

Vorlage 1

R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte beibehalten

Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP - Drs. 16/508

Anliegend übersenden wir den im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen in seiner 15. Sitzung am 29.10.2008 erbetenen gutachterlichen Vermerk über die Verfassungsmäßigkeit der Besoldung der Richter und Staatsanwälte.

Im Auftrag
Oppenborn

Verteiler:
Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen
Präsident des Landtages
Fraktionen
Staatskanzlei
Justizministerium
Landesrechnungshof

Vermerk:

Besoldung der Richter und Staatsanwälte

A. Sachverhalt und Auftrag

Der GBD ist im Zusammenhang mit dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP „R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte beibehalten“ (Drs. 16/508) gebeten worden, dem Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen darzulegen, ob die gegenwärtige Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Niedersachsen verfassungsgemäß ist, ob es verfassungsrechtlich notwendig ist, die Besoldung bundeseinheitlich zu regeln, und ob eine Einführung von Leistungselementen in der Besoldung verfassungsrechtlich zulässig wäre¹. Dieser Auftrag steht im Zusammenhang mit einem Positionspapier des Deutschen Richterbundes (DRB) und des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) zur Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte vom August 2008 und einer dazu von den beiden Verbänden herausgegebenen Presseerklärung vom 18.08.2008². Die beiden Verbände vertreten die Auffassung, die Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte sei nicht mehr verfassungsgemäß, und fordern eine gesetzliche Neuregelung. Das Positionspapier (6 Seiten) ist als **Anlage** beigefügt.

B. Rechtliche Beurteilung

I. Verfassungsmäßigkeit der gegenwärtigen Besoldung in Niedersachsen

Fraglich ist, ob die gegenwärtige Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Niedersachsen verfassungsgemäß ist.

Den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab zur Beantwortung dieser Frage bildet im Wesentlichen das aus Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes (GG) abgeleitete Alimenta-

¹ Niederschrift über die öffentlichen Teile der 15. Sitzung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen am 29.10.2008, S. 3 (zu Tagesordnungspunkt 1).

² S. ferner das diesbezügliche Gespräch mit den beiden Verbandsvorsitzenden in dem Bericht „R-Besoldung noch verfassungsgemäß?“ in DRiZ 2008, 262.

tionsprinzip. Dazu führt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in ständiger Rechtsprechung Folgendes aus:

„Die verfassungsrechtliche Basis der Beamtenbesoldung bildet das Alimentationsprinzip. Es gehört zu den von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die der Gesetzgeber ... nicht nur berücksichtigen muss, sondern zu beachten hat (...). Es verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten.“³

Diese Grundsätze gelten sowohl für die Besoldung der Staatsanwälte, die stets Beamte sind⁴, als auch - entsprechend - für die der (Berufs-)Richter⁵.

Hinsichtlich der Frage, ob die gegenwärtige Regelung der Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Niedersachsen⁶ diesen Anforderungen genügt, ist hier im Ergebnis nur zu prüfen, ob die *Höhe* der Besoldung noch „angemessen“ ist⁷. Insoweit ist nach

³ BVerfGE 117, 330, bei juris Rn. 64 m. w. N.

⁴ Vgl. §§ 141 ff. des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG); ferner BVerfGE 32, 199, bei juris Rn. 53.

⁵ Vgl. BVerfGE 107, 218, bei juris Rn. 67 m. w. N. - Für die Besoldung der Richter besteht darüber hinaus die Besonderheit, dass wegen der in Artikel 97 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit jede vermeidbare Einflussnahme der Exekutive auf die Rechtsstellung der Richter unzulässig ist. Daher muss auch die Höhe der Besoldung der Richter in besonderer Weise an die in dem jeweiligen richterlichen Amt wahrzunehmende Funktion geknüpft sein und darf nicht in das Ermessen der Exekutive gestellt werden (BVerfGE 26, 79, bei juris Rn. 43 und 44 m. w. N.). Auf diesen Gesichtspunkt gehen wir noch unten zur Frage der Zulässigkeit leistungsbezogener Bestandteile in der Richterbesoldung ein.

⁶ Gegenwärtig wird die Besoldung der Richter und Staatsanwälte des Landes Niedersachsen durch das Niedersächsische Besoldungsgesetz (NBesG) geregelt (§ 1 Abs. 1 NBesG). Nach § 1 Abs. 3 NBesG gelten - entsprechend Artikel 125 a Abs. 1 GG - für die Besoldung der Richter und Staatsanwälte des Landes die bis zum 31.08.2006 (vor Inkrafttreten der sog. Föderalismusreform I) gültigen bundesrechtlichen Vorschriften fort, soweit sich aus dem NBesG nichts anderes ergibt. Danach ist grundsätzlich das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in der bis zum 31.08.2006 geltenden Fassung heranzuziehen, soweit nicht ausnahmsweise im NBesG oder in anderen Vorschriften des Landesrechts etwas anderes bestimmt ist (so auch § 86 BBesG).

⁷ Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen die Regelungen über die Grundsätze der Besoldungsbemessung. Dies betrifft z. B. die allgemeinen Regelungen über das Erfordernis einer Regelung durch Gesetz (§ 2 Abs. 1 BBesG), den Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung (§ 18 BBesG), die Bestimmung des Grundgehaltes nach dem Amt (§ 19 Abs. 1 BBesG) und das Erfordernis einer gesetzlichen Anpassung der Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse (§ 14 Abs. 1 BBesG), aber auch die Sonderregelungen für Richter und Staatsanwälte in §§ 37 und 38 BBesG, soweit sie nicht die konkrete Höhe der Grundgehaltssätze betreffen.

In gewissem Maße umstritten ist allenfalls, ob aus Artikel 98 Abs. 1 und 3 GG, wonach die Rechtsstellung der Richter durch „besondere“ Gesetze zu regeln ist, zwingend zu folgern ist, dass die Besoldung der Richter in von den Gesetzen über die Besoldung der Beamten gesonderten, auch formal eigenständigen Gesetzen zu regeln ist, so wie es auch die beiden Richterverbände fordern. Diese Frage ist in der Literatur umstritten und in der Rechtsprechung des BVerfG zuletzt ausdrücklich offen gelassen worden (vgl. *Heusch* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopf, GG, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Artikel 98 Rn. 2 m. w. N.). Festzustellen ist aber, dass das BVerfG mehrfach die gesetzlichen Regelungen

der Rechtsprechung des BVerfG zu beachten, dass die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn eine Gesamtleistung ist, die sich von ihrer Grundlage her prinzipiell nicht aufteilen lässt und dem seiner Struktur nach als umfassende Einheit zu verstehenden Dienstverhältnis entspricht. Sie muss die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit des Richters bzw. des Beamten gewährleisten und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglichen. Hierfür sind die Nettobezüge maßgeblich, mithin das, was sich der Richter bzw. der Beamte von seinen Bezügen tatsächlich leisten kann⁸ (Nettoprinzip).

