

Deutscher Richterbund • Landesverband Brandenburg e. V.
c/o AG Rathenow • Bahnhofstraße 19 • 14712 Rathenow.

An das Bundesverfassungsgericht
- Zweiter Senat –
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

Potsdam, den 29. Januar 2024

**Stellungnahme im Rahmen des § 27a BVerfGG auf die Anfrage
des Bundesverfassungsgerichts zum Vorlagebeschluss des
Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) vom 13. September 2018
(VG 2 K 1632/15)**

Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin,

der Landesverband Brandenburg des Deutschen Richterbundes dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme im oben bezeichneten Verfahren. Rein vorsorglich möchten wir einleitend darauf hinweisen, dass sich – entgegen der Angabe im gerichtlichen Schreiben vom 16. November 2023 – unsere Stellungnahme auf das Verfahren unter dem bundesverfassungsgerichtlichen Aktenzeichen **2 BvL 3/19** beziehen dürfte.

Aus unserer Sicht bietet die Gesamtheit der nunmehr zur Entscheidung anstehenden Normenkontrollverfahren eine Chance zu einer wegweisenden, rechtssicheren, befriedenden und zukunftssichernden Konkretisierung der Besoldungsrechtsprechung. Gegenstand dieser Stellungnahme ist daher keine umfassende Bewertung des Vorlagebeschlusses. Einer kurzen Darstellung des Sachverhalts (**unter A.**) folgt vorliegend vielmehr die Bewertung der derzeitigen Rechtspraxis im (Brandenburger) Besoldungsrecht auf Basis der derzeitigen Rechtsprechungslinie und Gesetzgebungspraxis insgesamt (**unter B.**) bevor abschließend auf rechtliche Einzelaspekte in dem konkreten Normenkontrollverfahren eingegangen wird (**unter C.**).

Ergänzend verweisen wir auf die Stellungnahme unseres Dachverbandes, dem Deutschen Richterbund, die wir vollumfänglich teilen.

Deutscher Richterbund
Landesverband Brandenburg e. V.
c/o **Amtsgericht Rathenow**
Bahnhofstraße 19
14712 Rathenow

vorstand@drb-brandenburg.de
www.drb-brandenburg.de

Vorsitzende
OStAin Jessica Hansen
RVG Dr. Stephan Kirschnick

Vereinsitz Potsdam

Bankverbindung:
Mittelbrandenburgische Sparkasse
IBAN DE31 1605 0000 3611 0044 47

A. Sachverhalt

Gegenstand des beim Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) anhängigen fachgerichtlichen Ausgangsverfahrens ist die seitens des dortigen Klägers begehrte Feststellung, dass er verfassungswidrig unteralimentiert werde (mittlerweile wurde).

Der Kläger stand als Richter der Besoldungsgruppe R 1 im Dienst des dortigen Beklagten, ist verwitwet und hat ein Kind. Ab dem 1. August 2008 bis zu seiner Versetzung in den Ruhestand mit Ablauf des 31. Mai 2016 befand er sich in Altersteilzeit im sog. Blockmodell und erhielt Altersteilzeitzuschläge.

Das vorliegende Gericht hält die einschlägigen besoldungsrechtlichen Regelungen des Landes Brandenburg für verfassungswidrig. Die Begründung orientiert sich weitgehend an dem Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (Beschluss vom 2. Juni 2016 – OVG 4 B 1.09; vgl. dazu das entsprechende Normenkontrollverfahren unter 2 BvL 8/16). Auch nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Nachzahlung von Besoldung im Land Brandenburg (Nachzahlungsgesetz vom 10. Juli 2017 (GVBl.I/17, [Nr. 14])), was als Reaktion auf den Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg verabschiedet wurde, sei die amtsangemessene Alimentation nicht gewährleistet.

Nach Aufhebung des Vorlagebeschlusses hat das Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg das Verfahren fortgesetzt. Die – im Wesentlichen mit der Einbeziehung von Alterssteilzeitzuschlägen, welche eine etwaige verfassungswidrige Unteralimentation ausgleiche, so dass eine Rechtsverletzung des dortigen Klägers offensichtlich ausgeschlossen sei, begründete – ablehnende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (Urteil vom 17. Oktober 2018 – OVG 4 B 13.17) ist nicht rechtskräftig. Das Revisionsverfahren ist mit Blick auf das vorliegende Verfahren ausgesetzt (BVerwG, Beschluss vom 24. Oktober 2019 – 2 C 39.18).

