



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Stellungnahme zur Frage der amtsangemessenen Besoldung von Richterinnen und Richtern

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, die unabhängige Standesvertretung dieses Gerichtszweiges mit annähernd 2.000 Mitgliedern in 17 Mitgliedsverbänden, dankt dem Bundesverfassungsgericht für die Gelegenheit, sich zu den konkreten Normenkontrollen wegen Verfassungswidrigkeit der Besoldung zu äußern. In unserer Stellungnahme beschränken wir uns auf die Verfahren **2 BvL 17/09** und **2 BvL 18/09**, in denen die Alimentation von Richterinnen und Richtern auf den Prüfstand kommt. Der Verband hat mit einer Arbeitsgruppe die Frage der angemessenen Richterbesoldung in den Jahren 2007/08 ausführlich untersucht. Die Erkenntnisse sind in dem Positionspapier vom August 2008 eingearbeitet worden, in dem die Verfassungswidrigkeit der Richterbesoldung festgestellt wurde. Auf die Untersuchungsergebnisse und das Positionspapier, zu finden unter www.bdvr.de, wird Bezug genommen.

Das Grundgesetz nimmt die Repräsentanten der Judikative unter seinen besonderen Schutz, dem die Besoldungsgesetzgebung schon lange nicht mehr gerecht wird. Die Auffassung des vorliegenden Obergerverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, dass die beiden klagenden Richter der Besoldungsgruppe R 1 im Jahr 2003 nicht mehr verfassungsgemäß alimentiert worden seien, ist im Ergebnis und in der Begründung vollauf überzeugend. Die verfassungswidrige Unteralimentation der Richterinnen und Richter hat sich seither noch verschlechtert und nach der Föderalisierung der Besoldung in etlichen Bundesländern drastisch verschärft. Die Verbitterung über diese unhaltbaren Zustände ist im Kreis der Kolleginnen und Kollegen ausgeprägt. Die Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen erhoffen sich vom Bundesverfassungsgericht die Wiederherstellung verfassungsgemäßer Verhältnisse in der Judikative



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

und auch ein klares Wort an die Gesetzgeber heute und in Zukunft, welche finanzielle Anerkennung den Richterinnen und Richtern nach dem Grundgesetz gebührt.

A. Die Vorgaben des Grundgesetzes sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (aus der letzten Zeit BVerfGE 114, 258 ff.; 117, 330 ff.) zum Teil geklärt worden: Die Besoldung und die Versorgung von Richtern sind – insoweit noch ohne Unterschied zur Bezahlung der Beamten – auf das jeweils verliehene bzw. das zuletzt innegehabte Amt bezogen. Das Gehalt honoriert weder eine individuelle Tüchtigkeit noch das Verhandlungsgeschick des Einzelnen, sondern bringt den Alimentsgedanken zum Ausdruck, entspricht der Würdigkeit des Amtes. Demgemäß obliegt es dem jeweiligen Gesetzgeber, die amtsangemessene Alimentation festzulegen. Das gilt jedenfalls für das Grundgehalt als verfassungsfest. Nicht von ungefähr ist die Amtsangemessenheit in Rechtsprechung und Literatur der Schlüsselbegriff der Besoldung. Die Alimentation ist dabei keineswegs Ausfluss der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber seinen Staatsdienern. Die dienstrechtliche Fürsorge im Speziellen ist wie die staatliche Wohlfahrt im Allgemeinen egalitär insoweit, als sie alle nach dem Maß ihrer Unterstützungsbedürftigkeit gleich zu behandeln sucht. Demgemäß ist die aus der Fürsorge abgeleitete staatliche Beihilfe in Krankheitsfällen gemäß dem überlieferten Prinzip für sämtliche Beamten und Richter gleich hoch, differenziert vornehmlich nach dem Familienstand, jedenfalls nicht nach dem beruflichen Stand. Im Unterschied dazu lässt sich die standesgemäße Alimentation, wie das Grundgesetz sie vorschreibt, durchaus als elitär bezeichnen. Kennzeichnend dafür ist der verfassungsrechtlich anerkannte Begriff des Abstandsgebots. Die Verfassung verbietet eine weitgehende Einebnung der Besoldungsgruppen. Der Gesetzgeber hat einen Gestaltungsraum, in welchem er die Zahl der ausgebrachten Besoldungsgruppen, den finanziellen Unterschied zwischen den Besoldungsgruppen und die Zuordnung von Ämtern zu definierten Besoldungsgruppen variieren darf. Der Gesetzgeber hat allerdings nicht die Gestaltungsfreiheit, das verfassungsrechtliche Abstandsgebot auszuhöhlen oder die angemessene Bezahlung nach politischem Belieben außer Acht zu lassen. Die Legislative muss vielmehr in der Besoldungsgesetzgebung erstens Sachwalter der schutzwürdigen Interessen des staatlichen Per-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

