



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Keine amtsangemessene Besoldung für Richter in Brandenburg

Stellungnahme im Verfahren 2 BvL 8/16

über den

Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-

Brandenburg vom 02. Juni 2016 – OVG 4 B 1.09 –

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 2. Juni 2016 (OVG 4 B 1.09). Er äußert sich wie folgt:

Zusammenfassung:

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR) hält die Ausführungen des Vorlagebeschlusses für zutreffend. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg gelangt mit überzeugenden Argumenten zu dem Ergebnis, dass die Besoldung des Klägers (R 2 mit Amtszulage) im Zeitraum von 2004 bis 2013 verfassungswidrig war.

Für das Jahr 2004 folgt dies daraus, dass der (Bundes-)Besoldungsgesetzgeber bei der durch den Wegfall der Sonderzuwendung und der Regelung einer deutlich geringeren Sonderzahlung eingetretenen Besoldungskürzung den relativen Normbestandsschutz nicht beachtet hat.

Für die Jahre 2005 bis 2013 verstoßen die Besoldungsgesetze des Bundes sowie des Landes Brandenburg, die den Streitgegenstand dieses Verfahrens bilden, auf allen drei Ebenen gegen die vom Bundesverfassungsgericht BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris; Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. –, juris festgestellten Vorgaben für eine amtsangemessene Alimentation.



Verfassungsrechtliche Bewertung:

1. Gesamtbetrachtung der Besoldungsparameter

Die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015, a.a.O., Rn. 97 ff.) auf der ersten Prüfungsstufe vorzunehmende Gesamtbetrachtung der entwickelten fünf Parameter begründet für die Besoldungsjahre 2005 bis 2013 die Vermutung, dass die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe R 2 und die im Falle des Klägers zu berücksichtigenden Amtszulagen in Brandenburg das Mindestmaß amtsangemessener Alimentation unterschritten haben, da hinsichtlich der ersten drei Parameter jeweils eine Differenz von mehr als 5 v.H. vorliegt (Rn. 145 ff. des Vorlagebeschlusses).

Über die Ausführungen in dem Vorlageabschluss hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Parameter in den einzelnen Jahren zum Teil sehr deutlich erfüllt wurden. Das gilt durchweg für den ersten Parameter, der Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst. Die Entwicklung der Besoldung des Klägers blieb zwischen 8,38 v.H. (2011) und 15,66 v.H. (2008) hinter der Tarifierwicklung zurück und die Differenz betrug mit Ausnahme der Jahre 2009 und 2011 durchweg mehr als 9 v.H. Die für das Jahr 2008 festzustellende Differenz in Höhe von 15,66 v.H. entspräche, legt man die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst seit 1980 um durchschnittlich jährlich 2,35 % zugrunde (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015, a.a.O., Rn. 101), mehr als einer vollständigen Nichtanpassung der Besoldung im Anschluss an sechs (!) aufeinanderfolgende durchschnittliche Tarifierhöhungen.

Nach Auffassung des BDVR muss das Ausmaß, in dem einzelne Parameter überschritten sind, auch bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung berücksichtigt werden. Die infolge der Erfüllung der Parameter eintretende Indizwirkung für das Vorliegen einer evident unzureichenden Alimentation ist umso gewichtiger, je größer die Abstände zur Besoldung der Beamten und Richter ausfallen. Auch ist - ohne, dass es in dem die Vorlage betreffenden Verfahren darauf ankäme - zu erwägen, ob die Vermutung einer evident unangemessenen Alimentation ausnahmsweise schon bei der Erfüllung von nur zwei Parametern anzunehmen ist, wenn zumindest bei einem Parameter die Differenz von 5 v.H. sehr deutlich überschritten wird.



2. Erhärtung der Unangemessenheitsvermutung

Mit dem Vorlagebeschluss ist davon auszugehen, dass die infolge der Erfüllung dreier Parameter bestehende Vermutung einer evidenten Unangemessenheit der Besoldung der Besoldungsgruppe R 2 (mit Amtszulage) in Brandenburg durch die auf der zweiten Prüfungsstufe vorzunehmende Einbeziehung weiterer alimentationsrelevanter Determinanten nicht widerlegt, sondern erhärtet wird (Rn. 173 ff.).

Zu Recht weist das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg u. a. auf die hohen Anforderungen an den akademischen Werdegang und die Qualifikation von Richtern allgemein und von Richtern der Besoldungsgruppe R 2 sowie auf die verfassungsrechtliche Stellung von Richtern hin. Dass diesen Determinanten hier besondere Bedeutung zukommt, dürfte nicht zu bestreiten sein, wenn das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17. November 2015 (a.a.O. juris Rn. 132) beispielsweise die gesteigerten Anforderungen an die Ämter der Besoldungsgruppe A 10 als geeignet dafür angesehen hat, die Vermutung einer unzureichenden Alimentation zu erhärten.