B. Probleme des derzeitigen Besoldungsrechts in der Praxis

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Ausgestaltung der Besoldung ergeben sich aus Artikel 33 Abs. 5 GG und sind durch das Bundesverfassungsgericht ausgeformt. Zu den vom Gesetzgeber wegen ihres grundlegenden und strukturprägenden Charakters nicht nur zu berücksichtigenden, sondern zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt das auch für die Besoldung der Richter und Staatsanwälte maßgebliche Alimentationsprinzip, welches von verschiedenen Determinanten geprägt wird. Die Besoldung stellt insoweit kein Entgelt für bestimmte Dienstleistungen dar. Sie ist vielmehr ein „Korrelat des Dienstherrn für die mit der Berufung in das Beamten- oder Richterverhältnis verbundene Pflicht, unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit – grundsätzlich auf Lebens-

zeit – die volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen und gemäß den jeweiligen Anforderungen die Dienstpflichten nach Kräften zu erfüllen. Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, Richter und Beamte sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris, Rn. 24 ff. m.w.N.).

I. Vorliegen einer Rechtsschutzlücke

Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung betont, dass die gerichtliche Durchsetzung der individuellen Garantie einer amtsangemessenen Besoldung und Versorgung durch das Alimentationsprinzip die Voraussetzung und innere Rechtfertigung für die lebenslange Treuepflicht sowie das Streikverbot bildet. Diese Strukturprinzipien sind danach untrennbar miteinander verbunden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris, Rn. 27 m.w.N.).

Daraus lässt sich folgender Umkehrschluss ziehen: Bleibt die gerichtliche Durchsetzung hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen zurück, lassen sich das Streikverbot und die Treuepflicht nicht mehr ohne weiteres rechtfertigen und geraten die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus den Fugen. Nach Ansicht des Landesverbands Brandenburg des Deutschen Richterbundes unterliegt dieser Rechtfertigungsverbund derzeit erheblichen Zweifeln.

Dabei ist zunächst die bloße Dauer besoldungsrechtlicher Verfahren zu nennen. Das fachgerichtliche Ausgangsverfahren muss aufgrund der Entscheidungserheblichkeit der Vereinbarkeit besoldungsrechtlicher Regelungen mit Art. 33 Abs. 5 GG stets für die Durchführung eines konkreten Normenkontrollverfahrens ausgesetzt werden. Aufgrund der, Stand Dezember letzten Jahres 51 besoldungsrechtlichen Normenkontrollverfahren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 2023 – 2 BvL 3/19 - Vz 3/23 –, juris Rn. 8), mithin erheblichen Anzahl derartiger Verfahren beim Bundesverfassungsgericht, die – aufgrund der mit der Föderalisierung der Kompetenz zur Besoldungsgesetzgebung eingetretenen Zersplitterung des Besoldungsgefüges – auf jeweils unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen beruhen, ist verständlicherweise eine umgehende Entscheidung auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht zu erwarten. Das führt, wie dieser Fall – auch unter Berücksichtigung einiger individueller Besonderheiten – zeigt, dazu, dass eine verfassungsrechtliche Klärung mit einem erheblichen zeitlichen Verzug einhergeht. Mit der für das Jahr 2024 erhofften Entscheidung in dieser Sache wird über die Verfassungsgemäßheit der Besoldung bis zurück in das Jahr 2004 zu befinden sein.

Dieser – weitgehend den tatsächlichen Gegebenheiten geschuldete – Befund kann zum einen dazu führen, dass das Vertrauen in den Rechtsstaat erodiert und für die Zeit der Ungewissheit über die Verfassungsgemäßheit der Alimentation bei gleichzeitig empfundener verfassungswidriger Unteralimentation die Motivation der betroffenen Richter stark in Mitleidenschaft gezogen wird. Das legen auch zahlreiche Äußerungen aus dem Kollegenkreis nahe.

Viel gravierender und entscheidend ist zum anderen hingegen, dass die derzeitige Praxis zur gerichtlichen Klärung der Besoldung dazu führt, dass die individuelle Garantie des Beamten bzw. Richters wirtschaftlich entwertet und der jeweilige Besoldungsgesetzgeber einseitig bevorteilt wird. Das liegt an folgenden Punkten:

