



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterrinnen

Verfassungswidrige Richterbesoldung in Berlin in den Jahren 2009 bis 2015

- Stellungnahme in dem Verfahren 2 BvL 4/18 -

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. September 2017 – BVerwG 2 C 56.16, 2 C 57.16, 2 C 58.16 –

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. September 2017 (BVerwG 2 C 56.16, 2 C 57.16, 2 C 58.16). Er äußert sich wie folgt:

Zusammenfassung:

Der BDVR hält die Ausführungen des Vorlagebeschlusses für zutreffend. Das Bundesverwaltungsgericht gelangt mit überzeugenden Argumenten zu dem Ergebnis, dass die Besoldung der Richter in den Besoldungsgruppen R 1 bis R 3 im Land Berlin in den Jahren 2009 bis 2015 mit Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbar und verfassungswidrig zu niedrig bemessen war.

Auf dem Weg zu diesem Ergebnis hat das Bundesverwaltungsgericht in dem Vorlagebeschluss die vorgefundene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Amtsmessenheit der Besoldung in mindestens zwei Punkten wesentlich weiterentwickelt:

Es ist zum einen der Überzeugung, dass sich die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation auch ergeben kann, wenn nur zwei der fünf vom Bundesverfassungsgericht für die Prüfung auf der ersten Stufe benannten Parameter (BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris) erfüllt sind, dies aber in besonders deutlicher Weise.

Zum anderen hat es präzisiert, wie der im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. November 2015 (2 BvL 19/09 u.a. –, juris Rn. 93 f.) für die Besoldung geforderte Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau zu berechnen ist.

Verfassungsrechtliche Bewertung:

1. Gesamtbetrachtung der Besoldungsparameter

Zu Recht stellt das BVerwG eingangs seiner Erörterungen in den Mittelpunkt, dass die vom Bundesverfassungsgericht für die Parameter der ersten Prüfungsstufe herangezogenen Zahlenwerte nur einen Orientierungsrahmen darstellen, denen lediglich indizielle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt (Rn. 46). Daraus leitet es überzeugend ab, dass die umfassende Prüfung der Besoldungshöhe nicht zwingend voraussetzt, dass drei der fünf Parameter auf der ersten Stufe verletzt sind. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung lägen vielmehr auch dann nahe,



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

wenn zwar nur zwei Parameter auf der ersten Prüfungsstufe erfüllt seien, dies aber in besonders deutlicher Weise (Rn. 47). Der BDVR stimmt dem uneingeschränkt zu und weist darauf hin, dass er bereits in seiner Stellungnahme vom 03. April 2010 im Verfahren - 2 BvL 8.16 - ohne, dass es in jenem Verfahren darauf ankam – angeregt hatte, die Vermutung einer evident unangemessenen Alimentation ausnahmsweise schon bei der Erfüllung von nur zwei Parametern anzunehmen, wenn zumindest bei einem Parameter die Differenz von 5 v.H. sehr deutlich überschritten wird. Dies erscheint nicht zuletzt deshalb geboten, weil der Gesetzgeber sonst der Versuchung erliegen könnte, die geringstmögliche Besoldung zu gewähren, mit der drei Parameter nur knapp unterschritten, zwei Parameter aber deutlich überschritten werden.

Weil es sich bei den herangezogenen Daten lediglich um Orientierungswerte handelt, aus denen sich Indizien für eine Vermutung ergeben können, hält das Bundesverwaltungsgericht es für gerechtfertigt, von einer präzisen „Spitzausrechnung“ abzusehen und sowohl Einmalzahlungen als auch den Zeitpunkt unbeachtet zu lassen, zu dem die Besoldungsanpassungsgesetze wirksam werden (Rn. 40 ff.). Eine solch pauschalierende Betrachtungsweise mag vertretbar sein, auch weil durch sie der ohnehin bereits ganz erhebliche Aufwand für die Datenermittlung nicht noch weiter erhöht wird. Zu Recht merkt das Bundesverwaltungsgericht jedoch an, dass es durch die Pauschalierung zu erheblichen Verzerrungen der Ergebnisse kommen kann (Rn. 40). Dies ist um den Hinweis zu ergänzen, dass die höheren Besoldungsgruppen und damit auch die Richterbesoldung von der Gewährung von Einmalzahlungen vielfach ausgenommen werden, während die durch die Außerachtlassung des Zeitpunkts der Besoldung bedingten Verzerrungen sich stets zulasten der Besoldungsempfänger auswirken. Damit wird der Betrachtung vielfach ein Besoldungsniveau zugrunde gelegt, welches tatsächlich nicht erreicht wurde.

