

Hamm 14.06.2013

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
Per E-Mail

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/866
Alle Abg

**Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur
Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen**
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/2880 –

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Landtags,

der DRB-NRW dankt für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zu dem o.a.
Gesetzentwurf.

Einleitung

Die für den öffentlichen Dienst der Länder zuständigen Tarifvertragsparteien haben mit Vereinbarung vom 9. März 2013 für ihre Tarifbeschäftigten eine Erhöhung der Tabellenentgelte ab 1. Januar 2013 um linear 2,65 Prozent und ab 1. Januar 2014 um weitere 2,95 Prozent beschlossen.

Dieses Tarifergebnis soll für die Besoldungs- und Versorgungsordnung nur bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 10 übernommen werden. Abweichend von der Vereinbarung der Tarifvertragsparteien sollen für die Beamtinnen und Beamten, Pensionärinnen und Pensionäre der Besoldungsordnung A ab den Besoldungsgruppen A 11 und A 12 die Grundgehaltssätze in 2013 lediglich um 1 % und für das Jahr 2014 um weitere 1% angepasst werden.



Für alle Bediensteten in den Besoldungsgruppen ab A 13 und für alle Besoldungsgruppen der R-Besoldung (Richter und Staatsanwälte) sollen für die Jahre 2013 und 2014 keine linearen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen erfolgen.

Der DRB-NRW lehnt diesen Gesetzentwurf entschieden ab.

Verfassungswidriges Besoldungsgesetz

Das geplante Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 ist **verfassungswidrig**, soweit die Besoldungsgruppen der R-Besoldung von der Besoldungsanpassung ausgeschlossen sind.

Der DRB-NRW hat bereits in der Vergangenheit in einer Reihe von Stellungnahmen an die Landesregierung und an den Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen auf die unangemessen niedrige Besoldung der Richter und Staatsanwälte seit mindestens dem Jahr 2003 hingewiesen. Diesen verfassungswidrigen Zustand bei der Besoldung und Versorgung der Angehörigen der R-Besoldung hat der Gesetzgeber bis heute nicht beseitigt, der Zustand ist nach den in den vergangenen Jahren erfolgten **Kürzungen** (erhebliche Absenkung des Weihnachtsgelds/Sonderzahlung, mehrfache Anhebung der Kostendämpfungspauschale im Beihilfebereich, Erhöhung der Wochenarbeitszeit, Streichung von Urlaubsgeld und Jubiläumszuwendung) immer schlechter geworden, während die Einkommensentwicklung im privatwirtschaftlichen Bereich der Entwicklung im Bereich von Beamten und Richtern davongeeilt ist.

So hat wegen der seit Jahren verfassungswidrigen Situation bei der R-Besoldung der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen mit den Beschlüssen vom 9. Juli 2009 unter anderem die Verfahren 1 A 373/08 und 1 A 1416/08 (diese Verfahren betreffen die R-Besoldung) dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG zur Entscheidung vorgelegt, ob die Richter amtsangemessen besoldet werden. Über die Vorlagen hat das Bundesverfassungsgericht (2BvL 17/09 und 2BvL 18/09) noch nicht entschieden; eine Entscheidung ist für dieses Jahr vorgesehen, Verfahren und Organisation des Bundesverfassungsgerichts).

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 zeigt, dass die Landesregierung weiterhin nicht bereit ist, bei der R -Besoldung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur einer amtsangemessenen Besoldung der Richter und Staatsanwälte nach Art. 33 Abs. 5 GG nachzukommen. Hierzu möchte ich aus einem neueren Urteil des OVG NRW vom 18.04.2013

(1 A 2093/12) zitieren (Rdz. 76 des Urteils):

„Anhaltspunkte für eine seither (dem 09.07.2009, dem Datum der o.a. Vorlagebeschlüsse, der Verf.) eingetretene Kompensation sind nicht erkennbar. Diese Situation dürfte im Übrigen durch die sich gegenwärtig für die Jahre 2013 und 2014 abzeichnenden besoldungsrechtlichen Entwicklungen (vollständige Abkopplung der Besoldung der Richter sowie der Beamten ab Besoldungsgruppe A 13 von der übrigen Besoldungsentwicklung im öffentlichen Dienst, deutlich niedrigere Anhebung der Besoldung in den Besoldungsgruppen A 11 und A 12 als in den darunter liegenden Besoldungsgruppen) jedenfalls für die genannten Besoldungsgruppen nicht abgemildert werden.“

Verfassungsrechtliches Grundkonzept bei der Besoldung und Versorgung

Aus diesen Gründen erinnern wir an die verfassungsrechtliche Grundkonzeption für eine amtsangemessene R-Besoldung nach Maßgabe der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der Gesetzgeber hat dabei folgende Maßstäbe zu beachten: Verfassungsrechtliche Basis der Besoldung ist das Alimentationsprinzip. Es gehört zu den von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die der Gesetzgeber angesichts ihres grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur berücksichtigen muss, sondern zu beachten hat (ständige Rspr seit BVerfGE 8, 1 <16>). Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 106, 225 <232>).

