



März 2006

Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes zur geplanten Änderung
der Zuständigkeit für die Besoldung, Versorgung und Laufbahnen
der Beamten sowie Richter und Staatsanwälte

Der DRB hat die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung wiederholt kritisiert. Wegen der besonderen verfassungsrechtlichen Position der unabhängigen Richter und der Justiz als dritte Säule des gewaltenteiligen Staates ist vor allem bei der Besoldung der Richter und Staatsanwälte eine bundeseinheitliche Gesetzgebung zwingend erforderlich. Dies wird in der folgenden Stellungnahme unter Punkt 5 näher ausgeführt.

I. Rechtsentwicklung

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Besoldungs- und Versorgungsrecht beruht bezüglich der Beamten und Richter des Bundes auf Art. 73 Nr. 8 GG (ausschließliche Gesetzgebung) und bezüglich der sonstigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen auf Art. 74 a GG (konkurrierende Gesetzgebung) bzw. Art. 98 Abs. 3 S. 2 GG (betreffend die Richter in den Bundesländern). Art. 74 a GG ist durch das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 (BGBl I S. 206) eingefügt worden. Damit hatte ein jahrzehntelanges Ringen um die Kompetenzverteilung in diesem zentralen Bereich des öffentlichen Dienstrechts einen Schlusspunkt gefunden.

2. Das Grundgesetz in seiner ursprünglichen Fassung ging im Anschluss an die Dienstrechtsverfassung der Weimarer Republik von einer Zweiteilung der Gesetzgebungskompetenz aus: Der Bund hatte nach Art. 73 Nr. 8 GG die ausschließliche Kompetenz zur Regelung des Rechts der eigenen Beamten und Richter und nach Art. 75 Nr. 1 GG die Rahmenkompetenz für das Beamtenrecht der Länder, Gemeinden u.a.

Der erste Versuch des Bundes, auf die Besoldung in den Ländern unmittelbar Einfluss zu nehmen (durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Besoldungsrechts vom 6. Dezember 1951, BGBl I S. 539), scheiterte an der mangelnden Gesetzgebungskompetenz (vgl. BVerfGE 4, 115).

3. Da die regional unterschiedliche Besoldungs- und Versorgungssituation als kaum mehr hinnehmbar angesehen wurde, richteten Bund und Länder im Jahre 1961 eine interministerielle Kommission ein, um gesetzliche Regelungen zur Wiederherstellung einer im Wesentlichen übereinstimmenden Besoldung in Bund, Ländern und Gemeinden vorzubereiten (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes Art. 75 GG vom 11. September 1962, BT-Drucks IV/633; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes Art. 75 GG vom 3. November 1966, BT-Drucks V/1086). Trotz breiter politischer Übereinstimmung, zu einer weitergehenden Besoldungseinheit im Bund und in den Ländern zu gelangen, wurde im Jahre 1966 resignierend konstatiert, dass „in den vergangenen acht Jahren auf diesem Gebiet eine Auseinanderentwicklung stattgefunden“ hat (vgl. Millack, Überlegungen zur Wiederherstellung der Besoldungseinheit, ZBR 1966, 133).

4. Um einer weiteren Fehlentwicklung zu begegnen, brachte die Bundesregierung im Jahre 1970 den Entwurf eines Art. 74 a GG (BT-Drucks VI/1009 S. 3) ein und stellte fest:

„... Nach Erlass des Bundesbesoldungsgesetzes hat sich das Besoldungsgefüge in Bund und Ländern wegen der in einzelnen Ländern vorgenommenen Änderungen von bestimmten Besoldungsgruppen und der Veränderung der herkömmlichen Bewertung von Ämtern in wachsendem Maße uneinheitlich entwickelt...“

