

BUND DER RICHTER UND STAATSANWÄLTE IN NORDRHEIN-WESTFALEN E.V.

Hamm, 25. Februar 2016

An die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen Frau Corinna Gödecke Platz des Landtags 1 40221 Düsseldorf LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME 16/3537

Alle Abg

Entwurf der Kerngesetze eines Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (DRModG NRW)

Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/10380 Öffentliche Anhörung am 7. März 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen dankt für die Möglichkeit im Rahmen der Anhörung Stellung zu nehmen.

Zu dem Gesetzentwurf in der aktuellen Fassung merken wir Folgendes an:

I. Vorbemerkung

Nach den verschiedenen Änderungen in den Kernbereichen des Dienstrechts in den letzten Jahren ist eine Neukodifizierung der verschiedenen beamtenrechtlichen Kerngesetze mit dem Ziel, wieder einheitliche und übersichtliche Kodifizierungen zu schaffen, zu begrüßen.

Wir sehen uns indes veranlasst darauf hinzuweisen, dass der Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW erst sehr spät an den Gestaltung der Regelungen mitwirken konnte. Anders als z.B. beim inzwischen in Kraft getretenen Richter- und Staatsanwältegesetz war ein frühzeitiger Austausch im Sinne einer offenen, dialogorientierten Diskussion offensichtlich nicht erwünscht. Die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung des Bundes der Richter und Staatsanwälte in NRW ist damit aus unserer Sicht optimierbar und leider signifikant für das kommunikative Prozedere im Rahmen der jahrelangen Bemühungen um die "Große Dienstrechtsreform".

Wir haben uns in den letzten Jahren im Rahmen des sich schleppend gestaltenden Prozesses immer wieder eingebracht und immer wieder nachgefragt. Dabei haben wir den Beteiligten immer wieder in Erinnerung bringen müssen, dass durch die Planungen zur Dienstrechtsreform auch die Belange der dritten Staatsgewalt berührt sind. Hier müssen einige wenige, für die Zukunftsfähigkeit der dritten Staatsgewalt dafür umso wichtigere Anliegen berücksichtigt werden.

Bei der Durchsicht der übersandten Materialien stellen wir jedoch fest, dass unsere mehrfach den verschiedenen Stellen vorgetragenen und in vielen Gesprächen immer wieder näher dargelegten Forderungen an eine Reform im Rahmen der als "Punktation" bezeichneten 23-seitigen Auflistung der vorgebrachten Themen keine Erwähnung finden (Stand 06.07.2015).

Das wäre vernachlässigbar, wenn unseren Gedanken durch angemessene Reformschritte Rechnung getragen worden wäre. Das ist aber nicht der Fall.

Wir gehen daher davon aus, dass eine fundierte Auseinandersetzung mit unseren Vorstellungen bis heute nicht stattgefunden hat, was letztlich damit bestätigt wird, dass auf unsere Ausführungen in unseren Stellungnahmen vom 24. August 2015 und 9. November 2015 nicht eingegangen worden ist.

Wenn wir darüber registrieren müssen, dass bereits weit im Vorfeld des ersten Gesetzentwurfs Gespräche der Entscheidungsträger mit dem dem DGB und auch dem DBB über die anstehende Reform unmittelbar vorausgegangen sind, nicht aber mit uns, so entsteht der Eindruck, dass eine ernsthafte Beteiligung des DRB-NRW oder eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den berechtigten Forderungen der dritten Staatsgewalt im Rahmen der Dienstrechtsreform nicht gewollt ist.

II. Zu Einzelregelungen

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Fehlendes Stellunghebungskonzept

Wir sind enttäuscht, dass die seit vielen Jahren diskutierten, dringend erforderlichen Vorschläge zu Stellenhebungen im R-Bereich bislang anscheinend nicht umgesetzt werden. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit der Ämter und des Berufs insgesamt weiter geschwächt und NRW wird – einmal mehr – von anderen Bundesländern wie zum Beispiel Bayern oder Niedersachsen überholt, in denen in den letzten Jahren umfangreiche Stellenhebungskonzepte umgesetzt worden sind.