Der Inhalt des Alimentationsprinzips wird von verschiedenen Maßgaben geprägt.

a)

Das Alimentationsprinzip 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 gewähren. Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die **Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes**

in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 114, 258 <288>). Diesen Kriterien muss der Gesetzgeber bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe über die Jahre hinweg im Wege einer Gesamtschau der hierbei relevanten Kriterien und anhand einer Gegenüberstellung mit jeweils in Betracht kommenden Vergleichsgruppen Rechnung tragen (BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012, 2 BvL 4/10).

b)

Taugliche Vergleichsgruppen sind primär innerhalb des Besoldungssystems zu finden. Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich die Amt-sangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die „amts“-angemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung (vgl. BVerfGE 114, 258 <293>; 117, 330 <355>). Vergleiche sind daher nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen möglich und geboten.

c)

Der **systeminterne Besoldungsvergleich wird durch den systemexternen Gehaltsvergleich mit der Privatwirtschaft** ergänzt. Die Alimentation muss es dem Beamten ermöglichen, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen und in rechtlicher wie wirtschaftlicher Sicherheit und Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum zugewiesenen Aufgaben beizutragen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 114, 258 <287 f.>; 119, 247 <269>). Die Alimentation dient damit nicht allein dem Lebensunterhalt des Beamten, sondern sie hat – angesichts der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit – zugleich eine **qualitätssichernde Funktion** (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>). Damit das Beamtenverhältnis für überdurchschnittlich qualifizierte Kräf-

te attraktiv ist, muss sich die Amtsangemessenheit der Alimentation auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen bestimmen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden (vgl. BVerfGE 114, 258 <293 f.>). Dabei dürfen allerdings die gegenüber den Bezahlungssystemen der Privatwirtschaft bestehenden Besonderheiten des beamtenrechtlichen Besoldungssystems nicht außer Acht gelassen werden, die auf den Charakter des Beamtenverhältnisses als wechselseitiges Dienst- und Treueverhältnis zurückzuführen sind. Angesichts der zwischen Staatsdienst und Privatwirtschaft bestehenden Systemunterschiede müssen die Konditionen (nur) insgesamt vergleichbar sein (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>; 119, 247 <268>).

d)

Der Beamte ist seinem Dienstherrn zur Treue verpflichtet, was auch Folgen für die Ausgestaltung des Arbeitskampfrechts hat, mit anderen Worten verbietet die Treuepflicht dem Richter und dem Beamten, Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen. Mit diesen und weiteren Vorteilen für den Dienstherrn sind umgekehrt die Bindungen verbunden, die sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergeben, insbesondere auch die Anforderungen des Alimentationsprinzips. Ein „Rosinenpicken“ erlaubt die Verschiedenheit der Beschäftigungssysteme dem Gesetzgeber nicht (BVerfGE 119, 247 <267 f.>; BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 2 BvL 4/10).

e)

Da aber das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es **prozeduraler Sicherungen**, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird (vgl. BVerfGE 125, 175 <226>). Prozedurale Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten gelten u.a. bei der kontinuierlichen **Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen** (BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012, 2 BvL 4/10).

Anforderungen an eine amtsangemessene R-Besoldung

Für die Besoldung der Richter sind zusätzlich die Besonderheiten des Richteramtsrechts zu beachten. Zu den hergebrachten Grundsätzen des richterlichen Amtsrechts zählt insbesondere der Grundsatz der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit des Richters, die neben anderen Garantien auch durch die Besoldung des Richters gewährleistet sein muss (BVerfGE 26, 141 [154 ff]). Die Alimentation des Richters ist so auszugestalten, dass sie der Eigentümlichkeit des richterlichen Amtes Rechnung trägt. Die Amtsbezüge des Richters sind deshalb so zu bemessen, dass sie nicht unzureichend sind, also dass aus der Besoldung auch nicht eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit zu besorgen ist (BVerfGE 55, 372).

Die maßgeblichen Gesichtspunkte für das richterliche Besoldungsrecht sind demnach folgende:

- a) Besoldung und Versorgung des Richters sind von ganz erheblicher Bedeutung für das innere Verhältnis des Richters zu seinem Amt und für die Unbefangenheit, mit der er sich seine richterliche Unabhängigkeit bewahrt (BVerfGE 26, 141).
- b) Die amtsangemessene Richterbesoldung muss Ausdruck der Attraktivität des Amtes für qualifizierte Kräfte sein (BVerfGE 99, 300). Die Besoldung muss sich mit der Bezahlung von qualifizierten Juristen mit gleicher Ausbildung, die außerhalb des öffentlichen Dienstes beschäftigt sind, in ihrem Bedeutungsgehalt messen können.
- c) Die Richterbesoldung hat sich von dem dem Beamtenrecht eigentümlichen Laufbahnprinzip zu lösen (BVerfGE 55, 372).

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben wird das derzeitige Besoldungs- und Versorgungsrecht für Richter nicht gerecht. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 wird die rechtswidrige Besoldungssituation in der R-Besoldung aufrechterhalten. Denn nach diesem Gesetzentwurf sollen die Bezüge in der R-Besoldung 2 Jahre lang überhaupt keine lineare Anpassung erfahren.

Die R-Besoldung wird dadurch wirtschaftlich um mindestens 5,6 % entwertet. Die R-Besoldung wird nunmehr erst recht verfassungswidrig.