Vor dem Hintergrund der an den Richterberuf zu stellenden Anforderungen muss die Besoldung so ausgestaltet sein, dass sie in der Regel auch für die verhältnismäßig kleine Gruppe der die Anforderungen erfüllenden besonders gut qualifizierter Absolventen hinreichend attraktiv ist. Das ist nach Auffassung des BDVR zunehmend in Frage gestellt. Gerade in der gegenwärtigen Situation - in der viele Länder zur Bewältigung der stark angestiegenen Zahl der Asylverfahren zusätzliche Stellen für Verwaltungsrichter schaffen - zeigt sich, dass es zunehmend schwieriger wird, ausreichend qualifizierten Richternachwuchs zu gewinnen. Dies ist nach unserer Wahrnehmung, die auf der Einschätzung und Beobachtung vieler Mitglieder beruht, zu einem großen Maße auf die unbefriedigende Besoldungssituation gerade auch im Vergleich zur Privatwirtschaft sowie auf die darin zum Ausdruck kommende Geringschätzung des Richterberufs durch den Besoldungsgesetzgeber zurückzuführen.



3. Keine Rechtfertigung der bestehenden Unteralimentation

Dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ist auch darin zuzustimmen, dass die grundsätzlich als verfassungswidrig einzustufende Unteralimentation hier nicht ausnahmsweise verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist (Rn. 185 ff.).

Für die Jahre 2004 bis 2010 steht kollidierendes Verfassungsrecht dem Befund der evidenten Unangemessenheit der Besoldung bereits deshalb nicht entgegen, weil die in Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG angelegte Vorwirkung des in Art. 109 Abs. 3 GG in der Fassung des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl I S. 2248) verankerten Ziels der Haushaltskonsolidierung (sogenannte Schuldenbremse) gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG erst ab dem Haushaltsjahr 2011 anzuwenden war. Für den darüber hinausreichenden Zeitraum der Jahre 2011 bis 2013 hat das vorliegende Gericht keine Anhaltspunkte für einen Ausnahmefall nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gesehen. Dies dürfte angesichts der von dem Gericht für diese Jahre ermittelten Konjunkturdaten des Landes Brandenburg (Rn. 187) nicht zu beanstanden sein.

4. Verfassungswidrigkeit der Alimentation im Jahr 2004

Für das Jahr 2004 hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg auf der ersten Prüfungsstufe festgestellt, dass nur zwei Parameter überschritten sind (Rn. 143 f.), was für die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation nicht ausreicht. Die Besoldung des Klägers im Jahr 2004 muss aber gleichwohl als verfassungswidrig angesehen werden, weil, der (Bundes-)Besoldungsgesetzgeber hier den relativen Normbestandsschutz nicht beachtet hat. Im Jahr 2004 war es durch den Wegfall der Sonderzuwendung und der Regelung einer deutlich geringeren Sonderzahlung zu einer Besoldungskürzung von 4,5 v.H. gekommen (Rn. 96). Rechnet man die im Jahr 2004 erfolgten Besoldungserhöhungen gegen, so verblieb immer noch ein Einkommensverlust von nahezu 3 v.H. (Rn. 192). Für diese Kürzung fehlte es an der erforderlichen Legitimation, weil sie ausschließlich aus fiskalischen Gründen erfolgte. Damit kommt zum Tragen, dass die die Alimentation der Beamten und Richter jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation einen relativen Normbestandsschutz genießt. Der Gesetzgeber darf hier Kürzungen oder andere Einschnitte in die



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Bezüge vornehmen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 8, 1 <12 ff.>; 18, 159 <166 f.>; 70, 69 <79 f.>; 76, 256 <310>; 114, 258 <289>; 130, 263 <295 f.>). Kürzungen oder andere Einschnitte können durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>; 114, 258 <288 f.>). Zu solchen systemimmanenten Gründen können finanzielle Erwägungen zwar hinzutreten (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 76, 256 <311>; 81, 363 <378>; 99, 300 <320>; 114, 258 <291>; 117, 372 <388>; stRspr); das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden (vgl. BVerfGE 76, 256 <311>; 114, 258 <291 f.>), soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dient. Letzteres scheidet augenscheinlich schon deshalb aus, weil die genannte Verfassungsbestimmung für das Jahr 2004 noch nicht galt.

Berlin, den 3. April 2017

Dr. Robert Seegmüller
(Vorsitzender)