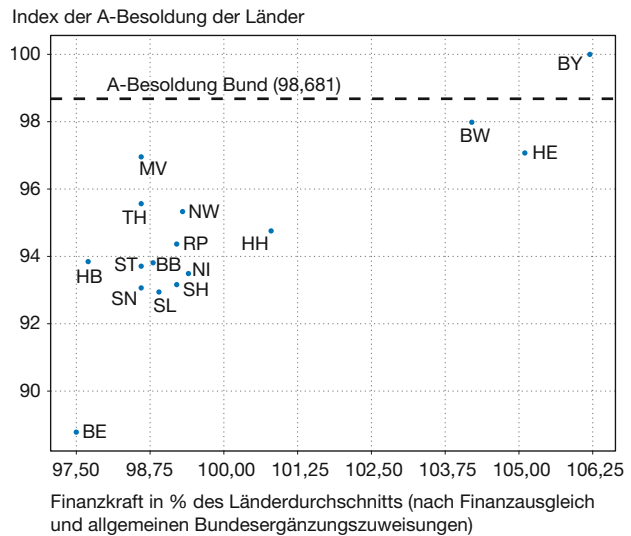
**Korrelation von Finanzkraft und Besoldungsniveau**

Es gibt also gute Gründe anzunehmen, dass die beschriebenen Gehaltsunterschiede durch die sehr unterschiedlichen finanziellen Ressourcen der Bundesländer entstanden sind. Deshalb soll im Folgenden der Zusammenhang von Finanzkraft und Besoldungsniveau näher untersucht werden.

<sup>12</sup> So etwa bei G. Corneo: Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft: Deutschland, 1977-2011, in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, H. 2/2014, S. 427.

**Abbildung 4**  
**Korrelation der Finanzkraft mit der A-Besoldung der Länder**

Finanzkraft des Jahres 2014, Besoldung zum 1.1.2015



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF): Landesbesoldungsordnungen A sowie Bundesbesoldungsordnung A, eigene Berechnungen.

Dieser Zusammenhang zwischen den Besoldungsdaten und der Finanzkraft der Bundesländer nach Berücksichtigung von Bundesergänzungszahlungen (BEZ) wurde anhand des Korrelationskoeffizienten nach Bravais/Pearson (r) untersucht. Hierbei wurde die jeweilige Finanzkraft nach Finanzausgleich und allgemeinen BEZ zugrunde gelegt, da diese Kennzahl am ehesten den haushaltspolitischen Spielraum der Länder für die Besoldung repräsentiert.

Für die Professorenbesoldung wurden die Jahresgehälter der Besoldungsgruppen W1, W2 sowie W3 inklusive gegebenenfalls gezahlter familienunabhängiger Sonderzahlungen summiert (Stand: Januar 2015). Sofern die Professorenbesoldung Erfahrungsstufen berücksichtigt, wurde die jeweils höchste Stufe zugrunde gelegt. Ausgehend vom höchsten Gesamtjahresgehalt wurde ein Index als Berechnungsgrundlage ermittelt. Abbildung 3 stellt den Zusammenhang zwischen der Höhe der Professorenbesoldung und der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes dar. Die gestrichelte horizontale Linie symbolisiert die vom Bund gezahlte Professorenbesoldung (Index = 97,622). Der errechnete Korrelationskoeffizient von  $r = 0,826$  deutet auf eine starke positive Korrelation zwischen Finanzkraft und Professorenbesoldung hin.



Wie aus der Abbildung 3 hervorgeht, gruppieren sich die einzelnen Bundesländer mit Ausnahme von Bayern, Hessen und Baden-Württemberg grundsätzlich im linken Bereich, wobei hier deutliche Abweichungen in der Höhe der Professorenbesoldung sowohl im positiven (Sachsen) wie auch im negativen Bereich (Bremen) festgestellt werden können. Die starke positive Korrelation deutet zwar zunächst auf einen linearen Zusammenhang zwischen der Höhe der Professorenbesoldung und der Finanzkraft der Bundesländer hin. Möglicherweise haben dabei aber auch Drittvariablen, die hier nicht näher untersucht wurden, einen starken Einfluss.