sonals sein, sie muss zweitens systemgerecht handeln und drittens bei der Alimentation der Richterinnen und Richter die besondere Stellung der Judikative beachten. Zu diesen Aspekten des aus Art. 33 Abs. 5 GG herzuleitenden Schutzgebotes brauchte das Bundesverfassungsgericht noch keine wegweisenden Ausführungen zu machen.

B. 1.) Die Sachwalteraufgabe der Besoldungsgesetzgeber ergibt sich aus dem Demokratieprinzip in Verbindung mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Das Demokratieprinzip gebietet die Herleitbarkeit aller staatlichen Gewalt vom Volke, wie es vermittels des Parlaments sichergestellt wird. Das wird in den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aufgegriffen unter dem Gesichtspunkt der Gesetzlichkeit der Besoldung (vgl. auch § 2 des Bundesbesoldungsgesetzes). Tarifverhandlungen der Beamten und Richter bzw. ihrer Berufsverbände mit dem Gesetzgeber sind ausgeschlossen. Es kommt nach Art. 33 Abs. 5 GG das Verbot für Inhaber öffentlicher Ämter hinzu, sich mittels Streiks für ihre Belange einzusetzen. Das spezielle Verbot, für eine höhere Besoldung zu streiken, findet sich eingebettet in den allgemeinen, mit Bannmeilenregelungen umhegten verfassungsrechtlichen Freiraum der Parlamente, der eine Gesetzgebung ohne Druck von der Straße gewährleisten soll. Jeder direkte und indirekte Druck der Inhaber öffentlicher Ämter auf den jeweiligen Gesetzgeber ist demnach verboten. Können Beamte und Richter mithin ihre Belange selbst nicht effizient wahrnehmen, bedürfen sie eines Sachwalters. Das europarechtlich bereits in die Diskussion geratene Streikverbot für deutsche Beamte und Richter ließe sich vor den Europäischen Gerichten schwerlich halten, wenn der öffentliche Dienst von den Gesetzgebern mehr und mehr in Stich gelassen würde und er seine Besoldungsbelange selbst in die Hand nehmen müsste. Die deutschen Gesetzgeber werden dem nicht gerecht. Sie agieren nicht als Sachwalter, sondern reagieren auf Gewerkschaftserfolge bzw. -misserfolge.

Die Gewerkschaften der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes sind, um einem verbreiteten Irrtum vorzubeugen, weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht berufene Sachwalter der amtsangemessenen Besoldung von Beamten und Richtern. Die in der Vergangenheit übliche Übernahme von Tarifabschlüssen für Arbeitnehmer



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

des Bundes und der Länder durch nachvollziehende Besoldungsgesetzgebung wird von der Verfassung nicht vorgeschrieben. Die praktizierte Nachzeichnung der Tarifabschlüsse durch den Gesetzgeber verkennt im Gegenteil die grundgesetzliche Vorrangregelung für Inhaber öffentlicher Ämter (Art. 33 Abs. 4 GG). Ist nach dem Funktionsvorbehalt des Grundgesetzes das öffentliche Amt die Regel, dürfen Arbeitsverträge im öffentlichen Dienst, die von Verfassungs wegen die Ausnahme bleiben müssen, nicht das Vorbild der Besoldung sein. Die jeweilige Mächtigkeit oder Ohnmacht der Gewerkschaften der öffentlichen Arbeitnehmer bzw. die Druckfähigkeit der streikenden Berufsgruppen der Arbeitnehmer darf nicht die verfassungsrechtliche Definition der Amtsangemessenheit der Besoldung zur Folge haben. Ungewohnt, gleichwohl verfassungsrechtlich zu wünschen wäre es, für die öffentlichen Ämter regelmäßig amtsangemessene Besoldungsanpassungen gesetzlich vorzunehmen, die hernach für die Tarifaueinandersetzungen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst Maßstäbe setzen.