Verletzung des ämterbezogenen Abstandsgebots (systeminterner Besoldungsvergleich)

a)

Der vorgelegte Gesetzentwurf verletzt zunächst das verfassungsrechtliche Prinzip, dass durch die Besoldungsgesetze sicherzustellen ist, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich die Amtsangemessenheit im Verhältnis zur Besoldung und Versorgung anderer Beamtengruppen. Ein Vergleich zwischen dem Amt der Besoldungsgruppe A 10 der Bundesbesoldungsordnung A (7. Stufe) mit dem Amt eines Richters der Besoldungsgruppe R1 (5. Stufe) ergibt aufgrund des vorliegenden Gesetzentwurfes einen weiter dramatisch schwindenden Abstand in der Besoldungsgruppe nach Maßgabe der Grundgehaltssätze. Folgende Gegenüberstellung der Besoldung nach Erhöhung der Grundgehaltssätze um 2,65 % (2013) und 2,95 % (01.01.2014) mag dies verdeutlichen:

<u>Bisher zum 01.01.2012</u>		<u>ab 01.01.2013/01.01.2014</u>
A 10	2.885,30 €	3.049,13 €
R1	<u>4.138,09 €</u>	<u>4.138,09 €</u>
Abstand	1252,79 €	1.088,96 €
	= 30,27 %	= 26,32 %

Aufgrund des vorliegenden Gesetzentwurfs hätte sich der Abstand zwischen der Besoldungsgruppe A 10 und R1 um etwa **4 Prozentpunkte verringert**. Dieses Ergebnis könnte bei oberflächlicher Betrachtung eine zu vernachlässigende Größenordnung sein. Hiermit würde aber verkannt, dass der Abstand bereits seit Jahren kontinuierlich zu Lasten der R-Besoldung gesunken ist. Im Jahr 1991 betrug er noch 39,10 % und 30,27 % am 01.01.2012. Nunmehr nach Maßgabe des vorliegenden Gesetzentwurfes wird er weiter auf 26,32 % gesunken sein. Sachliche Gründe einer neuen Funktionsbewertung der Richterämter der R-Besoldung oder der Ämter der A-Besoldung bis einschließlich A 10 sind hierfür nicht der Grund. Denn eine solche Neubewertung durch den Gesetzgeber hat weder stattgefunden noch ist sie nach dem Gesetzentwurf beabsichtigt. Die unterschiedliche Wertigkeit der Ämter der Besoldungsgruppe A 10 und des Richteramts wird damit endgültig in verfassungswidriger Weise verwässert und verwischt. Dieser verfassungsrechtliche unhaltbare Zustand wird auch weiter dadurch verdeutlicht, wenn man sich den gesunkenen Abstand in absoluten Zahlen klar macht. **Die Abstandsverringering durch das Gesetzesvorhaben zum Stichtag 01.01.2012 macht einen Unterschiedsbetrag von monatlich 163,83 € aus.**

Dieser Unterschiedsbetrag in der R1 Besoldung kommt nahezu der Beförderung eines Richters in den Besoldungsgruppen R1 bzw. R2 gleich. Denn die Zuweisung eines neuen statusrechtlichen Amtes an den Richter in den Besoldungsgruppen R1 oder R2, das dort ausgebracht und mit einer höheren Besoldung (oder Amtszulage) versehen ist, stellt eine Beförderung dar. So erhält beispielsweise der Direktor eines Amtsgerichts nach Besoldungsgruppe R1 an einem Gericht mit bis zu 3 Richterplanstellen eine Amtszulage nach Anlage IX Bundesbesoldungsgesetz; das gleiche gilt für den Direktor des Arbeitsgerichtes, wenn er ebenfalls in die Besoldungsgruppe R1 eingestuft ist.

In der Besoldungsgruppe R2 erhalten beispielsweise der Direktor eines Amtsgerichts bzw. Arbeitsgerichts oder Sozialgerichts an einem Gericht mit 8 und mehr Richterplanstellen ebenfalls eine Amtszulage nach Anlage IX. Das gleiche gilt für den Vizepräsidenten des Amtsgerichts bzw. Arbeitsgerichts als ständiger Vertreter eines Präsidenten der Besoldungsgruppe R3 oder R4 an einem Gericht mit 16 und mehr Richterplanstellen. Diese Amtszulagen für die aufgeführten höherwertigen statusrechtlichen Ämter der Richter betragen nach Anlage IX BBesO monatlich 208,43 €.

Während diese Beträge wie auch das Grundgehalt der Richter aufgrund des vorliegenden Gesetzentwurfes in diesem und im nächsten Jahr unverändert bleiben, steigen die Bezüge des Vergleichsamtes aus der Besoldungsgruppe A 10, wie gezeigt, an. Da der Abstand zwischen diesen Ämtern nach dem Gesetzentwurf um 163,83 € gesunken sein wird, müsste im richterlichen Dienst ein Richter, um zumindest den Abstand zum 01.01.2012 halten zu können, im Jahre 2014 eine Beförderung in ein Amt mit einer Amtszulage nach Anlage IX erreichen. Dies ist für die große Mehrheit der Richter in diesen Ämtern in der Praxis unrealistisch, weil die erwähnten statusrechtlichen Richterämter streng funktionsgebunden sind und solche Stellen in dieser Vielzahl nicht vorhanden sind, was sich von selbst versteht.

