

17.10.2023

Antrag

der Fraktion der FDP

Mehr Wertschätzung für die Justiz bedeutet auch bessere Bezahlung, ein modernes Arbeitsumfeld, professionellere Kampagnen und Achtung vor der Dritten Gewalt sowie ihren Repräsentanten und Beschäftigten

I. Ausgangslage

Die Funktionsfähigkeit der Justiz in Nordrhein-Westfalen ist an ihre Grenzen gelangt. Zum Stichtag Ende März gab es 226.000 unerledigte Ermittlungsverfahren. Damit ist die Zahl der offenen Verfahren binnen zwei Jahren um 34 Prozent gestiegen.¹ Jüngstes erschreckendes Beispiel ist ein Tötungsdelikt, das nur deshalb durch einen Mehrfachtäter begangen werden konnte, weil die Staatsanwaltschaft Köln wegen Überlastung gar nicht erst die Ermittlungen wegen der ersten, ursprünglichen Straftat - ebenfalls ein Tötungsdelikt - aufnehmen konnte.²

Die Mängel in der Justiz lassen sich anhand einer Reihe von Beispielen eindrucksvoll verdeutlichen: Personalmangel, der sich in den nächsten Jahren durch Pensionierungen weiter verschärfen wird, fehlende oder unvollkommene Digitalisierung, unzureichende Bezahlung der Justizbeschäftigten, falsche Marketingmaßnahmen, fehlende Aufstiegsperspektiven, mangelnde Ausbildung und dadurch in der Summe hunderte unbesetzte Stellen.

Im Einzelnen:

Rechtsstaatlichkeitsbericht der EU kritisiert Deutschland

Im europäischen Vergleich schneidet die Wertschätzung für die Justiz in Deutschland zunehmend schlecht ab. Zu Recht wird auch international kritisiert, dass Deutschland zu wenig Geld in seine Justiz investiert. In ihrem Rechtsstaatlichkeitsbericht betont die EU-Kommission die Bedeutung der Sicherstellung der langfristigen Resilienz der Justiz durch Steigerung der Attraktivität der Rechtsberufe unter anderem durch eine angemessene Vergütung.³ Deutschland wird ausdrücklich empfohlen, adäquate Ressourcen für das Justizsystem bereitzustellen und dabei europäische Standards für die Ressourcen und die Vergütung im Justizsystem zu berücksichtigen.⁴ Dieser Aufruf ist als direkter Appell an die Bundesländer zu verstehen.

¹<https://www.lto.de/recht/justiz/j/staatsanwaltschaft-nrw-personalmangel-demografischer-wandel-arbeitsbelastung-unbesetzte-stellen/>

²siehe z.B. <https://www.bild.de/regional/ruhrgebiet/ruhrgebiet-aktuell/justiz-versagen-in-nrw-haette-das-killer-paar-gestoppt-werden-koennen-82076870.bild.html>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0500>

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/17_1_193990_coun_chap_germany_de.pdf

Datum des Originals: 17.10.2023/Ausgegeben: 17.10.2023

Digitalisierung und Künstliche Intelligenz – Anfänge ohne verlässliches Ende

Auch im Bereich der Digitalisierung und Künstlichen Intelligenz hinkt die Justiz in Nordrhein-Westfalen weiter hinterher. Es gibt noch nicht einmal Bestrebungen, die Veröffentlichung anonymisierter Datenbanken zu verbessern, um sie für Künstliche Intelligenz nutzbar zu machen.⁵ Alle Anträge der Opposition, die diese Themen vorantreiben sollten, wurden von der Schwarz-Grünen Mehrheit abgelehnt. Der im März 2023 von der Landesregierung eingerichtete Think-Tank ist zwar qualifiziert besetzt, fordert aber selber einen intensiveren Austausch zwischen Justiz, KI-Forschung und Wissenschaft.⁶ Der Justizminister kommt dem bisher nicht nach.