Die Ergänzung des Grundgesetzes fand die überwältigende Zustimmung im Bundestag und wurde im Bundesrat nur vom Freistaat Bayern abgelehnt (vgl. BR-Drucks 287/2/70). Das zeitgleich beratene Erste Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (vgl. BT-Drucks VI/9, VI/332, VI/1573, VI/1684, VI/1893, VI/1885) wurde von allen im Bundestag vertretenen Parteien unisono ausdrücklich begrüßt (vgl. Abgeordneter Wagner (CDU), BT-Protokoll, 6. Wahlperiode, 103. Sitzung, S. 6027; Abgeordneter Liedtke (SPD), BT-Protokoll, 6. Wahlperiode, 103. Sitzung, S. 6030; Abgeordneter Krall (FDP), BT-Protokoll, 6. Wahlperiode, 103. Sitzung, S. 6032). Auch die Länderkammer unterstützte das Anliegen mit breiter Mehrheit. Im Schrifttum fand die Konzentration der Gesetzgebungsbefugnis ebenfalls weitestgehende Zustimmung, da die Notwendigkeit erkannt wurde, einen Besoldungswettlauf und ein Ausbrechen einzelner Länder aus einer einheitlichen Besoldungspolitik zu vermeiden (vgl. Stettner in: (Hrsg.) Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd II, 1998, Art 74a Rn 2); die Vereinheitlichung des Besoldungsrechts wurde als Baustein der "konjunkturpolitischen Globalsteue-

zung" (vgl. Oeter in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 74a Rn 3) und als durch den einheitlichen Leistungsauftrag einer sozialrechtsstaatlichen Verwaltung geboten betrachtet (vgl. Schmidt-Assmann in: FS Ule zum 70. Geburtstag, 1977, S. 461, 466).

Zugleich wurden auch für den Bund Befugnisse geschaffen, für die Richter in den Bundesländern Rahmenvorschriften zu erlassen (Art. 98 Abs. 3 S. 2 GG).

5. Der Rückzug des Bundes aus seiner zentralen Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet des Besoldungs- und Versorgungsrechts würde einen Rückfall in die Zeit vor 1970 und - falls auch die Rahmengesetzgebungskompetenz entfiere - sogar in die Zeit vor 1909 bedeuten. Es steht zu erwarten, dass nicht nur die Fehlentwicklungen, die im Jahre 1970 zur Überzeugung nahezu aller politischer Kräfte im Bund und in den Ländern eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund erforderlich gemacht haben, erneut in Gang kommen.

II. Rechtseinheit

1. Die seinerzeit von der Politik als "zukunftsweisendes Gesamtkonzept" gepriesene Besoldungsvereinheitlichung, die durch das Zweite Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern vom 23. Mai 1975 (BGBl I S. 1173) abgeschlossen worden ist, hat sich im Grundsatz uneingeschränkt bewährt. Falls den 16 Bundesländern partielle Vollkompetenzen in diesem zentralen Bereich des öffentlichen Dienstrechts eingeräumt werden, entstehen erhebliche Risiken, die über das Besoldungs- und Versorgungsrecht hinausgehen.

2. Das bisherige Dienstrecht ging davon aus, dass bei gleichen dienstlichen Anforderungen auch das „Entgelt“ gleich sein sollte. Die durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Alimentation orientiert sich prinzipiell an den Anforderungen des Amtes und an den familiären Verhältnissen des Besoldungs- oder Versorgungsberechtigten. Bei annähernd gleichen Lebensverhältnissen wurde auch eine annähernd gleiche materielle Ausstattung gewährleistet. Davon wendet sich die geplante Föderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts ab. Ein wesentliches Kriterium der Alimentation soll nunmehr die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft des jeweiligen Dienstherrn werden.

3. Das bis zum Jahre 2004 ganz überwiegend bundeseinheitliche Besoldungs- und Versorgungsrecht hat nicht nur für eine weitgehende Gleichheit der sozioökonomischen Bedingungen gesorgt, unter denen die Angehörigen einer insgesamt durchaus leistungsfähigen Justiz und Administration tätig werden konnten. Vielmehr war damit auch eine weit-

gehende Einheit des Rechts des öffentlichen Dienstes gewährleistet, dessen Verlässlichkeit und innere Konsistenz nunmehr aufs Spiel gesetzt werden soll.