- Sofern der Kläger des Ausgangsverfahrens den Ausgang seines (Erst-)Verfahrens überhaupt noch erlebt, erfordert die Umsetzung einer bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung zunächst ein parlamentarisches Verfahren, dessen Ergebnis – wie dieser Fall zeigt – abermals verfassungsrechtlichen Zweifeln ausgesetzt sein kann.
- Überdies sehen die Landesbesoldungsgesetze einen Ausschluss der Verzinsung von Nachzahlungsansprüchen vor (vgl. § 3 Abs. 6 des Besoldungsgesetzes für das Land Brandenburg - Brandenburgisches Besoldungsgesetz - BbgBesG). Unter Berücksichtigung der Inflation ist somit eine Nachzahlung mit (teilweise) über zwanzig Jahren Verzug mit einem erheblichen Kaufkraftverlust verbunden. Gleichzeitig ist der Landeshaushalt über diesen Zeitraum (erheblich) angewachsen, so dass eine etwaige Belastung durch Nachzahlungen im Landeshaushalt, relativ gesehen, deutlich geringer wirkt. Die Aussage der Landesfinanzministerin, dass Widerspruchsführern bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine finanziellen Nachteile entstünden (vgl. Antwort der Ministerin der Finanzen und für Europa vom 10. Mai 2023 auf die mündliche Anfrage Nr. 1623 des Abgeordneten Ronny Kretschmer, abrufbar unter <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/plpr/85-030.pdf>) ist damit schlicht falsch.
- Schließlich führt das (bisher) der Rechtsprechung zu entnehmende Erfordernis zur vorherigen, individuellen Geltendmachung der Unteralimentation (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 1990 – 2 BvL 1/86 –, juris Rn. 68) dazu, dass etwaige Nachzahlungen nach festgestellter Verfassungswidrigkeit ein geringeres Volumen ausmachen als wenn von vornherein eine verfassungsgemäße Alimentation vorgesehen worden wäre, da jedenfalls nicht von einer 100 %-Rechtsbehelfsquote auszugehen ist.
- Ferner wird in Brandenburg derzeit bei Erhebung eines Widerspruchs das Widerspruchsverfahren nicht betrieben. Das erfolgt zwar zumeist im Einverständnis mit

dem Widerspruchsführer. Gleiches ist weit überwiegend bei den gerichtsanhängigen Besoldungsverfahren vor den drei Verwaltungsgerichten in Brandenburg der Fall. Jedenfalls führt der damit verbundene Zeitablauf zu einer weiteren Entwertung der individuellen Garantie.

- Zudem ist überhaupt fraglich, ob, selbst bei einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugunsten des jeweiligen Besoldungsempfängers, der Landesgesetzgeber überhaupt zeitnah oder anschließend in ausreichendem Maße eine verfassungskonforme Alimentation gewähren würde. Wie aufgezeigt ist es vielmehr wirtschaftlich weitaus vorteilhafter zum einen eine Änderung der Besoldungspraxis herauszuzögern und zum anderen diese nur am untersten Minimum zu orientieren. Die Gefahr, dass letzteres wiederum zu einer verfassungswidrigen Unteralimentation und zu einer nachteiligen gerichtlichen Entscheidung führen könnte, erscheint hinsichtlich des dargestellten schwerfälligen gerichtlichen Verfahrens vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich gewonnenen wirtschaftlichen Vorteile für den Landesgesetzgeber als hinnehmbar.

Insgesamt bevorteilt die dargestellte derzeitige Rechtspraxis daher systematisch den Besoldungsgesetzgeber und führt damit zu dem falschen Anreiz, die Alimentation an den Mindestgrenzen auszurichten und für etwaige weitere Verbesserungen auf den schwerfälligen Klageweg zu verweisen. Die für Besoldung zuständige Ministerin im Land Brandenburg hat selbst ausgeführt, dass sie auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Verfahren wartet, bevor ein etwaiges Korrekturgesetz vorgelegt werde (vgl. Antwort der Ministerin der Finanzen und für Europa vom 10. Mai 2023, wie zuvor) und nimmt ihren verfassungsmäßigen Auftrag mithin nicht (vollständig) wahr. Das führt wiederum zu einer erheblichen „Widerspruchs- und Klagewelle“ (Widersprüche in Brandenburg von Richtern und Beamten: 2019: 18.351; 2020: 19.237; 2021: 20.044; 2022: 21.190) statt einer Befriedung und untergräbt nachhaltig das Vertrauens- und Treueverhältnis zwischen Dienstherrn und Staatsdiener.

Aus Sicht des Landesverbands Brandenburg des Deutschen Richterbundes wird daher das Bundesverfassungsgericht erwägen müssen, ob wirklich an dem Erfordernis individuellen vorherigen Rechtsschutzes festzuhalten ist, der Ausschluss der Verzinsung der Nachzahlungen verfassungskonform sein kann sowie, ob durch eine praxistauglichere Konkretisierung der aufgestellten Kriterien in der Entscheidung Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Umsetzungsgesetze minimiert werden können.

Bei einer sich bietenden Gelegenheit erscheint es überdies erwägenswert, den finanziellen Anreiz für eine verfassungsgemäße Alimentation dadurch sicherzustellen, dass eine verfassungsgerichtliche Entscheidung einen pauschalen Aufschlag von beispielsweise 25 %

auf die gesetzlich vorgesehenen Besoldungs- und Versorgungssätze bis zu einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Regelung vorsieht.

