

1 **Stellungnahme des Niedersächsischen Richterbundes zu dem Entwurf eines**
2 **Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts sowie zur Änderung anderer**
3 **dienstrechtlicher Vorschriften (Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs.**
4 **17/3512) und zum Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis**
5 **90/ Die Grünen „Familienzuschlag umbauen, Kinder in den Mittelpunkt stellen“**
6 **(Drs. 17/6820).**

7 **I. Allgemeines:**

8 1. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts (nebst
9 Änderungsanträgen):

10 Der Niedersächsische Richterbund (NRB) hat bereits zu dem im Mai 2015
11 vorgelegten Entwurf Stellung genommen (in der Anlage nochmals beigefügt). Soweit
12 die dort gegebenen Anregungen und Kritik im weiteren Gesetzgebungsverlauf nicht
13 berücksichtigt und in den Gesetzentwurf aufgenommen worden sind, bleiben sie
14 aufrechterhalten.

15 Grundsätzlich begrüßt der NRB die im Entwurf vorgesehene Einführung der
16 Besoldung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
17 nach Erfahrungsstufen. Gleichzeitig kritisiert er aber die geplante rückwirkende
18 Geltung der Erfahrungsstufen ab September 2011 und die unterschiedliche
19 Behandlung der vor und nach dem 01.09.2011 in ein Dienstverhältnis eingetretenen
20 Richter und Beamten.

21 Hinsichtlich der geplanten Erhöhungen der Besoldung ab Juni 2017 und Juni 2018
22 wendet sich der NRB dagegen, dass diese (wiederum) nicht zum Beginn eines jeden
23 Jahres, sondern erst mit einer Verzögerung von fünf Monaten erfolgen sollen.

24 2. Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen
25 „Familienzuschlag umbauen, Kinder in den Mittelpunkt stellen“:

26 Dem Grunde nach begrüßt der NRB den Entschließungsantrag, der eine finanzielle
27 Stärkung der Familien von Richtern und Staatsanwälten mit Kindern bezweckt. Eine
28 endgültige Stellungnahme bleibt vorbehalten, wenn ein entsprechender
29 Gesetzentwurf vorgelegt wird.

31 **II. Zu den einzelnen Regelungen:**

32 1. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts (nebst
33 Änderungsanträgen):

34 a. § 70/2 Abs. 1 des Entwurfs:

35 Die in § 70/2 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehene rückwirkende Zuordnung der Richter
36 und Beamten zum 01.09.2011 in Erfahrungsstufen wird abgelehnt. Zutreffend wird
37 auf S. 42 der Begründung des Änderungsantrages ausgeführt, dass das
38 Besoldungssystem in Niedersachsen seit Jahren unionsrechtswidrig eine
39 Altersdiskriminierung darstellt und dem Dienstherrn spätestens seit September 2011
40 diesbezüglich ein qualifiziertes Verschulden zur Last zu legen ist. Dies hat dazu
41 geführt, dass eine große Anzahl von Richtern und Beamten in den letzten Jahren
42 Widerspruch gegen ihre altersdiskriminierende Besoldung eingelegt haben und von
43 ihrem Dienstherrn eine Entschädigung für die Diskriminierung verlangen. Mit der
44 rückwirkenden Einführung soll offenbar versucht werden, diesen berechtigten
45 Ansprüchen den Boden zu entziehen. Der NRB wendet sich sowohl aus rechtlichen
46 als auch aus politischen Gründen gegen dieses Vorhaben.

47 Zwar hat das BVerwG in seinem Urteil vom 30.10.2014 (BeckRS 2015, 42246)
48 ausgeführt, dass auch eine nachträgliche und rückwirkende Abhilfe eines
49 unionsrechtswidrigen Zustandes möglich sei und einen Schadensersatzanspruch des
50 Richters oder Beamten gegen seinen Dienstherrn entfallen lassen könne. Daraus
51 kann aber nach Auffassung des NRB nicht abgeleitet werden, dass es im (zeitlichen)
52 Belieben des Dienstherrn steht, wann er den rechtswidrigen Zustand beseitigt und
53 ggfs. Jahre später nachträglich sowie rückwirkend nationales und europäisches
54 Recht umsetzt. Denn damit würde der unionsrechtlicher Schadensersatzanspruch,
55 der auch den Zweck hat, die Mitgliedsstaaten zu einer zeitnahen Umsetzung von EU-
56 Recht anzuhalten, ins Leere laufen und den Rechtsschutz der Richter und Beamten
57 unangemessen verkürzen. Das Land Niedersachsen ist nach der Entscheidung des
58 EuGH vom 08.09.2011 in vollständiger Kenntnis seines qualifizierten Verschulden
59 mehr als 5 Jahre untätig geblieben und hat seine Richter und Beamten „sehenden
60 Auges“ rechtswidrig nach dem Alter besoldet. Der Bund und die übrigen
61 Bundesländer haben in der Zwischenzeit längst gehandelt und teilweise bereits vor
62 Jahren neue Besoldungsordnungen verabschiedet, die eine Vergütung nach