Für die danach gebotene Gesamtbetrachtung ist also einerseits auf die gesamte Höhe des Grundgehaltes und der anderen Besoldungsbestandteile nach § 1 Abs. 1 bis 3 BBesG (z. B. jährliche Sonderzahlungen wie „Urlaubsgeld“ und „Weihnachtsgeld“), vermindert um die auf dieses Einkommen zu entrichtenden Steuern und sonstigen Abzüge⁹, andererseits aber auch darauf abzustellen, welche Ausgaben der Richter bzw. Beamte aus seinen Bezügen noch bestreiten muss. So sind z. B. Unterhaltslasten für die Familie, die nicht durch familienbezogene Gehaltsbestandteile abgedeckt sind, sowie Aufwendungen für den Krankheits- und Pflegefall, die nicht durch Beihilfeleistungen des Dienstherrn abgedeckt sind (also insbesondere die Kosten für eine die Beihilfe ergänzende oder ersetzende private Kranken- und Pflegeversicherung), zu berücksichtigen. Eine (faktische) Auszehrung der Besoldung durch derartige Belastungen unter den als amtsangemessen bewerteten Standard lässt das durch Artikel 33 Abs. 5 GG geschützte Alimentationsprinzip nicht zu¹⁰.

Bei der konkreten Ausgestaltung und Bemessung dieser Nettobesoldung hat der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG zwar einen weiten Gestaltungsspielraum. Insbesondere haben Richter und Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihnen die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen sie in das Richter- bzw. Beamtenverhältnis eingetreten sind, unverändert erhalten bleiben. Artikel 33 Abs. 5 GG garantiert vor allem nicht die unverminderte Höhe

über die Besoldung der Richter überprüft und nie beanstandet hat, dass diese Regelungen bislang gemeinsam mit den Regelungen über die Besoldung der Beamten im BBesG getroffen werden. Vor diesem Hintergrund ist u. E. davon auszugehen, dass es auch künftig verfassungsrechtlich unbedenklich ist, die Besoldung der Richter und die Besoldung der Beamten formal in einem gemeinsamen Gesetz zu regeln, solange in den Regelungen die inhaltliche Eigenständigkeit der beiden Regelungsmaterien hinreichend zum Ausdruck kommt (so auch *Heusch*, ebenda).

⁸ BVerfG, Beschluss vom 02.10.2007 - 2 BvR 1715/03 u. a. - DVBl. 2007, 1493, bei juris Rn. 26 m. w. N.

⁹ Die Richterverbände berufen sich u. a. darauf, dass Kürzungen der Nettobesoldung auch durch Verminderungen von Besoldungsanpassungen nach § 14 BBesG zur Bildung einer Versorgungsrücklage nach § 14 a BBesG eingetreten seien. Daran ist richtig, dass ohne die Zuführungen an die Versorgungsrücklage die jeweiligen Besoldungserhöhungen höher ausgefallen wären. Allerdings werden die der Versorgungsrücklage zuzuführenden Verminderungen der Besoldungsanpassungen nicht als konkrete Abzugsposten bei der individuellen Besoldungsberechnung berücksichtigt. Vielmehr werden die angepassten Bezüge von vornherein allgemein vermindert und die Verminderungsbeträge pauschal der Versorgungsrücklage zugeführt (vgl. auch § 6 des Niedersächsischen Versorgungsrücklagengesetzes). Außerdem werden nach § 14 a Abs. 2 a BBesG die auf den 31.12.2002 folgenden acht Besoldungsanpassungen nicht vermindert, sodass gegenwärtig kein Abzug im Hinblick auf die Versorgungsrücklage stattfindet.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 02.10.2007 - 2 BvR 1715/03 u. a. - DVBl. 2007, 1493, bei juris Rn. 27 m. w. N.

der Bezüge. Der Gesetzgeber darf sie vielmehr kürzen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist¹¹.

Dieser Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist jedoch nicht unbegrenzt. So hat er bei der Bemessung der Nettobesoldung stets auch die Attraktivität des Richter- bzw. Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen¹².

Außerdem hat das BVerfG in seiner jüngsten Rechtsprechung zur Besoldung der Beamten in Niedersachsen im Hinblick auf eine Kürzung der Beihilfeleistungen festgestellt, dass die Beamten nicht verpflichtet sind, stärker als andere Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen, und dass eine Abkoppelung von der Entwicklung der Einkommen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden, auf eine verfassungswidrige Besoldungsentwicklung hindeuten kann. Das Gericht hat dazu im Einzelnen ausgeführt:

„[Die Verfassungswidrigkeit der Alimentation] ist angesichts der in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Leistungskürzungen und Einsparmaßnahmen im Recht der Beamten und Versorgungsempfänger bei einer Gesamtschau ... nicht von vornherein ausgeschlossen. Denn Beamte sind nicht verpflichtet, stärker als andere Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen (...). Sofern spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe für die Einsparmaßnahmen nicht vorhanden sind, kann die relative Entwicklung des Alimentationsniveaus im Vergleich zu dem allgemeinen Lebensstandard außerhalb des öffentlichen Dienstes daher durchaus ein Indikator für eine verfassungsrechtlich relevante Absenkung des Besoldungs- oder Versorgungsniveaus darstellen. Das Verhältnis zu den Einkommen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden, zählt seit jeher zu den maßgeblichen Bestimmungsfaktoren für die Festsetzung der Amtsangemessenheit der Alimentation (...). Je empfindlicher sich dabei die Leistungskürzungen im öffentlichen Dienst in ihrer Gesamtheit darstellen, umso eher wird eine Überschreitung der durch das Alimentationsprinzip gezogenen Grenzen für die Festsetzung der Bezügehöhe in Betracht kommen und dem Gesetzgeber jedenfalls Anlass geben, die wachsende Differenz zu beobachten und seine Erwägung, dass die verfassungsrechtlichen Maßstäbe gleichwohl eingehalten sind, zu plausibilisieren.“¹³

Diese Ausführungen sind unmittelbar auf die Richterbesoldung übertragbar.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24.09.2007 - 2 BvR 1673/03 u. a. - DVBl. 2007, 1435, bei juris Rn. 40 m. w. N.

¹² BVerfG, Beschluss vom 24.09.2007 - 2 BvR 1673/03 u. a. - DVBl. 2007, 1435, bei juris Rn. 39 m. w. N.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 02.10.2007 - 2 BvR 1715/03 u. a. - DVBl. 2007, 1493, bei juris Rn. 35 m. w. N.

Aus der Formulierung, die Verfassungswidrigkeit der Besoldung sei „nicht von vornherein ausgeschlossen“, die sich auch in einer anderen jüngeren Entscheidung des BVerfG findet¹⁴, lässt sich nach unserer Einschätzung schließen, dass das BVerfG die in den letzten Jahren vorgenommenen Kürzungen der Nettobesoldung der Richter und Beamten zumindest kritisch sieht und es - entgegen der früheren, im Ergebnis zumeist relativ zurückhaltenden Position¹⁵ - wohl nunmehr durchaus für denkbar hält, die Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit als überschritten anzusehen.

