



## **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 Verwaltungsrichterinnen (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.*

## 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 Dienstherrn 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.



- 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.

- 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.

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 Beförderungsämtern 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



**Deutscher Richterbund**

Bund der  
Richterinnen und Richter,  
Staatsanwältinnen  
und Staatsanwälte



**BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER  
UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN**

entscheiden 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