

**Bundesrepublik Deutschland**  
**Der Bundeskanzler**

I/3 — 10000 — 2819/66 IV

Bonn, den 3. November 1966

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines . . . Gesetzes  
zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 75 GG)

mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 297. Sitzung am 15. Juli 1966 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Für den Bundeskanzler  
Der Bundesminister des Auswärtigen

**Schröder**

## Anlage 1

**Entwurf eines . . . Gesetzes  
zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 75 GG)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

## § 1

Artikel 75 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. Der bisher einzige Absatz des Artikels 75 wird Absatz 1.
2. Hinter Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:

„(2) Rahmenvorschriften nach Absatz 1 Nr. 1 können außer einheitlichen Maßstäben für den Aufbau und die Bemessung der Besoldung einschließlich der Bewertung der Ämter mit Zustimmung des Bundesrates auch Mindest- und Höchstbeträge vorsehen. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Gesetze nach Artikel 73 Nr. 8, die von den nach Satz 1 festgesetzten Mindest- und Höchstbeträgen abweichen.

(3) Absatz 2 gilt für Rahmenvorschriften nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 entsprechend.“

## § 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

**Begründung**

## A. Allgemeines

Das Besoldungsrecht der Beamten in der Bundesrepublik ist uneinheitlich. Infolge der Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes ist das Besoldungsrecht für die Bundesbeamten Bundesrecht, während die Besoldung der Landesbeamten landesrechtlich geordnet ist. Eine gewisse Verklammerung zwischen diesen Rechtsordnungen besteht nur in den Rahmenvorschriften des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1963 (BGBl. I S. 916), zuletzt geändert durch das Fünfte Besoldungserhöhungsgesetz vom 23. Dezember 1965 (BGBl. I S. 2118), durch die den Ländern der Rahmen für die Bestimmungen über das Besoldungssystem vorgeschrieben ist. Eine weitergehende Angleichung der Besoldungsbestimmungen des Bundes und der Länder ist nicht möglich, weil dem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 1954 — 2 BvG 1/54 — (BVerfGE 4, 115 ff.) entgegensteht. In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, daß eine bundesrechtliche Festlegung von Mindest- und Höchstbeträgen bei gleichzeitiger Bindung der Länder an ein bundesrechtlich geordnetes, lückenloses Besoldungssystem den Ländern nicht mehr genügend

Spielraum zur Ausfüllung der bundesrechtlichen Vorschriften lasse. Eine so weitgehende Bindung der Länder sei mit dem Charakter von Rahmenvorschriften nicht vereinbar und deshalb von der Ermächtigung des Artikels 75 Nr. 1 GG nicht gedeckt.

Seit dem Erlaß des Bundesbesoldungsgesetzes hat sich das Besoldungsgefüge in Bund und Ländern wegen der in den einzelnen Ländern vorgenommenen Änderungen von bestimmten Besoldungsgruppen und der Veränderung der herkömmlichen Bewertung von Ämtern in wachsendem Maße uneinheitlich entwickelt. Diese Uneinheitlichkeit der Besoldungsbestimmungen führt häufig zu Unzuträglichkeiten, dies vor allem dort, wo Bundes- und Landesbeamte mit gleichem Dienstrang nebeneinander arbeiten, aber bei sonst gleichen Bedingungen unterschiedlich besoldet werden. Die Uneinheitlichkeit des Besoldungsrechts erzeugt gelegentlich einen die Ordnung des öffentlichen Dienstes störenden „Sog“ bei Ländern, deren Besoldungsregelungen für eine bestimmte Beamtengruppe gerade am günstigsten sind. Schließlich wird durch uneinheitliche Besoldungsregelungen auch der Uebertritt der Beamten von einem Dienstherrn zum anderen, der aus beamten- und allgemeinpolitischen

Gründen wünschenswert sein kann, häufig erschwert.