Schwierige Personalsuche führt zu vorhersehbaren Problemen

Der dringende Bedarf an Neueinstellungen ist in allen Bereichen ersichtlich. Laut Mitteilung der Landesregierung⁷ sollen sich diese an der Zahl der Personen orientieren, die planmäßig in den Ruhestand gehen. Es ist jedoch aktuell nicht erkennbar, wie eine solche Anzahl an neuen Fachkräften kurzfristig gewonnen werden kann. Die Landesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage 2102 vom 10. Juli 2023⁸ bestätigt, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels bereits jetzt dazu führen, dass eine Vielzahl der beamteten Planstellen in der Laufbahngruppe 1.2 des Justizdienstes (Justizfachwirtin, Justizfachwirt) aktuell nicht besetzt sind. Ursächlich hierfür seien vornehmlich vorzeitige altersbedingte Abgänge. Der demografische Wandel schreitet jedoch insgesamt voran und die gesamte Justiz verliert in den nächsten Jahren eine Vielzahl ihrer bisherigen Beamten und Angestellten in den Ruhestand. Wie die Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Landtagsfraktion mitgeteilt hat,⁹ werden allein in den Jahren 2025 bis 2030 an die 5.000 Beschäftigte planmäßig ausscheiden und damit auch deren juristisches Wissen verlorengehen.

Lange Wartezeiten, weil digitale Terminvergaben unzureichend sind

Kirchenaustritte können aufgrund des Personalmangels an den Amtsgerichten ebenfalls nicht zeitnah und zügig von der Justiz bearbeitet werden. Laut eines Berichts der Landesregierung (Vorlage 18/695) in der Sitzung des Rechtsausschusses vom 18. Januar 2023 beträgt die Wartezeit an den Amtsgerichten in Nordrhein-Westfalen bis zu 3,5 Monate. In Einzelfällen kann es sogar zu noch längeren Wartezeiten kommen, Berichte von 6 Monaten (bei Online-Terminvergabe) sind bekannt.

Prozesse verzögern sich, weil Geschäftsstellen unbesetzt sind

In anderen Amtsgerichten sind Geschäftsstellen nicht mehr ausreichend besetzt, so dass die Bearbeitung von Zivilverfahren ganzflächig über Monate verzögert wird. Laut Mitteilung der Landesregierung haben die Auswirkungen des demografischen Wandels dazu geführt, dass eine Vielzahl der beamteten Planstellen in der Laufbahngruppe 1.2 des Justizdienstes (Justizfachwirtin, Justizfachwirt) aktuell nicht besetzt sind.¹⁰

Nicht überzeugende Werbekampagne

⁵ siehe die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2184 der FDP-Landtagsfraktion vom 25.07.2023

⁶ So auch die Sachverständigen in der Anhörung des Rechtsausschusses „Einsatz von ChatGPT im Justizbereich“ vom 13. Juni 2023

⁷ Beantwortung der Frage 3 der Kleinen Anfrage 1884 (Drucksache 18/5053)

⁸ Drucksache 18/5274

⁹ Drucksache 18/5053

¹⁰ siehe Antwort zu Frage 3 auf die Kleine Anfrage 2102 der FDP-Landtagsfraktion vom 10. Juli 2023

Die Justiz in Nordrhein-Westfalen hat dabei die anspruchsvolle Aufgabe, für insgesamt 27 unterschiedliche Berufsbilder Nachwuchs zu finden. Hierfür sind Werbekampagnen eine Möglichkeit, um neue Bewerber zu finden, doch mit dem Instagram-Clip bei „Conny from the blocks“ wird wohl eher das Gegenteil erreicht - er schreckt ab und wirkt verstörend. Dabei ist Werbung mit einem positiven Image so wichtig. Als nur ein Beispiel sei genannt, dass der Bereich Telemedizin im Justizbereich gerade deswegen weiter ausgebaut und gefördert werden muss, weil sich kaum mehr Mediziner und Medizinerinnen finden, die bei der Justiz hauptberuflich tätig werden wollen. In dem Bericht des Ministeriums für die Rechtsausschusssitzung am 26. Oktober 2022¹¹ wurde mitgeteilt, dass zu dem Zeitpunkt insgesamt 23 Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen telemedizinisch angebunden waren und eine Anbindung der verbleibenden 12 Justizvollzugsanstalten im Jahr 2023 geplant sei.

