

Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter
des Landes Nordrhein-Westfalen
- Der Vorsitzende -

Verwaltungsrichtervereinig. • Bastionstr. 39 • 40213 D'dorf

An die
Präsidentin des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Per E-Mail
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
16/2136**
Alle Abg

Dienstanschrift:
Vors. Richter am VG Dr. Carsten Günther
Verwaltungsgericht Düsseldorf
Bastionstr. 39, 40213 Düsseldorf
Telefon: 0211 8891 4119
Telefax: 0211 8891 4000
E-Mail:
carsten.guenther@vg-duesseldorf.nrw.de
web: <http://nordrhein-westfalen.bdvr.de>

Düsseldorf, den 1. Oktober 2014

Besoldungsanpassungsgesetz
Gesetz zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes
2013/2014 Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/6688 –
Ihr Schreiben vom 16. September 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf genügt erneut nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine amtsangemessene Alimentation (A.). Er ist zudem politisch falsch (B.). Die im Entwurf enthaltene Annäherung der Besoldung an die Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassung zielt erneut darauf ab, den Landeshaushalt zu einem Großteil einseitig zu Lasten der Richter und Beamten zu sanieren. Dabei unterschreitet der Gesetzentwurf weiterhin die Grenze der verfassungswidrigen Unteralimentation. Diese Stellungnahme zeigt auch Wege auf, wie der Landtag diesen Missstand selbst korrigieren und die Besoldungsentwicklung für die Zukunft so gestalten kann, dass Beamte und Richter nicht mehr gezwungen werden, (verfassungs-)gerichtliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, um ihre in der Verfassung festgeschriebenen Rechte geltend zu machen (C.).

A. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Die Besoldung der Richter und Beamten ist nicht im Rahmen von Tarifverhandlungen, sondern durch Gesetz zu bestimmen. Wie bei allen Gesetzen genießt der Gesetzgeber hier einen gewissen Spielraum. Richter und Beamte sind bei der Festlegung der Besoldung nicht zu beteiligen. Sie besitzen mithin kein Verhandlungsgewicht und können ihren Interessen nicht durch Arbeitskampfmaßnahmen Nachdruck verleihen. Diese strukturell unterlegene Position gleichen die Landesverfassung und

das Grundgesetz aus, indem sie dem Spielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung der Besoldung verfassungsrechtliche Grenzen setzen: Durch Art. 33 Abs. 5 GG, der über Art. 4 Abs. 1 LV NRW Bestandteil der Landesverfassung ist (VerfGH NRW, Urteil vom 1. Juli 2014 – VerfGH 21/13 –, Rn. 51 ff.). Danach hat der Gesetzgeber die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu beachten. Zu diesen gehört der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation (BVerfGE 130, 263, Rn. 143). Dieser Grundsatz ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und der Verwaltungsgerichte ausgeformt. Für die Vorlage eines verfassungskonformen Gesetzes genügt es daher nicht, den Entwurf allein an den Vorgaben auszurichten, mit denen der Verfassungsgerichtshof am 1. Juli 2014 (VerfGH 21/13) die doppelte Nullrunde u. a. für Richter verworfen hat. Denn der Verfassungsgerichtshof hat das verworfene Gesetz nur ganz punktuell prüfen müssen, weil schon die grobe Ungleichbehandlung verschiedener Besoldungsstufen das Gesetz evident verfassungswidrig machte (Verletzung des Abstandsgebots). Das Besoldungsniveau selbst, also die absolute Höhe der Besoldung im Vergleich zum Einkommen der übrigen Erwerbsbevölkerung, hat der Verfassungsgerichtshof bislang nicht geprüft und auch nicht prüfen müssen. Für die Vorlage eines verfassungskonformen Gesetzes müssen jedoch alle verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Daran fehlt es auch bei dem Entwurf des geänderten Besoldungsanpassungsgesetzes.

Der nun vorgelegte Gesetzentwurf missachtet weiterhin maßgebliche Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Amtsangemessenheit der Alimentation (I.). Auch die im genannten Urteil des VerfGH NRW aufgestellten Anforderungen werden – erneut – nicht eingehalten (II.).