Durch Verwaltungsabkommen kann die Einheitlichkeit des Besoldungsrechts nicht wiederhergestellt werden. Es bedarf hierzu vielmehr bundesrechtlicher Normen. Die bisherigen Vorschriften haben sich als nicht ausreichend erwiesen. Auch durch den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes kann die Einheitlichkeit des Besoldungsgefüges in Bund und Ländern nicht in dem erforderlichen Maße erreicht werden. Daher sind Rechtsvorschriften notwendig, die das Besoldungsrecht der Länder so weitgehend vorformen, daß wesentliche Abweichungen von dem erstrebten einheitlichen Besoldungsgefüge nicht mehr möglich sind. Das gegenwärtige Verfassungsrecht läßt, wie die oben erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, eine solche bundesrechtliche Regelung nicht zu. Es bedarf daher zur Erreichung einer stärkeren Besoldungseinheit zunächst einer Änderung des Grundgesetzes, durch die dem Bundesgesetzgeber größere Zuständigkeiten eingeräumt werden.

Die weitestgehende Lösung wäre die, für den Bund eine Vollkompetenz zur einheitlichen Regelung des Besoldungsrechts für alle Beamten in der Bundesrepublik zu schaffen, auf Grund deren ein Besoldungsgesetz erlassen werden könnte, das gleichermaßen auf die Beamten des Bundes, der Länder und anderer Dienstherren anwendbar wäre. Kann man sich zu dieser Lösung nicht entschließen, dann bedarf es einer Ergänzung der in Artikel 75 Nr. 1 GG enthaltenen Zuständigkeit des Bundes zur Setzung von Rahmenrecht auf dem Gebiete der Besoldung.

Die Bundesregierung hat im Einvernehmen mit den Ländern bereits in der letzten Legislaturperiode den letzteren Weg vorgeschlagen (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes — Artikel 75 GG — vom 11. September 1962, Drucksache IV/633). Dieser Gesetzentwurf ist im Bundestag gescheitert. Inzwischen hat sich das Besoldungsgefüge in Bund und Ländern weiter auseinanderentwickelt. Wegen der großen Bedeutung der Beamtenbesoldung für die Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand hat daher die Kommission für die Finanzreform ebenfalls eine Ergänzung des Artikels 75 Nr. 1 GG vorgeschlagen. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission über die Notwendigkeit, wieder zu einem einheitlichen Besoldungsgefüge in Bund und Ländern zu kommen. Sie billigt den Vorschlag der Kommission, der bis auf eine Klarstellung in vollem Umfang der Regierungsvorlage aus dem Jahre 1962 entspricht, und legt ihn daher hiermit vor.

#### B. Im einzelnen

- a) Durch den vorgeschlagenen Absatz 2 zu Artikel 75 GG soll die Zuständigkeit des Rahmengesetzgebers auf Grund des Artikels 75 Abs. 1 Nr. 1 auf dem Gebiet des Besoldungsrechts umschrieben und erweitert werden.

Einmal soll klargestellt werden, daß zum Besoldungssystem auch die Bewertung der Ämter gehört. Die neuesten Besoldungsänderungsgesetze der Länder haben gerade auch dadurch zu einer einschneidenden Veränderung der Besoldungsstruktur geführt, daß die herkömmliche Bewertung vorhandener Ämter durch die Einführung sogenannter Regel- oder Bewährungsbeförderungen und durch die Überdehnung der Beförderungsmöglichkeiten grundlegend verändert worden ist. In Übereinstimmung mit dem Vorschlag der Kommission für die Finanzreform hält die Bundesregierung es daher für erforderlich, durch Bundesrahmengesetz auch Maßstäbe für die Bewertung von Ämtern festzulegen; insbesondere kann nicht darauf verzichtet werden, bestimmte Ämter, von denen erfahrungsgemäß der Anstoß zu allgemeinen Besoldungsbewegungen auszugehen pflegt, wie z. B. die der Lehrer, der Polizeivollzugsbeamten und der Richter, durch einheitliche Zuordnung besoldungsmäßig zu fixieren. Nach Auffassung der Bundesregierung können zwar derartige Maßstäbe vom Bund schon nach der gegenwärtigen Verfassungslage gesetzt werden, weil sie nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 1954 (BVerfGE 4, 115 ff.) durch die Rahmenkompetenz des Bundes gedeckt sind („Einheitliche Maßstäbe für den Aufbau der Besoldung“). Diese Rechtsauffassung der Bundesregierung ist jedoch nicht allgemein anerkannt, so daß eine Klarstellung, die in der Regierungsvorlage aus dem Jahre 1962 noch nicht enthalten war, geboten erscheint.