Die Attraktivität und Bekanntheit der Justizberufe muss gerade für junge Bewerber daher dringend erhöht und die Durchlässigkeit und Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Berufsgruppen verbessert werden. Feste Strukturen müssen überdacht und neue innovative Lösungen gefunden werden. Allerdings lehnte auch hier die Schwarz-Grüne Mehrheit einen Vorschlag der FDP-Landtagsfraktion für eine verbesserte Durchlässigkeit der Anwaltschaft zur Staatsanwaltschaft ab.¹²

Aktuelle Entlohnung der Richter und Staatsanwälte behindert qualifizierte Neueinstellungen

In dem am 5. Juli 2023 vorgestellten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 empfiehlt die EU-Kommission Deutschland ausdrücklich, angemessene Ressourcen gerade auch in Bezug auf die Besoldung von Richterinnen und Richtern zur Verfügung zu stellen und dabei europäische Standards für die Ressourcen und die Vergütung im Justizsystem zu berücksichtigen. Diese Forderungen waren bereits Bestandteil des europäischen Rechtsstaatlichkeitsberichts 2022.¹³ Die Richterbesoldung in Deutschland ist im Verhältnis zu dem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung weiterhin eine der niedrigsten in allen 46 Mitgliedstaaten des Europarates. Dies gilt sowohl für das Einstiegsgehalt als auch für die oberste Besoldungsstufe.¹⁴

In der Beantwortung der Kleinen Anfrage 392 vom 31. August 2022 „Richterbesoldung und Nachwuchsfindung im europäischen Vergleich“¹⁵ behauptet die Landesregierung lediglich lapidar, dass ein Vergleich der Besoldung von Richterinnen und Richtern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgrund der bestehenden Unterschiede der Rechtssysteme einerseits und der jeweiligen Vergütungssysteme andererseits nicht möglich sei und verweist weiterhin auf die Beantwortung der Kleinen Anfrage 174 „Kritik der EU-Kommission und des Deutschen Richterbundes an der Richterbesoldung“.¹⁶ Darin stützt sich die Landesregierung allerdings insbesondere auf die Vergleichbarkeit der Besoldung innerhalb der Bundesrepublik. Maßgebliche Aussage des Rechtsstaatlichkeitsberichts war aber vor allem auch die Dimension im europäischen Vergleich. Auch die Kleine Anfrage der FDP-Landtagsfraktion 2101 vom 10. Juli 2023¹⁷ zum Thema „Nordrhein-Westfalen und die Richterbesoldung nach dem Rechtsstaatlichkeitsbericht der EU vom 5. Juli 2023“ wurde von der Landesregierung nur unzureichend beantwortet. Einer ernsthaften Auseinandersetzung mit der Problematik geht die Landesregierung damit aus dem Weg.

¹¹ Vorlage 18/284

¹² siehe Antwort des Landesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Landtagsfraktion vom 9. Dezember 2022 (Drucksache 18/2362)

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_4467

¹⁴ <https://rm.coe.int/overview-avec-couv-18-09-2018-en/16808def7a>

¹⁵ Drucksache 18/1083

¹⁶ Drucksache 18/574

¹⁷ Drucksache 18/5285

Unzureichende Entlohnung der Justizbeschäftigten könnte verfassungswidrig sein

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit seinen Beschlüssen vom 4. Mai 2020 (2 BvL 6/17,¹⁸ u.a. und 2 BvL 4/18¹⁹) die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Ermittlung und Berechnung einer amtsangemessenen Alimentation fortgeschrieben. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Mindestabstand von 15 Prozent zur Grundsicherung stets einzuhalten.

Die frühere Landesregierung von FDP und CDU hat dies in ihrer Regierungszeit in der 17. Legislaturperiode berücksichtigt und bei der Besoldung erkennbare Verbesserungen vorgenommen. Nach dem Rechtsstaatlichkeitsbericht 2023²⁰ ist es fraglich, ob die aktuelle Besoldung noch immer den rechtlichen Mindestanforderungen genügt. Im internationalen Vergleich hinkt Nordrhein-Westfalen immer stärker hinterher, vor allem vor dem Hintergrund der Inflation und Preissteigerung.

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, die Beamten und ihre Familie lebenslang angemessen zu bezahlen. Die Höhe richtet sich dabei nicht nur nach ihrem Dienstrang, sondern auch nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit. Zudem wird dabei die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards berücksichtigt. Im Frühjahr 2020 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Abstand in der untersten Besoldungsgruppe zum Grundsicherungsniveau nicht mehr gegeben sei und die Politik zum Handeln aufgefordert.²¹

Gerade vor dem Hintergrund der Einführung des Bürgergeldes und dessen erneuter Anhebung um weitere 12 Prozent im kommenden Jahr²² ist zu untersuchen, ob der zur Verfassungskonformität nötige Mindestabstand der Besoldung zum Grundsicherungsniveau noch eingehalten wird. Bei der Betrachtung der Amtsangemessenheit ist auch die Inflationsentwicklung in den Blick zu nehmen.