I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Amtsangemessenheit der Alimentation unter zwei Aspekten zu prüfen. Zum einen geht es um Fragen der absoluten Höhe der Alimentation, die der Wertigkeit des jeweiligen Amtes entsprechend und im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen zu bemessen ist (materiell-rechtliche Dimension - 1.) Zum anderen kommt es auf die relative Entwicklung der Alimentation, ihre Anpassung von Jahr zu Jahr, an (verfahrensrechtliche Dimension - 2.).

1. Absolute Höhe der Alimentation

Aus dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation folgt die Pflicht zur Besoldung in einer für jedes Amt zu bemessenden Höhe. Diese muss der Wertigkeit des Amtes, insbesondere der getragenen Verantwortung und der Inanspruchnahme des Amtsinhabers entsprechen. Die Amtsangemessenheit der Alimentation muss sich 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 (BVerfGE 130, 263, Rn. 147). Gesamtstaatlich dient dieses Erfordernis der Sicherung der Qualität des öffentlichen Dienstes, zu der die Verfassung die Gesetzgeber im Allgemeininteresse anhält. Die besten Köpfe, die nach dem Leitbild des Grundgesetzes im öffentlichen Dienst zu finden sein sollen,

lassen sich aber nur bei einer anständigen, eben dem Amt angemessenen Bezahlung gewinnen.

Dem Gesetzentwurf ist nicht zu entnehmen, dass die Landesregierung sich in irgendeiner Form Rechenschaft darüber abgelegt hat, ob die absolute Höhe der Alimentation der Jahre 2013/14 den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen genügt. Insoweit behauptet der Entwurf lediglich ohne jede Begründung, die Alimentation der Beamten und Richter in Nordrhein-Westfalen sei amtsangemessen. Dass das höchste nordrhein-westfälische Verwaltungsgericht, das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, im Jahr 2009 in mehreren Beschlüssen (vom 9. Juli 2009 – 1 A 1695/08; 1 A 373/08; 1 A 1416/08; 1 A 1525/08 –) festgestellt hat, dass die Alimentation bereits im Jahr 2003 unzureichend gewesen ist und dies auf über 100 Seiten ausführlich und u. a. unter Heranziehung der vom Bundesverfassungsgericht für maßgeblich gehaltenen Einkommen vergleichbarer Berufsgruppen in der Privatwirtschaft begründet hat, wird lediglich als abweichende Meinung deklariert, ohne sich hiermit auseinanderzusetzen (S. 10 des Entwurfs; vgl. hierzu Stellungnahme der Verwaltungsrichtervereinigung NRW vom 14. Juni 2013 – LT-Drs. 16/875). Abgesehen davon, dass hierdurch ein fehlender Respekt im Verhältnis der Staatsgewalten zueinander zum Ausdruck kommt, zeigt dies eine der größten Schwächen des Gesetzentwurfs. Denn die Besoldung und die Einkommen der übrigen Erwerbsbevölkerung haben sich seitdem weiter auseinanderentwickelt. Die Besoldung in NRW hinkt inzwischen rund 20 Prozent hinter der allgemeinen Bevölkerung her (Vgl. Stellungnahme der Verwaltungsrichtervereinigung NRW vom 14. Juni 2013 – LT-Drs. 16/875). Wie das OVG NRW haben auch zwischenzeitlich weitere Gerichte eine vergleichbar niedrige Alimentation für verfassungswidrig gehalten und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt (vgl. VG Halle, Beschluss vom 28. September 2011 – 5 A 206/09 HAL –; VG Koblenz, Beschluss vom 12. September 2013 – 6 K 445/13.KO –). Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts soll noch in diesem Jahr ergehen.

2. Relative Höhe der Alimentation

Wegen der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung verändert sich auch die Amtsangemessenheit der Alimentation von Jahr zu Jahr. Diese ist mithin kontinuierlich fortzuschreiben. Da der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bestehen strenge prozedurale Anforderungen bei der Anpassung der Alimentation. Den Gesetzgeber treffen daher bei der Anpassung der Alimentation Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten (BVerfGE 130, 263, Rn. 164 f.). Die Anpassung der Alimentation hat sich an der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung zu orientieren (BVerfGE 117, 330, Rn. 64; VerfGH NRW, Urteil vom 1. Juli 2014 – VerfGH 21/13, Rn. 70 ff.). Bei der Bemessung der Anpassung der Alimentation muss daher diese Entwicklung beobachtet, ausgewertet und unter Berücksichtigung der Systemunterschiede auf die Besoldung der Beamten und Richter übertragen werden. Die angestellten Beobachtungen, Überprüfungen und Überlegungen haben ihren Niederschlag in der Begründung des Gesetzes zu finden.