4. Besoldungs- und Versorgungsrecht sind mit dem Statusrecht der Beamten und Richter auf das Engste verzahnt. Sowohl das Bundesbesoldungsgesetz als auch das Besamtenversorgungsgesetz knüpfen regelmäßig als „annexe Regelungen“ an die Terminologie und Systematik des Statusrechts der Beamten und Richter an. Andererseits wirken sie auf das Statusrecht ein - etwa wenn eine Ämterordnung entwickelt wird, die wiederum das Laufbahnrecht beeinflusst. Kaum eine Entscheidung des BVerwG aus den letzten Jahren konnte sich damit begnügen, die rechtliche Bewertung auf die isolierte Auslegung einzelner besoldungs- oder versorgungsrechtlicher Vorschriften zu beschränken. Vielmehr ist bei besoldungs- und versorgungsrechtlichen Streitigkeiten in der Regel eine Gemengelage verschiedener Teilrechtsbereiche zu bewältigen. Es ist abzusehen, dass bei einer Vervielfältigung der Gesetzgebung diese systematischen Verknüpfungen zusehends aus dem Blick geraten.

5. Da das Besoldungsrecht - davon abhängig auch das Versorgungsrecht – und das Statusrecht vom Gesetzgeber in ständiger Wechselwirkung aneinander angepasst werden müssen, wird ein Dienstherrenwechsel bei zunehmenden Unterschieden der Ämterordnung und der laufbahnrechtlichen Voraussetzungen deutlich erschwert werden. Der "Wettbewerbsföderalismus" müsste sich häufiger auf die Rekrutierung von Berufsanfängern fokussieren. Ein späterer Wechsel würde sich dagegen als schwieriger erweisen, wenn bundeseinheitliche Standards nicht mehr vorgegeben sind.

6. Der Bund hat das Besoldungsrecht der Beamten niemals exklusiv geregelt. Den Ländern stand es seit jeher frei, das Ämtergefüge des Bundesbesoldungsgesetzes zu ergänzen. In neuester Zeit haben die Länder weitere Spielräume erhalten, da § 42 a BBesG den Ländern die Möglichkeit einräumt, Leistungsprämien und Leistungszulagen vorzusehen. Nach der Aufgabe des Rechtsetzungsmonopols des Bundes für die Regelung der "Sonderzuwendung" (nunmehr "Sonderzahlung") mit dem Bundessonderzahlungsgesetz (Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes vom 29. Dezember 2003, BGBl I S. 3076) haben die Länder durchgängig von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und diese Besoldungs- bzw. Versorgungsleistung zum Teil drastisch zurückgeführt. Den Ländern könnten insbesondere auf dem Gebiet des Besoldungsrechts zur Anpassung an regionale Besonderheiten (z.B. Berücksichtigung von lokal erhöhten Lebenshaltungskosten) weitere Teilkompetenzen verliehen werden, ohne die Einheitlichkeit dieses Rechtsgebiets zu gefährden.

7. Auch nach dem von der vorherigen Bundesregierung in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Strukturreformgesetz) – Bundesratdrucksache 615/05 – waren weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten der Länder vorgesehen, etwa bei den Laufbahnen (§ 20 Entwurf Beamtenrechtsrahmengesetz) und bei der Besoldung (§ 17 Bezahlungsstrukturgesetz).

III. Kompetenzordnung

1. Die Föderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts gerät in Widerspruch zu einer dem Landesrecht entzogenen Rechtsentwicklung, nämlich der Zentralisierung dieser Regelungsmaterie auf der Ebene des Europa- sowie des Bundesverfassungsrechts. Diese Tendenz manifestiert sich nicht zuletzt darin, dass kaum mehr eine Entscheidung des BVerwG zum Besoldungs- und Versorgungsrecht ohne verfassungsrechtliche und teilweise auch gemeinschaftsrechtliche Erwägungen auskommt. Von den Bindungen an dieses höherrangige (Bundes-)Recht können sich die Länder keinesfalls lösen.