Mit anderen Worten:

Der deutlich verringerte Abstand zwischen dem Amt nach Besoldungsgruppe A 10 und dem Amt eines Richters nach R1 erreicht in ihren besoldungsrechtlichen Auswirkungen durch den vorliegenden Gesetzentwurf nahezu die Stufe einer Beförderung in ein anderes richterliches Amt. Dass dieses von der Landesregierung beabsichtigte Ergebnis verfassungsrechtlich unhaltbar ist und Art. 33 Absatz 5 GG verletzt, liegt auf der Hand.

Systemexterner Besoldungsvergleich

Der vorl. Gesetzentwurf wird auch nicht der qualitätssichernden Funktion der R-Besoldung gerecht. Im Rahmen der Verpflichtung zur amtsangemessenen Alimentierung hat die Gesetzgebung die **Attraktivität der Berufe eines Richters/einer Richterin und eines Staatsanwalts/einer Staatsanwältin für qualifizierte Kräfte sowie das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft zu festigen** sowie Ausbildungsstand, Beanspruchung und Verantwortung des Amtsinhabers zu berücksichtigen (BVerfGE 99, 300, 315).

a) Außerhalb des Öffentlichen Dienstes

Besoldung der Richter und Staatsanwälte unangemessen im Vergleich mit einer Tätigkeit von vergleichbar qualifizierten Juristen mit 2. Staatsprüfung außerhalb des Öffentlichen Dienstes

Die Amtsangemessenheit der Alimentation bestimmt sich auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten **außerhalb des öffentlichen Dienstes** erzielt werden (BVerfGE 117, 330, 354 und Urteil vom 14. Februar 2012, 2 BvL 4/10). Der Vergleich der Grundgehaltssätze der R-Besoldung mit den Einkommen vergleichbarer Berufsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes weist – auch unter Berücksichtigung der Verschiedenartigkeit der jeweiligen Systeme (z. B. Sozialabgabepflicht) – ein so **starkes Missverhältnis** auf, dass die Alimentation nicht mehr als amtsangemessen angesehen werden kann. Seit dem vom Deutschen Richterbund in Auftrag gegebenen **Kienbaum-Gutachten** ist unbestritten, dass die 25 größten Anwaltskanzleien **Berufsanfängern** 95.000 bis 105.000 Euro anbieten, die nächsten beiden Gruppen bieten cirka 80.000 Euro bzw. cirka 70.000 Euro. Der Berufsanfänger als Richter und Staatsanwalt erhält demgegenüber eine Jahres Gesamtvergütung von 42.691,58 € (brutto), mithin also knapp 40 % der Jahresvergütung, die die größten Anwaltskanzleien Berufsanfängern zahlen und etwa die Hälfte der Vergütung, die die anderen größeren mittelständischen Kanzleien qualifizierten Juristen bieten. Ausweislich des erwähnten Gutachtens zur Besoldung in der Justiz im Vergleich zur Gehaltsentwicklung bei Juristen in der Privatwirtschaft und in Anwaltskanzleien durch die Unternehmensberatung Kienbaum verdiente ein in einer Kanzlei ange-

stellter Rechtsanwalt im Jahr 2007 zwischen 79.000 und 85.000 Euro, ein Juniorpartner zwischen 109.000 und 122.000 Euro und ein Partner in den untersuchten großen Rechtsanwaltskanzleien im Durchschnitt cirka 211.000 Euro. Eine juristische Fachkraft in der sonstigen Privatwirtschaft verdiente durchschnittlich zwischen 57.000 und 62.000 Euro, eine juristische Führungskraft der mittleren Ebene 91.000 bis 100.000 Euro und eine juristische Führungskraft der ersten Ebene 113.000 bis 130.000 Euro (vgl. auch gemeinsame Presseerklärung des Deutschen Richterbundes und des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter/innen <BDVR> vom 18.08.2008, abgedruckt in: Rundschreiben des BDVR, Heft 3/ 2008, Seite 97 f.).

Diese Verhältnisse haben sich seit der Abfassung des Kienbaum-Gutachtens auch nicht zu Gunsten der R-Besoldung verändert. Dies ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit aus dem **Beitrag von C. Budras in der FAZ vom 12./13. Januar 2013** (Beilage Beruf und Chance Seite C2 „Nicht unter 100.000 €“). Nach den Ausführungen der Verfasserin bieten nach der Erhebung des Branchenmagazins JUVE inzwischen sogar mehr als 30 Sozietäten Einstiegsgehälter, die zum Teil deutlich über 120.000 € jährlich liegen. Weiter führt die Verfasserin aus, die Einstiegsbedingungen erfüllten nur etwa 900 Absolventen, die jedes Jahr auf den Markt strömten, wie sich aus den Berechnungen des Soldan-Instituts ergebe. Und um diese prügeln sich nicht nur die Kanzleien, auch die Justiz wolle nur Absolventen mit Prädikatsexamina.

