



Bundesverfassungsgericht

[> Startseite](#) [> Presse](#) [> R 1-Besoldung der Jahre 2008 bis 2010 in Sachsen-Anhalt verfassungswidrig](#)

R 1-Besoldung der Jahre 2008 bis 2010 in Sachsen-Anhalt verfassungswidrig

Pressemitteilung Nr. 27/2015 vom 5. Mai 2015

Mit heute verkündetem Urteil hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Kriterien konkretisiert, nach denen die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation zu überprüfen ist. Auf einer ersten Prüfungsstufe sind fünf Parameter mit indizieller Bedeutung heranzuziehen; die Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation besteht, wenn mindestens drei davon erfüllt sind. Die Parameter sind eine deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Entwicklung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst, des Nominallohnindex sowie des Verbraucherpreisindex, darüber hinaus ein systeminterner Besoldungsvergleich und ein Quervergleich mit der Besoldung des Bundes beziehungsweise anderer Länder. Auf einer zweiten Prüfungsstufe kann diese Vermutung durch Berücksichtigung weiterer Kriterien im Rahmen einer Gesamtabwägung widerlegt oder weiter erhärtet werden. Auf einer dritten Prüfungsstufe ist gegebenenfalls eine Abwägung mit kollidierenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen wie dem Verbot der Neuverschuldung herbeizuführen; im Ausnahmefall kann eine Unteralimentation verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

Nach diesem Maßstab sind die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe R 1 in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2008 bis 2010 mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar. Der Landesgesetzgeber hat verfassungskonforme Regelungen mit Wirkung spätestens vom 1. Januar 2016 an zu treffen. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe R 1 in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2003 sowie die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe R 3 in Rheinland-Pfalz ab dem 1. Januar 2012 sind hingegen mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Das Urteil ist einstimmig ergangen.

Sachverhalt und Verfahrensgang:

Gegenstand der Entscheidung sind insgesamt sieben Verfahren der konkreten Normenkontrolle zur Verfassungsmäßigkeit der sogenannten R-Besoldung von Richtern und Staatsanwälten. Zwei Vorlagen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen betreffen die Frage, ob die Besoldung der Richter und Staatsanwälte der Besoldungsgruppe R 1 im Jahr 2003 in Nordrhein-Westfalen mit dem Grundgesetz vereinbar ist (2 BvL 17/09 und 2 BvL 18/09). Die vier Vorlagen des Verwaltungsgerichts Halle beziehen sich auf die Besoldungsgruppe R 1 in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2008 bis 2010 (2 BvL 3/12, 2 BvL 4/12, 2 BvL 5/12 sowie 2 BvL 6/12) und die Vorlage des Verwaltungsgerichts Koblenz auf die Bezüge eines Leitenden Oberstaatsanwalts der Besoldungsgruppe R 3 in Rheinland-Pfalz ab dem 1. Januar 2012 (2 BvL 1/14). Auf die Pressemitteilung [Nr. 04/2014](#) vom 24. Oktober 2014 wird ergänzend verwiesen.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

1. Der verfassungsrechtliche Maßstab, an dem die Rechtsgrundlagen für die Besoldung der Richter und Staatsanwälte zu messen ist, ergibt sich aus Art. 33 Abs. 5 GG.

a) Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zählt das Alimentationsprinzip. Der Dienstherr ist verpflichtet, Richter und Staatsanwälte 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. Bei der praktischen Umsetzung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum, dem eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte gerichtliche Kontrolle entspricht.