In Nordrhein-Westfalen fehlen 200 Staatsanwälte und 372 Rechtspfleger und Amtsanwälte

Der Deutsche Richterbund rügt das Fehlen von 121 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten²³ und fordert, dass weitere 200 neu eingestellt werden,²⁴ um in Vollzeit zeitnah Strafverfahren abzuarbeiten.

Da Amtsanwältinnen und Amtsanwälte Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahrnehmen und in Strafsachen vor dem Amtsgericht auftreten,²⁵ verstärkt fehlendes Personal auf Ebene der

¹⁸ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/ls20200504_2bvl000617.html

¹⁹ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/ls20200504_2bvl000418.html

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_3631

²¹ Az. 2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17

²² <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/buergergeld-erhoehung-heil-100.html#:~:text=Das%20B%C3%BCrgergeld%20soll%20steigen.,Das%20hat%20Arbeitsminister%20Heil%20angek%C3%BCndigt.>

²³ <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/richter-staatsanwaelte-ueberlastung-100.html>

²⁴ <https://www.lto.de/recht/justiz/j/staatsanwaltschaft-nrw-personalmangel-demografischer-wandel-arbeitsbelastung-unbesetzte-stellen/>

²⁵ <https://www.amtsanwaltsverein.de/Berufsbild.html>

Amtsanwälte die Problematik weiter. Der Deutsche Anwaltsverein beklagt fehlende Attraktivität und Aufstiegsmöglichkeiten. Der Forderung der Einführung eines neuen Spitzenamtes „Erste Oberamtsanwältin/ Erster Oberamtsanwalt“ in der Besoldungsgruppe A 14 hat die Landesregierung bereits eine Absage erteilt.²⁶

Die Rechtsstaatlichkeit kommt jedoch an ihre Grenzen, wenn eine wirksame und zeitnahe Strafverfolgung nicht mehr gegeben ist, weil Staatsanwälte und Amtsanwälte im System fehlen.

In Köln ist die Staatsanwaltschaft offenbar bereits jetzt so überlastet, dass sie aufgrund „vorrangiger Haftsachen“ weder zu effizienter Strafverfolgung noch zur Erfüllung von Rechtshilfeersuchen kommt. Dies ist wenig verwunderlich, wenn bei der Staatsanwaltschaft Köln 32.000 Akten und in Duisburg 23.000 Fälle „auf Halde liegen“.²⁷

Überlastungsanzeigen der Gerichte

Seit Jahresbeginn liegen 105 Überlastungsanzeigen in Nordrhein-Westfalen vor. Im ganzen Jahr 2022 waren es 71, im Jahr 2020 waren es 85 Überlastungsanzeigen. Hiervon betroffen sind die Staatsanwaltschaften aber auch die Gerichte. Wie der Landesverband Nordrhein-Westfalen des Deutschen Richterbundes mitteilte, hat das Justizministerium gerade erst für jeden Staatsanwalt eine Arbeitsbelastung von 143 Prozent prognostiziert. In der Haushaltsplanung 2024 sieht das Justizministerium gerade einmal 20 zusätzliche Planstellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und weitere 20 Stellen im Servicebereich vor.

Prekäre Lage von Gerichtsvollziehern in Nordrhein-Westfalen

Es wird höchste Zeit, dass diese für die Gesellschaft und eine funktionierende Justiz so wichtige Berufsgruppe der Gerichtsvollzieher die erforderliche Aufmerksamkeit und Wertschätzung erfährt. In den beiden Stellungnahmen der Sachverständigen (Stellungnahme 18/652, Stellungnahme 18/643 zur vorgenommenen Anhörung) wurde im August 2023 bestätigt, dass sich die Arbeitsweise und Aufgaben der Gerichtsvollzieher in den letzten Jahren massiv geändert haben.

Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher müssen nunmehr verstärkt Bürotätigkeiten erledigen und absolvieren weniger Außentermine. Seit 2022 gilt der obligatorische elektronische Rechtsverkehr, seit Juni 2023 das elektronische Bürger- und Organisationspostfach (eBO). Hierdurch hat sich auch die Notwendigkeit des Ausdrucks von Unterlagen örtlich von den Gerichten auf die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher verlagert.