Die Einkommenssituation der Richter und Staatsanwälte hat sich seit dieser Zeit auch nicht durch die linearen und sockelmäßigen Besoldungserhöhungen zu Gunsten der Richter und Staatsanwälte verbessert. Die Einkommenssituation hat sich seit dem 1. Juli 2008 aufgrund der gesetzlichen Anpassungsmaßnahmen um 10,5 % verbessert. Diese Verbesserung stellt aber nur eine nominale Erhöhung dar, weil gleichzeitig die Teuerungsrate im gleichen Zeitraum nahezu 9 % der Besoldungsanpassungen wieder konsumiert hat und somit fast keine reale Besoldungsänderung für Richter und Staatsanwälte eingetreten ist.

b) R-Besoldung in anderen Bundesländern

Der weiter gebotene systemexterne Besoldungsvergleich zwischen den Bundesländern zeigt für die gleichen Richterämter in Bund und Ländern zum Teil gravierende Besoldungsunterschiede auf, die in vielen Fällen so groß sind, dass sie bereits die Schwelle

eines statusrechtlichen anderen Richteramtes (Beförderungsamt) nach der Besoldungsordnung R erreichen.

Die Anforderungen in persönlicher und sachlicher Hinsicht an die verschiedenen Richterämter in Bund und Ländern und die funktionelle Tätigkeit der Richter der Gerichtsbarkeiten sind jedoch gleich. Diese Umstände beruhen auf Bundesrecht, weil Art. 92 GG die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut. Die Rechtsstellung der Richter ist durch das GG in den Art. 97 und 98 sowie im DRiG als Rahmengesetz geregelt. Merkmal der Rechtsstellung der Richter ist die verfassungsrechtlich garantierte sachliche und persönliche Unabhängigkeit (§§ 25-37 DRiG). In das Richteramt darf neben weiteren Voraussetzungen nur berufen werden, wer die Befähigung zum Richteramt besitzt (§ 9 DRiG).

Während also die Anforderungen für die Besetzung der Richterämter von den Vorbildungsvoraussetzungen in persönlicher und sachlicher Hinsicht in Bund und Ländern durch die bundesrechtlichen Vorgaben deckungsgleich sind, und die funktionelle Tätigkeit der Richter bei der Ausübung ihres Richteramtes sich in Bund und Ländern wegen der bundesrechtlichen Vorgaben in den jeweiligen Prozessordnungen nicht unterscheiden, driften seit der Föderalismusreform im Jahr 2005 die Besoldungssysteme in den Ländern auseinander.

Für das Land Nordrhein-Westfalen wird dieser Zustand durch den vorliegenden Gesetzesentwurf darüber hinaus noch verstärkt.

Betrachtet man bei einem Vergleich die R-Besoldungen in den großen Flächenländern und die in Nordrhein-Westfalen, gelangt man zu folgendem Ergebnis:

aa) Bayern:

Nach der Übernahme des Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst beziehen die Richter und Staatsanwälte in der Besoldungsgruppe R 1 je nach Alter und Familienstand zwischen rund 400 € und 560 € monatlich mehr Gehalt als ein vergleichbarer Richter in Nordrhein-Westfalen.

Im Einzelnen:

Musterfall R1, Stufe 1, 27 Jahre

Stand: 01.01.2014

<u>Bayern</u>	<u>NRW</u>	<u>Mehrgehalt Bayern</u>
4.070,01 €	3.557,63 €	512,38 €

Musterfall R1, Endstufe, verheiratet, 2 Kinder

Stand: 01.01.2014

<u>Bayern</u>	<u>NRW</u>	<u>Mehrgehalt Bayern</u>
6.664,22 €	6.102,73 €	561,49 €

bb) Baden-Württemberg:

Musterfall R1, Stufe 1, 27 Jahre:

<u>Ba-Württemberg</u>	<u>NRW</u>	<u>Mehrgehalt Ba-Wü</u>
3.992,43 €	3.557,63 €	434,80 €

(ab 01.01.2015)

Musterfall R1, Endstufe, verheiratet 2 Kinder:

<u>Ba-Wü</u>	<u>NRW</u>	<u>Mehrgehalt Ba-Wü</u>
6.548,66 €	6.102,73 €	445,93 €

cc) Niedersachsen

Musterfall R1, Stufe 1, 27 Jahre:

Stand: 01.01.2014

<u>Niedersachsen</u>	<u>NRW</u>	<u>Mehrgehalt Nds.</u>
3.671,47 €	3.557,63 €	113,84 €

Musterfall R1, Endstufe, verheiratet 2 Kinder:

<u>Niedersachsen</u>	<u>NRW</u>	<u>Mehrgehalt Nds.</u>
6.293,60 €	6.102,73 €	190,87 €

Ergebnis:

In den erwähnten großen Flächenländern in Deutschland verdienen Richter und Staatsanwälte im gleichen Amt ein deutlich höheres Gehalt als der vergleichbare Richter oder Staatsanwalt in Nordrhein-Westfalen, zum Teil betragen die Besoldungsunterschiede mehr als 550 € monatlich.

