

VEREINIGUNG DER VERWALTUNGSRICHTER RHEINLAND - PFALZ – VVR –

ROVG Hartmut Müller-Rentschler
- Vorsitzender der VVR -
Oberverwaltungsgericht Rheinland-
Pfalz
Deinhardplatz 4
56068 Koblenz
Tel.: 0261/1307 204; Fax: 1307 350

Vereinigung der Verwaltungsrichter Rh-Pf * 56068 Koblenz

Herrn Staatsminister
Prof. Dr. Ingolf Deubel
Ministerium der Finanzen
Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz

nachrichtlich

Herrn Staatsminister der Justiz

Entwurf eines Landesgesetzes zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2007/2008 sowie zur Änderung dienst- und sonstiger besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften

20.08.2007

Sehr geehrter Herr Staatsminister,

die Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR – sieht sich veranlasst, zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Die Verwaltungsrichterinnen und -richter sind – wie alle Angehörigen des höheren Landesdienstes – sehr enttäuscht über die Absicht der Landesregierung, die Bezüge im höheren Dienst in den Jahren 2007 und 2008 nur um jeweils 0,5 % zu erhöhen. Schon die Bezeichnung des Gesetzes als "Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz" ist verfehlt. Mit einer Erhöhung der Bezüge um 0,5 % wird eine Anpassung an den Kaufkraftverlust bei weitem nicht erreicht. Die Inflationsrate lag im Jahr 2006 bei 1,7 %, für das laufende und das kommende Jahr wird eher ein noch höherer Kaufkraftverlust prognostiziert. Darüber hinaus bleibt die Entwicklung der Bezüge

– gerade im höheren Dienst – weiterhin deutlich hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurück. Die VVR verkennt nicht die schwierige Haushaltslage des Landes. Diese darf aber nicht dazu führen, dass Beamte und Richter immer wieder einseitig und übermäßig zur Haushaltskonsolidierung beitragen müssen, indem ihnen erhebliche finanzielle Einschnitte und reale Einkommensverluste zugemutet werden. Bereits seit Ende der 80-er Jahre haben Beamte und Richter zahlreiche Verschlechterungen ihrer Gesamtalimentation hinnehmen müssen, zum einen durch strukturelle Veränderungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht, zum anderen durch Kürzungen der Sonderzahlung, weitgehenden Wegfall des Urlaubsgeldes und massive Einschränkungen bei den Beihilfeleistungen. Zudem liegt die letzte reguläre Besoldungserhöhung mittlerweile drei Jahre zurück. Die Häufung und das Zusammenwirken dieser zahlreichen Einschnitte und Leistungskürzungen haben bereits bewirkt, dass Richter und Beamte gegenüber der Einkommensentwicklung in vergleichbaren Berufen außerhalb des öffentlichen Dienstes deutlich zurückgefallen sind. Es darf nicht sein, dass Richter und Beamte von der allgemeinen Einkommensentwicklung immer mehr abgekoppelt werden! Anders als in Rheinland-Pfalz hat man dies in anderen Bundesländern offenbar erkannt. So hat etwa das benachbarte Land Hessen eine lineare Anpassung der Bezüge (auch im höheren Dienst) zum 1. April 2008 um 2,4 % angekündigt, dazu Einmalzahlungen für das Jahr 2007, die 15 % der ständigen Monatsbezüge ab der Besoldungsgruppe A 9 betragen sollen. In Bayern ist sogar eine lineare Anpassung für alle Laufbahngruppen um 3,0 % zum 1. Oktober 2007 beabsichtigt, dazu Einmalzahlungen für 2006 und 2007 i. H. v. je 250 €. Baden-Württemberg sieht – neben Einmalzahlungen für 2006 und 2007 – eine Besoldungserhöhung um 1,5 % zum 1. Januar 2008 und um weitere 1,4 % zum 1. November 2008 für die Besoldungsgruppen ab A 10 vor. Selbst im finanzschwachen Saarland ist eine lineare Anpassung um 2,9 % für 2008 sowie eine Einmalzahlung von 500 € für 2007 im Gespräch. Sowohl der hessische als auch der bayerische Ministerpräsident haben die von den Beamten und Richtern des Landes in den vergangenen Jahren erbrachten erheblichen Beiträge zur Haushaltskonsolidierung sowie ihre dienstlichen Leistungen öffentlich gewürdigt und daraus die Notwendigkeit abgeleitet, auch Beamte und Richter an den wieder

steigenden Steuereinnahmen teilhaben zu lassen. Auf ein derartiges – auch finanziell spürbares – Zeichen der Anerkennung ihres Konsolidierungsbeitrags und der Wertschätzung ihrer Leistungen warten Richter und Beamte in Rheinland-Pfalz bisher leider vergebens. Zudem besteht die Gefahr, dass immer mehr junge – gerade auch hoch qualifizierte – Bewerberinnen und Bewerber für den höheren Dienst angesichts der dort günstigeren Einkommensentwicklung in benachbarte Bundesländer abwandern. Im Bereich des juristischen Vorbereitungsdienstes wird dies z. T. schon beobachtet.