Der Gesetzentwurf ist insoweit völlig unzureichend. Er genügt den genannten prozeduralen Anforderungen nicht einmal im Ansatz; soweit er sie teilweise aufgreift, sind die genannten Zahlen unvollständig und geben höhere Werte vor, als tatsächlich mit dem Gesetz erzielt werden. Eine umfassende und damit aussagekräftige Auswertung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung, wie sie das Bundesverfassungsgericht verlangt, fehlt.

Soweit der Gesetzentwurf auf die Inflation Bezug nimmt, sind die angestellten Überlegungen schon deswegen unzureichend, weil mit der Inflation nicht die allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung dargestellt werden kann. Die Teuerungsrate lässt keine Aussage darüber zu, wie sich die Einkommen etwa im Bereich der Privatwirtschaft oder auch nur bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes entwickeln bzw. entwickelt haben. Zudem kann der Vergleich mit der Inflationsrate in einem einzelnen Jahr bzw. wie hier für die Jahre 2013 und 2014 nicht die Frage nach der amtsangemessenen Alimentation beantworten. Um hierfür Aussagekraft zu erlangen, müsste nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ein längerer Zeitraum beleuchtet werden. Nur so lassen sich Entwicklungen aufzeigen und nur so kann der verfassungsrechtlichen Beobachtungs- und Überprüfungspflicht entsprochen werden.

Ließe man sich gleichwohl darauf ein, nur einen einzelnen Jahreswert zu betrachten, so werden in dem Gesetzentwurf Zahlen genannt, die die Wirklichkeit nur partiell bzw. einseitig widerspiegeln. Die Landesregierung nimmt etwa auf S. 11 des Gesetzentwurfs allein Bezug auf die dauerhaften Veränderungen der Besoldung, ohne dabei deutlich zu machen, dass die jeweilige Besoldungserhöhung für Richter und Beamte ab der Besoldungsstufe A 13 jeweils erst im letzten Jahresdrittel greift. Bei dem Vergleich mit der Inflationsrate für ein einzelnes Jahr kann aber auch nur der Besoldungszugewinn für dieses Jahr in Ansatz gebracht werden; die um acht Monate verspätete Besoldungserhöhung ist redlicherweise zu berücksichtigen. Für das Jahr 2013 bedeutet dies – um bei dem von der Landesregierung beispielhaft genannten Richter der Besoldungsstufe R 2 im Endamt (gemeint: in der höchsten Erfahrungsstufe) zu bleiben – Folgendes:

Auszugehen ist von einem Besoldungszuwachs für die Monate September bis Dezember 2013 in Höhe von 1,3 Prozent. Die verschiedentlich in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten 1,5 Prozent entsprechen nicht dem Wortlaut des Gesetzes, der in Artikel 1 Nr. 1 a) (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014) selbst „1,3 Prozent“ angibt.¹ Hinzukommen 30 Euro monatlich für die genannten vier Monate. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass sich beide Komponenten auch auf die für Dezember 2013 auszahlende Sonderzahlung (Weihnachtsgeld) auswirken. Dies zugrunde gelegt ergibt sich für den genannten Richter im Jahr 2013 eine Besoldungssteigerung gegenüber dem Vorjahr von ledig-

¹ Dieser Umstand gibt allerdings Anlass darauf hinzuweisen, dass bei den Beamten bis zur Besoldungsgruppe A 10 die in der öffentlichen Diskussion stets genannten 5,6 Prozent nicht durch einen jährlichen Beitrag zur Versorgungsrücklage reduziert werden. Anders ist das bei den nunmehr öffentlich kommunizierten 2 x 1,5 Prozent, die in Wahrheit 2 x 1,3 Prozent Erhöhung bedeuten.

lich 0,63 Prozent. Es wird also nicht einmal die Hälfte der Inflationsrate von 1,5 Prozent erreicht. Im Jahr 2014 wird derselbe Richter eine gegenüber 2012 um 2,48 Prozent erhöhte Besoldung erhalten. Bei einer Inflationsrate von 1,5 Prozent allein für das Jahr 2013 ist somit auch für den Zweijahreszeitraum 2013/2014 ein Reallohnverlust zu erwarten.

