



Berlin, den 15. Dezember 2018

### **Stellungnahme im Verfahren - 2 BvL 4/18**

Die Neue Richtervereinigung (NRV) bedankt sich dafür, im Vorlageverfahren zur Richterbesoldung Berlins Stellung nehmen zu können.

Die NRV teilt im Ergebnis die im Vorlagebeschluss vertretene Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Besoldung der Richterinnen und Richter im Land Berlin in den Jahren 2009 bis 2015 so niedrig bemessen war, dass dies dem verfassungsrechtlich verankerten Alimentationsprinzip in eklatanter Weise nicht (mehr) entsprach. Soweit das BVerwG im Vorlagebeschluss vorsichtige Kritik an den vom BVerfG zur Feststellung der Unteralimentation entwickelten Grundsätzen übt, wird diese im Ergebnis gleichfalls geteilt. Die NRV hält insofern an ihrer zuletzt im Rahmen der Stellungnahme zur Alimentation im Land Brandenburg geäußerten Auffassung fest, dass die Fokussierung auf die bloße Entwicklung der Gehälter, Einkommen und Lebenshaltungskosten unzureichend ist. Dies soll im Folgenden noch einmal ausgeführt und verdeutlicht werden:

#### 1. Zur Funktion der Formel zur Gehaltsentwicklung

Die in den Urteilen des BVerfG vom 5. Mai 2015 und vom 17. November 2015 gefundene Formel schafft es allenfalls, im Sinne eines zeitlich gestreckten Vertrauensschutzes sicherzustellen, dass das Gehalt einer Berufsgruppe im Verlaufe eines Berufslebens nicht um mehr als 10 % bis 15 % gegenüber dem gesamtgesellschaftlichen Preis- und Lohnniveau absinkt. Ein solcher Schutz ist – fraglos – notwendig. Ausreichend ist er nach Auffassung der NRV zur Konkretisierung des Alimentationsprinzips nicht. (Auf die Frage, ob diese Formel auch im Falle einer galoppierenden Inflation einen hinreichenden Schutz gegen Einkommensverfall sicherzustellen vermag, soll hier nicht weiter eingegangen werden.)

## 2. Zur Notwendigkeit einer absoluten Alimentationsuntergrenze

Denn die Urteile haben, indem sie es tolerieren, dass das Einkommensniveau der im öffentlichen Dienst Beschäftigten langsam aber stetig abgeschmolzen wird, ein verkehrtes Signal gesetzt: Unter der Herrschaft des Gebots der Sparsamkeit ist kein Halt nach unten mehr erkennbar.

So fehlt die Herausarbeitung einer bezogen auf das allgemeine Lohnniveau absoluten Untergrenze, die sich aus der Ausübung eines bestimmten Amtes ergibt. In einer Gesellschaftsordnung, die gesellschaftliche Anerkennung wesentlich über Einkommen vermittelt, kann der Staat sich den allgemeinen Maßstäben, die sich daraus für die Angemessenheit der Alimentation ergeben, nicht entziehen.

Unterhalb einer bestimmten Höhe wird durch die Besoldung die erforderliche Wertschätzung nicht mehr symbolisiert, die es braucht, um beispielsweise als Richter (oder auch als Polizist) mit der erforderlichen Autorität auftreten zu können. Die ergänzende Entlohnung durch Faktoren wie freie Wahl der Arbeitszeit oder das mit dem Amt verbundene Sozialprestige reichen zur Kompensation nicht aus – sie reicht um so weniger, je stärker sich der Beruf des Richters anderen annähert, bezogen etwa auf die Arbeitszeit, oder wegen sinkenden Sozialprestiges.

## 3. Zum Maßstab einer solchen Untergrenze

Diesem gedanklichen Ansatz einer absoluten Untergrenze entspricht es in gewisser Weise, wenn der Vorlagebeschluss des BVerwG (auch) auf den Abstand zum sozialrechtlich zu wählenden Grundsicherungsniveau abstellt. Allerdings sieht die NRV die Herleitung einer Alimentationsuntergrenze aus dem Abstandsgebot wegen der damit implizierten notwendigen Gegebenheit einer Einkommenshierarchie nicht als verfassungsrechtlich geboten an. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die Ausübung bestimmter gesellschaftlicher Funktionen, zu nennen wären insoweit etwa Professoren und Richter, aber auch Abgeordnete und Regierungsmitglieder, allein aufgrund dieser ihrer gesellschaftlichen Funktion ein gewisses Alimentationsniveau nicht unterschreiten dürfen.