Dieser ins Auge fallende Unterschied bei der Besoldung der Richterämter in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu den übrigen Bundesländern und dem Bund wird sich auch zu den anderen – oben nicht aufgeführten – Ländern weiter vertiefen. **Denn nahezu alle Länder in der Bundesrepublik Deutschland beabsichtigen für die Jahre 2013 und 2014 das Tarifergebnis in Höhe von 2,65 % bzw. 2,95 % entweder in vollem Umfang, in leicht gemindertem Umfang oder zeitversetzt zu übernehmen.**

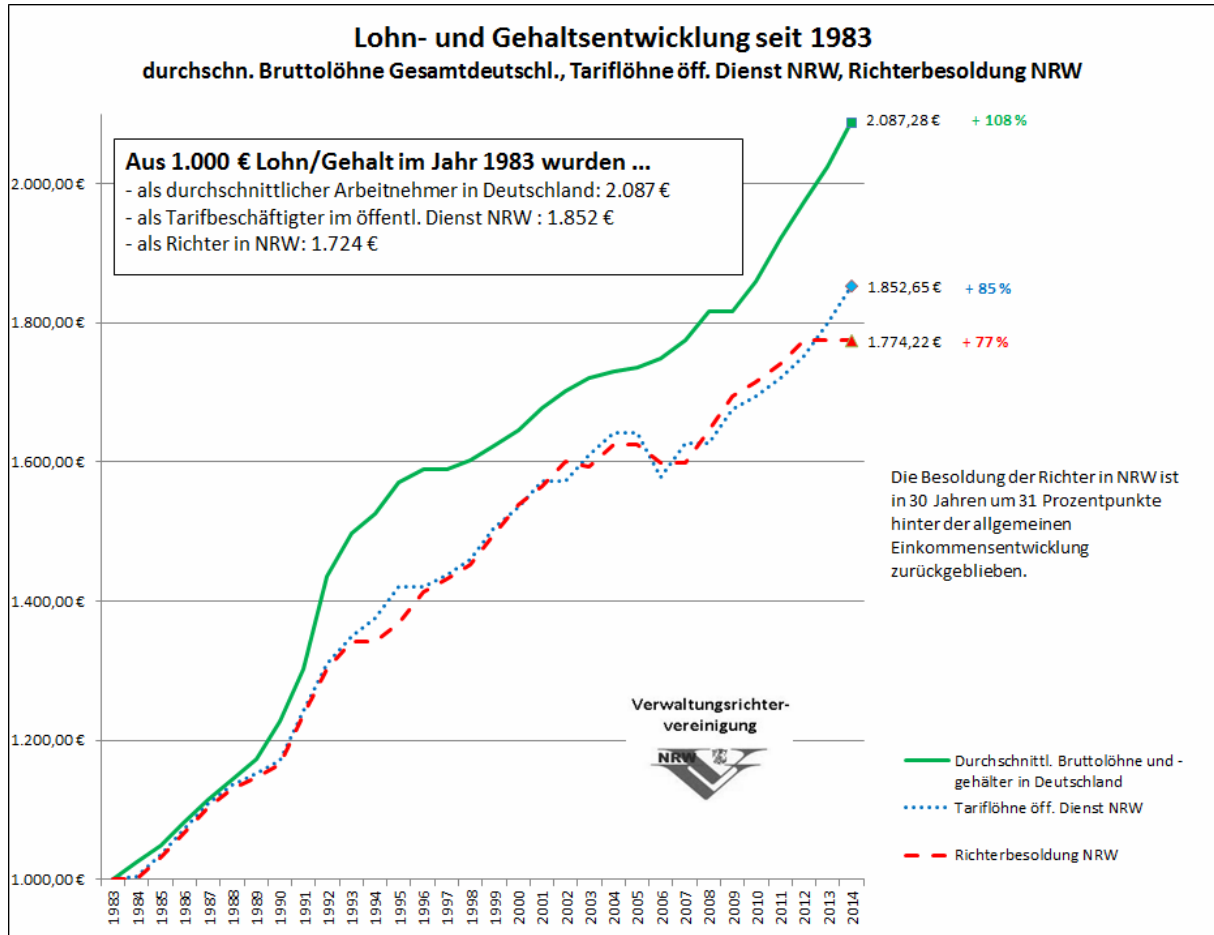
Hiervon machen allein die Länder Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen eine Ausnahme. Auch Bundesländer, die ursprünglich, wie Nordrhein-Westfalen, die volle Übernahme des Tarifergebnisses im Wesentlichen für die Besoldungsgruppen des höheren Dienstes nicht übernehmen wollten, haben diese Linie inzwischen verlassen, weil dies verfassungsrechtlich nicht haltbar ist. So haben sich beispielsweise die Vertreter des Landesrechnungshofes des Landes Schleswig-Holstein und die Vertreter des Bundes der Steuerzahler SH bei der Anhörung im dortigen Finanzausschuss zu dem Besoldungs- und Versorgungs-Anpassungsgesetz eindeutig dafür ausgesprochen, eine Übernahme des Tarifabschlusses auch für den höheren Dienst vorzusehen und dies insbesondere mit Qualitätsgesichtspunkten begründet. Sie haben sich damit der von Anfang an geäußerten Auffassung des Landesrechnungshofes angeschlossen.

c) R-Besoldung in NRW im Vergleich zu der allgemeinen Lohnentwicklung

Der langjährige Vergleich der Entwicklung der Gehälter der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zur allgemeinen Lohnentwicklung fällt negativ zu Lasten der R-Besoldung aus. Die Gehälter der Richter und Staatsanwälte in NRW sind etwa seit dem Jahre 1990 bereits um etwa 20% hinter dem durchschnittlichen Lohnzuwachs aller Arbeitnehmer zurückgeblieben (berechnet bis zum 01.01.2014).