63 Erfahrungsstufen vorsehen. Bei einem solchen jahrelangen vorsätzlichen Verstoß
64 gegen den Grundsatz der diskriminierungsfreien Besoldung hat das Land die
65 Möglichkeit verwirkt, durch eine mehr als 5 jährige Rückwirkung einen
66 diskriminierungsfreien Zustand für die Zeit ab September 2011 herzustellen. Durch
67 eine solche Rückwirkung würde zudem das Vertrauen der Richter und Beamten in
68 ihren Dienstherrn erheblich erschüttert. Wie der Dienstherr von seinen Richtern und
69 Beamten zu Recht verlangen darf, dass sie sich an Recht und Gesetz halten sowie
70 dieses (zeitnah) anwenden, müssen die Richter und Beamten davon ausgehen
71 können, dass der Dienstherr seinen gesetzlichen Pflichten und darüber hinaus seiner
72 Vorbildfunktion ebenfalls nachkommt und gesetzwidrige Zustände – sofern er sie
73 überhaupt entstehen lässt – zeitnah beseitigt. Diesen Anforderungen hat das Land
74 Niedersachsen über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren nicht genügt. Es wäre
75 das falsche Signal, wenn sich das Land durch eine Rückwirkung nun auch noch den
76 berechtigten Schadensersatzpflichten entziehen würde.

77 b. § 70/2 Abs. 2:

78 Der NRB kritisiert, dass die in § 70/2 Abs. 2 vorgesehene Günstigkeitsregelung
79 ausschließlich für Richter und Beamte vorgesehen ist, die ab dem 01.09.2011 in das
80 Dienstverhältnis eingetreten sind. Eine solche Günstigkeitsregelung sollte vielmehr
81 auch Richter und Beamte erfassen, die bereits vor dem 01.09.2011 in einem
82 Dienstverhältnis standen, da denkbar ist, dass diese ebenfalls anrechenbare
83 Vorerfahrung ausweisen können, die zu einer höheren Einordnung in einer
84 Erfahrungsstufe führen könnte. Durch die vorgesehene Regelung wird eine zeitliche
85 Grenze gezogen, die zu einer weiteren ungerechtfertigten Diskriminierung führt.

86 c. § 2 und § 3 Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz
87 2017/2018 (NBVAnpG 2017/2018):

88 Der NRB kritisiert, dass die geplante Erhöhung der Besoldungs- und
89 Versorgungsbezüge sowohl im Jahr 2017 als auch im Jahr 2018 wiederum mit einer
90 zeitlichen Verzögerung von 5 Monaten vorgenommen werden soll. Dies wird aller
91 Voraussicht nach zu einer weiteren ungerechtfertigten Schlechterstellung der Richter
92 und Beamten gegenüber den Tarifangestellten des öffentlichen Diensts und auch
93 denen in der privaten Wirtschaft führen. Dadurch verliert der Richter- und Beamten-
94 beruf weiter an (wirtschaftlicher) Attraktivität und dürfte im Wettlauf mit der freien

95 Wirtschaft um die besten Köpfe zunehmend ins Hintertreffen geraten, was zu einem
96 dramatischen Nachwuchsmangel in den nächsten Jahren führen wird.

97 Da die Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst noch nicht begonnen haben,
98 behält sich der NRB vor, bei einem über 2,5 % bzw. 2 % liegenden Tarifabschluss
99 eine weitere Erhöhung der Besoldungsanpassung zu fordern. Dabei wird der NRB
100 auch verstärkt darauf achten, dass die Besoldungserhöhungen nicht durch
101 Stelleneinsparungen „gegenfinanziert“ wird, wie dies bereits zur teilweisen
102 Kompensation der Erhöhung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst der Fall war.

103 Unabhängig von den geplanten Besoldungserhöhungen für die Jahre 2017 und 2018
104 ist die gewährte Besoldung in Niedersachsen unangemessen niedrig, wenn nicht gar
105 greifbar verfassungswidrig gemäß den vom BVerfG in dem Urteil vom 05.05.2015
106 entwickelten Kriterien. Der Gesetzentwurf setzt sich zwar auf S. 46 ff. mit den Stufen
107 und Maßstäbe des vorgenannten Urteils des BVerfG auseinander und kommt zu dem
108 Ergebnis, dass die Besoldung in Niedersachsen „nur“ gegen 2 der 5 Kriterien der 1.
109 Stufe verstößt (wobei der Verstoß gegen 3 Kriterien bereits Indizwirkung für eine
110 greifbare Verfassungswidrigkeit hat). Allerdings stehen bereits diese festgestellten
111 Verstöße in Widerspruch zu den in § 3 Abs. 4 des Gesetzentwurfes entwickelten
112 Grundsätzen für die Anpassung der Besoldung der Richter und Beamten. Danach
113 wird die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen
114 und finanziellen Verhältnisse (...) regelmäßig angepasst. Die Berechnungen in dem
115 Gesetzentwurf zeigen indes, dass die Besoldung hinter den Tarifeinkommen und der
116 Entwicklung der Nominallöhne sehr deutlich zurückgeblieben ist. Wenn aber die
117 geplanten Besoldungserhöhungen tatsächlich an den Maßstäben des § 3 Abs. 4 des
118 Entwurfes gemessen werden sollen, müssen die Besoldungsanpassungen
119 wesentlich über 2,5 % und 2 % liegen.