Auch tatsächlich üben die Gewerkschaften der Arbeitnehmer keine Sachwalterrolle aus, jedenfalls nicht für Richterinnen und Richter. Die Gewerkschaften setzen sich nach ihrer Mitgliederstruktur vor allem für Arbeitnehmer ein, die dem mittleren und gehobenen Dienst zuzurechnen sind. Der höhere Dienst ist wenig repräsentiert, und Tarife für Richterinnen und Richter, die nicht Arbeitnehmer sein dürfen, sind keineswegs Gegenstand der Tarifverhandlungen. Die Interessen der Gewerkschaftsmitglieder bilden sich in den typischen Tarifabschlüssen der Vergangenheit ab, die gekennzeichnet sind durch eine mäßige lineare Gehaltserhöhung kombiniert mit Mindestsockelbeträgen und pauschalen Einmalzahlungen. Derartige Kombinationen in Tarifverträgen tragen den ständigen Hinweisen der öffentlichen Arbeitgeber auf die Staatsverschuldung und knappe Kassen einerseits und den unabweisbaren finanziellen Engpässen der Arbeitnehmer in niedrigen Gehaltsgruppen Rechnung. In diesem Bereich zeigen sich die öffentlichen Arbeitgeber auch im Hinblick auf die öffentliche Meinung und das Gros der Wähler eher zu Zugeständnissen bereit. Die genannten Zusätze zu einer prozentualen Erhöhung mögen für niedrige und mittlere Lohngruppen in der Summe einen Inflationsausgleich, vielleicht auch ein wenig mehr ergeben.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Der höhere Dienst, dem im Wesentlichen die prozentuale Gehaltsanhebung nützt, erhält demgegenüber nicht in jedem Fall einen Inflationsausgleich, und er erfährt durch die gesetzliche Nachzeichnung von Sockel- und Einmalbeträgen eine schleichende Einebnung des verfassungsrechtlichen Abstandsgebots. Die Nivellierung der Besoldung zwischen dem höheren Dienst und den anderen Laufbahngruppen wird noch verstärkt, wenn die Einmalzahlungen vom Gesetzgeber für den höheren Dienst bewusst später ausgeschüttet werden, als es der Tarifvertrag vorsieht.

Nach alldem obliegt es den Gesetzgebern selbst, als Sachwalter einer amtsangemessenen Besoldung von Beamten und Richtern zu agieren. Der Gesetzgeber ist insoweit nicht gleichsam egoistisch tätig wie im Fall der Abgeordnetenentschädigung, sondern in seinem Altruismus für die zweite und dritte Staatsgewalt gefordert. Angesichts der Aufmerksamkeit und verbreiteten Kritik der veröffentlichten (und öffentlichen) Meinung mühen sich Abgeordnete bereits damit, ihre eigene Entschädigung zu erhöhen. Die drängende Reform der Besoldung der vermeintlich privilegierten Richterschaft wird erst gar nicht in Angriff genommen. Die Entgegnungen der Politiker auf die berechtigten Forderungen der Richterverbände lauten denn auch regelmäßig: Das lässt sich nicht durchsetzen! Das Desinteresse der Politik verschanzt sich hinter der Mehrheitsmeinung. Es wird nicht das erste Mal sein, dass das Bundesverfassungsgericht mahnen muss, die Gebote des Grundgesetzes einzuhalten.