So ließe sich mit gutem Grund argumentieren, dass das Gehalt eines Richters, auch das eines Berufsanfängers, nicht unter dem Durchschnitt des Einkommens der Erwerbsbevölkerung liegen darf, über deren Angelegenheiten er zu entscheiden hat. Als andere mögliche Maßstäbe käme eine Orientierung an der Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Rentenversicherung oder aber an den Abgeordnetendiäten in Betracht (auch wenn diese gerade in Berlin sehr niedrig sind und insofern in diesem Lande nicht als Maßstab taugen).

Wenn ein Richter mit hoher Wahrscheinlichkeit (außer den noch geringer bezahlten Bediensteten) zu den schlechtbezahltesten Personen im Gerichtssaal gehören würde, dann

wäre nach Auffassung der NRV das Verhältnis von Staat zu Gesellschaft in verfassungsrechtlich beachtlicher Weise falsch justiert.

#### 4. Zur Funktion des Marktes (Einstellungsanforderungen)

Die Art der Anbindung an das Lohnniveau in der Privatwirtschaft, die das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 5. Mai 2015 gewählt hat, nämlich der Verweis darauf, dass die Alimentation hoch genug sein sollte, um im Wettstreit um die besten Köpfe konkurrenzfähig zu bleiben, zäumt nach Auffassung der NRV das Problem von hinten auf: Nicht zur Gewährleistung der Einstellung überdurchschnittlich befähigter Juristen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft muss eine attraktive Bezahlung sichergestellt sein, sondern die Höhe der Alimentation sollte sich eigentlich aus der Bedeutung des Amtes ergeben, und diese trägt dann mit zur Attraktivität des Richteramtes bei.

Eine Argumentation, die auf Konkurrenzfähigkeit abstellt, läuft Gefahr, von problematischen Prämissen auszugehen. Denn sie leistet der Auffassung Vorschub, bei der Wahrnehmung fundamentaler staatlicher Funktionen handele es sich um die bloße Erfüllung von Dienstleistungen – die sich durch den Staat, aber auch auf andere Weise erbringen ließen. Es ist bei der Entscheidung über die amtsangemessene Alimentation das Amt zu bewerten, also die ausgeübte staatliche Funktion, also die Bedeutung und die Wertschätzung, die dem jeweiligen Amt zuteil werden soll – nicht die damit erbrachte Leistung.

Auch die Folgen, die sich aus einer konsequenten Anwendung des Konkurrenzgedankens für die Bemessung der Alimentationshöhe ergeben würden, ließen sich nach Auffassung der NRV mit dem Alimentationsprinzip nicht in Einklang bringen: Eine (Eingangs-)Besoldung, die sich bei jedem Einstellungsjahrgang neu an der je aktuellen Marktlage für ein bestimmtes berufliches Anforderungsprofil orientieren würde, wäre unseres Erachtens in gleicher Weise unzulässig, wie es die Ausrichtung der Besoldung an der je aktuellen Einnahmesituation eines Landes ist.

Vergleiche mit der Privatwirtschaft erscheinen ohnehin schwierig. Denn sie müssten das Gesamtgefüge berücksichtigen: Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen, Arbeitszufriedenheit, Einkommen, Sicherheit, Sozialprestige. Das ist kaum möglich. Wenn die Attraktivität der Richterlaufbahn derzeit zu sinken scheint, dann dürfte dies nicht nur mit der Bezahlung, als vielmehr und möglicherweise sogar entscheidend mit sich verschlechternden Rahmenbedingungen zu tun haben, unter denen die Masse der Justizjuristen arbeiten muss. Ein Symptom dieser Entwicklung ist beispielsweise, dass Richterinnen und Richter als Personen von gesellschaftlicher Bedeutung in Diskursen jedweder Art immer weniger in Erscheinung treten.