Für einen Richter im Eingangsamt R 1, niedrigste Erfahrungsstufe liegt der Zugewinn im Jahr 2013 gegenüber 2012 bei 0,76 Prozent, bleibt also auch deutlich unter der Inflationsrate. Im Jahr 2014 wird bei ihm eine Steigerung gegenüber 2012 in Höhe von 3,0 Prozent erreicht sein. Mit viel Glück kann also der am niedrigsten besoldete Richter in den Jahren 2013/2014 gerade noch einen Inflationsausgleich erzielen, abhängig von der endgültigen Inflationsrate für das Jahr 2014. Zu den Besoldungsgruppen R 1 und R 2, deren Gehaltsentwicklung mit den Werten für den am niedrigsten und den am höchsten besoldeten Richter hier dargestellt worden sind, gehören mehr als 90 Prozent aller Richter im Landesdienst. Das Besoldungsniveau entspricht in etwa demjenigen der Beamten der Besoldungsgruppen A 13 bis A 16. Dass die Richterschaft somit flächendeckend in den Jahren 2013 und 2014 erneut einen Reallohnverlust hinnehmen soll, verschweigt die Gesetzesbegründung. Die auf S. 12 gemachten Ausführungen „Somit liegen alle Erhöhungen über dem Preissteigerungsindex von 1,5 Prozent für das Jahr 2013. Eine Kürzung der Bezüge wird ausgeschlossen. Der dem jeweiligen Amt entsprechende Lebensstandard bleibt real gewahrt.“ (S. 12, 3. Absatz) sind schlicht falsch.

Gleiches gilt für den angestrebten Vergleich mit dem Nominallohnindex des Statistischen Bundesamtes. Dieser Index erfasst ca. 90 Prozent der Erwerbseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland und wird deswegen von der Verwaltungsrichtervereinigung NRW als Vergleichsmaßstab für angemessen betrachtet (vgl. unten, C.). Auch hier bezieht sich die Landesregierung jedoch allein auf den Einzelwert für das Jahr 2013 (1,4 Prozent). Nach den oben dargestellten Berechnungen bleibt die Besoldungserhöhung für das Jahr 2013 aber um etwa die Hälfte hinter diesem Wert zurück. Auch der in diesem Zusammenhang verwendete Satz „Somit entspricht die Entwicklung der Beamtenbesoldung über alle Gruppen hinweg mindestens der Entwicklung in der Privatwirtschaft.“ (S. 12, letzter Satz) ist demnach ebenfalls schlicht falsch.

Im Übrigen kann es auch hier nicht richtig sein, ein einzelnes Jahr in den Blick zu nehmen. Zu Recht betont die Gesetzesbegründung, bevor sie auf den Nominallohnindex zu sprechen kommt, die Notwendigkeit, die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse „über einen größeren Zeitraum (BVerfG, Beschluss vom 03.05.2012 – 2 BvL 17/08 -, juris Rn. 30 und 34), z. B. der letzten 10 Jahre“ in den Blick zu nehmen. Den Vergleich über zehn Jahre nimmt sie aber nur bei der für sie günstigeren Entwicklung der Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst – und somit erneut verfälschend – vor. Schon einen Absatz weiter, bei einem Vergleich mit dem Nominallohnindex (s.o.), beschränkt sie die Betrachtung auf das vermeintlich günstige Jahr 2013. Hätte die Landesregierung hingegen einen Vergleich mit dem Nominallohnindex über die genannten 10 Jahre, also von 2002 bis

2012 vorgenommen, so hätte sie festgestellt, dass sich dieser um 5,2 Prozent günstiger als die Besoldung der Richter und Beamten in Nordrhein-Westfalen entwickelt hat. Über einen noch längeren Zeitraum von 30 Jahren betrachtet lässt sich ein Zurückfallen der Richter- und Beamtenbesoldung in einem Umfang von rd. 20 Prozent feststellen (vgl. die Stellungnahme der Verwaltungsrichtervereinigung vom 14. Juni 2013, LT-Drs. 16/875) Auch hier widerspricht die Darstellungsweise der Landesregierung deutlich den prozeduralen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat.

Die einzig über 10 Jahre angestellte Vergleichsbetrachtung nimmt die Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Bezug. Sie ist schon allein deswegen unbrauchbar, weil sie das Verhältnis zu den Einkommen außer Betracht lässt, „die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden“ (BVerfGE 130, 263, Rn. 147 m.w.N.).

II. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

Nach den Ausführungen zu I. ist festzuhalten, dass die Besoldungsanpassung sowohl hinter der Anpassung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als auch für die zu regelnden Jahre 2013 und 2014 hinter der Nominallohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zurückbleibt. Dies ist nicht zu rechtfertigen. Zu Recht zitiert die Gesetzesbegründung, dass der Verfassungsgerichtshof sowohl eine Kürzung als auch eine Nichtanpassung sowie eine hinter der Entwicklung der maßgeblichen Verhältnisse zurückbleibende Anpassung der Bezüge nur dann für statthaft betrachtet, „wenn diese nicht bereits an der unteren Grenze einer amtsangemessenen Alimentation liegen“ (VerfGH, Urteil vom 1. Juli 2014 – VerfGH 21/13 –, Rn. 75). Diesbezüglich ist der Gesetzentwurf zweifach fehlerhaft. Er missachtet einerseits, dass die Untergrenze der amtsangemessenen Alimentation längst unterschritten ist (vgl. etwa OVG NRW, Beschlüsse vom 9. Juli 2009, a. a. O.; Verwaltungsrichtervereinigung NRW, Stellungnahme vom 14. Juni 2013, LT-Drs. 16/875). Andererseits unternimmt er nicht einmal den Versuch, die Untergrenze der amtsangemessenen Alimentation selbst zu bestimmen. Das Fehlen jeglicher Beobachtungen, Überprüfungen und Begründungen (Bundesverfassungsgericht: „prozedurale Anforderungen“) verletzt auch aus diesem Grund Art. 33 Abs. 5 GG.

Wenig überzeugend ist der Entwurf auch insoweit, als der Verfassungsgerichtshof eine Rechtfertigung für die vorgesehene Nullrunde vermisst hat. Wie die Rechtfertigung für die „Null-Komma-Sechs-Runde“ im Jahr 2013 nun aussieht, erschließt sich aus dem Entwurf nicht. Offenbar geht es der Landesregierung noch immer vor allem darum, die Voraussetzungen für die Einhaltung der Schuldenbremse einseitig auf Kosten der Richter und Beamten zu schaffen. Diese wird erneut auf S. 9 der Begründung hervorgehoben. Indes rechtfertigt die Schuldenbremse einen Eingriff in den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ebensowenig wie der Verweis auf eine angespannte Haushaltslage (VerfGH, Urteil vom 1. Juli 2014 – VerfGH 21/13 –, Rn. 77; BVerfGE 44, 249, Rn. 41; 114, 258, Rn. 122).

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung im Vergleich zu der vom Verfassungsgerichtshof NRW für evident verfassungswidrig gehaltenen doppelten Nullrunde das nicht zu rechtfertigende Sonderopfer für Richter und Beamte nicht abmildern möchte. Die Ministerpräsidentin hat auf der Pressekonferenz am 22. August 2014, auf der sie das Ergebnis der mit einigen Beamten-Gewerkschaftsvertretern geführten Besoldungsgespräche erläutert hat, klargestellt, dass das ursprünglich ins Auge gefasste Sparziel von jährlich rd. 700 Mio. Euro struktureller Einsparungen nach wie vor durch Einschnitte in die Besoldung der Beamten und Richter erzielt werden soll. Anders als mit der doppelten Nullrunde beabsichtigt, soll dieses Ziel nun bis 2017 verwirklicht werden. Das entspricht in etwa einem weiteren jährlichen Zurückbleiben der Besoldung der Richter und Beamten von 1,0 Prozent hinter den Tarifabschlüssen der kommenden Jahre. Besonders gravierend für die Richter und Beamten sind solche Einschnitte, die durch eine zurückbleibende lineare Anpassung erfolgen. Denn diese Einschnitte wirken sich Monat für Monat bis an das Lebensende der Richter und Beamten aus. Da die Landesregierung hier offenbar plant, den Rückschritt um rd. 5,6 Prozent nicht in zwei, sondern nun in fünf Jahren zu erreichen, bringt die hier zu kommentierende Neuregelung gegenüber dem verworfenen Gesetz kaum Verbesserungen. Die langfristigen Einschnitte erfolgen nur verzögert; sie sollen nach dem Willen der Landesregierung aber nicht ausbleiben.