Gleichwohl kam es bislang nicht zu einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Rechtslage, weil es das BVerfG in den von ihm zu entscheidenden Fällen aus prozessualen Gründen für erforderlich hielt, *„auf der Grundlage konkreter Berechnungen darzulegen, wie genau sich die umfangreichen Kürzungen der letzten Jahre auf Nettobezüge ausgewirkt haben und inwieweit Besoldung oder Versorgung aufgrund dieser Einschnitte hinter der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zurückgeblieben sind. Nur aus einer solchen, die Einschnitte konkret beziffernden Aufstellung können sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Alimentation bestimmter Besoldungs- und Versorgungsempfänger oder der Besoldungs- und Versorgungsempfänger insgesamt nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht.“*¹⁶ Diesen Anforderungen genügten die Ausführungen der Beschwerdeführer in den betreffenden Fällen nicht¹⁷.

Ohne derartige Berechnungen und Aufstellungen können auch wir eine Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Besoldung nicht feststellen. Wir können solche Berechnungen und Aufstellungen auch nicht selbst erarbeiten, nicht zuletzt, weil uns die erforderlichen statistischen Daten nicht zur Verfügung stehen.

Allerdings haben die beiden Richterverbände offenbar dahingehende Berechnungen anstellen lassen, die uns aber nicht im Detail bekannt sind. Deren Ergebnisse können wir daher zwar nicht im Einzelnen überprüfen. Jedoch handelt es sich bei den in diesem Zusammenhang von den Richterverbänden zugrunde gelegten Erwägungen um solche, die nach der Rechtsprechung des BVerfG bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung zu berücksichtigen sind¹⁸.

Zu den von den beiden Richterverbänden hervorgehobenen Gesichtspunkten weisen wir auf Folgendes hin:

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 02.10.2007 - 2 BvR 1715/03 u. a. - DVBl. 2007, 1493, bei juris Rn. 34.

¹⁵ Eine Überschreitung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hatte das BVerfG bislang, soweit ersichtlich, nur bei der Besoldung der Beamten mit mehr als zwei unterhaltsberechtigten Kindern angenommen; s. BVerfGE 44, 249; 81, 363; 99, 300, jeweils auch bei juris und m. w. N.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.09.2007 - 2 BvR 1673/03 u. a. - DVBl. 2007, 1435, bei juris Rn. 35.

¹⁷ Auch das BVerwG kommt in seiner - soweit ersichtlich - jüngsten Entscheidung (Urteil vom 23.07.2009 - 2 C 76.08 - bei juris) im Ergebnis nicht zu einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit, hält diese aber ebenfalls für immerhin denkbar.

¹⁸ Eine nähere Auseinandersetzung mit den von den Richterverbänden in Auftrag gegebenen Berechnungen findet sich bei *Teetzmann*, R-Besoldung im Verhältnis zu Juristeneinkommen in vergleichbaren Tätigkeiten, DRiZ 2008, 190. Der Autor hält die Studie im Ergebnis für ein taugliches Hilfsmittel zur Prüfung der möglichen Verfassungswidrigkeit der Besoldung im Sinne der Anforderungen des BVerfG.

a) Zur absoluten Höhe der Besoldung in Niedersachsen

Hinsichtlich der Bemessung der Höhe des Grundgehaltes der Richter und Staatsanwälte des Landes weicht die Rechtslage in Niedersachsen von der im Bund und in den anderen Ländern ab¹⁹. Danach sind die in Niedersachsen geltenden Grundgehaltssätze gegenwärtig durchweg niedriger als die bundesrechtlich geregelten. So beträgt z. B. momentan der Grundgehaltssatz in der Besoldungsgruppe R1 in der Stufe 1 in Niedersachsen 3.302,96 Euro, nach Bundesrecht hingegen 3.416,00 Euro; in der Besoldungsgruppe R 2 in der Endstufe beträgt der Grundgehaltssatz in Niedersachsen 5.859,61 Euro, nach Bundesrecht 6.033,00 Euro. Der DRB hat zudem Musterberechnungen zur R-Besoldung im Bund und in den Ländern zum Stand vom 01.01.2009 angestellt²⁰. Danach liegen die Grundgehaltssätze in Niedersachsen im bundesweiten Vergleich durchweg am unteren Rand des Spektrums, während z. B. die Grundgehaltssätze in Bayern sogar über denen im Bund liegen.

Ferner sind die Richter und Staatsanwälte des Landes von den regelmäßigen Sonderzahlungen nach § 8 Abs. 1 NBesG²¹ ausgeschlossen. Sonderzahlungen nach § 8 Abs. 2 NBesG²² erhalten nur die Richter und Staatsanwälte des Landes, die Kinder haben. Ansprüche auf andere regelmäßige Sonderzahlungen (z. B. „Urlaubsgeld“ und „Weihnachtsgeld“), die früher auch Richtern und Staatsanwälten zustanden, bestehen für diese nicht mehr. Demgegenüber erhalten Richter und Beamte (Staatsanwälte) des Bundes nach wie vor eine Sonderzahlung nach dem Bundessonderzahlungsgesetz (BSZG)²³. Dadurch erhöht sich die Differenz zwischen der Nettobesoldung der Richter und Staatsanwälte in Niedersachsen und der im Bund in den beiden eben genannten Beispielen überschlägig von 113 auf 1113 Euro (Ledige der Eingangsstufe R 1 ohne Kind) und von 173 auf 1939 Euro (Ledige in der Endstufe R 2 ohne Kind) pro Jahr.

b) Zur „Abkoppelung von der allgemeinen Einkommensentwicklung“

Wie ausgeführt, verstieße es gegen Artikel 33 Abs. 5 GG, wenn die Entwicklung der Besoldung der Richter und Staatsanwälte von der Entwicklung der Einkommen „abgekoppelt“ würde, die für vergleichbare und auf Grundlage einer vergleichbaren Ausbildung erbrachte Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes gezahlt werden (s. auch § 14 Abs. 1 BBesG). Ob eine derartige verfassungswidrige „Abkoppelung“ (schon) stattgefunden hat, können wir, wie dargelegt, selbst nicht feststellen.

¹⁹ Die konkreten Grundgehaltssätze ergeben sich in Niedersachsen statt aus § 37 Satz 2 BBesG i. V. m. Anlage IV zum BBesG (dort Nummer 4) aus § 12 Abs. 1 NBesG i. V. m. Anlage 2 zum NBesG (dort ebenfalls Nummer 4).

²⁰ Veröffentlicht im Internet unter www.richterbesoldung.de, dort unter „Besoldung/Versorgung“ / „Musterberechnungen“ / „Musterfälle R-Besoldung in Deutschland (Stand: Januar 2009)“.

²¹ Diese jährliche Sonderzahlung beträgt 420,00 Euro und wird nur an Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 gezahlt.

²² Diese jährliche Sonderzahlung beträgt für jedes Kind, für das ein Familienzuschlag gewährt wird, 120,00 Euro, für das dritte und jedes weitere berücksichtigungsfähige Kind 400,00 Euro.