Bei den Bezügen der Landesbesoldungsordnungen A wurden die summierten Jahresgehälter der Besoldungsgruppen A5, A9 und A13 untersucht (Stand: Januar 2015). Aufgrund unterschiedlicher Erfahrungsstufenregelungen der einzelnen Bundesländer wurden auch hier die Bezüge der jeweils höchsten Erfahrungsstufe angesetzt. Zudem wurden familienunabhängige Sonderzahlungen und die allgemeine Stellenzulage berücksichtigt. Als Berechnungsgrundlage wurde ausgehend vom höchsten Gesamtjahresgehalt ein Index ermittelt.

Abbildung 4 stellt den Zusammenhang der Höhe der Beamtenbesoldung und der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes dar. Die gestrichelte horizontale Linie symbolisiert die vom Bund gezahlte Besoldung der Besoldungsordnung A (Index = 98,681). Der errechnete Korrelationskoeffizient von  $r = 0,779$  deutet auf eine positive Korrelation mittlerer Stärke hin. Auch in diesem Fall ist aus dem Streudiagramm ersichtlich, dass die Stärke der Korrelation nicht zwangsläufig einem linearen Zusammenhang zwischen der Finanzkraft der Länder und der Höhe der A-Besoldung folgt.

### Fazit und Ausblick

Wie die Berechnungen zeigen, lässt sich durchaus von einer Besoldungspolitik nach Kassenlage sprechen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch erst kürzlich bei der Überprüfung der Besoldung für Richter und Staatsanwälte festgestellt, dass allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einschränken dürfe; andernfalls liefe die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere.<sup>13</sup>

In ihrem Urteil legen die Richter fünf Parameter fest, von denen drei erfüllt sein müssen, um die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation zu begründen. Im jeweils betroffenen Land wird ein Abstand von min-

destens 5% innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren als potenziell verfassungswidrig angesehen hinsichtlich der Differenz zwischen Besoldungsentwicklung sowie

1. den Tarifiergebnissen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst,
2. dem Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land und
3. dem Verbraucherpreisindex.
4. Als vierter Parameter würde ein Abschmelzen der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10% in den zurückliegenden fünf Jahren gelten.
5. Der fünfte Parameter schließlich ist der hier untersuchte Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder. Liegt das jährliche Bruttoeinkommen einschließlich etwaiger Sonderzahlungen um 10% unter dem Durchschnitt des Bundes und anderer Länder im gleichen Zeitraum, ist dies ein weiteres Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation.

Allerdings kann diese letztgenannte Vermutung selbst bei Erfüllung von mindestens drei der genannten fünf Kriterien im Rahmen einer Gesamtabwägung durch Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder weiter erhärtet werden (2. Prüfungsstufe). Zu diesen weiteren Kriterien zählen das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Beanspruchung.

Selbst wenn diese Gesamtschau ergibt, dass es sich um eine verfassungswidrige Unteralimentation handelt, bedarf es noch der Prüfung, ob diese im Ausnahmefall dennoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann (3. Prüfungsstufe). Verfassungsrang hat namentlich das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG („Schuldenbremse“). In den Haushaltsjahren 2011 bis 2019 sind die Haushalte der Länder gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG – keine strukturelle Nettokreditaufnahme – erfüllt wird. Dieser Vorwirkung hat der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Anpassung der Bezüge der Richter und Beamten Rechnung zu tragen.

Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung kann zur Bewältigung von Ausnahmesituationen nur dann aus rein finanziellen Gründen eingeschränkt werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der

<sup>13</sup> Urteil des Zweiten Senats vom 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 u.a.