Schließlich hat das Bundesverwaltungsgericht einen „Sparbeitrag“ in Form einer um zwei Jahre verspäteten Besoldungsanpassung in Höhe von 7,5 Prozent als in der Regel nicht zu rechtfertigen angesehen (BVerwGE 148, 328, Rn. 39 ff.). Der Verfassungsgerichtshof hat sich diesen Standpunkt ausdrücklich zu eigen gemacht (VerfGH NRW, Urteil vom 1. Juli 2014 – VerfGH 21/13 –, Rn. 86). Vorliegend geht es indes nicht (allein) um eine zeitliche Verschiebung der Besoldungsanpassung, sie fällt vielmehr aufgrund des zu kommentierenden Gesetzes dauerhaft erheblich hinter die Anpassung der Bezüge der Tarifbeschäftigten zurück und stellt damit einen viel weitergehenden Eingriff in die Alimentation dar, als dies in dem vom Bundesverwaltungsgericht zu entscheidenden Verfahren der Fall gewesen ist. Dass weitere Verschlechterungen geplant sind (s.o.) und die Landesregierung sich insoweit sogar darauf beruft, dass der Gesetzgeber zur Haushaltssanierung „die Bezüge der Beamten und Richter auf die Mindestalimentation“, die den Kerngehalt des Alimentationsprinzips ausmache, zurückfahren dürfe (s. Seite 9 des Gesetzentwurfes), ist um so gravierender.

B. Politische Einschätzung

Das Bestreben der Landesregierung, die Besoldung auf das unterste, verfassungsrechtlich gerade noch vertretbare Niveau zurückzufahren, halten wir auch politisch für falsch. Es muss dem Land Nordrhein-Westfalen daran gelegen sein, dauerhaft seine Attraktivität für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte zu erhalten (vgl. BVerfGE 130, 263, Rn. 145). Das hohe Niveau, das die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsstaat, als Wirtschaftsstandort, als Bildungsstandort etc. erreicht, wäre ohne einen hochqualifizierten und unbestechlichen öffentlichen Dienst, und insbesondere durch eine unabhängige Richterschaft nicht denkbar. Vor diesem Hintergrund halten

wir die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Zielsetzung, die Besoldung der Staatsdiener möglichst gering zu halten, für schädlich. Sie mag den Interessen dieser Landesregierung vordergründig zupass kommen. Verantwortliche Politik schaut aber über den Tellerrand der eigenen Legislaturperiode und des eigenen Amtes hinaus. Sie nimmt die Zukunft und die Zukunft unserer Kinder in den Blick, denen ein leistungsfähiger Staat erhalten bleiben muss.

Erste Schwierigkeiten bei der Nachwuchsgewinnung - etwa im richterlichen Dienst im Bereich des OLG Hamm - sind schon bekannt geworden. Die Zahl der Bewerber auf Richter- und Staatsanwaltsstellen hat sich in den letzten fünf Jahren landesweit beinahe halbiert (LT-Drs. 16/824 vom 18. September 2014, S. 3). Es kommt hinzu, dass die jahrelangen Besoldungskürzungen von den Bediensteten zu Recht als mangelnde Wertschätzung wahrgenommen werden. Dies gilt umso mehr, als die Beamten und Richter von der Landesregierung in der Öffentlichkeit als Hauptlast für die angespannte Finanzlage des Landes herausgestellt werden und damit bewusst der Eindruck erweckt wird, dass der Besoldung dieser Beschäftigten keine werthaltige Arbeitsleistung gegenüber steht. Das kann nicht der Anspruch Nordrhein-Westfalens sein.

