



28. Oktober 2013

Aktenzeichen 2 BvL 3/12
Aktenzeichen 2 BvL 4/12
Aktenzeichen 2 BvL 5/12
Aktenzeichen 2 BvL 6/12

Stellungnahme
in dem konkreten Normenkontrollverfahren
2 BvL 3/12, 2 BvL 4/12, 2 BvL 5/12, 2 BvL 6/12

Der Deutsche Richterbund nimmt gemäß § 27a BVerfGG wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Der Deutsche Richterbund unterstützt die vom Verwaltungsgericht Halle beschlossene Vorlage zur Amtsangemessenheit der Alimentation (Besoldungsgruppe R 1 BBesO) in dem Verfahren 5 A 207/09 vom 28.09.2011.

Der Deutsche Richterbund ist mit der vorlegenden Kammer des Verwaltungsgerichtes Halle der Auffassung, dass die dem Kläger als Richter des Landes Sachsen-Anhalt für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis zum 31.12.2010 gewährte Besoldung evident nicht (mehr) amtsangemessen ist, wobei darauf hinzuweisen ist, dass auch die Besoldung außerhalb des vorgenannten Zeitraums als greifbar verfassungswidrig angesehen wird.

II. Zur Zulässigkeit der konkreten Normenkontrollklage:

Die Voraussetzungen für eine Vorlage des Verfahrens im Rahmen des Artikels 100 Abs. 1 GG sind gegeben. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass hier eine Feststellungsklage die auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (vgl. Urteil vom 20.03.2008 – 2 C 49.07) zulässige Klageart für die Geltendmachung einer nicht amtsangemessenen Alimentation ist. Das Bundesverfassungsgericht hat auf diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes selbst in seinem Beschluss vom 14.10.2009 – 2 BvL 3/08 u. a. – hingewiesen und gefordert, dass sich das vorliegende Verwaltungsgericht mit dieser Rechtsprechung auseinanderzusetzen habe. Das Verwaltungsgericht hat im Einzelnen dargelegt, aus welchen Gründen es sich hier um eine Verletzung der Pflicht des Dienstherrn zu einer amtsangemessenen Alimentation handelt und somit die Besoldungsregelungen für das Land Sachsen-Anhalt für den oben genannten Zeitraum mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar sind.

III. Zur Begründetheit der konkreten Normenkontrollklage:

1. Der Deutsche Richterbund teilt die Auffassung des vorlegenden Gerichtes, dass durch die gesetzliche Regelung der Besoldung in dem streitgegenständlichen Zeitraum die aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Alimentationspflicht des Dienstherrn offensichtlich verletzt ist.

Diese Verletzung ist nicht nur anhand der einzelnen (Neu-)Regelung im streitgegenständlichen Zeitraum zu prüfen. Vielmehr sind dazu die Veränderungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht der zurückliegenden Jahre insgesamt zu betrachten (so auch schon BVerfG, Beschluss vom 28.09.2007 – 2 BvL 5/05 u. a.). Die vorliegende Kammer des Verwaltungsgerichtes stellt diese für die Richter und Staatsanwälte nachteiligen Veränderungen vollständig, umfassend und zutreffend dar. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird zunächst in vollem Umfang auf die Ausführungen des vorlegenden Gerichts Bezug genommen, zumal sich das Gericht in etlichen Punkten auf Auswertungen und Berechnungen des DRB beruft. Darüber hinaus möchte der DRB noch vertiefend auf folgende Punkte eingehen:

2. Die Entwicklung im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes kann nur bedingt als Vergleichsmaßstab für die Richterbesoldung herangezogen werden. Denn ab dem Jahr 1991 waren die Anpassungen in den unteren Tarifgruppen in aller Regel mit einer sozialen Komponente versehen um dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Abstandsgebot zu den Sozialhilfesätzen Rechnung zu tragen. Dagegen hat sich die amtsangemessene Besoldung eines Richters oder eines Staatsanwaltes nach dem jeweils ausgeübten Amt zu richten. Innerhalb der Vergleichsgruppe der Beamten des Höheren Dienstes und der Richter und Staatsanwälte muss eine deutliche Differenzierung zwischen den verschiedenen Besoldungsämtern entsprechend deren Anforderungen und Bedeutung erfolgen.