Wir bitten daher die nachfolgenden Vorschläge im Interesse des Landes NRW im Gesetzgebungsverfahren aufzugreifen.

Die den unten näher ausgeführten Vorschlägen zu Grunde liegende Kernproblematik fußt hauptsächlich darin, dass die Ämter der R-Besoldung in Konkurrenz zu den freien Berufen in den letzten Jahren/Jahrzehnten erheblich an Attraktivität verloren haben.

Dies hat viele Gründe, die an dieser Stelle nur schlaglichtartig Erwähnung finden sollen: Dauerüberbelastung, Besoldungshöhen und Besoldungsentscheidungen, fehlende Personalentwicklungsperspektiven und verloren gegangenes Grundvertrauen in einen verlässlichen Dienstherren stehen den grundsätzlich nach wie vor vorhandenen Stärken des Berufs in Form von etwa Eigenverantwortlichkeit, Vielseitigkeit, hohem inhaltlichen Anspruch und Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegenüber.

Die Entwicklung der Bewerber- und Einstellungszahlen der letzten Jahre hat gezeigt, dass es zunehmend schwieriger wird, freiwerdende Stellen unproblematisch mit hinreichend qualifizierten Juristinnen und Juristen zu besetzen. Die Situation wird sich voraussichtlich verschärfen, da die Zahlen derer, die ein rechtswissenschaftliches Studium absolvieren, auch weiterhin deutlich rückläufig sind.

Da der Verzicht auf hohe Qualitätsansprüche keine gangbare Lösungsstrategie ist, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst im Verhältnis zu den freien Berufen aufwerten und ihm ein Stück Konkurrenzfähigkeit zurückgeben.

Dabei spielen berufliche Entwicklungsperspektiven / Beförderungen sowohl für normale Dezernenten (Richter/Staatsanwälte) als auch für Führungspositionen eine Rolle. Es müssen realistische und wirtschaftlich attraktive Perspektiven angeboten werden.

Führungspositionen müssen in Abhängigkeit von der zu übernehmenden Verantwortung auch in der Besoldungshöhe so abgebildet werden, dass der Besoldungsunterschied einen ernsthaften Anreiz zur Personalentwicklung bietet.

Andere Bundesländer haben das erkannt und gehandelt. Hingegen ist die Beförderungssituation der Richterschaft in NRW nach wie vor denkbar ungünstig und in Teilbereichen die schlechteste innerhalb Deutschlands.

Beispiele:

Bezogen auf die 1600 Richter des OLG-Bezirks Hamm gibt es dort nur 14 Stellen mit R4 oder prozentual ausgedrückt 0,88%. Weitere rund 55 Stellen sind mit R3 besoldet (= 3,4%).

Obwohl das Besoldungsrecht von R1 bis R8 insgesamt acht Besoldungsstufen vorsieht, entfallen auf die ersten beiden Stufen 95,7% und auf die weiteren sechs Stufen demgegenüber nur rund 4,3% der Richter. Dies sucht bundesweit seinesgleichen.

Darüber hinaus gibt es kein Bundesland, in dem Gerichte mit bis zu 49 Richterstellen nur nach R2Z besoldet werden. Das Land NRW hat mit diesen Zahlen unangefochten die Rote Laterne inne.

Demgegenüber haben andere Länder umfangreiche Stellenhebungskonzepte umgesetzt. So zum Beispiel Bayern oder auch das ebenfalls rot-grün regierte Niedersachsen. In keinem anderen Land wären Direktoren von Gerichten in so großen Städten wie Aachen, Bielefeld, Bochum, Duisburg, Gelsenkirchen, Hagen, Münster und Recklinghausen mit R2Z besoldet sondern wären im Regelfall Präsidenten, zumindest aber mit R3 besoldet (Bayern).