2. Zwar gebietet geltendes Verfassungsrecht nicht, dass der Bund bestimmte Gesetzgebungskompetenzen auch bezüglich der Beamten und Richter in den Ländern wahrzunehmen hat. Art. 74 a GG sieht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz vor, so dass die alternative Befugnis besteht, einen bestimmten Sachbereich zu regeln. Art. 33 GG kann nach dem bisherigen Stand der Rechtsprechung des BVerfG nicht entnommen werden, dass die Rechtsverhältnisse aller Beamten und Richter im gesamten Bundesgebiet einheitlich gestaltet sein müssen. Auch Art. 3 GG verpflichtet nicht dazu, das Recht der Beamten und Richter nach bundeseinheitlichen Standards zu regeln (vgl. z.B. BVerfGE 106, 225). Dennoch verlangen die Rechtsintegration in die Europäische Union und der unitarische Bundesstaat einen Vereinheitlichungsstandard, dem disparitäre Regelungskompetenzen auf einem besonderen Teilgebiet des Arbeitslebens kaum gerecht werden.

3. Das Verfassungsrecht des Bundes wirkt auf das Beamtenrecht wie auf kaum ein anderes Rechtsgebiet inhaltlich ein. Diese Einflüsse ergeben sich nicht nur aus der Grundrechtssensibilität eines Dauerrechtsverhältnisses. Vielmehr verstärkt Art. 33 GG den Einfluss des Verfassungsrechts auf das öffentliche Dienstrecht - namentlich das Besoldungs- und Versorgungsrecht in erheblichem Umfang. Die Anzahl der Entscheidungen des BVerfG zu den damit zusammenhängenden Fragen ist kaum mehr überschaubar.

4. Zusätzlich und mit sich verstärkender Tendenz wird das öffentliche Dienstrecht durch supranationales Recht beeinflusst (vgl. z.B. EuGH, Urteil vom 23. Oktober 2003 C-4/02

und C-5/02). Mit diesen Zentralisierungskräften ist es schwerlich vereinbar, dass die Gesetzgebungskompetenz für das öffentliche Dienstrecht auf eine Vielzahl staatlicher Gesetzgebungsorgane in der Ebene der Bundesländer verlagert wird. Dadurch dürfte nicht nur die Gefahr gesteigert werden, dass sich die Zahl der Konflikte und Widersprüche mit höherrangigem Recht potenziert. Es bliebe generell abzuwarten, ob ein jedes Bundesland in der Lage sein wird, der Komplexität der Gesetzgebungsarbeit gerecht zu werden.

5. Zwischen Bund und Ländern hat sich eine Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Beamtenrechts herausgebildet, die beiden Gesetzgebungsebenen ausreichende Spielräume verschafft. Insbesondere waren die Länder in der Lage, das Dienstrecht den eigenen Organisationsvorstellungen und –erfordernissen anzupassen. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Besoldung und Versorgung bedeutet einen qualitativen Sprung: Nunmehr soll das Dienstrecht auch den fiskalischen Präferenzvorstellungen in den einzelnen Ländern untergeordnet werden.