2.) Unter der Systemgerechtigkeit der Richterbesoldung ist ein in sich stimmiges System der Besoldungsgruppen im Vergleich der Richterämter untereinander und im Vergleich mit den Besoldungsgruppen der Beamten der Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes zu verstehen, in dem sich die Amtsangemessenheit der Alimentation gerecht ausdrückt. Die Systemgerechtigkeit hat wegen der skizzierten Mechanismen der Tarifvertragsnachzeichnungen, namentlich durch die daraus folgende Abschleifung des Abstandsgebots bereits Schaden genommen. Eine weitere Ungerechtigkeit hat sich im Verlauf der Ausdehnung staatlicher Betätigung in den letzten Jahrzehnten ergeben. Die heutigen formalen Bewertungen der Beamten- und Richterämter unterscheiden sich nicht wesentlich von der



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Ausgangslage in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts, als die Besoldung bundeseinheitlich normiert wurde. Gleichwohl hat die Exekutive die Judikative seither in der Gesamtschau abgehängt. Die öffentliche Verwaltung hat relativ und absolut ihre Personalstärke stärker aufgestockt als die Gerichtsbarkeit. In den Behörden ging der Personalaufbau nicht nur mit einer horizontalen Ausweitung, sondern in der Regel mit einer Ausdifferenzierung der Hierarchien einher, an der auch in Zeiten der Verschlinkung der öffentlichen Hand zumeist festgehalten wird. Neue Stufen wurden eingezogen und dementsprechend die Spitzenämter von Behörden angehoben. Die Karrieremöglichkeiten von Juristen in der öffentlichen Verwaltung haben sich so deutlich verbessert. Anders ist die Situation in der Justiz, in der mit der Ausweitung des Richterpersonals nicht die Einziehung neuer Hierarchieebenen verbunden wurde. Die Besoldung der Richter entspricht ihrer Stellung im Rechtsmittelzug, der nicht um zusätzliche Stufen ergänzt wurde. Der Gesetzgeber reagierte auf die gestiegenen Fallzahlen ganz im Gegenteil durch die Ausdehnung der Entscheidungskompetenzen von Richterinnen und Richtern im untersten Amt (Besoldungsgruppe R 1): Amtsrichter dürfen in Zivilprozessen über höhere Streitwerte entscheiden und haben eine größere Strafgewalt als früher, die Zuständigkeiten von Einzelrichtern in Landgerichten und Verwaltungsgerichten wurden geschaffen und noch ausgedehnt. Auch hier entscheiden den Großteil der Fälle Richter mit der Besoldungsgruppe R 1. Die Möglichkeiten zur Berufung und zu anderen Rechtsmitteln wurden reduziert, damit die Zuständigkeiten und letztlich die Zahl höher besoldeter Berufsrichter eingedämmt. Für viele Richterinnen und Richter lautet der Befund, dass sie mit der Besoldungsgruppe R 1 in den Ruhestand gehen werden. Das entspricht mit dem Blick auf das Endgrundgehalt etwa einem Beamten der Besoldungsgruppe A 15. Das ist, wenn die Juristen in der Ministerialbürokratie in den Blick genommen werden, durchweg der Bereich der sogenannten „Regelbeförderung“. Juristen mit Talent und Einsatz dürfen auf einen deutlich besseren Verlauf ihrer Karriere in der öffentlichen Verwaltung hoffen. Die Richterbesoldung ist im Schatten, den die Exekutive auf die Judikative wirft, verkümmert.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