Die materielle Kontrolle beschränkt sich im Ergebnis auf die Frage, ob die Bezüge der Richter und Staatsanwälte evident unzureichend sind. Ob dies der Fall ist, muss anhand einer Gesamtschau verschiedener Kriterien und unter Berücksichtigung der konkret in Betracht kommenden Vergleichsgruppen geprüft werden.

b) Im Rahmen dieser Gesamtschau liegt es nahe, mit Hilfe von aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern einen durch Zahlenwerte konkretisierten Orientierungsrahmen zu ermitteln. Hierzu eignen sich fünf Parameter, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Alimentationsprinzip angelegt sind und denen indizielle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt. Ist die Mehrheit dieser Parameter erfüllt, besteht eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation (1. Prüfungsstufe).

aa) Ein erster Parameter ist eine deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst in dem jeweils betroffenen Land oder - bei der Bundesbesoldung - auf Bundesebene. Ein Indiz für eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes liegt in der Regel vor, wenn die Differenz zwischen den Tarifergebnissen und der Besoldungsanpassung mindestens 5 % des Indexwertes der erhöhten Besoldung beträgt. Ausgehend von dem jeweils Streitgegenständlichen Zeitabschnitt ist die Betrachtung dabei auf den Zeitraum der zurückliegenden 15 Jahre zu erstrecken.

bb) Ein zweiter Parameter ist eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land. Eine evidente Missachtung des Alimentationsgebotes ist indiziert, wenn die Differenz bei Zugrundelegung eines Zeitraums von 15 Jahren mindestens 5 % des Indexwertes der erhöhten Besoldung beträgt. Verzerrungen infolge der Steuerprogression oder der Belastung mit Sozialabgaben fallen bei dieser relationalen Betrachtung nicht signifikant ins Gewicht und könnten gegebenenfalls im Rahmen der erforderlichen Gesamtbetrachtung berücksichtigt werden.

cc) Ein dritter Parameter ist eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in dem jeweils betroffenen Land oder - bei der Bundesbesoldung - auf Bundesebene. Bleibt die Besoldungsentwicklung im verfahrensgegenständlichen Zeitabschnitt hinter der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in den zurückliegenden 15 Jahren um mindestens 5 % zurück, ist dies ein weiteres Indiz für die evidente Unangemessenheit der Alimentation.

dd) Ein vierter Parameter ist der systeminterne Besoldungsvergleich. Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG folgt ein Abstandsgebot, das es dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen. Eine deutliche Verringerung der Abstände der Bruttogehälter in den Besoldungsgruppen infolge unterschiedlich hoher linearer Anpassungen bei einzelnen Besoldungsgruppen oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen indiziert daher einen Verstoß gegen das Abstandsgebot. Ein Verstoß liegt in der Regel vor bei einer Abschmelzung der Abstände zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen um mindestens 10 % in den zurückliegenden fünf Jahren.

ee) Ein fünfter Parameter ist der Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder. Zeigt sich eine erhebliche Gehaltsdifferenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund oder in den anderen Ländern, spricht dies dafür, dass die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion nicht mehr erfüllt. Wann eine solche Erheblichkeit gegeben ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Liegt das Streitgegenständliche jährliche Bruttoeinkommen einschließlich etwaiger Sonderzahlungen 10 % unter dem Durchschnitt des Bundes und anderer Länder im gleichen Zeitraum, ist dies jedenfalls ein weiteres Indiz für eine verfassungswidrige Unteralimentation.

c) Wenn drei der oben genannten fünf Parameter erfüllt sind, besteht die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation; diese Vermutung kann im Rahmen einer Gesamtabwägung durch Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder weiter erhärtet werden (2. Prüfungsstufe).

aa) Zu diesen weiteren Kriterien zählen das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Beanspruchung.

bb) Ob die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion erfüllt, zeigt sich auch daran, ob es in dem betreffenden Land gelingt, überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte für den höheren Justizdienst anzuwerben. Dies ist nicht der Fall, wenn das Niveau der Einstellungsnoten über einen Zeitraum von fünf Jahren in erheblicher Weise sinkt und/oder die Voraussetzungen für die Einstellung in den höheren Justizdienst spürbar herabgesetzt werden.

cc) In der Höhe der Alimentation spiegelt sich auch die besondere Qualität der Tätigkeit und Verantwortung eines Richters oder Staatsanwalts wider. Insbesondere die durch Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit muss auch durch die Besoldung der Richter gewährleistet werden.