Haushaltskonsolidierung ist. Allein das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann nach höchstrichterlicher Rechtsprechung aber nicht als ausreichende Legitimation für eine ausbleibende oder zu knappe Anpassung der Besoldung angesehen werden. Auch das besondere Treueverhältnis verpflichtet Richter und Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen.

Tatsächlich setzt sich der bundesweite Trend zur Auseinanderentwicklung der Bezügenrebenen dennoch eher fort. Lediglich fünf Bundesländer (Bayern, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz) haben für 2015 die zeit- und wirkungsgleiche Übertragung der Tarifergebnisse auf die Beamtenbesoldung angekündigt. Alle anderen Bundesländer wollen entweder differenziert nach Zeitpunkt, Höhe und/oder Besoldungsgruppe oder wie Hessen gar nicht anpassen.

Neben der eingeschränkten Übernahme der Tarifergebnisse für aktive Beamte durch zeitlich verzögerte Übertragung und/oder Abschläge für höhere Besoldungsgruppen wäre darüber hinaus auch eine nochmals verminderte Anpassung für Versorgungsempfänger denkbar, wovon zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch kein Bundesland Gebrauch gemacht hat. Wegen des Anstiegs der Versorgungslasten, der Reformmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung sowie des (gegenüber den aktiven Bediensteten) nicht vorhandenen Abwanderungsrisikos sind solche Diskussionen jedoch zukünftig zu erwarten.

In Deutschland war bisher die Bereitschaft, regional unterschiedliche Entwicklungen hinzunehmen, nur begrenzt vorhanden, um nicht das Ziel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu verletzen. So sind im bundesstaatlichen Finanzsystem umfangreiche Kooperationsmechanismen zwischen den verschiedenen Ebenen erforderlich,

um eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu erhalten. Dabei verursachen zu viele Teilkompetenzen ein System der „Politikverflechtung“<sup>14</sup>, bei dem die Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen verwischt werden und gegenseitige Schuldzuweisungen dominieren. Dieser ausgeprägte Hang zum kooperativen Föderalismus lässt sich vor allem auf der Einnahmenseite durch die Gemeinschaftssteuern, aber auch bei der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern feststellen.

Die anhaltenden Diskussionen über Reformen der bundesstaatlichen Finanzordnung und die Föderalismusreformen I und II zeigen jedoch eine größere Bereitschaft, zumindest in Teilbereichen auch eigenständige gliedstaatliche Lösungen zuzulassen. Die hier untersuchten Unterschiede in der Besoldung staatlicher Bediensteter zeigen zunehmend Elemente eines Wettbewerbsföderalismus Schweizer Musters, der bisher in Deutschland nicht mehrheitsfähig war. Dies kann zu einem Wettbewerb um die besten Lösungen führen, allerdings würde es bei einer zu großen Heterogenität der realisierten Lösungen zu einer unterschiedlichen Versorgung mit öffentlichen Leistungen kommen. Dadurch können erhebliche Frustrationskosten entstehen, die bis hin zu unerwünschten Wanderungsbewegungen („Abstimmung mit den Füßen“) führen, was im Ergebnis die regionalen Disparitäten noch verstärken würde.<sup>15</sup>

14 F. W. Scharpf: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg. (1985), H. 4, S. 323.

15 D. Biehl: Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, in: B. Schefold (Hrsg.): Wandlungsprozesse in den Wirtschaftssystemen Westeuropas, Marburg 1995, S. 132-133.

#### **Title: Different Financial Strength and Public Servants' Salary After the Reform of the Federal System**

**Abstract:** *The financial strength of federal and state governments must be adequately compensated in federalism. The results of financial equalisation for 2014 point to the weaknesses and problems of the German system. Furthermore, a close correlation between the financial strength of the government levels and the salary levels of German officials in federal and state governments can be shown. Their payment has evolved differently since 2006. Economically, this can be interpreted as a positive element of competition; however, limits are set by the constitutional courts of federal and state governments. Given the debt ceiling and rising pension obligations, this problem will yet increase in the future.*

**JEL Classification:** H59, H77