3.) Die in Fragen der Besoldung in der Gesamtbetrachtung schlechtere Position der Richter im Vergleich mit den Juristen im Beamtenverhältnis ist nicht etwa ein verfassungsrechtlich hinzunehmender Ausdruck der politischen Kräfteverhältnisse. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hebt vielmehr die Richter gegenüber den Beamten hervor. In bewusster Abkehr von der Weimarer Reichsverfassung werden nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus die Richter neben den Beamten gesondert ausgewiesen und mit einem besonderen Rang ausgestattet (vgl. Art. 98 Abs. 1 und Abs. 3 GG). Während die Beamten nur in Bezug auf ihre eigenen Rechte erwähnt werden (Art. 33, 34, 36 GG) und hinsichtlich ihrer Funktion dem Grundgesetz nicht der Rede wert sind – die Verwaltung, die Behörden werden als Funktionsträger genannt (vgl. Art. 83 ff. GG) –, hebt die Verfassung jeden einzelnen Richter als Persönlichkeit hervor: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut“ (so Art. 92 GG). Die besondere Erwähnung als Persönlichkeit ist im Grundgesetz den Abgeordneten, dem Bundespräsidenten, der Bundeskanzlerin, den Ministern und den Richtern vergönnt, nicht den Beamten, nicht den Arbeitnehmern der öffentlichen Verwaltung. Die Hervorhebung der Person im Grundgesetz ist kein Zufall, sondern dem Umstand zuzuschreiben, dass bei den Amtswaltern die persönliche Haltung entscheidend ist (vgl. auch Art. 97 Abs. 1 GG). Das Grundgesetz misst den Beamten nicht denselben hohen Rang bei, weil sie als Weisungsadressaten austauschbar sind. Gerade wegen des Versagens des Rechtsstaats im Nationalsozialismus sollte die dritte Gewalt gestärkt werden, rückte das Grundgesetz die Richterpersönlichkeit in den Mittelpunkt bei dem Unterfangen, die Justiz zu immunisieren. Dieser normativ unverändert geltende Ansatz der Verfassung ist bei manchen in Vergessenheit geraten, die sich der Judikative von einem ökonomischen Standpunkt aus nähern und in den Richterinnen und Richtern nichts weiter als Sachbearbeiter erkennen, die Fälle entscheiden und bei höherem Anfall gefälligst die Schlagzahl steigern mögen. Ein derart verkümmertes Richterbild wäre in der angelsächsischen Rechtstradition undenkbar. Auch unser Grundgesetz macht den Richter nicht zum Sachbearbeiter. Die Richterpersönlichkeit richtet über menschliche Schicksale nach Maßgabe von Recht und Gesetz.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

C. An diesem Punkt schließt sich der Kreis zum Schlüsselbegriff der amtsangemessenen Besoldung der Richterinnen und Richter. In der Bezahlung der Gesamtheit der Richter muss deren verfassungsrechtlich gegenüber der Exekutive hervorgehobene Position deutlich werden. Die Bezahlung muss weiter dem verfassungsrechtlich gewollten Umstand Rechnung tragen, dass die hervorragenden Persönlichkeiten mit juristischer Ausbildung für die Richterschaft verwendet werden sollen. Hier knüpft auch die berechtigte (und auf BVerfGE 117, 330 [354] gründende) Forderung an, dass die Richter mit ihrer vom Grundgesetz gewollten Spitzenstellung in der Rechtsfindung finanziell nicht übermäßig hinter den hervorragenden Rechtsanwälten zurückbleiben dürfen. Nach dem unter dem Grundgesetz geltenden Lebenszeitprinzip der Richterstellung muss denjenigen, die sich für das Richteramt und gegen ein Erwerbsstreben in Spitzenkanzleien entschieden haben, eine verlässliche Perspektive geboten werden, dass sich die Einkommensschere bis zum Eintritt in den Ruhestand nicht gravierend weiter öffnet. Leider ist ein krasses Missverhältnis in der Bezahlung von Richtern und hervorragenden Rechtsanwälten längst eingetreten. Dem öffentlichen Dienst werden verfassungswidrig Sonderopfer zugemutet (dagegen schon das Bundesverwaltungsgericht, BVerwGE 117, 305 [308]), weil die öffentlichen Kassen belastet sind, gleichwohl Steuersenkungen an verschiedene Kreise als opportun erscheinen. Hinter vorgehaltener Hand ist in einigen Justizverwaltungen bereits davon die Rede, dass bei Einstellungen gewisse Abstriche von der an sich erwarteten Qualität des Justizpersonals gemacht werden. Das Missverhältnis wird noch schärfer, wenn die Einkommen von Richtern im europäischen Vergleich betrachtet werden. Das Grundgesetz weist der im europäischen Kontext wohlhabenden Bundesrepublik Deutschland die Aufgabe eines demokratischen Rechtsstaats zu. Im Rechtsstaat ist die Rolle der Richter eine der vornehmsten. Der Rechtsstaat ist mit einer abgewetzten Robe nicht standesgemäß gekleidet.

Berlin, den 25. Juli 2011

gez. Dr. Christoph Heydemann

Vorsitzender des BDVR