²³ Diese jährlichen Sonderzuwendungen betragen gegenwärtig 2,44 % der für das Kalenderjahr zustehenden Dienst- oder Amtsbezüge (§§ 2 und 3 BSZG) bzw. 1,9608 % der für das Kalenderjahr zustehenden Versorgungsbezüge (§ 4 BSZG).

Allerdings hat das Verwaltungsgericht (VG) Braunschweig im Jahr 2008 dem BVerfG im Wege einer konkreten Normenkontrolle nach Artikel 100 Abs. 1 GG die Frage vorgelegt, ob die Entwicklung der Nettobesoldung eines niedersächsischen Beamten in der Besoldungsgruppe A 9 in den Jahren 2002 bis 2005 verfassungsgemäß gewesen sei. Nach Überzeugung des VG Braunschweig war dies nicht der Fall. Vielmehr sei der Anspruch des Beamten auf eine amtsangemessene Besoldung aus Artikel 33 Abs. 5 GG verletzt worden. Denn infolge der Entwicklung, die die Nettobesoldung des Beamten spätestens durch den nahezu vollständigen Wegfall von Sonderzahlungen ohne wirtschaftlichen Ausgleich genommen habe, sei insgesamt die untere Grenze einer amtsangemessenen Alimentation unterschritten worden. Zudem sei seine Besoldung in dem genannten Zeitraum sowohl von der Einkommensentwicklung vergleichbarer Angestellter im öffentlichen Dienst als auch von der allgemeinen Einkommensentwicklung in verfassungswidriger Weise abgekoppelt worden²⁴. Zwar ist diese Entscheidung nicht in allen Einzelheiten unmittelbar auf die Besoldung der Richter und Staatsanwälte übertragbar. Jedoch folgt sie vergleichbaren Erwägungen wie das Positionspapier der beiden Richterverbände und enthält umfangreiches Datenmaterial zur Einkommensentwicklung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst des Landes und zur allgemeinen Einkommensentwicklung.

Zudem haben die beiden Richterverbände im Rahmen des von ihnen in Auftrag gegebenen Gutachtens der Unternehmensberatung Kienbaum untersuchen lassen, wie sich die Besoldung der Richter und Staatsanwälte in den vergangenen Jahren im Vergleich zu dem Einkommen angestellter Anwälte und juristischer Führungskräfte der mittleren Ebene in Unternehmen entwickelt hat. Das Gutachten kommt offenbar zu dem Ergebnis, dass die Gehaltsentwicklung in den Vergleichsgruppen sehr unterschiedlich gewesen ist, indem die Einkommen der Richter und Staatsanwälte sehr viel geringer angestiegen sind als die der zum Vergleich herangezogenen Berufsgruppen in der Privatwirtschaft. Dies könnte auch nach unserer Einschätzung auf eine verfassungswidrige Besoldungsentwicklung hindeuten.

In diesem Zusammenhang gewinnt nach unserer Einschätzung schließlich auch die von den Richterverbänden angeführte Argumentation Bedeutung, dass die Richterbesoldung eine ausreichende Attraktivität des Richterverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte gewährleisten und dem Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft Rechnung tragen müsse. Denn diese beiden Gesichtspunkte sind, wie dargelegt, vom Gesetzgeber bei der Besoldungsgestaltung stets zu berücksichtigen. Wenn nun aber die Entwicklung der Richterbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt wird, so führt dies zum einen im Ergebnis zu einer Verminderung der Attraktivität des Richterverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, wodurch die Gewinnung qualifizierten Nachwuchspersonals erschwert wird. Zum anderen kommt damit aber auch im Vergleich zu anderen Berufsgruppen eine verringerte Wertschätzung des Richteramtes zum Ausdruck. Auch diese beiden Gesichtspunkte könnten mithin tendenziell für eine Verfassungswidrigkeit der Besoldungsentwicklung sprechen.

²⁴ Beschluss vom 09.09.2008 - 7 A 357/05 - DVBl. 2009, 63 (nur Auszüge) sowie in voller Länge bei juris.

c) Zum „Abstandsgebot“ und zur „Systemgerechtigkeit“

Soweit die Richterverbände die von ihnen ermittelten Nettoeinkommen der Richter in ein Verhältnis zu den Einkommen anderer Berufsgruppen innerhalb des öffentlichen Dienstes setzen, insbesondere indem sie eine Verletzung des „Abstandsgebotes“ geltend machen²⁵ und die Beachtung einer „Systemgerechtigkeit“ fordern²⁶, so ist dies zwar im Ansatz insoweit zutreffend, als es in der Tat verfassungsrechtlich geboten ist, dass die Besoldung aus einem höherwertigen Amt im Ergebnis um einen angemessenen Abstand höher sein muss als die Besoldung aus einem geringerwertigen Amt²⁷. Das BVerfG hat diesbezüglich ausgeführt:

„Die Angemessenheit der Alimentation bestimmt sich maßgeblich nach innerdienstlichen, unmittelbar auf das Amt bezogenen Kriterien wie dem Dienstrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit. Durch das Gebot, bei der Besoldung dem Dienstrang des Beamten Rechnung zu tragen, soll - dem Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG folgend (...) - einerseits sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. In dieser Hinsicht bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Andererseits kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Diese Wertigkeit wird durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt (...).“²⁸

Jedoch ist nach unserer Auffassung die Argumentation der Richterverbände in diesem Zusammenhang unklar, wenn Richter mit den „Juristen in der Ministerialbürokratie“ verglichen werden und dabei ein „alter Grundsatz“ behauptet wird, nach dem „die Kontrolleure besser bezahlt werden als die Kontrollierten“²⁹. Denn zum einen findet, soweit wir feststellen konnten, ein solcher allgemeiner Grundsatz keine Stütze in der Rechtsprechung des BVerfG. Zum anderen ist nicht eindeutig, worauf sich der Vergleich beziehen soll.

Sollte ein Vergleich zwischen konkreten richterlichen und beamtenrechtlichen Ämtern gemeint sein (etwa zwischen den Einstiegsämtern der Besoldungsgruppe R 1 bei den Richtern einerseits und der Besoldungsgruppe A 13 bei den Beamten des - früheren - höheren Dienstes andererseits), so wäre zu beachten, dass das BVerfG ausdrücklich festgestellt hat, dass ein richterliches Amt nicht schon allein deshalb unterbewertet ist,

²⁵ Positionspapier, S. 4 (erster Spiegelstrich).

²⁶ DRiZ 2008, 262 (rechte Spalte).

²⁷ Vgl. Pieper in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Artikel 33 Rn. 142 bis 144 m. w. N. Weil es um die angemessene Abstufung zwischen den einzelnen Ämtern geht, wird insoweit zum Teil auch von einem „Abstufungsgebot“ gesprochen (vgl. z. B. VG Düsseldorf, Urteil vom 03.06.2008 - 26 K 6021/04 - bei juris Rn. 22 bis 24 m. w. N.).