Die VVR appelliert daher an die Landesregierung, Besoldungserhöhungen mindestens in Höhe der Inflationsraten der Jahre 2006 und 2007 auch für den höheren Dienst vorzusehen.

2. Die VVR lehnt die in Art. 5 des Gesetzesentwurfs vorgesehene Neuregelung des § 6e des Landesbesoldungsgesetzes, wonach Beamte bei Verleihung eines Amtes ab Besoldungsgruppe B 2 und Richter bei Verleihung eines Amtes ab R 3 für die Dauer von zwei Jahren nach der nächst niedrigeren Besoldungsgruppe – für Richter nach B 2 – besoldet werden sollen, mit Nachdruck ab.

Die beabsichtigte Regelung verstößt gegen den Grundsatz amtsangemessener Alimentation, sie ist daher mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) unvereinbar und erweist sich somit als verfassungswidrig.

Wie das Bundesverfassungsgericht gerade in seinem in der Begründung des Gesetzesentwurfs zur Rechtfertigung der Neuregelung herangezogenen Beschluss vom 20. März 2007 – 2 BvL 11/04 – noch einmal betont hat, ist der Dienstherr verpflichtet, den Beamten einen nach ihrem Dienstrang und nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung angemessenen Unterhalt zu gewähren. Da die Alimentation grundsätzlich amts- und nicht personenbezogen ist, ist Maßstab für die Angemessenheit der Bezüge das vom Beamten ausgeübte Amt. Daher darf die mit der Berufung in ein höheres Amt verliehene statusrechtliche Position, mit der die fachliche Leistung des Beamten sowie seine Eignung und Befähigung für dieses gegenüber seinem bisherigen Amt herausgehobene, höherwertige Amt förmlich anerkannt wor-

den ist, bei der Bemessung der Bezüge grundsätzlich nicht unberücksichtigt bleiben. Zu den überkommenen Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört es deshalb, dass mit einem höheren Amt in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden sind (vgl. BVerfG, a.a.O., juris Rn. 36 – 39 m. w. N.).

Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn Beamten und Richtern ein höheres Amt mit entsprechend höherer Verantwortung und Leistungserwartung übertragen wird, ihnen aber die an dieses Beförderungamt geknüpfte amtsangemessene höhere Besoldung für eine Wartezeit von zwei Jahren vorenthalten bleibt.

Zur Rechtfertigung dieses Beamten und Richtern bei Beförderung in bestimmte Besoldungsstufen auferlegten Sonderopfers kann nicht darauf verwiesen werden, die Wahrnehmung eines neuen Führungsamtes erfordere höhere Fähigkeiten, die typischerweise erst durch Erlangung einer längeren praktischen Erfahrung im Amt in vollem Umfang entwickelt würden (so aber S. 17 der Entwurfsbegründung). Eine Absenkung der Besoldung während einer "Einarbeitungszeit" nach einer Beförderung ist dem Besoldungsrecht fremd. Für Beamte ist vielmehr vorgesehen, dass vor einer Beförderung grundsätzlich eine Feststellung der Eignung für den höher bewerteten Dienstposten in einer Erprobungszeit erfolgt, die ein Jahr nicht überschreiten soll (vgl. §§ 12 S. 3 LBG, 15 LBVO). Eine vergleichbare Regelung der Bewährung auf einem höheren "Beförderungsdienstposten" fehlt für Richter – mit Rücksicht auf deren grundgesetzlich garantierte Unabhängigkeit – ohnehin. Im Übrigen ist es gerade bei der Besetzung eines Beförderungspostens ab B 2 bzw. R 3 Sache des zuständigen Ministers bzw. Ministerpräsidenten (bei Richtern gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss), die oder den zu Befördernde(n) so sorgfältig nach Eignung, Leistung und Befähigung auszuwählen, dass keine zweijährige Einarbeitungszeit erforderlich sein wird, um den Anforderungen des neuen Amtes gerecht zu werden.

Zur Rechtfertigung der Neuregelung kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 20. März 2007 eine zweijährige Wartezeit nach einer Beförderung bis zur Gewährung von Versorgungsbezügen aus dem letzten Amt als "gerade noch" mit dem Alimentationsprinzip vereinbar angesehen hat (vgl. BVerfG, a.a.O.,

Rn. 48). Für die Zulässigkeit einer Wartefrist nach einer Beförderung bis zur Berücksichtigung bei der Versorgung sind vielmehr Gesichtspunkte maßgeblich, die bei der Besoldung im aktiven Dienst keine Rolle spielen, nämlich das Anliegen, Gefälligkeitsbeförderungen kurz vor Eintritt in den Ruhestand zu verhindern und dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eine allzu kurze Dienstzeit dem in Reichweite des Ruhestands Beförderten nicht mehr die Möglichkeit bietet, eine hinreichende Leistung im Beförderungsamte zu erbringen (vgl. BVerfG, a.a.O.). Für die Zulässigkeit einer Wartefrist auf amtsangemessene Bezüge im aktiven Dienst kann daraus nichts hergeleitet werden.