Im Rahmen dieser Prüfung bedarf es auch des Vergleiches mit der Bezahlung entsprechender Positionen in der Privatwirtschaft. Dies entspricht dem von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geforderten Vergleich mit der allgemeinen Einkommensentwicklung. Um dem einzelnen Richter für die von ihm selbst kaum zu ermittelnden Daten Anhaltspunkte zu geben, hat der Deutsche Richterbund

eine Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH

eingeholt (als Datei unter www.richterbesoldung.de zu finden). Sie vergleicht die Gehaltsentwicklung im Öffentlichen Dienst mit den Einkünften entsprechend gut qualifizierter und in ähnlicher Arbeits- und Verantwortungssituation tätigen Volljuristen. Dafür eignen sich juristische Fachkräfte ohne Führungsverantwortung bzw. die Anwälte in den Anwaltskanzleien ohne Partnerstatus in besonderer Weise. Das Verwaltungsgericht Halle stellt zutreffend darauf ab, dass in diesem Zusammenhang nicht alle Rechtsanwälte in die Vergleichsgruppe eingestellt werden könnten und schon gar nicht allein auf die im Land Sachsen-Anhalt zugelassenen Rechtsanwälte abgestellt werden könne. Richter und Staatsanwälte stellen nämlich keinen beliebigen Querschnitt der Juristen dar. Sie würden – wie dies Art. 33 Abs. 2 GG vorschreibt – nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ausgewählt. Es handele sich deshalb um überdurchschnittlich qualifizierte Juristen, was nicht (per se) für Rechtsanwälte gelte.

Die Kienbaumstudie hat eine Einkommenssteigerung zwischen 1992 und 2007 für die Angehörigen der Vergleichsgruppe von mindestens 39 % ergeben. Für den Zeitraum 1992 bis 2002 wurden für die Privatwirtschaft 1992 im Mittel zwischen 41.000 und 43.000 Euro, 2002 zwischen 54.000 und 57.000 Euro, bei den Anwälten 1992 57.000 bis 60.000 Euro und 2002 73.000 bis 78.000 Euro ermittelt. Auch für diesen Zeitabschnitt ergeben sich mit mehr als 28 % bzw. 32 % erheblich höhere Steigerungsraten als in der Richterbesoldung. Dass sich die „Einkommensschere“ zwischen Richtern/Staatsanwälten und vergleichbaren Juristen in der Privatwirtschaft/Anwaltschaft auseinanderentwickelt hat, beschädigt das Ansehen des Richterberufs.

3. Genauere Zahlen können und müssen durch einen Richter oder Beamten nicht dargelegt werden. Vielmehr ist der DRB der Auffassung, dass der Dienstherr verpflichtet ist, die Zahlen und die amtsangemessene Besoldung festzustellen. Diese Pflicht ergibt sich aus Art. 33 Abs. 5 GG. Eine solche Ermittlungspflicht ist auch anderen Rechtsordnungen nicht fremd. So regelt beispielsweise das Europäische Beamtenrecht in einem Verwaltungsverfahren, in dem entsprechende Zahlen erhoben werden, die Sicherung und Erhaltung der amtsangemessenen Besoldung der europäischen Beamten (Verordnung Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung des Status der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaft in der Fassung der Verordnung Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 [Abl L 124, S. 1]).

Der Gesetzgeber hat daher in regelmäßigen Zeitabständen, zumindest aber vor jeder Einführung dauerhafter nominaler Gehaltskürzungen – wie hier durch Entfallen des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes – im Rahmen einer vergleichenden Gehaltsstrukturuntersuchung unter Beteiligung von Sachverständigen und nach Anhörung der Verbände Feststellungen gerade zur Amtsangemessenheit der Besoldung zu treffen.

Eine solche Feststellung ist unterblieben. Die gesetzgeberische Unterlassung führt dazu, dass keine zureichende Entscheidungsgrundlage für die vorgenannten Besoldungseinschnitte besteht. Sie bewirkt zugleich, dass das ver-

fassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützte subjektive Recht auf eine amtsangemessene Alimentation für den einzelnen Beamten bzw. Richter nicht mehr unter zumutbaren Bedingungen durchgesetzt werden kann. Dies insbesondere deshalb nicht, weil die zur qualifizierten Darlegung einer Rechtsverletzung zu erhebenden Daten und anzufertigenden empirischen Studien ohne eine kostenintensive sachverständige Unterstützung regelmäßig nicht zu beschaffen sind. Hinzu kommt, dass einzelne in der bisherigen Rechtsprechung aufgestellte Darlegungspflichten selbst unter Einschaltung von Sachverständigen kaum erfüllbar sind. So ist z.B. ein Vergütungs- bzw. Besoldungsvergleich auf der Grundlage der Nettolöhne nicht sinnvoll möglich, weil volks- und betriebswirtschaftliche Studien zur Lohnentwicklung und zur Höhe der angemessenen Vergütung für konkret definierte Positionen regelmäßig auf Bruttolohnbasis erstellt werden. Diese Methodik beruht auf der Erwägung, dass Nettolöhne schon aufgrund der individuellen steuerlichen Verhältnisse bzw. der daraus resultierenden Steuerklassenwahl keine aussagekräftigen Vergleiche zulassen. Entsprechendes gilt für die Belastung mit den Kosten einer privaten Krankenversicherung. Zudem ist eine breiter angelegte Datenerhebung auf der Basis von Nettolöhnen technisch kaum zu bewerkstelligen.