Zum anderen soll durch den künftigen Absatz 2 Satz 1 festgestellt werden, daß durch Rahmengesetz über die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 1. Dezember 1954 aufgezeigten Grenzen hinaus nicht nur das Besoldungssystem oder Mindest- und Höchstbeträge festgesetzt werden können, sondern daß auch beides zugleich vorgeschrieben werden kann.

Der Rahmencharakter der künftig auf Grund dieser Erweiterung der Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu erlassenden Besoldungsvorschriften wird dadurch nicht in Frage gestellt; denn schon bisher konnten Einzelfragen im Bereich der Rahmenkompetenz in der Weise vom Gesetzgeber geordnet werden, daß es einer Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber nicht mehr bedurfte. Durch die Grundgesetzergänzung wird lediglich klargestellt, daß auf dem Teilgebiet „Besoldungsrecht“ aus dem ganzen Sachgebiet „öffentliches Dienstrecht“ des Artikels 75 Nr. 1 GG Rahmenvorschriften erlassen werden können, die für die Zukunft wirksamer als bisher ein einheitliches Besoldungsgefüge beim Bund und bei den Ländern gewährleisten. Trotz der erweiterten Kompetenz des Bundesgesetzgebers auf einem Teilgebiet bleibt jedoch auch nach der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung das öffentliche Dienstrecht i. S. des Artikels 75 Nr. 1 GG im wesentlichen dem Landesgesetzgeber überlassen.

Macht der Bundesgesetzgeber von den ihm durch Absatz 2 Satz 1 gegebenen Befugnissen Gebrauch und legt er hierbei zugleich Mindest- und (oder) Höchstbeträge der Besoldung fest, so bedarf er hierzu der Zustimmung des Bundesrates. Der Bundesrat erhält also ein Zustimmungsrecht insoweit, als der Bundesgesetzgeber über die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten bisherigen Grenzen hinaus eine zusätzliche Zuständigkeit erlangt. Beschränkt sich der Bundesgesetzgeber dagegen auf die Regelung des Besoldungssystems oder die Festlegung von Mindest- und (oder) Höchstbeträgen, so bedarf ein solches Bundesgesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Gegen das Abhängigmachen der Rahmenvorschriften von der Zustimmung des Bundesrates können gewisse verfassungspolitische Bedenken geltend gemacht werden: Es läuft insbesondere der bisherigen Systematik des Grundgesetzes zuwider — sieht man von der Steuergesetzgebung (Artikel 105 Abs. 3 GG) ab —, Bundesgesetze hinsichtlich ihres materiellen Inhalts der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen. Soweit der Bund nur von den ihm in den Kompetenzkatalogen der Artikel 73 bis 75 GG verliehenen Zuständigkeiten Gebrauch macht, bedarf er bisher nicht der Zustimmung des Bundesrates. Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, daß diese verfassungssystematischen Bedenken zurückgestellt werden müssen. Die Länder haben angesichts der erheblichen Bedeutung der Beamtenbesoldung für ihre Haushalte ein erhebliches Interesse an der verstärkten Mitwirkung bei der für sie verbindlichen Festlegung der Besoldungsvorschriften. Das rechtfertigt die Abweichung von der bisherigen Verfassungssystematik. Die Bundesregierung ist dabei der Auffassung, daß aus der Regelung dieses besonderen im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen anders als die übrigen Sachgebiete des Artikels 75 GG zu bewertenden Teil-

bereichs keine Rückschlüsse auf den Umfang der in Artikel 75 GG weiter enthaltenen Kompetenzen gezogen werden können.