Fehlt es der vorgesehenen Neuregelung damit an einer verfassungsrechtlich tragfähigen sachlichen Rechtfertigung, so steht zu vermuten, dass der nach der Entwurfsbegründung nur "im Übrigen" angestrebte "Beitrag zur Personalkosteneinsparung" (S. 19) das eigentliche Motiv für die beabsichtigte zeitweilige Besoldungskürzung darstellt. Das Bundesverfassungsgericht hat aber im Beschluss vom 20. März 2007 erneut betont, dass die Finanzlage der öffentlichen Haushalte eine Einschränkung des Grundsatzes amtsangemessener Alimentation nicht zu begründen vermag, und ausdrücklich angemerkt: "Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt" (so BVerfG, a.a.O., Rn. 57).

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die im Entwurf von § 6e Abs. 4 des Landesbesoldungsgesetzes vorgesehene zeitweilige Einordnung von Richterinnen und Richtern außerhalb der R-Besoldung einen Systembruch darstellt, für den die Entwurfsbegründung eine sachliche Rechtfertigung vermissen lässt. Bei einer zweijährigen Einordnung von Richterinnen und Richtern in der Besoldungsgruppe B 2 dürfte zudem das Abstandsgebot für diese Zeitdauer nicht in jedem Falle gewahrt sein. So würde der Gehaltsunterschied zwischen R 2 plus Zulage (Vizepräsident[in] eines VG) und R 3 (Präsident[in] eines VG) auf monatlich etwa 37 € (ohne Berücksichtigung des Familienzuschlages) schrumpfen.

Die VVR fordert daher dringend, von der beabsichtigten Neuregelung des § 6e des Landesbesoldungsgesetzes Abstand zu nehmen.

3. Zu der in Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 des Entwurfs vorgesehenen Erhöhung des Kinderanteils am Familienzuschlag für Beamte und Richter mit drei und mehr Kindern weist die VVR noch auf Folgendes hin:

Wie in der Begründung des Gesetzentwurfs zutreffend dargestellt, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf der Grundlage der bisherigen Regelungen ggf. im Einzelfall die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Alimentation von Beamten bzw. Richtern mit drei und mehr Kindern nicht ausreichend umgesetzt worden. Die hierzu vorgesehene Regelung des Gesetzentwurfs steht zwar unter der Überschrift des Art. 1 "Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge für das Jahr 2007", soll jedoch nach der Regelung über das Inkrafttreten des Gesetzes gemäß Art. 13 Nr. 1 und 3 des Entwurfs erst am 1. Januar 2008 wirksam werden. Dies erscheint inkonsequent und vermeidet nicht, dass insoweit weitere Kosten für das Land entstehen. Wie Ihnen bekannt sein wird, sprechen die Gerichte infolge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in Umsetzung von dessen Vollstreckungsanordnung den erforderlichen Betrag den hierauf klagenden Beamten bzw. Richtern zu, sofern sie diesen rechtzeitig gegenüber dem Dienstherrn geltend gemacht haben (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 2. Februar 2005 – 2 A 10.039/05.OVG –). Daraus folgt, dass auch für das Jahr 2007 eine erhebliche Zahl der insoweit berechtigten Beamten und Richter einen entsprechenden Betrag geltend machen und ggf. auch einklagen wird. Das Land wird daher ohnehin einen erheblichen Betrag zur Befriedigung dieser berechtigten Ansprüche in den Haushalt einstellen müssen; zusätzlich ist mit einer Belastung durch Gerichts- und Anwaltskosten aus den für das Land nicht Erfolg versprechenden Klageverfahren zu rechnen. Es dürfte im wohlverstandenen Interesse des Landes liegen und nicht zuletzt dem Aktionsprogramm der Landesregierung "Kinderfreundliches Rheinland-Pfalz" entsprechen, Landesmittel eher in die Erfüllung der verfassungsrechtlich verankerten Ansprüche der betroffenen Beamten und Richter zu investieren und damit den Kindern und ihren Eltern zufließen zu lassen. Die VVR regt daher an, entweder den Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 1

Abs. 1 Nr. 4 des Entwurfs vorzuverlegen oder eine pauschale Abgeltung der Ansprüche für das Jahr 2007 in der erforderlichen Höhe vorzusehen.

Im Übrigen möchte ich Sie erneut darum bitten, unserer Vereinigung künftig bei allen Gesetzesvorhaben auf dem Gebiet der Besoldung und Versorgung, die auch die Richterschaft betreffen, zeitnah Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

(Hartmut Müller-Rentschler)