6. Noch im letzten Jahr hat die damalige Bundesregierung in der Begründung des Strukturreformgesetzes ausgeführt: „Im Kernbereich des Bezahlungsrechts ist eine einheitliche Regelung im Sinne eines funktions- und leistungsfähigen öffentlichen Dienstes sowie zur Vermeidung eines Bezahlungswettlaufs notwendig. Ohne eine einheitliche Regelung wäre das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse bedroht, da sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickeln würden. Eine unterschiedliche Finanzausstattung der Länder ist im föderalen System vom Beginn des Geltungsbereichs des Grundgesetzes an immanent. Eine Rechtszersplitterung zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern kann sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden. Es steht zu befürchten, dass sich ohne die bundesgesetzliche Regelung die Lebensverhältnisse der Zahlungsempfänger zwischen den Ländern in einer nicht mehr hinnehmbaren Weise auseinander entwickeln und dass es unter den Ländern zu einem Wettstreit um die „besten Köpfe“ kommt, bei dem die zahlungsschwächeren Länder nur verlieren können. Ein Bezahlungswettlauf würde finanzschwachen Ländern nicht nur die dringend notwendige Gewinnung von leistungsbereitem qualifizierten Nachwuchs erschweren und eine Abwanderung leistungsstarker Beamter befürchten lassen, sondern auch das Vertrauen der Bevölkerung in eine flächendeckende gleichwertige Erfüllung staatlicher Aufgaben gefährden. Nur übergreifende Bezahlungsregelungen ermöglichen es, nach einheitlichen Maßstäben auf Herausforderungen reagieren zu können und die Gleichwertigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung zu erhalten.“ (Bundesratsdrucksache 615/05, Seite 195).

Diese Feststellung gilt nach wie vor.

7. Hinsichtlich der Versorgungsregelungen ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass bei einer Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Richter und Beamten in den Ländern unter-

schiedliche Versorgungshöchstsätze festgesetzt werden könnten. Bund und Länder haben bei ihren Einschränkungen in der Versorgung in den letzten Jahren stets die Parallelität der Versorgung zur Rente betont. Dass allerdings die Höchstrentensätze in der gesetzlichen Rentenversicherung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich festgesetzt würde, ist undenkbar.

IV. Besondere Stellung der Justiz

1. Wie sich bereits aus Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes ergibt, stellt die Justiz eine eigenständige Staatsgewalt dar. Dieser Aufgabe als Dritter Gewalt entspricht auch die Sonderregelung für die Rechtstellung der Richter in Art. 98 GG gegenüber den allgemeinen Regelungen für die Beamte. Ausdruck der besonderen Bedeutung der Justiz ist eine selbständige Besoldung, wie sie die R-Besoldung für Richter und Staatsanwälte schon seit langem darstellt. Mit einer Übertragung der Zuständigkeit auf die Länder wäre dies dauerhaft nicht mehr gewährleistet.

2. Die Stellung der Richter spiegelt sich in ihrer richterlichen Unabhängigkeit wieder (Art. 97 Abs. 1 GG). Zur richterlichen Unabhängigkeit gehört auch eine persönliche Unabhängigkeit der Richter. Ausdruck der persönlichen Unabhängigkeit ist unter anderem eine funktionsangemessene, hinreichende Besoldung (s. Schmidt-Jortzig NJW 1991, 2377, 2380). Dies ist in der gesamten Bundesrepublik so. Das verlangt aber eine gleichförmige Besoldung. Diese wird durch eine Übertragung der Zuständigkeit auf die Länder nach wenigen Jahren nicht mehr gegeben sein.

3. Die Haushalte der Justiz in den Ländern weisen durch die Gerichtsgebühreneinnahmen einen erheblichen Kostendeckungsgrad auf. Die Regelungen der Gebühren und Auslagen nach dem Gerichtskostengesetz und der Kostendordnung erfolgen durch Bundesgesetze und schaffen einheitliche Gebührensätze in der gesamten Bundesrepublik. Auch die Vergütung der Rechtsanwälte ist bundeseinheitlich geregelt. Dem würde eine einheitliche Besoldung der Richter und Staatsanwälte entsprechen.

4. Es muss sichergestellt sein, dass auch finanzschwächere Länder qualifizierten Nachwuchs gewinnen können und dadurch die Bedeutung der Justiz für den sozialen Frieden und den Standort Deutschland nicht beeinträchtigt wird. Deshalb muss es bei einer einheitlichen Richterbesoldung bleiben (so auch Bundesjustizministerin Zypries, Presseerklärung des Deutschen Richterbundes am 30.11.2004). Diese ist nur durch eine Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung gewährleistet.

Hanspeter Teetzmann, Mitglied des DRB-Präsidiums