²⁸ BVerfGE 114, 258, bei juris Rn. 128 m. w. N.

²⁹ Vor allem DRiZ 2008, 262 (rechte Spalte).

weil eine bislang bestehende Gleichwertigkeit mit einem beamtenrechtlichen Amt zu Lasten des richterlichen Amtes aufgegeben wird; entscheidend ist vielmehr, ob die in den beiden Ämtern wahrzunehmenden Funktionen eine Ungleichbehandlung rechtfertigen³⁰. Zwischen den Funktionen, die in richterlichen Ämtern wahrzunehmen sind, und denjenigen, die in beamtenrechtlichen Ämtern der höheren Ministerialbürokratie wahrzunehmen sind, bestehen jedenfalls tatsächlich nicht unerhebliche Unterschiede (z. B. im Hinblick auf die Vorgesetztenfunktion gegenüber nachgeordneten Mitarbeitern, die von Richtern nicht wahrzunehmen ist, aber auch im Hinblick auf die jeweiligen Entscheidungsbefugnisse). Diese Unterschiede könnten nach unserer Einschätzung von der Rechtsprechung durchaus als Rechtfertigungsgrund für eine unterschiedliche Besoldungshöhe herangezogen werden.

Sollte gemeint sein, dass die richterliche Besoldung im Allgemeinen strukturell höher sein müsse als die der Beamten in der höheren Ministerialbürokratie, so können wir nicht erkennen, dass es insoweit in den vergangenen Jahren zu einer signifikanten Verbesserung der Besoldungssituation in der Ministerialbürokratie gegenüber derjenigen in der Richterschaft gekommen wäre. Vielmehr haben die hier maßgeblichen Einschnitte in der Besoldung (z. B. Wegfall von Sonderzahlungen, Kürzungen von Beihilfeleistungen etc.) Richter und Beamte des - früheren - höheren Dienstes in gleichem Maße getroffen.

d) Zur „Alimentation kinderreicher Richterfamilien“

Soweit die Richterverbände schließlich die Auffassung vertreten, die Entscheidungen des BVerfG, nach der die Alimentation von Beamten mit mehr als zwei unterhaltsberechtigten Kindern mindestens 115 % des sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs betragen muss³¹, seien nicht auf „kinderreiche Richterfamilien“ übertragbar, weil bei den Richtern wegen ihrer Stellung als Repräsentanten der rechtsprechenden Gewalt ein andersartiger Berechnungsmaßstab zugrunde zu legen sei, können wir hierfür keine Stütze in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erkennen.

Ob die Besoldung der Richter mit mehr als zwei unterhaltsberechtigten Kindern, die in Niedersachsen zum Ausgleich ihrer erhöhten Unterhaltslasten gegenwärtig eine erhöhte Sonderzahlung nach § 8 Abs. 2 NBesG in Höhe von jährlich 400 Euro für das dritte und jedes weitere Kind erhalten,³² den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen vollständig entspricht, ist fraglich und hängt (auch) von den Umständen des Einzelfalles ab (nämlich von der individuellen Steuerlast des Betroffenen).

³⁰ BVerfGE 26, 141, bei juris Rn. 41 ff. m. w. N. In dieser Entscheidung war u. a. das richterliche Amt eines Obergerichtsrates mit dem beamtenrechtlichen Amt eines Oberstaatsanwaltes zu vergleichen. Die künftige Besserstellung der Oberstaatsanwälte gegenüber den Obergerichtsräten wurde vom BVerfG wegen der grundlegend verschiedenen Funktionen der beiden Ämter gebilligt.

³¹ BVerfGE 44, 249; 81, 363; 99, 300, jeweils auch bei juris (m. w. N.).

³² Zur Begründung dieser mit Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 eingefügten Regelung (Nds. GVBl. 2006, S. 597) vgl. den Änderungsvorschlag der Fraktionen der CDU und der FDP in Vorlage 3 zu Drs. 15/3140 (Mat. S. 561, 567).

II. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung

Fraglich ist, ob es verfassungsrechtlich notwendig ist, die Besoldung der Richter und Staatsanwälte bundeseinheitlich zu regeln.

Dazu ist zum einen zu berücksichtigen, dass nach der sog. Föderalismusreform I seit dem 01.09.2006 die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Besoldung der Richter und Staatsanwälte der Länder ausschließlich bei den Ländern liegt (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 i. V. m. Artikel 70 Abs. 1, Artikel 98 Abs. 3 GG). Eine Vorschrift, nach der eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich sein könnte, wie sie z. B. für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung in Artikel 72 Abs. 2 GG besteht, ist insoweit nicht vorgesehen.

Zum anderen hat das BVerfG bereits vor Inkrafttreten der sog. Föderalismusreform I entschieden, dass selbst bei der seinerzeit noch bestehenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes eine bundeseinheitliche Regelung nicht zwingend geboten war, sondern die Besoldung unter bestimmten Voraussetzungen auch regional in unterschiedlicher Höhe festgesetzt werden durfte³³.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass eine bundeseinheitliche Regelung der Besoldung der Richter und Staatsanwälte verfassungsrechtlich nicht notwendig ist.

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Leistungselementen

Fraglich ist, ob eine Einführung von Leistungselementen bei der Besoldung der Richter und Staatsanwälte verfassungsrechtlich zulässig wäre.

1. Besoldung der Richter

Bei der Besoldung der (Berufs-)Richter ist zu beachten, dass die in Artikel 97 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit jede vermeidbare, d. h. zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gerichte aus ihrer Verfassung und Organisation heraus unnötige Einflussnahme der Exekutive auf die Rechtsstellung des Richters verbietet. Dies schließt die Besoldung ein. Danach darf die Höhe der Besoldung eines Richters nur von der in seinem Amt wahrzunehmenden Funktion sowie von von vornherein feststehenden Voraussetzungen abhängen, nicht aber nach Ermessen der Exekutive variabel gestaltet werden³⁴.

³³ BVerfGE 107, 218, bei juris Rn. 64 ff. m. w. N.