Es sind deutliche Verbesserungen im Bereich der Stellenschlüssel erforderlich.

a) Anhebung des Schlüssels der Beförderungsstellen bei den Amtsgerichten von 1 zu 7 auf 1 zu 6

Die weitaus meisten Richterinnen und Richter arbeiten an den Amtsgerichten. Dort fällt auch das Gros der Verfahren an. Wenn ein Bürger mit der Justiz in Kontakt kommt, geschieht dies in aller Regel bei den Amtsgerichten. Sie sind damit gegenüber der Gesellschaft das Aushängeschild der Justiz. Mängel an den Amtsgerichten schlagen sich flächendeckend in der Wahrnehmung der Justiz in der Bevölkerung und damit im Verständnis Gesellschaft – Staat nieder.

Derzeit ist der Beförderungsschlüssel bei den Amtsgerichten mit 1 zu 7 deutlich schlechter als bei den Landgerichten mit 1 zu 3. Wer sich für den richterlichen Dienst entscheidet, hat damit nur bei den Landgerichten eine verlässlich kalkulierbare Beförderungsperspektive.

Die absolute Mehrheit der Richterinnen und Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit erfahren in ihrem Berufsleben zwar Besoldungszuwächse in Form der Durchstufung der Besoldung R1. Eine Beförderung und die damit einhergehenden Anerkennung erfahren sie jedoch nicht.

Um das 50. Lebensjahr herum ist auch nach der Umstellung der R-Besoldung von Altersauf Erfahrungsstufen die Durchstufung innerhalb der Besoldungsgruppe R1 abgeschlossen. Dem Jahrgang 1964 verbleiben nach der bereits erfolgten Umstellung auf die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren dann immer noch in aller Regel 17 Berufsjahre ohne durchgreifende positive Veränderung im Amt oder der Besoldungsstufe.

Diese Situation führt bei nicht wenigen Kolleginnen und Kollegen zu Perspektivlosigkeit und Demotivation, was sich letztlich, wenn auch sicher nicht in allen Fällen, beim Bürger auswirken kann.

Dabei würde jede Form von Beförderung beim Amtsgericht auch mit dem Wechsel in einen strukturell neuen Aufgabenbereich jenseits der reinen Rechtsprechung verbunden sein und motivierend wirken können.

Da die Amtsgerichte als Einzelrichter (auch: ein Berufsrichter mit Schöffen) und nicht als Senat oder Kammer entscheiden, kommen bei den Amtsgerichten Beförderungsstellen nicht als Vorsitzende eines Spruchkörpers, sondern nur im Rahmen der Direktoren/Präsidenten der Amtsgerichte und deren Stellvertreter sowie als sogenannte "weitere aufsichtsführende Richter" in Betracht. Das bedingt die (erstmalige) Übernahme von (Teil-) Führungsverantwortung für das Gericht und die Bewältigung von Verwaltungsaufgaben.

Dabei würden sich diese positiven Veränderungen auch auf den seit Jahren problematischen Bewerbermarkt auswirken, der sehr wohl wahrnimmt, wie die beruflichen Entwicklungsperspektiven bei getroffener Berufswahl sind.

Aber es geht nicht allein um Personalgewinnung, Personalentwicklung und Motivation, es geht auch um die Funktionsfähigkeit der Amtsgerichte auf der Leitungsebene an sich.

Die Arbeitsweise der Gerichte und die Anforderungen an eine funktionierende Justiz haben sich nämlich in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert.

So werden unter anderem von der Führungsebene auch eines Amtsgerichts erwartet:

- Moderne bürgernahe Organisationsgestaltung
- Anwendung moderner Führungsmethoden angefangen von Maßnahmen der Personalgewinnung über die Personalentwicklung bis hin zur Mitarbeitermotivation
- Anforderungen der Digitalisierung
- Bewältigung sämtlicher auf den neuen Steuerungsmodellen beruhenden Herausforderungen
- Kenntnisse in der Haushaltsführung (z. B. EPOS.NRW)

Dabei sind die kommenden enormen Anforderungen, die die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der digitalen Akte an alle Führungsebenen der Justiz stellen wird, noch nicht eingerechnet.