Die Einhaltung der Schuldenbremse und gesunde Staatsfinanzen sind selbstverständlich im allgemeinen Interesse, auch in dem der Richter und Beamten. Wenn sich danach die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung ergibt, so ist diese auf den Schultern aller rd. 18 Mio. Bürger des Landes zu verteilen. Den Staatshaushalt im Wesentlichen allein auf Kosten der Einkommen der Staatsdiener zu konsolidieren ist unsolidarisch. Mit anderen Worten: Der Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, dass anderen Berufsgruppen wie etwa den Selbstständigen oder Angestellten in der Privatwirtschaft oder auch nur den Beschäftigten im öffentlichen Dienst vergleichbare oder überhaupt irgendwelche Sparbeiträge abverlangt werden. Dass dies der Landesregierung nicht bewusst ist, verwundert sehr. Hierüber hilft auch nicht hinweg, dass die Gesetzesbegründung auch Sparbemühungen an anderer Stelle nennt. Wie bereits erläutert, hat die Ministerpräsidentin auf der Pressekonferenz am 22. August 2014 unmissverständlich klar gemacht, dass sie bis spätestens 2017 die mit der doppelten Nullrunde beabsichtigten und durch den Verfassungsgerichtshof nun (zunächst) verhinderten strukturellen Haushaltseinsparungen von 700 Mio. Euro bei der Besoldung der Richter und Beamten erzielen will. Einen auch nur im Ansatz vergleichbaren Sparbeitrag an anderer Stelle enthält der Haushaltsentwurf nicht. Der Verweis auf geplante globale Minderausgaben in Höhe von 818 Mio. Euro, die gegenwärtig noch nicht einmal erwirtschaftet sind, ähnelt in diesem Zusammenhang eher einer hilflosen Verzweiflungstat.

C. Ausblick

Um eine verfassungskonforme Besoldungsanpassung zu erreichen, ist demnach zunächst eine der Wertigkeit des einzelnen Amtes entsprechende Anpassung der Besoldung erforderlich. Dabei wird auch die besondere Verantwortung besoldungserhöhend zu berücksichtigen sein, die das Grundgesetz in den Art. 92 ff., insbesondere mit der von Art. 97 GG garantierten Unabhängigkeit, jedem Richter für die Gewähr-

leistung des Rechtsstaats auferlegt. Die entsprechende Anpassung hat sich dabei an Parametern zu orientieren, die rückblickend über einen längerfristigen Zeitraum – die vom Gesetzentwurf genannten zehn Jahre sind eher als kurz anzusehen – die wirtschaftliche Entwicklung in der Gesamtbevölkerung, aber auch in Berufen, die den einzelnen Ämtern vergleichbar sind, in den Blick nehmen.

Im Anschluss an die so vorzunehmende Korrektur der Besoldungshöhe schlagen wir vor, die künftige Besoldungsanpassung in Nordrhein-Westfalen gesetzlich an den Nominallohnindex des Statistischen Bundesamtes anzuknüpfen. Dieser Vorschlag folgt dem Vorbild der Bundesgesetzgebung für die Diätenanpassung der Bundestagsabgeordneten. Die Abgeordnetendiäten sollen gemäß § 11 Abs. 4 des jüngst novellierten Abgeordnetengesetzes (BGBl. 2014 I S. 906) künftig entsprechend der allgemeinen Einkommensentwicklung, welche im Nominallohnindex des Statistischen Bundesamtes ihren Ausdruck findet, angepasst werden. Wohlgedenkt erst, nachdem die Diäten auf das Niveau der Bundesrichterbesoldung angehoben worden sind. Dieser Anpassungsmechanismus geht auf einen Vorschlag der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts zurück, die der Ältestenrat des Deutschen Bundestages am 24. November 2011 eingesetzt und beauftragt hat, Empfehlungen u. a. für ein Verfahren für die künftige Anpassung der Abgeordnetenentschädigung vorzulegen (vgl. BT-Drs. 17/12500). Die Anbindung an den Nominallohnindex entpolitisiert die immer wiederkehrende Diäten- ebenso wie die Besoldungsfrage und wird so dem verfassungsrechtlichen Leitbild eines politisch neutralen Beamten- und Richtertums in besonderer Weise gerecht.

Hervorzuheben ist freilich die Voraussetzung, dass die Besoldung der Richter und Beamten zunächst einmal den Rückstand aufholt, in den sie im Vergleich zur Entwicklung der Einkommen der Gesamtbevölkerung geraten ist. Ist die Besoldung an diese Entwicklung angeglichen worden, kann sie auf der Basis des Nominallohnindex fortgeschrieben werden.

Dieser Vorschlag soll keine anmaßende Anbindung an die Bezahlung von Bundespolitikern sein, sondern er greift auf, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vergleichbare Grundsätze für die Entlohnung der – ebenfalls unabhängigen – Abgeordneten und der Richter gelten. Eine solche gesetzliche Anbindung würde es dem Land dauerhaft ermöglichen, sich im Bereich des Besoldungsrechts verfassungskonform zu verhalten. Für alle Seiten unangenehme und mit erheblichen Risiken für den Landeshaushalt belastete Rechtsstreitigkeiten könnten unterbleiben.