II. Keine Verlagerung in Detailregelungen

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind für die Prüfung der Angemessenheit der Alimentation die Nettobezüge maßgeblich, mithin das, was sich der Beamte bzw. Richter von seinem Gehalt tatsächlich leisten kann. Hierfür ist nicht entscheidend, ob die Bezüge aus dem Grundgehalt allein oder zusammen mit anderen Komponenten, wie einem Orts-, Kinder- oder Familienzuschlag bestehen. Insoweit verfügt der Besoldungsgesetzgeber über einen breiten Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. März 2007 – 2 BvR 556/04 –, juris Rn. 61 f m.w.N.). Dieses Einfalltor in der Rechtsprechung hat indes zu Detailregelungen in den Besoldungsgesetzen eines derartigen Ausmaßes geführt, das einem gesetzlich begründeten, nachvollziehbaren Besoldungsgesamtwerk abträglich erscheint. Dazu folgende Beispiele:

- Für die verfassungsgemäße Wahrung des Mindestabstandsgebots hat der Besoldungsgesetzgeber in Brandenburg nicht nur zuletzt die jeweils vorhandenen ersten Erfahrungsstufen der Ämter mit aufsteigenden Grundgehältern in den Besoldungsordnungen A und R zum 1. Dezember 2022 gestrichen, sondern zudem unter Berücksichtigung der allen Beamtinnen und Beamten in der Besoldungsgruppe A 5 gewährten Amtszulage im Justizwachtmeisterdienst das niedrigste Anfangsgrundgehalt der Besoldungsgruppe A 6 Stufe 2 entnommen und als Grundlage für die Berechnung der Jahresbruttobezüge herangezogen (vgl. LT-Drs. 7/6095, Begründungsteil S. 24). Eine allen Beamten einer Stufe gewährte Zulage ist indes keine Zulage im eigentlichen Sinne, da keine Besonderheit ausgeglichen oder gewürdigt wird. Zudem führt die Streichung der ersten Erfahrungsstufe zur Entwertung der bisher erreichten Erfahrungsstufen von Bestandsbeamten bzw. -richtern gegenüber Neueinstellungen. Ferner kann nicht die Besetzung einer Besoldungsgruppe entscheidend sein; es muss für den Vergleich der unterschiedlichen Ämter auf deren Wertigkeit ankommen. Die Stauchung der Besoldungstabellen ohne gesetzgeberische Neueinschätzung der Ämterwertigkeit, nur zur rechnerischen Herstellung des Mindestabstands, führt zu einer mit einer verfassungsgemäßen Besoldungsstruktur unvereinbaren Einebnung der Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Ämtern.
- Gerade in unteren Besoldungsgruppen erweist sich zudem das Verhältnis zwischen Grundbesoldung und familienbezogenen Bestandteilen als äußerst problematisch. Dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 6, Erfahrungsstufe 2 von derzeit 2.523,97 Euro steht bei drei Kindern etwa ein gesamter familienbezogener Besoldungsbestandteil von 1.291,48 Euro entgegen, was einem Anteil von 1/3 an der

Gesamtbesoldung ausmacht. Auch in der R-Besoldung liegt die Differenz im Grundgehalt zwischen R 1 und R 2 bei circa 650 Euro, was nur knapp über einem Familienzuschlag für zwei Kinder von insg. rund 585 Euro und deutlich unter dem Familienzuschlag bei drei Kindern liegt. Der Bezug der Besoldung zum jeweils verliehenen Amt wird damit nahezu aufgehoben und die Besoldung entfernt sich von den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus dem Leistungsprinzip ergeben.

- Schließlich trägt die starke Orientierung an den Tarifabschlüssen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst dazu bei, dass sich die Besoldungssystematik dem Ergebnis von (Tarif-)Verhandlung annähert und damit von den grundgesetzlichen Vorgaben entfernt. Es mag bei der Aushandlung von Vergütungsvereinbarungen im öffentlichen und privaten Sektor unschädlich sein, sich im Gegenzug zu Verbesserungen etwa im Bereich der Entgeltumwandlung zum Fahrrad-Leasing mit einem geringeren Anstieg des Grundgehalts einverstanden zu erklären. Das kann das Ergebnis von Verhandlungen sein. Die Übertragung der Ergebnisse auf Beamte und Richter lässt indes außen vor, dass bestimmte Entgeltbestandteile nicht übertragbar sind, die Interessenvertretungen insbesondere der Richterschaft an diesen Verhandlungen gar nicht teilnehmen und vor allem sich das Besoldungsgefüge nicht an den Kräfteverhältnissen der sich bei Tarifverhandlungen gegenüberstehenden Beteiligten zu orientieren hat, sondern den Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG genügen muss.