dd) Die Amtangemessenheit der Alimentation ist ferner im Lichte des Niveaus der Beihilfe- und Versorgungsleistungen zu bewerten. Bei einer Auszehrung der allgemeinen Gehaltsbestandteile durch krankheitsbezogene Aufwendungen kann eine Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze verfassungsrechtlich geboten sein. Gleiches gilt, wenn eine Vielzahl zeitlich gestaffelter, für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Einschnitte des Gesetzgebers im Beihilfebereich das für den sonstigen Lebensunterhalt zur Verfügung stehende Einkommen unangemessen reduzieren („Salami-Taktik“). Auch Kürzungen der Altersversorgung können zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Alimentation führen.

ee) Ob die Alimentation einem Amt, das für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte attraktiv sein soll, angemessen ist, zeigt schließlich auch ein Vergleich der Besoldungshöhe mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung in der Privatwirtschaft. Die Besonderheiten des Status und des beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungssystems dürfen hierbei nicht außer Acht gelassen werden.

d) Ergibt die Gesamtschau, dass die als unzureichend angegriffene Alimentation grundsätzlich als verfassungswidrige Unteralimentation einzustufen ist, bedarf es der Prüfung, ob diese im Ausnahmefall verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann. Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ist Teil der mit den hergebrachten Grundsätzen verbundenen institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG. Soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, ist er - wie dies auch sonst der Fall ist - entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (3. Prüfungsstufe).

Verfassungsrang hat namentlich das Verbot der Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG („Schuldenbremse“). In den Haushaltsjahren 2011 bis 2019 sind die Haushalte der Länder gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG - keine strukturelle Nettokreditaufnahme - erfüllt wird. Dieser Vorwirkung hat der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Anpassung der Bezüge der Richter und Beamten Rechnung zu tragen.

Allein die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung vermögen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung jedoch nicht einzuschränken; andernfalls liefe die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG ins Leere. Auch das besondere Treueverhältnis verpflichtet Richter und Beamte nicht dazu, stärker als andere zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen. Eine Einschränkung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentierung aus rein finanziellen Gründen kann zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) in Ansatz gebracht werden, wenn die betreffende gesetzgeberische Maßnahme ausweislich einer aussagekräftigen Begründung in den Gesetzgebungsmaterialien Teil eines schlüssigen und umfassenden Konzepts der Haushaltskonsolidierung ist.

e) Jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestalimentation, wie sie sich aufgrund der oben dargestellten Gesamtabwägung ergibt, genießt die Alimentation des Beamten einen relativen Normbestandsschutz. Kürzungen oder andere Einschnitte können durch solche Gründe sachlich gerechtfertigt werden, die im Bereich des Systems der Beamtenbesoldung liegen. Zu solchen systemimmanenten Gründen können finanzielle Erwägungen zwar hinzutreten; das Bemühen, Ausgaben zu sparen, kann aber nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung der Besoldung angesehen werden, soweit sie nicht als Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts dem in Art. 109 Abs. 3 GG verankerten Ziel der Haushaltskonsolidierung dienen.

f) Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese Anforderungen treffen ihn insbesondere in Form von Begründungspflichten. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen.

2. Hieran gemessen sind die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe R 1 in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2008 bis 2010 mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar.