- b) Die Besoldungseinheit muß, wenn sie wirkungsvoll sein soll, nicht nur alle Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern auch den Bund umfassen. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß der Bundesgesetzgeber, wenn er rahmenrechtliche Grenzen für die Besoldung geschaffen hat, sich auch hinsichtlich der Besoldungsregelung der Bundesbeamten an diese Grenzen hält. Um in dieser Beziehung jedoch den Ländern alle Sicherheit zu geben, sollen nach Satz 2 Besoldungsgesetze für Bundesbeamten der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn sie von den rahmenrechtlich festgelegten Mindest- und Höchstbeträgen abweichen.

Es ist nicht zu verkennen, daß auch diese Regelung verfassungspolitisch nicht unbedenklich ist. Der Bundesgesetzgeber, der im allgemeinen Regelungen nach Artikel 73 Nr. 8 GG ohne Zustimmung des Bundesrates treffen kann, wird an Regelungen, die auf Grund der erweiterten Rahmenkompetenz mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind, inhaltlich gebunden. Die Bundesregierung glaubt jedoch, diese Bedenken gleichfalls zurückstellen zu können, da, wie gesagt, die Besoldungseinheit sinnvoll nur durch ein Zusammenwirken des Bundes und der durch den Bundesrat handelnden Länder erreicht werden kann.

- c) Der vorgeschlagene Absatz 3 soll klarstellen, daß Rahmenvorschriften über die Richterbesoldung nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 GG entsprechend Artikel 75 Abs. 2 GG zu erlassen sind. Die Bestimmung wurde bereits 1957 im Bundesrat vorgeschlagen. Sie dient der Verdeutlichung; es kann daher dahingestellt bleiben, ob nicht die Richterbesoldung rahmenrechtlich bereits nach Artikel 75 Nr. 1 GG geordnet werden könnte.

## Stellungnahme des Bundesrates

§ 1 Nr. 2 ist wie folgt zu fassen:

2. Hinter Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:

„(2) Rahmenvorschriften nach Absatz 1 Nr. 1 können mit Zustimmung des Bundesrates auch einheitliche Maßstäbe für den Aufbau und die Bemessung der Besoldung einschließlich der Bewertung der Ämter sowie Mindest- und Höchstbeträge vorsehen. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Gesetze nach Artikel 73 Nr. 8, die von den nach Satz 1 getroffenen Regelungen abweichen.

(3) Absatz 2 gilt für Rahmenvorschriften nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 und Gesetze nach Artikel 98 Abs. 1 entsprechend.“

### Begründung

Zur Wahrung der Einheit des Besoldungsrechts wird es regelmäßig erforderlich sein, sowohl einheitliche Maßstäbe für den Aufbau und die Bemessung der Be-

soldung einschließlich der Bewertung der Ämter als auch Mindest- und (oder) Höchstbeträge festzulegen. Diese systematische Einheit in der Sache und die erhebliche Bedeutung der Besoldung für die Richter und Beamten der Länder erfordert es, die Zustimmung des Bundesrates für Regelungen im Sinne des Absatzes 2 allgemein vorzusehen.

Die Fassung des Entwurfs würde ferner dazu führen, daß das Zustimmungserfordernis durch den Bundesrat dann gänzlich entfällt, wenn durch Bundesgesetz zunächst nur Mindest- und (oder) Höchstbeträge und erst anschließend in einem zweiten Gesetz Rahmenvorschriften über das Besoldungssystem erlassen würden.

Diese Gesichtspunkte lagen auch dem Initiativgesetzentwurf des Bundesrates vom 12. April 1957 — BR-Drucksache 126/57 (Beschluß) — und der Stellungnahme des Bundesrates zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 75 GG) aus dem Jahre 1962 — Anlage 2 der BT-Drucksache IV/633 — zugrunde.

**Anlage 3**

**Auffassung der Bundesregierung  
zur Stellungnahme des Bundesrates**

1. Zu dem Vorschlag, für Regelungen im Sinne des neuen Absatzes 2 des Artikels 75 GG die Zustimmung des Bundesrates allgemein vorzusehen, wird sich die Bundesregierung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens äußern.
2. Der vorgeschlagenen Ergänzung des neuen Absatzes 3 des Artikels 75 GG stimmt die Bundesregierung zu.