Aus Sicht des Landesverbands Brandenburg des Deutschen Richterbundes muss das Bundesverfassungsgericht erwägen, auf eine stärkere Rückbindung der Besoldung auf das jeweilige Amt zu drängen. Deutlich erkennbare Grundlage und Kern der Besoldungsstruktur muss sein, dass mit einem höheren Amt auch höhere Dienstbezüge verbunden sind. Jedem Statusamt ist eine Wertigkeit immanent, die sich insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Diese Wertigkeit muss sich in der Besoldungshöhe spiegeln. Die amtsangemessene Besoldung ist damit notwendigerweise eine abgestufte Besoldung, bei der das Amt im Vordergrund stehen muss. Die Angemessenheit der Besoldung ist nach unserer Ansicht mithin primär und maßgeblich durch die Höhe des Grundgehalts zu sichern. Das Grundgehalt ist so auszugestalten, dass es an jedem Ort Deutschlands einen dem Amt angemessenen Lebensstandard sichert. Die Besoldung muss damit unabhängig von Familienstand und Kinderzahl sowie unabhängig von Wohn- oder Dienstort angemessen, attraktiv und wettbewerbsfähig sein.

III. Bewerberlage und Bewahrung der Qualität in der Justiz

Die Alimentation muss es Richtern und Staatsanwälten ermöglichen, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen und in rechtlicher wie wirtschaftlicher Sicherheit und Unabhängigkeit zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben beizutragen. Sie dient

damit nicht allein dem Lebensunterhalt, sondern hat – angesichts der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit – zugleich eine qualitätssichernde Funktion. Damit die Entscheidung für eine Tätigkeit als Richter oder Staatsanwalt für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte 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 in Rede stehenden öffentlichen Dienstes erzielt werden. Neben einem Vergleich mit den Entlohnungssystemen in der Privatwirtschaft, der auf der zweiten Prüfungsstufe in die notwendige Gesamt abwägung einbezogen wird, ist dabei vor allem die Besoldung in den anderen Ländern und im Bund zu berücksichtigen. Die Attraktivität eines Amtes bemisst sich – gerade angesichts einer erfahrungsgemäß erhöhten Flexibilität von Berufseinsteigern – auch nach der Höhe der Bezüge im Vergleich der Länder und des Bundes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, juris Rn. 81), wobei der Vergleich mit den Verdienstmöglichkeiten in der freien Wirtschaft sicherstellen muss, dass auch bei niedrigen Besoldungen in allen Bundesländern und beim Bund diese als verfassungswidrig einzuschätzen sind.

1. Derzeitige Wettbewerbssituation der Brandenburger Justiz

Die Brandenburger Justiz sieht sich seit Jahren einem erheblich verschärften Wettbewerb um die besten Juristen ausgesetzt. Insbesondere die räumliche Nähe zur Metropolregion Berlin erschwert zunehmend die Gewinnung neuer qualifizierter Fachkräfte wie auch das Halten von Bestandskräften. Dabei erweist es sich als ein entscheidender nachteiliger Faktor, dass die Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Brandenburg im Allgemeinen deutlich geringer ausfällt als in der Berliner Justiz; darüber hinaus ist sie im Vergleich zu den Besoldungen der obersten Bundesbehörden wie auch im relativen Vergleich zu den in der freien Wirtschaft gezahlten Gehältern spürbar zurückgefallen.

a) Existenz von Personalgewinnungs- und Personalbindungsprämie

In diesem Zusammenhang scheint es vor allem unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten äußerst bedenklich, dass inzwischen sowohl das Land Berlin wie auch das Land Brandenburg dazu übergegangen sind, die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, einzelnen Bewerbern bzw. Bestandskräften sogar Prämien zwecks Personalgewinnung bzw. zur Verhinderung der Abwanderung zu zahlen: Mit der sogenannten „Personalgewinnungs- und Personalbindungsprämie“ nach § 72 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Überleitungsfassung für Berlin hat das Land Berlin nunmehr die Möglichkeit, Staatsanwälte und Richter mit einer Prämie in Höhe von bis zu 10 % des Anfangsgrundgehaltes der jeweiligen Besoldungsgruppe über einen Zeitraum von maximal 72 Monaten zu gewinnen. Zur Verhinderung der Abwanderung von Bestandskräften kann in Berlin eine Prämie in Höhe der Hälfte der Gewinnungsprämie gezahlt werden. Auch Brandenburg sieht mit § 48 BbgBesG eine ähnliche Regelung vor.

Nach Auffassung des Landesverbands Brandenburg des Deutschen Richterbundes ist bereits die Existenz derartiger Regelungen ein deutlicher Indikator dafür, dass die Grundbezüge ihrer Höhe nach nicht ausreichend bemessen sind.