4. Soweit vonseiten des Dienstherrn vorgebracht werden sollte, es müsse im Hinblick auf eine (einmalige) Sondersituation(en) in den Haushalten des Bundes und der Länder die Kürzung der Alimentation insgesamt hingenommen werden, ist darauf zu verweisen, dass ein „Haushaltsnotstand“ eine nicht amtsangemessene Alimentation nicht zu rechtfertigen vermag. Das Verwaltungsgericht Halle hat unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG zu treffend ausgeführt, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demografische Wandel und die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation nicht zu begründen vermögen.
5. Zu Recht weist das VG Halle in seinem Vorlagebeschluss auf die Bedeutung der amtsangemessenen Alimentation für die Attraktivität des Richterberufs für überdurchschnittlich qualifizierte Juristen hin. Der DRB ist immer der Auffas-

sung gewesen, dass unter den im Vorlagebeschluss geschilderten unterschiedlichen Einkommensverhältnissen und Entwicklungen die Gewinnung der bestqualifiziertesten Juristen nicht mehr gewährleistet ist. Die Erfüllung der zentralen Staatsaufgaben insbesondere in der Justiz ist deshalb in qualitativer Hinsicht durch ein kurzsichtiges Verhalten des Besoldungsgesetzgebers nicht mehr hinreichend gewährleistet. Ein Besoldungsniveau, wie es das VG Halle in dem Vorlagebeschluss festgestellt hat, kann nicht mehr die Wettbewerbsfähigkeit des Justizdienstes um die besten Kräfte gewährleisten. Hinzu kommt noch, dass die Justiz durch den bereits einsetzenden demografischen Wandel – insbesondere im Beitrittsgebiet – unmittelbar vor zusätzlich großen Problemen bei der Gewinnung qualifizierten Personals steht. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland führt zu einem geringeren Angebot an qualifizierten Kräften. So ist beispielsweise im richterlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen ausweislich des Handbuches der Justiz für den Zeitraum 2010 bis 2016 gegenüber dem Vergleichszeitraum 2002 bis 2008 mit einem Anstieg an ausscheidenden Richtern/Richterinnen um nahezu 50 % zu rechnen. Bereits jetzt zeigt sich für größere Bereiche der Richterschaft in den verschiedenen Gerichtszweigen ein zunehmend ansteigender Mangel an qualifiziertem Nachwuchs, besonders an qualifiziertem männlichem Nachwuchs. Unter Berücksichtigung des dargestellten höheren Einstellungsbedarfs droht daher mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eine bereits jetzt feststellbare weitere Verknappung von qualifizierten Nachwuchskräften für den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst.

Die Funktionsfähigkeit und Qualität der Rechtsprechung – unabdingbare Voraussetzungen für den Rechtsfrieden in unserem Land und zudem zentrale Standortfaktoren für den Industrie- und Investitionsstandort – hängen in erheblichem Maße von der Attraktivität der R-Besoldung für besonders qualifizierte Juristen ab.

6. Auch aus der Resolution des Europarates Nr. 1685 (2009) ergibt sich, dass die Richter und Staatsanwälte in Deutschland nicht amtsangemessen besoldet werden. Der Europarat hat die Bundesrepublik Deutschland in der vorgenannten Resolution aufgefordert,

die Gehälter von Richtern und Staatsanwälten allmählich auf ein Niveau anzuheben, das der Würde und Bedeutung ihres Amtes entspricht, bis sie (im Vergleich mit dem Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung) den Durchschnitt aller europäischen Staaten erreichen.

7. Letztlich hat eine verfassungswidrige Alimentation nicht nur Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des einzelnen Richters. Sie betrifft auch das für den Rechtsstaat unabdingbare Kernelement der richterlichen Unabhängigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat in E 107, 257 (274f.) selbst darauf verwiesen, dass eine nicht amtsangemessene Alimentation die richterliche Unabhängigkeit nach Art. 97 GG gefährde.

gez. Oliver Sporré, Mitglied des DRB-Präsidiums