#### 5. Zur Konkordanz zwischen Alimentation und Sparsamkeit

Es erscheint nach Auffassung der NRV geboten, dass das BVerfG sich anlässlich einer der anstehenden ergänzenden Entscheidung zur Richterbesoldung zum Verhältnis von Haushaltssparsamkeit und Alimentation äußert. Denn die vom BVerfG gezogenen Linien wurden von vielen Finanzministerien in der Praxis nicht als eine ununterschreitbare absolute Untergrenze verstanden, sondern als Ziellinien. Die Entscheidungen bewirkten damit häufig eher das Gegenteil von dem, was deren Sinn sein sollte.

In seiner konkreten Anwendung zeichnet sich ein Verfahren zur Ermittlung der Besoldungshöhe ab, das dadurch, dass es sich strikt an den Vorgaben der ersten Prüfungsstufe wie an einem Programm zur mathematisch korrekten Errechnung des Zulässigen (und damit haushalterisch Gebotenen) orientiert, in geradezu grotesker Weise alle jene Konjunkturzacken verzerrt nachzeichnet, die vor 15 Jahren entstanden sind: Fällt ein Jahr mit hohem Lohnzuwachs aus den Bezugsjahrgängen heraus, so muss auch im laufenden Jahr die Alimentation nicht mehr so üppig bemessen sein – fällt das nicht mehr zu berücksichtigende Jahr dagegen in eine Rezession ohne Lohnzuwachs, so ist dies jetzt mit einer höheren garantierten Mindestalimentation zu berücksichtigen. Dies erscheint im Ergebnis ein eher befremdliches Verfahren zur Ermittlung einer aktuell amtsangemessenen Besoldung zu sein.

Die NRV hält daher auch eine Besoldungslinie, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg von Jahr zu Jahr eine Alimentation festsetzt, die der errechneten Grenze zur eklatant verfassungswidrigen Unteralimentation entspricht, ihrerseits für rechtfertigungsbedürftig und insofern für ein Indiz für eine strukturelle Unteralimentation. Dies gilt insbesondere für Zeiten, in denen die Konjunktur dem Staat Einnahmen ermöglicht, die zu gesteigerter Lohnzurückhaltung keinen Anlass bieten.

#### 6. Zur Reihenfolge der Prüfschritte

Die Reihenfolge der Prüfschritte sollte im Ergebnis dieser Überlegungen gegenüber dem Grundsatzurteil geringfügig ergänzt werden:

Einstiegspunkt sollte neben der Besoldungsentwicklung zugleich auch die Beachtung einer absoluten Alimentationsuntergrenze sein. Die Frage nach der absoluten Besoldungsgrenze mag dabei nur aus besonderem Anlass thematisiert werden müssen, sie darf aber als solche nicht ignoriert werden. Der Frage nach der Entwicklung der Richterbesoldung im Vergleich zur Entwicklung anderer Parameter, also der Tarifentlohnung im öffentlichen Dienst, dem Nominallohnindex, dem Verbraucherpreisindex, dem systeminternen und dem föderalen Besoldungsvergleich, käme danach als dynamische Komponente nur eine zweite indizielle Bedeutung für den Einstieg in eine umfassende Gesamtwürdigung zu, die anhand weiterer alimentationsrelevanter Kriterien (wie etwa Problemen bei der

Gewinnung geeigneter Bewerber, aber auch der Dauer einer grenzwertigen Alimentation im Sinne einer Ausrichtung am Limit) und etwaiger Rechtfertigungen für Ausnahmen zu erfolgen hätte.

In der vorliegenden Konstellation dürfte (anders möglicherweise als am 5. Mai 2015) ein Anlass für den Blick auf die absolute Höhe der Alimentation schon deshalb gegeben sein, weil Indizien für eine Unteralimentation der Richterinnen und Richter im Land Brandenburg bestehen, obwohl diese höhere Zuwendungen als ihre Kolleginnen und Kollegen im Nachbarland Berlin erhalten.

Die NRV hat konkrete Berechnungen nicht vorgenommen, sie geht jedoch davon aus, dass die Alimentation des Eingangsamtes unter dem Gesichtspunkt der absoluten Besoldungsuntergrenze zu gering bemessen sein dürfte, und sie neigt zu der Auffassung, dass sich im Rahmen der gebotenen Gesamtabwägung trotz der Attraktivität der Stadt und ihrer bekannten Finanzknappheit keine hinreichenden Gründe dafür finden lassen, dies über Jahre hinnehmen zu müssen.

Ruben Franzen

für den Bundesvorstand der NRV