Die grafische Darstellung macht diese Entwicklung sehr deutlich:

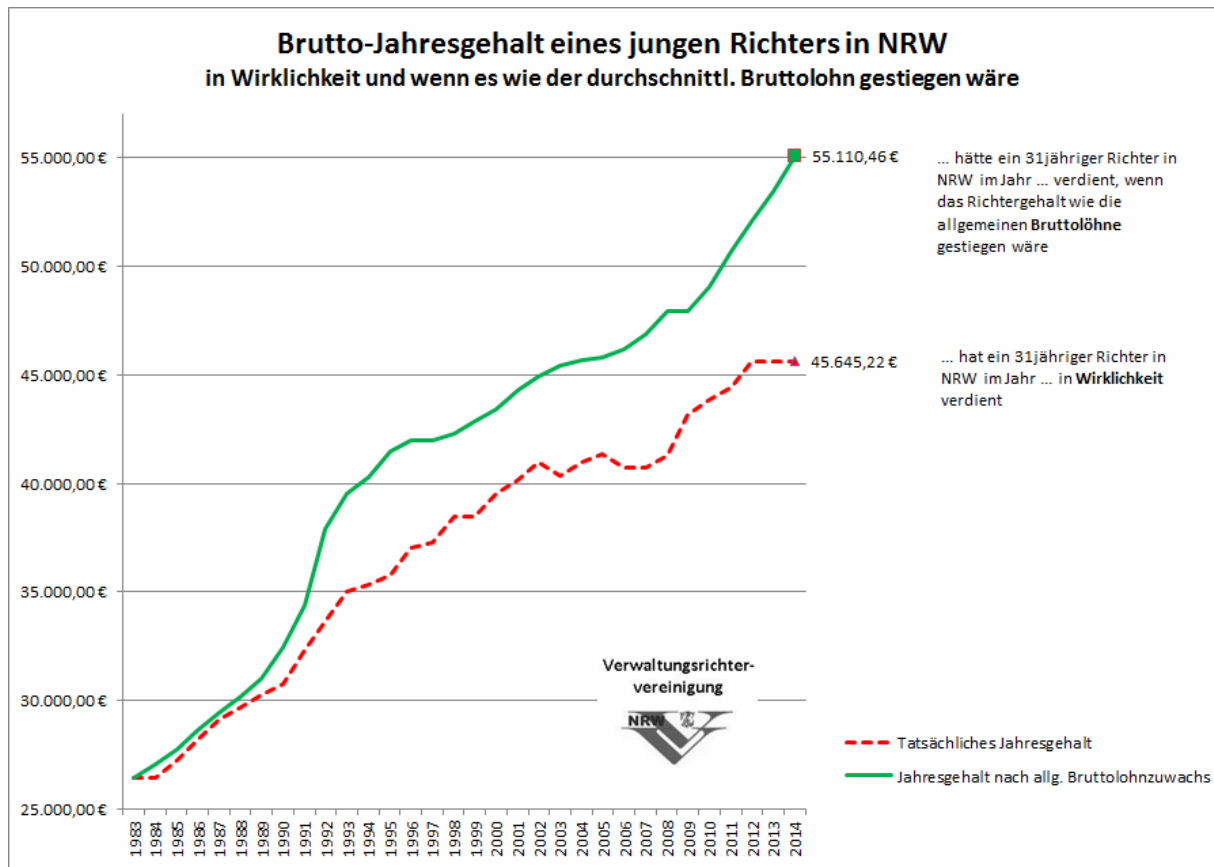
(Quelle: Vereinigung der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter in NRW)



Auch die Entwicklung des Gehalts eines jungen Richters der Besoldungsgruppe R1 verdeutlicht in den letzten Jahrzehnten, dass das Jahresgehalt um nahezu 10.000 € hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückgeblieben ist. Für eine verfassungsgemäß handelnde Landesregierung und für den Gesetzgeber müsste dies Anlass sein, statt zwei Nullrunden (die ja in Wirklichkeit ein Minus bis zum Ende der Regelarbeitszeit und in der anschließenden Versorgung sind) vorzuschlagen, zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt die Gehälter der Richter und Staatsanwälte an der allgemeinen Tarif und Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst teilhaben zu lassen.

Die Entwicklung wird durch folgende Grafik verdeutlicht:

(Quelle: Vereinigung der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter in NRW)



Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass die R-Besoldung in Nordrhein-Westfalen seit Jahren hinter der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung zurückgeblieben ist. Wie oben bereits ausgeführt, wird durch diese negative Entwicklung auch der verfassungsrechtlich relevante Rahmen der Besoldung der Richter und Staatsanwälte nicht nur berührt. Nun, durch das geplante Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge wird ein weiterer Schritt in diese Richtung gemacht.