2. Erhärtung der Unangemessenheitsvermutung

Mit dem Vorlagebeschluss ist davon auszugehen, dass die infolge der Erfüllung zweier Parameter bestehende Vermutung einer evidenten Unangemessenheit der Besoldung der Besoldungsgruppen R 1, R 2 und R 3 in Berlin durch die auf der zweiten Prüfungsstufe vorzunehmende Gesamtabwägung aller alimentationsrelevanten Kriterien erhärtet wird (Rn. 75 ff.). Zu Recht nimmt das Bundesverwaltungsgericht für die Frage, ob die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion erfüllen kann, die Entwicklung der geforderten Einstellungs Voraussetzungen für den Richterberuf in den Blick. Denn 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. Der BDVR hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Verfahren 2 BvL 8.16 darauf hingewiesen, dass es nach seinem Eindruck zunehmend schwieriger wird, ausreichend qualifizierten Richternachwuchs zu gewinnen. Dieser Eindruck wird nun durch den von dem Bundesverwaltungsgericht in dem Vorlagebeschluss festgestellten Befund eindrucksvoll bestätigt. Danach hat das Land Berlin das Einstellungs niveau für den höheren Justizdienst in gravierender Weise herabgesetzt: Obwohl der Anteil der vollbefriedigenden und besseren Examensergebnisse in Berlin-Brandenburg



Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

(im ersten Staatsexamen auf über 45 Prozent und im zweiten Staatsexamen auf 25 bis 28 %) stark angestiegen ist, wurden die Eingangsvoraussetzungen für den Richterdienst auf „befriedigend“ in beiden Examina abgesenkt. Weder begrifflich noch tatsächlich kann damit davon die Rede sein, dass die vom Grundgesetz verlangten „überdurchschnittlich qualifizierten Kräfte“ gewonnen werden.

3. Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Unteralimentation

Dem Bundesverwaltungsgericht ist auch darin zuzustimmen, dass die grundsätzlich als verfassungswidrig einzustufende Unteralimentation hier nicht ausnahmsweise verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist (Rn. 123 ff.). Rechtfertigungsgründe für die Besoldungsabsenkung sieht das Bundesverwaltungsgericht nicht. Ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Haushaltskonsolidierung, zu dem auch die Besoldung gehören könnte, verfolgte das Land Berlin nicht.

Der BDVR weist darauf hin, dass nach der jüngsten Rechtserkenntnis des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluss zur abgesenkten Eingangsbesoldung im Land Baden-Württemberg die prozeduralen Begründungsanforderungen eine selbständige Säule bei der Prüfung des Alimentationsprinzips darstellt (BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 - 2 BvL 2/17 - LS 2 und Rn. 20) mit der Folge, dass auf den Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts schon deshalb die Verfassungswidrigkeit der Berliner Besoldung in den Streitjahren seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur W-Besoldung festzustellen ist, in der diese prozeduralen Begründungspflichten erstmals aufgestellt wurden.

4. Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau

Aus dem u.a. in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. November 2015 aufgestellten Grundsatz, die Nettoalimentation der Beamten müsse auch in den unteren Besoldungsgruppen einen Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau aufweisen, entwickelt das Bundesverwaltungsgericht eine absolute Schwelle der Alimentation, die die dem Prüfschema des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegende relative Betrachtung der Besoldungsentwicklung ergänzt. Das Bundesverwaltungsgericht betont zu Recht, dass eine „Besoldung auf Sozialhilfeniveau“ nicht amtsangemessen sein kann und eine nur unwesentlich über dem auch für Erwerbslose zur Verfügung stehenden sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau liegende Besoldung verfassungswidrig sein muss. Ebenso ist es folgerichtig, dass eine zu niedrige Besoldung in den unteren Besoldungsgruppen wegen des verfassungsrechtlichen Abstandsgebots zwingend zu einer Anhebung der darüber liegenden Besoldungsgruppen führen muss (Rn. 149 ff.).

In der Folge entwickelt das Bundesverwaltungsgericht erstmals höchstrichterlich ein Berechnungsmodell (vgl. aber auch OVG Lüneburg, Beschluss vom 25. April 2017 – 5 LC 76/17 –, juris Rn. 259 ff.; dazu nun BVerwG, Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 30. Oktober 2018 - 2 C 32.17, 2 C 34.17 -), mit dem der Betrag auszurechnen ist, der dem Berufsanfänger im Eingangsamt der niedrigsten Besoldungsstufe von Verfassung wegen mindestens



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

gewährt werden muss. Diesen sieht das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht bei 15 % über dem Grundsicherungssatz (Rn. 147).

Nach Klärung zahlreicher Einzelfragen – auf die hier nicht näher eingegangen werden soll – kommt das Bundesverwaltungsgericht in jahresweiser Berechnung zu dem Ergebnis, dass die Besoldung der Berliner Beamten in der jeweils untersten Besoldungsgruppe seit 2009 das verfassungsrechtliche Minimum (115 % des Grundsicherungsniveaus) jeweils deutlich unterschritt. Dieses Ergebnis würde für die Jahre 2010 und folgende noch deutlicher ausfallen, wenn – was geboten erscheint – der Beitragsanstieg in der privaten Krankenversicherung seit 2009 in die Berechnung eingestellt würde (vgl. Stuttmann, NVwZ 2018, 552/554).

Berlin, den 26. Februar 2019

Dr. Robert Seegmüller
(Vorsitzender)