a) Indizien für die evidente Unangemessenheit der Alimentation ergeben sich aus einer Gegenüberstellung der Anpassung der Besoldung mit der Entwicklung der Einkommen der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst, des Nominallohn- und des Verbraucherpreisindex in Sachsen-Anhalt. Zwischen 1994 und 2008 blieb die Entwicklung der Besoldung für Richter und Staatsanwälte um 7,79 % hinter dem Anstieg der Tarifverdienste, um 15,48 % hinter dem Anstieg des Nominallohnindex und um 11,76 % hinter dem Anstieg des Verbraucherpreisindex zurück (zwischen 1995

und 2009: 5,66 % / 7,18 % / 5,07 %; zwischen 1996 und 2010: 7,78 % / 7,34 % / 8,21 %). Für Richter und Staatsanwälte, die ihre Befähigungsvoraussetzungen in den „alten“ Ländern erworben hatten, beträgt die Differenz zwischen 1994 und 2008: 6,83 % in Bezug auf die Entwicklung der Tarifverdienste, 14,46 % bezogen auf den Anstieg des Nominallohnindex und 10,77 % hinsichtlich des Anstiegs des Verbraucherpreisindex (zwischen 1995 und 2009: 4,72 % / 6,23 % / 4,14 %, zwischen 1996 und 2010: 6,82 % / 6,39 % / 7,25 %); die Abweichung ergibt sich aus der geringeren Sonderzahlung für diesen Personenkreis zu Beginn des Betrachtungszeitraums. Somit besteht eine Vermutung, dass die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung R 1 in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2008 bis 2010 das Mindestmaß amtsangemessener Alimentation unterschritten haben.

b) Im Rahmen einer Gesamtabwägung unter Einbeziehung weiterer alimentationsrelevanter Determinanten erhärtet sich diese Vermutung.

aa) Die Ämter eines Richters oder Staatsanwaltes in der Besoldungsgruppe R 1 stellen hohe Anforderungen an den akademischen Werdegang und die Qualifikation ihrer Inhaber. Regelmäßig dürften nicht mehr als 10 % der Absolventen die Voraussetzungen für die Einstellung in den höheren Justizdienst erfüllen. Vor diesem Hintergrund muss die Besoldung so ausgestaltet sein, dass sie in der Regel auch für diese verhältnismäßig kleine Gruppe besonders gut qualifizierter Absolventen hinreichend attraktiv ist.

bb) Die Zuweisung zentraler Aufgaben innerhalb der rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes verbunden mit einem einzigartigen durch Art. 97 GG gewährleisteten Maß an Eigenverantwortung muss sich auch bei der Bestimmung der Wertigkeit des Amtes innerhalb des besoldungsrechtlichen Gefüges niederschlagen. Auch der besonderen Stellung der Staatsanwaltschaft im Verfassungsgefüge ist bei der Bemessung der Besoldung Rechnung zu tragen.

cc) In die Gesamtschau zur Beurteilung der Amtsangemessenheit der Alimentation der Richter und Staatsanwälte sind auch die spürbaren Einschnitte im Bereich des Versorgungsrechts einzubeziehen.

dd) Gegenüberstellungen mit Vergleichsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes bekräftigen die Vermutung einer evidenten Unangemessenheit der Besoldung. Die vom Statistischen Bundesamt vor und nach der mündlichen Verhandlung vorgelegten Daten zeigen, dass die Verdienste der R 1-Besoldeten im Jahr 2010 gegenüber denen vergleichbarer Beschäftigter der Privatwirtschaft überwiegend deutlich geringer sind und dass sich die relative Entwicklung ihrer Einkünfte im Verhältnis zu dem Medianverdienst seit 2001 merklich verschlechtert hat.

c) Kollidierendes Verfassungsrecht steht dem Befund der evidenten Unangemessenheit der Besoldung nicht entgegen. Insbesondere unterlag der sachsen-anhaltinische Gesetzgeber 2010 noch nicht der „Schuldenbremse“.

3. Hingegen entsprach die R 1-Besoldung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2003 den Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG. Auch das Grundgehalt in der Besoldungsgruppe R 3 in Rheinland-Pfalz ab dem 1. Januar 2012 genügte den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

In beiden Ländern begründet bereits die Prüfung der besoldungsrelevanten Parameter auf der 1. Prüfungsstufe noch nicht die Vermutung einer Unteralimentation. Sonstige Gründe, die für eine evident unzureichende Besoldung sprechen könnten, liegen nicht vor.