³⁴ BVerfGE 26, 79, bei juris Rn. 43 und 44 m. w. N. Dort heißt es in Rn. 43 in Bezug auf Artikel 33 Abs. 5 GG: „Das ‚angemessene Richtergehalt‘ richtete sich ausschließlich nach der mit der Planstelle verbundenen Richterfunktion: Bei gleicher richterlicher Funktion gleiches Gehalt nach derselben Besoldungsgruppe, unabhängig von Alter und von individueller Würdigkeit, Leistung oder Beurteilung. Daß dem Richter seit je ein ‚festes Gehalt‘ zusteht, war und ist auch heute so zu verstehen, daß es die Exekutive nicht dadurch variabel machen kann, daß sie dem einen mehr als dem anderen gibt, obwohl beide die gleiche Arbeit verrichten. Das war einer der wenigen, immer beachteten besonderen Grundsätze für die Besoldung des Richters.“

Bereits 1961 hatte das BVerfG in diesem Sinne ausgeführt:

„Was zu den für das Amtsrecht der Richter charakteristischen hergebrachten Grundsätzen im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gehört, braucht im vorliegenden Fall nicht abschließend erörtert zu werden. Jedenfalls gehört dazu der elementare Grundsatz der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit des Richters. Die dem Richter vom Grundgesetz garantierte sachliche und persönliche Unabhängigkeit bedeutet nicht nur, daß der Richter keinerlei Weisungen unterworfen und nicht wider seinen Willen aus seinem Amt entfernt werden darf. Ein wirksamer Schutz der richterlichen Unabhängigkeit erfordert mehr. Zu den Voraussetzungen für die Unabhängigkeit des Richterstandes gehört mindestens die angemessene - feste - Besoldung (...) und der Ausschluß jeder vermeidbaren Einflußnahme der Exekutive auf den Status des einzelnen Richters. Das letztere bedeutet insbesondere, daß das Aufsteigen des Richters im Gehalt gesetzlich normiert sein muß, und daß ein Aufrücken in der Besoldung in den Fällen, in denen es nicht die Folge der Zuweisung einer anderen, mit höherer Verantwortlichkeit verbundenen Dienstaufgabe (der Einweisung in ein anderes Amt) ist, nicht in das Ermessen der Exekutive gestellt werden darf.“³⁵

Da jede Besoldung „nach Leistung“ eine Bewertung der Leistung voraussetzen würde³⁶, könnte dies zu einer Entscheidung der Exekutive über die Höhe der Besoldung eines Richters führen und damit die Gefahr einer - möglicherweise auch sachwidrigen - Einflussnahme der Exekutive auf die Rechtsstellung der Richter begründen. Die dadurch begründete Abhängigkeit der Richter von der Exekutive wäre verfassungswidrig³⁷. Ob sich diese Bedenken dadurch ausräumen ließen, dass die Leistungsbewertung hinsichtlich der Besoldungsfolge dem Dienstvorgesetzten (und damit der Exekutive) entzogen und dem Selbstverwaltungsorgan des Gerichts, dem Präsidium, zugewiesen wird, erscheint fraglich und wird bisher - soweit ersichtlich - nicht erörtert. Ob eine solche Regelung das Problem wirklich lösen würde, scheint nicht zuletzt deshalb fraglich, weil auch damit eine Einflussnahme auf die richterliche Unabhängigkeit verbunden wäre. Zudem würde eine Entscheidungszuständigkeit des Präsidiums neue Rechtsfragen und Unstimmigkeiten mit sich bringen³⁸.

³⁵ BVerfGE 12, 81, bei juris Rn. 32.

³⁶ Allerdings gilt auch im richterlichen Dienstrecht das in Artikel 33 Abs. 2 GG verankerte Leistungsprinzip. Danach richtet sich der Zugang zu einem richterlichen Amt (auch) nach der fachlichen Leistung des Bewerbers und setzt daher eine Beurteilung seiner Leistung voraus. Auch darf im Rahmen dienstlicher Beurteilungen eines Richters die Zahl seiner Erledigungen berücksichtigt werden (vgl. *Papier*, Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken, NJW 2001, 1089 [1092 f.] m. w. N.). Dabei handelt es sich jedoch um notwendige Folgen aus dem Leistungsprinzip. Daraus lässt sich nicht ableiten, dass auch die Besoldung des Richters aus seinem Amt (teilweise) von seiner Leistung abhängig gemacht werden dürfte.

³⁷ So auch *Teetzmann*, Leistungsprämien und Leistungszulagen für Richter: Folge der Föderalismusreform?, DRiZ 2007, 333 (dort unter Hinweis insbesondere auf die beiden vorstehend zitierten Entscheidungen des BVerfG, aber auch auf die gleichwohl in einigen Bundesländern unternommenen Bestrebungen, Leistungselemente in der Richterbesoldung einzuführen).

³⁸ So könnte es zu Widersprüchen zwischen der besoldungsrechtlichen Einschätzung des Präsidiums und der Einschätzung des Gerichtspräsidenten im Rahmen einer dienstrechtlichen Beurteilung kommen. Außerdem kann die Entscheidung im Kollegialorgan durch Interessenkollisionen beeinflusst werden und auch den Grundgedanken der Leistungszulage widersprechen.

Die Einführung von Leistungselementen bei der Besoldung der Richter wäre also verfassungswidrig.

2. Besoldung der Staatsanwälte

Bei der Besoldung der Staatsanwälte gelten die dargelegten Besonderheiten der Richterbesoldung nicht. Denn Staatsanwälte sind Beamte, auch wenn der Gesetzgeber sie gegenwärtig besoldungsrechtlich den Richtern gleichstellt. Das BVerfG hat dazu ausgeführt, es sei zwar *„vernünftig, naheliegend und sachgerecht ... , die Staatsanwälte als notwendige Organe der Strafrechtspflege, aber auch zur Förderung eines erwünschten Wechsels zwischen richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit nach den für Richter geltenden Grundsätzen zu besolden“*, es lasse sich jedoch *„kein notwendiger Sachzusammenhang zwischen der Richterbesoldung und der Besoldung der Staatsanwälte herstellen“*. Es möge zwar *„rechtspolitisch unerfreulich“* sein, die Staatsanwälte besoldungsrechtlich aus der Richterbesoldung herauszunehmen, die *„verschiedene Behandlung von Richter und Staatsanwalt“* sei aber *„praktikabel“*, insbesondere bleibe die besondere Richterbesoldung auch ohne Einbeziehung der Staatsanwälte *„in sich sinnvoll“*³⁹. Mithin gelten für die Besoldung der Staatsanwälte die gleichen Anforderungen wie für die Besoldung der anderen Beamten. Die Einführung von Leistungselementen bei der allgemeinen Beamtenbesoldung ist vom BVerfG grundsätzlich gebilligt worden⁴⁰. Dies ist dann auch auf die Besoldung der Staatsanwälte übertragbar. Folglich wäre die Einführung von Leistungselementen bei der Besoldung der Staatsanwälte grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig.

C. Zusammenfassung

- I. Ob die gegenwärtige Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Niedersachsen der Höhe nach noch den Anforderungen genügt, die sich verfassungsrechtlich aus dem durch Artikel 33 Abs. 5 GG geschützten Alimentationsprinzip ergeben, lässt sich in Ermangelung ausreichenden statistischen Materials von uns nicht sicher feststellen. Die dazu von den Richterverbänden angestellten rechtlichen Erwägungen sind jedoch zumindest im Ansatz überwiegend zutreffend. Eine Verfassungswidrigkeit der Besoldung erscheint nach den Berechnungen, die den Richterverbänden offenbar vorliegen, jedenfalls auch nicht ausgeschlossen.
- II. Eine bundeseinheitliche Regelung der Besoldung der Richter und Staatsanwälte ist verfassungsrechtlich nicht notwendig.
- III. Die Einführung von Leistungselementen wäre bei der Besoldung der Richter verfassungswidrig, bei der Besoldung der Staatsanwälte jedoch grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig.