Ebenfalls bestätigt wurde von den Sachverständigen, dass die gesetzlichen Änderungen und Anforderungen im Rahmen der Digitalisierung gestiegen sind, ohne dass die Regelungen über die Entschädigung bei den Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher angepasst wurden. Aufgrund der von der Landesjustizverwaltung in Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Auslegung und damit verbundenen restriktiven Anwendung der Vorschriften der ZPO und des GVKosG entstehen für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher Mehrkosten, die aus der derzeitigen Vergütung nicht mehr zu decken sind. Die Bürokostenentschädigungen und Wegegelder sind bei monatlicher Betrachtung in dem Zeitraum von 2017 bis heute um 2/5

²⁶ siehe VORLAGE 18/453 zur Sitzung des Rechtsausschusses am 16. November 2022, Beantwortung Frage 9 zu TOP „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023“

²⁷ <https://www.ksta.de/politik/nrw-politik/krise-in-nrw-justiz-richter-und-staatsanwaelte-sind-ueberlastet-640646>

zurückgegangen. Folglich herrscht auch bei der Vergütung dieser Berufsgruppe dringender Anpassungsbedarf.

Ausweitung der Ausbildung für Justizwachtmeister

Die Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeister sind essentieller Bestandteil einer funktionierenden Justiz in Nordrhein-Westfalen. Ihre Aufgaben sind vielfältig: Sie gewährleisten Sicherheit und Ordnung an unseren Gerichten, sind in der Gerichtsverwaltung tätig und übernehmen handwerkliche Aufgaben.

Durch die zunehmende Digitalisierung kommen neue Aufgaben auf den Beruf des Justizwachtmeisters zu. Die in Nordrhein-Westfalen bestehende Ausbildung von neun Monaten ist vor diesem Hintergrund nicht mehr geeignet, die Anwärter auf ihren Beruf vorzubereiten. Die Installierung einer umfassenderen Berufsausbildung ist daher dringend geboten. So kann der Beruf in Zeiten des Fachkräftemangels attraktiver gestaltet werden.

Andere Bundesländer wie Thüringen und Bayern haben daher auch den Ausbildungsweg zum Justizwachtmeister reformiert und die Berufsausbildung auf 18 Monate angelegt. In Bayern und Baden-Württemberg ist eine Besoldung auf Ebene des mittleren Dienstes (A9) möglich.

II. Beschlussfassung:

Der Landtag stellt fest:

- Die Justiz in Nordrhein-Westfalen bedarf einer finanziell auskömmlichen Ausstattung.
- Hierbei ist auch der aktuelle Rechtsstaatsbericht der EU zu berücksichtigen, der das Land Nordrhein-Westfalen auffordert, adäquate Ressourcen für das Justizsystem bereitzustellen und hierbei europäische Standards einzuhalten.
- Der demografische Wandel ist in allen Justizberufen erkennbar.
- Die Justiz muss auch in Zukunft für Berufseinsteiger attraktiv bleiben.
- Die Situation der Gerichtsvollzieher hat sich durch die Digitalisierung verändert.
- Die Ausbildung der Justizwachtmeister ist für aktuellen Aufgaben nicht mehr angemessen und muss reformiert werden.

Der Landtag beauftragt die Landesregierung:

- ein Konzept zur angemessenen Bezahlung von Richtern, Staatsanwälten, Rechtspflegern, Gerichtsvollziehern, Wachtmeistern und weiteren Beschäftigten der Justiz zu erarbeiten, welches die Leistungen des gesamten Justizpersonals gebührend wertschätzt,
- umfassende Einstellungsoffensiven in allen 27 Justizberufen durch ein professionelles Marketing durchzuführen, um unbesetzte Stellen in der Justiz zeitnah zu besetzen,
- die Attraktivität der Justizberufe durch höhere Durchlässigkeit und Flexibilität innerhalb der Berufsgruppen zu erhöhen,
- die Gebühren der Gerichtsvollzieher zeitnah einer Evaluierung zu unterziehen,

- die Ausbildung der Justizwachtmeister zu reformieren und auszuweiten,
- für eine breitere Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen zu sorgen und so Künstliche Intelligenz in der Justiz besser nutzbar zu machen,
- die Digitalisierung und Künstliche Intelligenz in der Justiz und öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.

Henning Höne
Marcel Hafke
Werner Pfeil
Marc Lürbke
Ralf Witzel

und Fraktion