b) Abkopplung der Brandenburger R-Besoldung von Vergleichsverdienst

Soweit es den Justizbereich betrifft, konkurriert das Land Brandenburg in erster Linie mit dem Bundesland Berlin. Die Justiz in der Bundeshauptstadt kann vor allem jüngere Volljuristen mit deutlich besseren Verdienstmöglichkeiten (einschließlich einer in Brandenburg nicht mehr gewährten Jahressonderzahlung) zumindest ab dem sechsten Dienstjahr werben. Hieraus ergeben sich monatliche Einkommensunterschiede in einer Größenordnung von bis zu 598,30 EUR/Monat im zehnten Dienstjahr. Hinzu kommt, dass Brandenburg als großes Flächenland insoweit einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Land Berlin aufweist, als dass nach den Erfahrungsberichten viele Assessoren, die zu einem Großteil in Berlin oder dem direkten Umland leben, bereits deshalb vor Bewerbungen im Land Brandenburg zurückschrecken, weil sie fürchten, in entlegenen Gerichten, weit fernab ihres Wohnortes, eingesetzt zu werden. Sie sind ohne entsprechende Kompensation nicht bereit, die mit den langen Arbeitswegen verbundenen zeitlichen und finanziellen Mehrbelastungen in Kauf zu nehmen.

In Bezug auf die ebenfalls in Berlin ansässigen obersten Bundesbehörden ist zu verzeichnen, dass die Eingangsbesoldung für Absolventen über derjenigen eines Richters im Brandenburger Justizdienst von 4.792,16 EUR liegt. So beträgt die Besoldung eines Referenten in einem Bundesministerium (Besoldungsgruppe A13, Erfahrungsstufe 1, inkl. Ministerialzulage) derzeit 4.867,31 EUR, ab 1. März 2024 wird sie 5.321,30 EUR betragen. Die Differenz wirkt umso gravierender, wenn der Blick auf das Tätigkeitsbild und den Verantwortungsbereich der jeweiligen Amtsträger gerichtet wird.

Bei dem Einkommensvergleich zur Privatwirtschaft ist zunächst zu berücksichtigen, dass Angestellte im Gegensatz zu Richtern und Staatsanwälten zusätzlich der Sozialabgabepflicht unterliegen, sodass zur besseren Vergleichbarkeit als Ausgangspunkt auf das Nettoeinkommen abzustellen ist. Demnach muss etwa ein angestellter Rechtsanwalt, damit er monatlich annähernd das gleiche Nettoeinkommen zur Verfügung hat wie ein Brandenburger Richter der Besoldungsgruppe R1, 2. Erfahrungsstufe, ein Jahreseinkommen von rund 75.000,00 EUR brutto vorweisen (wobei Richter und Staatsanwälte aus ihrem Nettoeinkommen regelmäßig noch die Beiträge zur privaten Krankenversicherung aufbringen müssen, was aus Vereinfachungsgründen jedoch außer Betracht bleiben soll). Nach der aktuellen Erhebung des etablierten JUVE Verlags für juristische Information GmbH zahlen indes derzeit 60 in Berlin ansässige Rechtsanwaltskanzleien ein deutlich höheres Einstiegsgehalt ab 80.000,00 EUR und mehr. In der Spitzengruppe mit Einstiegsgehältern von 120.000,00 EUR und mehr finden sich immer noch 23 Berliner Kanzleien.

2. Qualifikation der Absolventen und Bewerber

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Ergebnisse in der Ersten Prüfung und der Zweiten Staatsprüfung der vorrangige Gradmesser für die fachliche Qualifikation der eingestellten Richter und Staatsanwälte. Sinkt – auch im Vergleich zu den Ergebnissen aller Absolventen im Vergleichszeitraum – das Notenniveau über einen Zeitraum von fünf Jahren in erheblicher Weise und/oder werden die Voraussetzungen für die Einstellung in den höheren Justizdienst spürbar herabgesetzt, kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass die Ausgestaltung der Besoldung nicht genügt, um die Attraktivität des Dienstes eines Richters oder Staatsanwalts zu gewährleisten. Das Gleiche gilt, wenn in größerem Umfang Bewerber zum Zuge kommen, die nicht in beiden Examina ein Prädikatsexamen ("vollbefriedigend" oder besser) erreicht haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, juris Rn. 88).

a) Absinken der formellen Einstellungsvoraussetzungen

Im Land Brandenburg sind mindestens vollbefriedigende Staatsexamensergebnisse (oder besser) keine Voraussetzung (mehr) für die Bewerbung im richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Dienst.

Nach der Dauerausschreibung des Brandenburgischen Oberlandesgerichts etwa werden im Auswahlverfahren Bewerber berücksichtigt, wenn sie im zweiten juristischen Staatsexamen mindestens acht Punkte erreicht haben und sich „durch besondere persönliche Eigenschaften auszeichnen“. Die dauerhafte Ausschreibung der Staatsanwaltschaften geht dahin, dass auch Bewerber ohne Prädikatsexamen berücksichtigt werden können, „wenn sie über fundierte und anwendungssichere Rechtskenntnisse verfügen, die durch entsprechende Examensergebnisse belegt sind, oder sich durch besondere persönliche Eigenschaften auszeichnen“. Dem Richterbund ist zumindest ein Fall aus dem letzten Jahr bekannt, in dem ein Bewerber mit „ausreichendem“ Ergebnis im zweiten Staatsexamen bei einer Staatsanwaltschaft im Land eingestellt wurde.