³⁹ BVerfGE 32, 199, bei juris Rn. 53.

⁴⁰ BVerfGE 110, 353, bei juris Rn. 43 ff. m. w. N.



Deutscher Richterbund

Bund der
Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen
und Staatsanwälte



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER
UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Positionspapier zur Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte

Jeder Bürger hat Anspruch auf eine funktionsfähige Justiz, die effektiv Gerechtigkeit und Rechtssicherheit verwirklicht. Hierzu gehört auch eine angemessene Besoldung der Justiz. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) und der Deutsche Richterbund (DRB) fordern Bund und Länder auf, eine verfassungskonforme Regelung der Besoldung und Versorgung der Justiz vorzunehmen, die von den Grundsätzen der Eigenständigkeit und Bundeseinheitlichkeit der Besoldung der Richter und Staatsanwälte (R-Besoldung) ausgeht und in Respekt vor der Dritten Gewalt zu erfolgen hat.

- *Die Höhe der derzeitigen R-Besoldung in Deutschland entspricht nicht mehr den grundgesetzlichen Anforderungen und ist daher verfassungswidrig.*
- *Mit Blick auf die fälligen Neuregelungen erachten wir es als geboten, zu einer gesetzlich völlig eigenständigen Besoldung und –versorgung für Richter und Staatsanwälte zu gelangen. Beide Materien sind künftig außerhalb des Beamtenrechts zu regeln.*
- *Als Folge der Übertragung der gesetzlichen Kompetenzen hinsichtlich der R-Besoldung auf die Bundesländer - unter Beibehaltung der Zuständigkeit des Bundes für die Bundesrichter und Bundesanwälte - sind bereits jetzt völlig unterschiedliche Entwicklungen bei der Besoldung zu verzeichnen. Da für die richterliche und staatsanwaltschaftliche Tätigkeit in Deutschland überall gleiche Anforderungen gelten, müssen auch identische Besoldungsstrukturen für sämtliche Richter und Staatsanwälte bestehen. Wir fordern daher, zur Einheitlichkeit der R-Besoldung zurückzukehren.*
- *Allen Bestrebungen, durch sogenannte leistungsbezogene Elemente die richterlichen Bezüge variieren zu können, erteilen wir eine Absage. Eine höhere Besoldung eines Richters oder einer Richterin darf nur an ein mit höherer Verantwortlichkeit verbundenes richterliches Amt geknüpft werden. Jede andere Form einer Zusatzalimentierung öffnet die Türen zu einer möglichen exekutiven Beeinflussung der richterlichen Tätigkeit durch finanzielle Belohnung oder deren Unterbleiben. In das Ermessen gestellte Sonderleistungen an Richter und Staatsanwälte sind mit der richterlichen Unabhängigkeit und dem gesetzlichen Auftrag der Staatsanwaltschaft nicht zu vereinbaren.*



Deutscher Richterbund

Bund der
Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen
und Staatsanwälte



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER
UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

I.

Das Grundgesetz gewährleistet die Unabhängigkeit der Richter. Deren sachliche und persönliche Unabhängigkeit ist erforderlich, damit die Judikative - im Rahmen der verfassungsgemäßen Gewaltenteilung - die ihr obliegende Aufgabe der Rechtsprechung uneingeschränkt erfüllen kann.

Es entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Unabhängigkeit des Richters auch durch seine Besoldung gewährleistet sein muss. Seine Alimentation hat der besonderen Bedeutung des richterlichen Amtes Rechnung zu tragen. Dieses verlangt verfassungsrechtlich zwingend, dass dem Richter nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und entsprechend der Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse und des Lebensstandards ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist. Die Dienstherren in Bund und Ländern sind daher verpflichtet, die Amtsbezüge des Richters so zu bemessen, dass sie zureichend sind. Die Angemessenheit der Besoldung und Versorgung ist nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung von ganz erheblicher Bedeutung für die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit. Außerdem schafft eine adäquate Richterbesoldung die Voraussetzung, dass die für den Richterdienst erforderlichen besonders qualifizierten Juristen gewonnen werden können.

Nach der Aufgabenstellung und der Bedeutung der Staatsanwaltschaft ist die Stellung der Staatsanwälte innerhalb der Dritten Gewalt als eine dem Richteramt ähnliche zu begreifen. Sie ist ein der Dritten Gewalt gleich- und zugeordnetes Kontrollorgan der Rechtspflege; sie erfüllt im Strafrecht gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung.

Gemessen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die Alimentation der deutschen Richter und Staatsanwälte seit Jahren nicht mehr ausreichend.

Die gegenwärtige Situation ist einerseits durch massive gesetzgeberische Eingriffe in das bisherige Besoldungs- und Versorgungsgefüge zu Lasten der Richter und Staatsanwälte, andererseits durch sie benachteiligende tatsächliche Entwicklungen gekennzeichnet.

In diesem Zusammenhang sind zu nennen:

- Notwendige Anpassungen der Bezüge wurden seit 1997 immer wieder verschoben.
- In der R-Besoldung wurden zwei weitere - niedrigere - Eingangsstufen geschaffen.
- Die Anrechnung von Hochschulausbildungszeiten wurde begrenzt.



Deutscher Richterbund

Bund der
Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen
und Staatsanwälte

BDVR

**BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER
UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN**

- Zur Bildung einer Versorgungsrücklage wurden Reduzierungen bei den Besoldungs- und Versorgungsanpassungen vorgenommen.
- Der Ruhegehaltshöchstsatz wurde von 75 % auf 71,75 % gesenkt.
- Das Witwengeld wurde von 60 % auf 55 % herabgesetzt.
- Das Weihnachtsgeld (Sonderzuwendung bzw. –zahlung) wurde drastisch gekürzt oder gänzlich gestrichen.
- Das Urlaubsgeld wurde gestrichen.
- In den Jahren 2005 und 2006, zum Teil auch noch 2007 sind überhaupt keine Anpassungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge mehr vorgenommen worden.
- Im Zeitraum 1992 bis 2007 sind die Bezüge der Richter und Staatsanwälte insgesamt nur um ca. 20 % gestiegen – in den Ländern mit vollständigem Wegfall des Weihnachtsgeldes noch weniger –, während sich der Preisindex in dieser Zeit um 32 % erhöht hat. Gegenüber den Preissteigerungen sind die Bezüge im Durchschnitt um fast 40 % zurückgeblieben.
- Die Erhöhung der Umsatzsteuer von 16% auf 19% führt zu einem weiteren mittelbaren Einkommensverlust, weil sie – anders als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – nicht durch Beitragsentlastungen an anderer Stelle ausgeglichen wird.
- Gegenüber vergleichbaren Gruppen in der gewerblichen Wirtschaft fällt die Entwicklung der R-Besoldung weit zurück. So ist im Handels-, Kredit- und Versicherungsgewerbe von 1992 bis 2005 eine Einkommenssteigerung von 46 % zu verzeichnen, die damit doppelt so hoch ausgefallen ist wie bei der – hinter den Preissteigerungen zurückbleibenden – R-Besoldung.
- Die Aufwendungen für eine aus der Besoldung zu finanzierende beihilfekonforme Krankenversicherung sind zwischen 1993 und 2003 im Schnitt um nahezu 70 % gestiegen. Dieses führte zu einer deutlichen Verringerung der für den sonstigen Unterhalt zur Verfügung stehenden Besoldungsbeträge.
- Außerdem sind die anteiligen Beihilfeleistungen gekürzt worden. Insbesondere wurden den Richtern und Staatsanwälten nicht versicherbare Selbstbeteiligungen in Krankheitsfällen auferlegt.
- Richter und Staatsanwälte werden seit Jahren im Hinblick auf die Anpassung ihrer Bezüge deutlich schlechter gestellt als die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes.