Es ist auch nicht so, dass eine solche Regelung für Beamte und Richter stets vorteilhaft wäre. Die Landesregierung betont selbst, dass der Nominallohnindex im Jahr 2013 nur 1,4 Prozent betrug.

Die Richtigkeit dieses Ansatzes wird auch durch einen weiteren bestechend einfachen Gedanken unterstrichen. Im Nominallohnindex wird die Einkommensentwicklung fast aller Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland abgebildet. Mit einer Anbindung an diesen Index entwickelte sich die Besoldung der Staatsdiener also

genau so wie das Einkommen des Arbeitgebers, des ganzen Volkes: In guten Zeiten gut, in schlechten Zeiten schlecht. Amtsangemessene Alimentation hat – wie der Begriff schon sagt – nichts mit überzogenen Forderungen zu tun. Wir halten eine Gleichbehandlung in der Entwicklung der Besoldung mit dem Rest der Bevölkerung in diesem Sinne nicht für überzogen, sondern für angemessen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Carsten Günther

Was aus 1.000 € Lohn/Gehalt im Jahr 1983 bis heute geworden ist ...

Daten: bis 1991 alte Bundesländer, ab 1992: NRW



Was aus 1.000 € Lohn/Gehalt im Jahr 1983 geworden ist ...

	Jahr	Bruttolohn	aus 1.000 € Bruttolohn wurden	Richterbesol- dung NRW	aus 1.000 € Besoldung wurden
Alte Bundesländer Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5	1983		1.000,00 €		1.000,00 €
	1984	2,50%	1.025,04 €	0,00%	1.000,00 €
	1985	2,44%	1.050,07 €	3,20%	1.032,00 €
	1986	3,20%	1.083,69 €	3,50%	1.068,12 €
	1987	2,84%	1.114,45 €	3,40%	1.104,44 €
	1988	2,57%	1.143,06 €	2,40%	1.130,94 €
	1989	2,69%	1.173,82 €	1,40%	1.146,78 €
	1990	4,63%	1.228,18 €	1,70%	1.166,27 €
	1991	6,12%	1.303,29 €	6,00%	1.236,25 €
Entwicklung NRW (nach Wiedervereinigung) Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder www.statistik-portal.de, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Bruttoöhne und -gehälter (Inland) in Deutschland nach Bundesländern	1992	7,30%	1.398,43 €	5,40%	1.303,00 €
	1993	1,20%	1.415,21 €	3,00%	1.342,09 €
	1994	0,00%	1.415,21 €	0,00%	1.342,09 €
	1995	2,50%	1.450,59 €	2,00%	1.368,94 €
	1996	1,20%	1.468,00 €	3,20%	1.412,74 €
	1997	0,20%	1.470,94 €	1,30%	1.431,11 €
	1998	1,80%	1.497,41 €	1,50%	1.452,57 €
	1999	2,90%	1.540,84 €	0,00%	1.452,57 €
	2000	3,40%	1.593,23 €	2,90%	1.494,70 €
	2001	1,40%	1.615,53 €	1,80%	1.521,60 €
	2002	0,90%	1.630,07 €	2,20%	1.555,08 €
	2003	-0,40%	1.623,55 €	-0,42%*	1.548,55 €
	2004	0,70%	1.634,91 €	2,00%	1.579,52 €
	2005	-0,30%	1.630,01 €	0,00%	1.579,52 €
2006	0,10%	1.631,64 €	-1,60%*	1.554,25 €	
2007	2,60%	1.674,06 €	0,00%	1.554,25 €	
2008	4,00%	1.741,03 €	2,90%	1.599,32 €	
2009	0,30%	1.746,25 €	3,00%	1.647,30 €	
2010	2,60%	1.791,65 €	1,20%	1.667,07 €	
2011	4,70%	1.875,86 €	1,50%	1.692,07 €	
2012	4,60%	1.962,15 €	1,90%	1.724,22 €	
2013	2,00%	2.001,39 €	0,00%**	1.724,22 €	
	Gesamtzuwachs		100,14 %		72,42 %

Differenz: 27,27 %-Punkte.

*Kürzungen Weihnachtsgeld auf 50 % (2003), dann 30 % (2006) eines Monatsgehalts.

** Von der Regierung NRW vorgeschlagene Anhebung um 0,6 % für 2013 noch nicht berücksichtigt.