Belastbare Aussagen zu den formalen Qualifikationsanforderungen für den streitgegenständlichen Zeitraum von 2004 bis 2016 können von dem Richterbund nicht getroffen werden; es wird angeregt, diese differenziert nach Geschäftsbereichen zu ermitteln, soweit erforderlich. Zur Qualifikation der Eingestellten dürfte das Land Brandenburg im fachgerichtlichen Verfahren ebenso eine Auswertung vorgelegt haben; ggf. wird angeregt, die statistischen Zahlen auch insoweit zu ermitteln.

b) Gleichbleibende Qualität der Absolventen

Hinsichtlich der Examensergebnisse in der Region für den in Rede stehenden Zeitraum wird auf die Statistik des Bundesamtes für Justiz verwiesen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18, juris Rn. 171 ff.). In der Gesamtschau lässt sich feststellen, dass

der prozentuale Anteil der Absolventen mit Prädikatsexamen im Allgemeinen bzw. überwiegend sogar gestiegen ist, während vollbefriedigende Examensergebnisse keine Einstellungs voraussetzung mehr sind. Es ergibt sich im Detail folgendes Bild:

	Absolventen Berlin		Absolventen Brandenburg		Absolventen deutschlandweit	
	1. Examen mit vollbefriedigend oder besser	2. Examen mit vollbefriedigend oder besser	1. Examen mit vollbefriedigend oder besser	2. Examen mit vollbefriedigend oder besser	1. Examen mit vollbefriedigend oder besser	2. Examen mit vollbefriedigend oder besser
2004	14,2 %	17,9 %	10,3 %	10,1 %	15,9 %	18,1 %
2005	14,0 %	15,8 %	11,4 %	10,0 %	15,8 %	16,9 %
2006	13,8 %	17,5 %	10,4 %	8,9 %	15,1 %	16,4 %
2007	54,4 % (neues Recht)	20,1 %	68,0 % (neues Recht)	12,7 %	36,6 % (neues Recht)	16,8 %
2008	40,7 % (neues Recht)	21,2 %	38,5 % (neues Recht)	10,6 %	34,9 % (neues Recht)	17,7 %
2009	35,2 % (neues Recht)	24,6 %	28,0 % (neues Recht)	14,0 %	31,2 % (neues Recht)	17,2 %
2010	40,5 % (neues Recht)	21,0 %	29,4 % (neues Recht)	7,4 %	30,7 % (neues Recht)	18,2 %
2011	35,3 % (neues Recht)	24,5 %	28,5 % (neues Recht)	15,3 %	29,3 % (neues Recht)	19,8 %
2012	39,7 % (neues Recht)	28,0 %	30,1 % (neues Recht)	13,0 %	30,8 % (neues Recht)	20,3 %
2013	40,7 % (neues Recht)	28,3 %	18,9 % (neues Recht)	13,3 %	31,4 % (neues Recht)	18,7 %
2014	40,2 % (neues Recht)	27,1 %	20,5 % (neues Recht)	14,1 %	33,4 % (neues Recht)	18,8 %
2015	45,1 % (neues Recht)	25,4 %	24,6 % (neues Recht)	10,9 %	32,8 % (neues Recht)	18,2 %
2016	49,5 % (neues Recht)	27,3 %	25,7 % (neues Recht)	5,9 %	33,9 % (neues Recht)	18,3 %
2017	47,0 % (neues Recht)	27,9 %	20,1 % (neues Recht)	11,1 %	32,6 % (neues Recht)	18,7 %
2018	44,0 %	28,6 %	25,2 %	10,5 %	34,8 %	19,5 %
2019	45,9 %	30,9 %	24,5 %	17,1 %	34,5 %	19,5 %
2020	48,9 % (neues Recht)	30,2 %	26,0 % (neues Recht)	19,8 %	37,4 % (neues Recht)	21,3 %
2021	50,3 % (neues Recht)	30,2 %	24,8 % (neues Recht)	14,6 %	37,9 % (neues Recht)	21,4 %

c) Ordnungsgemäße Bewerberauswahl erfordert deutlichen Bewerberüberhang

Unserer Ansicht nach ist zur Bemessung der Attraktivität des Dienstes eines Richters oder Staatsanwalts ergänzend auf das Verhältnis von ausgeschriebenen Stellen zu Bewerbern, welche die formalen Voraussetzungen erfüllen, abzustellen. Erst bei einer hinreichenden Anzahl an formal-qualifizierten Bewerbern auf eine Stelle ist ein ordnungsgemäßer Auswahlprozess unter Berücksichtigung von § 9 Ziff. 2 und 4 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) und damit eine – die Qualität der Justiz auch in der Zukunft gewährleistende – echte Bewerberauswahl möglich. Würde man einzig auf die formellen Kriterien abstellen, bliebe unberücksichtigt, dass in das Richterverhältnis nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt, Ziff. 2 (vgl. dazu BGH, Urteil vom 5. Oktober 2023 – RiZ (R) 1/23 –, juris Rn. 35) sowie wer über die erforderliche soziale Kompetenz verfügt, Ziff. 4. Die zuletzt seitens des Brandenburger Justizministeriums dazu bekanntgegebenen Zahlen sind insoweit sehr bedenklich:

Jahr	Stellen	Bewerber	Quote
2018	32	149	4,66
2019	60	200	3,34
2020	77	211	2,74
2021	72	120	1,67
2022	49	83	1,69

Es wird angeregt, die entsprechenden Daten auch zu den verfahrensgegenständlichen Zeiten, differenziert nach Geschäftsbereichen zu ermitteln.

3. Besoldung im streitigen Zeitraum wirkt aktuell und zukünftig fort

Die zuvor skizzierte Entwicklung, wonach die Einstiegsbesoldung für Richter und Staatsanwälte in Brandenburg überwiegend deutlich – und damit finanziell wenig attraktiv – unterhalb derjenigen Einkommen liegt, die von den direkten Wettbewerbern gezahlt werden, ist maßgeblich auch das Ergebnis unzureichender Alimentation in dem hier streitgegenständlichen Zeitraum von 2004 bis 2016. Die an die jeweils bestehenden Besoldungshöhen anknüpfenden, prozentualen Anpassungen in der Vergangenheit perpetuierten, verfestigten und vertieften die Unteralimentierung offen erkennbar bis zum heutigen Tage.

Der Senat wird daher eindringlich zur Vermeidung weiterer Vorlagen betreffend auch die Besoldungshöhe ab 2017 ersucht, diese Zusammenhänge in der zu erwartenden Entscheidung und über den Einzelfall hinaus mit aller Deutlichkeit klarzustellen.

C. Einzelaspekte des vorliegenden Verfahrens

I. Altersteilzeitzuschläge kompensieren nicht

Von entscheidender Bedeutung für das vorliegende Verfahren dürfte die Bedeutung der Altersteilzeitzuschläge sein. Es ist der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entnehmen, dass es für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation auf deren Gesamthöhe ankommt, zu deren Ermittlung neben dem Grundgehalt auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 –, juris, Rn. 93 m.w.N.). Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat in der oben angeführten Entscheidung vom 17. Oktober 2018 (OVG 4 B 13/17) einen Ausgleich einer etwaigen Unteralimentation durch Altersteilzeitzuschläge angenommen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem oben ebenfalls angeführten Beschluss vom 24. Oktober 2019 (2 C 39/18) die Frage zunächst offen gelassen.

Ausgehend von der erheblichen Anzahl von jährlich circa 20.000 Widerspruchsverfahren, die im Hinblick auf das vorliegende Verfahren ruhend gestellt sind, wird das Bundesverfassungsgericht schon aus prozessökonomischen Gründen ersucht, unabhängig von der Frage eines möglichen Ausgleichs durch Altersteilzeitzuschlägen, die Frage der Verfassungsgemäßheit der Alimentation nicht offen zu lassen.

Darüber hinaus ist der Landesverband Brandenburg des Deutschen Richterbundes mit dem vorliegenden Gericht und dem Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 28. Februar 2002 – 2 C 15.01 –, juris Rn. 11) der Ansicht, dass ein Altersteilzeitzuschlag keinen Alimentationscharakter hat. Er soll nicht in einem exakt vorgegebenen Umfang den Besoldungsausfall infolge der Teilzeitbeschäftigung ausgleichen. Vielmehr hat der Zuschlag Anreizfunktion. Er soll die Bereitschaft fördern, von der Möglichkeit der Altersteilzeit Gebrauch zu machen. Dieser Anreiz kann zudem nur wirken, wenn die Alimentation zunächst verfassungsgemäß ist.

II. Prozedurale Anforderungen nicht gewahrt

Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese treten als "zweite Säule" des Alimentationsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension und dienen seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung. Für den Besoldungsgesetzgeber folgen aus dem Prozeduralisierungsgebot in erster Linie Begründungspflichten. Nach gefestigter Rechtsprechung des Senats ist der Gesetzgeber daher gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 u.a. –, juris, Rn. 96 ff m.w.N.).

An diesen Maßstäben gemessen dürften die Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG durch die hier im Streit stehenden Gesetze nicht erfüllt sein.

Wir hoffen, mit den vorstehenden Ausführungen die Entscheidungsfindung des Gerichts unterstützt zu haben und stehen selbstverständlich gern zu ergänzenden Ausführungen und für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Stephan Kirschnick