Deutscher Richterbund

Bund der
Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen
und Staatsanwälte



**BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER
UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN**

- Berechtigte Besoldungsleistungen für bestimmte Beamtengruppen fanden keine oder keine vollständige Anwendung auf die Justiz. Durch die nicht proportionale Umsetzung von Besoldungsmaßnahmen ist in der Vergangenheit das Abstandsgebot mehrfach missachtet worden.
- Im europäischen Vergleich bewegen sich die deutschen Gehälter für Richter am unteren Rand.
- Besonders gravierend war die Behandlung kinderreicher Richterfamilien durch den Gesetzgeber. Seit 1998 wurde bis in die jüngste Vergangenheit dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts nicht entsprochen, für eine verfassungskonforme Alimentation von Beamten- und Richterfamilien mit mehr als zwei Kindern zu sorgen.

Diese nicht abschließende Auflistung zeigt auf, dass die Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte in Deutschland in besonderem Maße von Einschränkungen betroffen war und von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung sowohl im nationalen wie im europäischen Maßstab abgekoppelt wurde. Richter erbringen derzeit ein unzulässiges Sonderopfer.

Die Ausgestaltung der R-Besoldung darf aber schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht von der Kassenlage abhängig gemacht werden. Abgesehen davon haben sich die Gesamteinnahmen von Bund und Ländern in den Jahren 2007 und 2008 gegenüber der Zeit davor erheblich verbessert, ohne dass dieses die Gesetzgeber in Bund und Ländern zu einer Rücknahme der Besoldungs- und Versorgungseinschnitte veranlasst hat.

Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand oder nach politischen Dringlichkeitsbewertungen bemessen lässt. Besoldung und Versorgung der Richter sind kein Sparpotential von Bund und Ländern. Vielmehr sind Maßstab für die amtsangemessene Bezahlung die Entwicklung der generellen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und der allgemeine Lebensstandard. Daran gemessen ist die Besoldung und Versorgung der Richter und Staatsanwälte nicht mehr mit der Verfassung vereinbar. Dieser Verfassungsverstoß muss dringend beseitigt werden.

Schon der Respekt vor der Dritten Gewalt gebietet, dass die erforderlichen Regelungen unverzüglich und adäquat erfolgen.

Eine unveränderte Besoldungslage führt auch zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der Judikative, wenn es um das Gewinnen hoch qualifizierter Juristen für den Richterdienst geht.



Deutscher Richterbund

Bund der
Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen
und Staatsanwälte



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER
UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Die Gesellschaft braucht heute mehr denn je eigenverantwortliche, leistungsbereite, fachlich und sozial kompetente Persönlichkeiten in der Justiz. Es ist Sache der Dienstherren in Bund und Ländern, den dafür nötigen Rahmen zu schaffen. Dazu gehört selbstverständlich auch die Gewährung einer adäquaten Besoldung.

II.

Wir erwarten deshalb nicht nur, dass die verfassungsrechtlich gebotene Mindestalimentation der Richter und Staatsanwälte in Deutschland endlich wieder geleistet wird, sondern dass die R-Besoldung insgesamt unter Einbeziehung eines Inflationsausgleichs für die vergangenen Jahre und unter Anpassung an die Einkommensentwicklung vergleichbarer Berufsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes deutlich angehoben wird, damit sie auch einem europäischen Vergleich standhalten kann. Die richterliche Tätigkeit ist anzuerkennen. Die gesellschaftliche Wertschätzung hat sich in der Bemessung der R-Besoldung widerzuspiegeln.

Dazu ist eine Neustrukturierung durch nur für Richter und Staatsanwälte geltende eigenständige Gesetze geboten.

Bleibt das bisherige gesetzliche Konzept der gemeinsamen Regelung von Beamten- und Richterbezügen erhalten, ist für die Alimentation die Tätigkeit in der Dritten Gewalt entsprechend ihrer Eigenart und Bedeutung angemessen zu bewerten. Die Besoldung nach der bisherigen Besoldungsgruppe R 1 muss daher in der Endstufe angehoben werden, um ein Ungleichgewicht gegenüber der Bezahlung von Verwaltungsbeamten wieder auszugleichen. Auf dieser Basis ist die R-Besoldung unter Beachtung des Abstandsgebotes bei Beförderungssämtern aufzubauen.

Im Hinblick auf die Alimentation kinderreicher Richterfamilien ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Bedarfsberechnung für Dritte und weitere Kinder nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1998 von mindestens 115 % des durchschnittlichen sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs auszugehen hat. Dies ist das verfassungsrechtlich absolute Minimum. Der Gesetzgeber sollte bei kinderreichen Richterfamilien jedoch nicht den sozialhilferechtlichen Bedarf zur maßgeblichen Berechnungsgrundlage erklären. Denn Richter sind entsprechend ihrer Stellung als Repräsentanten der unabhängigen Dritten Gewalt zu alimentieren. Das schließt auch ihre Familien ein. Insoweit ist es unakzeptabel, die Alimentation kinderreicher Richterfamilien wegen des Mehrbedarfs lediglich am Sozialhilfesatz auszurichten.

III.

Richter und Staatsanwälte leisten in Deutschland gute Arbeit. Sie haben einen Anspruch darauf, dass sich dieses auch in ihrer Bezahlung niederschlägt. Daher haben sich der DRB und der BDVR entschlossen, diese gemeinsame Stellungnahme abzugeben. Der BDVR hat sich in der Vergangenheit mit Äußerungen zu Besoldungs- und Versorgungsfragen bewusst zurückgehalten. Das geschah auch in dem Bewusstsein, dass über Streitfragen in diesem Zusammenhang Verwaltungsrichter zu ent-



Deutscher Richterbund

Bund der
Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen
und Staatsanwälte

BDVR

**BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER
UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN**

scheiden haben. Er gibt seine Zurückhaltung mit diesem Positionspapier bewusst auf, weil für die richterlichen Kollegen und Kolleginnen die Schmerzgrenze mittlerweile erreicht ist.

Berlin, im August 2008

gez. Dr. Christoph Heydemann,

Vorsitzender des BDVR

gez. Christoph Frank,

Vorsitzender des DRB