Die von der Landesregierung angeführten Gründe für die unterschiedliche Behandlung der Beamten und Richter bei der Besoldung sind nicht tragfähig

Die im Gesetzentwurf von der Landesregierung angeführten Gründe für die unterschiedliche Behandlung der Beamten und Richter ab der Besoldungsgruppe A 10 vermögen die Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen.

Im Einzelnen:

Die unterschiedliche Behandlung der Beamten und Richter bei der Übernahme des Tarifiergebnisses für die Besoldungsgruppen- und Versorgungsanpassung nach Maßgabe einer so genannten **Sozialstaffelung** (siehe Fragen/Aspekte für die öffentliche Anhörung am 18.6.2013, Fragen 1 und 2) verletzt Art. 33 Absatz 5 GG.

Eine Sozialstaffelung bei der Bestimmung der Alimentation der Beamten- und Richterbesoldung ist der Verfassung fremd. Das Bundesverfassungsgericht hat stets einen **allgemeinen Fürsorgecharakter der Alimentation verneint** und hat hierzu ausgeführt, Besoldung und Versorgung seien keine Sozialhilfeleistungen des Staates (BVerfGE 21,329< 344>).

Als weitere Erwägung führt die Landesregierung die **Finanzlage der öffentlichen Haushalte** als Begründung an, insbesondere die im Grundgesetz verankerte **Schuldenbremse**.

Auch diese Erwägungen vermögen die unterschiedliche Behandlung der Beamten durch den vorgelegten Gesetzentwurf verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die Herausforderungen durch die Globalisierung, der demographische Wandel und selbst die finanziellen Nachwirkungen der Wiedervereinigung rechtfertigen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Einschränkung des Grundsatzes amtsangemessener Alimentation. Könnte die finanzielle Situation der öffentlichen Hand für sich bereits eine Veränderung des Grundsatzes der Alimentation rechtfertigen, so wäre diese dem uneingeschränkten Zugriff des Gesetzgebers ausgesetzt. Die Schutzfunktion von Art. 33 Abs. 5 GG liefe leer (BVerfG ZBR 2007, 204). Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentation ist deshalb keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (BVerfG a. a. O.).

Diese Überlegungen gelten auch für die Erwägung der Landesregierung, dass das Land künftig die Schuldenbremse einzuhalten habe und dies jetzt schon bei der Ausgabenpolitik in den Personalhaushalten zu berücksichtigen habe. Auch wenn dieser Gedanke für sich gesehen zutreffen mag, **darf nicht allein Richtern und Beamten** zur Erreichung dieses Ziels ein Sonderopfer abverlangt werden. Besoldung und Versorgung der Richter und Beamten sind kein Sparpotenzial des Gesetzgebers. Verfassungswidrig ist demge-

mäß das Ziel, durch verhinderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen die Besoldungs- und Versorgungsausgaben unmittelbar zu senken.

Die Folgen der unangemessenen Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Vergangenheit sind nicht gleichsam als Sonderopfer einer Berufsgruppe, nämlich der Richter- und Beamtenschaft allein zu tragen (BVerfGE 114,258), schon gar nicht durch Teile dieser Berufsgruppe, wobei hinzuzufügen ist, dass ausgerechnet diese Berufsgruppe diejenigen darstellt, die ausschließlich im Dienst der Allgemeinheit, der gesamten Bevölkerung des Landes Nordrhein-Westfalen steht. Wenn zu sparen ist, dann ist dies eine Aufgabe aller, dann müssen alle daran „teilhaben“.

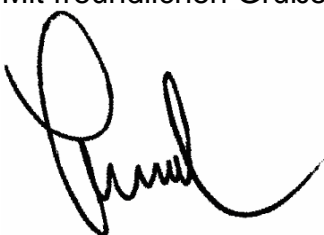
Darüber hinaus fehlt es an einem überzeugenden und rechtfertigenden Grund für die Schlechterstellung von Richtern und Beamten gegenüber den Tarifbeschäftigten, auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass zum Kernbestand des Art. 33 Absatz 5 GG das Streikverbot für diese Beschäftigten gehört.

Die Dienstverpflichteten, denen Arbeitskampf aus ihrer Dienststellung heraus untersagt ist, denen seit nunmehr mindestens zehn Jahren immer wieder Sonderopfer abverlangt wurden (oben ausgeführt), die gleichwohl in all den Jahren dafür gesorgt haben, dass die Landesverwaltung, insbesondere die Justiz, trotz der hohen, nicht enden werdenden Überlast immer noch funktioniert, werden sich zukünftig fragen, ob nicht der Dienstherr, der genau wie sie selbst einer Treuepflicht unterliegt, diese aber zunehmend verletzt, Anlass zum Überdenken des Maßes der Treuepflicht gibt.

Die aufgeführten Gesichtspunkte führen zu der Einschätzung, dass der vorliegende Gesetzentwurf verfassungswidrig ist.

Der DRB-NRW lehnt den vorgelegten Gesetzentwurf nachdrücklich ab.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Reiner Lindemann', with a stylized, cursive script.

Reiner Lindemann
(Vorsitzender)