120 Ferner wendet der Gesetzentwurf die Maßstäbe aus dem Urteil vom 05.05.2015 zu
121 mathematisch und schematisch an. Die Ausführungen zur 2. Stufe setzen sich –
122 wenn überhaupt – nur sehr oberflächlich mit den im Urteil entwickelten Kriterien
123 auseinander. Der Verweis auf eine Entscheidung des BVerfG vom 17.11.2015 – 2
124 BvL 20/14 – ersetzt die erforderliche vertiefte Prüfung nicht. Auch wenn das BVerfG
125 festgestellt hat, dass die Besoldung nach der Besoldungsgruppe A 9 im Jahr 2005
126 noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, wird damit keine
127 verbindliche Aussage darüber getroffen, ob die Besoldung für die Jahre 2017 und

128 2018 die Anforderungen an eine verfassungsgemäße Besoldung erfüllt. Hier wäre
129 u.a. eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Frage erforderlich gewesen, ob es
130 dem Land Niedersachsen im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft aufgrund der dort
131 gezahlten Einkommen überhaupt noch gelingt, in ausreichender Zahl Richter und
132 Staatsanwälte einzustellen. Der NRB weist bei dieser Gelegenheit nochmals darauf
133 hin, dass in Niedersachsen immer noch ca. 100 Stellen unbesetzt sind. Dabei muss
134 der Blick auch über die Jahre 2017 und 2018 hinausgehen, da aufgrund der
135 Pensionierungen von Richtern und Beamten ab 2020 ein erhöhter Einstellungsbedarf
136 bestehen wird. Zudem steht das Land Niedersachsen auch in einem verschärften
137 Wettbewerb um die Einstellung von Richtern und Staatsanwälten mit anderen
138 Bundesländern, die zum Teil eine erheblich höhere Besoldung gewähren. Da der
139 Gesetzgeber offenbar erkannt hat, dass die Besoldung in Niedersachsen für viele
140 Richter und Beamte aus anderen Bundesländern unattraktiv ist, sieht § 41 des
141 Entwurfs eine Ausgleichszulage bei einem Dienstherrnwechsel vor. Eine solche
142 Regelung wäre nicht erforderlich, wenn das Land Niedersachsen eine angemessene
143 höhere Besoldung für alle Richter und Beamte gewähren würde.

144 Aufgrund der obigen Ausführungen bittet der NRB den Gesetzgeber, den Entwurf
145 durch vertiefte Ausführungen insbesondere zur 2. Stufe zu ergänzen.

146 2. Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen
147 „Familienzuschlag umbauen, Kinder in den Mittelpunkt stellen“:

148 Die Absicht, Familien mit Kindern finanziell zu stärken, wird begrüßt. Die
149 „Umwidmung“ der Verheiratetenzuschlags in einen Familienzuschlag ausschließlich
150 für Kindergeldberechtigte führt allerdings zu einer faktischen Besoldungskürzung für
151 alle verheirateten kinderlosen Richter und Beamten, die ab dem Geltungszeitpunkt
152 des geplanten Gesetzes in den Dienst des Landes Niedersachsen eintreten. Zudem
153 wird darauf hingewiesen, dass sich die beamtenrechtliche Alimentationspflicht nach
154 der Rechtsprechung des BVerfG dem Grunde nach auf die gesamte Familie des
155 Beamten erstreckt und es deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen
156 kann, wenn der Umstand des „Verheiratetseins“ und der sich hieraus ergebenden
157 Unterhaltspflicht gegenüber dem Ehegatten sich künftig auf die Besoldung überhaupt
158 nicht mehr auswirken soll.

159 Der Wegfall des Verheiratetenzuschlags dürfte außerdem in die Gesamtbetrachtung
160 der Erwägungen zu der Frage der Verfassungsgemäßheit der in Niedersachsen
161 gewährten Besoldung einzubeziehen sein, was bisher nicht berücksichtigt worden ist.

162 In Verbindung mit der bereits jetzt unangemessen niedrigen Besoldung könnte diese
163 Regelung überdies dazu führen, dass noch mehr Nachwuchskräfte von einer
164 Bewerbung für den Richter- oder Staatsanwaltsberuf in Niedersachsen absehen und
165 in andere Bundesländer abwandern. Insofern könnte die beabsichtigte Regelung den
166 Nachwuchsmangel an Richtern und Staatsanwälten noch verstärken. Insofern ist
167 eine Regelung in den (geplanten) Entwurf aufzunehmen, die diesem Umstand
168 Rechnung trägt.

169

170 Für den Niedersächsischen Richterbund

171 Bornemann

172 (Vorsitzender)