Diese zusätzlichen Fähigkeiten werden der Leitungsebene der Gerichte abverlangt, ohne dass sich die Besoldung der Direktoren – dazu gleich – oder die ihnen nach dem Stellenplan zuteil werdende Unterstützung in den letzten Jahrzehnten verbessert hätte. Dabei nehmen gerade in größeren Amtsgerichten die weiteren aufsichtsführenden Richter der Besoldungsgruppe R2 die wichtige Funktion wahr, eine weitere Führungsebene innerhalb des Gerichts zu bilden.

Der jetzige Beförderungsschlüssel von 1 zu 7 reicht aber nicht aus, um innerhalb eines Gerichts wenigstens alle wichtigen Abteilungen von einem weiteren aufsichtsführenden Richter leiten zu lassen. Eine Verbesserung des Beförderungsschlüssels von 1 zu 7 auf 1 zu 6 würde wenigstens etwas Abhilfe schaffen.

Kostenschätzung:

Bei maximal etwa 20 von R1 auf R2 aufzustufenden Stellen errechnet sich ein Finanzbedarf für diese Maßnahme von maximal 131.494,38 € p. a.

Die Besoldung R1 beträgt in der Endstufe Stand 01.06.2015	5.962,08 €,
in der Besoldungsgruppe R2 in der Endstufe	6.496,61 €.
Die Differenz beträgt damit pro Jahr und Stelle (534,53 € X 12,3)	6.574,72 €.
Bei angenommenen 20 Stellen also pro Jahr	131.494,38 €.

Um flexible Motivationsanreize setzen zu können, würde es sich anbieten, bei den geschaffenen Stellen als "weiterer aufsichtsführender Richter" R2 die flexible Möglichkeit zu schaffen, diese Stelle aufzusplitten in zwei Stellen R1Z. Eine entsprechende Möglichkeit ist bereits jetzt bei den Staatsanwaltschaften gegeben, soweit statt einer Stelle Oberstaatsanwalt R2 als Abteilungsleiter zwei Gruppenleiterstellen R1Z betrifft.

Diese Regelung hat sich im Bereich der Staatsanwaltschaft als Personalentwicklungsinstrument bewährt.

b) Schlüssel Beförderungsstellen Sozialgerichte und Arbeitsgerichte

Die obigen Ausführungen gelten für die erstinstanzlichen Arbeits- und Sozialgerichte entsprechend.

Der damit einhergehende Finanzbedarf ist angesichts des geringen richterlichen Personalkörpers der Fachgerichtsbarkeiten nicht näher auszuführen.

c) Besoldung der Direktoren der sehr kleinen und besonders großen Amtsgerichte

Wie bereits unter 2. a) ausgeführt haben sie die Führungsaufgaben der Direktoren der Amtsgerichte seit den 70er Jahren nachhaltig verändert, die Besoldungseinstufung der Gerichte hingegen nicht.

Wir regen Änderungen dahingehend an, dass die Direktorenstellen der Amtsgerichte

- bereits ab drei Planstellen einschließlich des Direktors des Amtsgerichts (statt bisher vier Planstellen) mit R2 statt R1Z und
- 2) ab einer Größe von über 30 Richterplanstellen mit R3 statt R2Z

besoldet werden.

Während in den 70er Jahren ausschließlich die richterliche Qualifikation über die Beförderung zum Direktor entschied, müssen nun vor Antritt des Amtes, aber auch später, umfassende Qualifikationsmaßnahmen absolviert werden.

Der Dienstherr will diese zusätzlich erworbenen Fähigkeiten entgegennehmen, ohne diese durch einen Neuzuschnitt nach heutigen Maßstäben angemessen besoldungsrechtlich zu berücksichtigen. Dies ist nicht nur besoldungsrechtlich in hohem Maß bedenklich, sondern führt auch zu Demotivation und Unzufriedenheit, was gerade in Bezug auf diese Führungsämter besonders unklug ist.

Derzeit wird der Direktor des Amtsgerichts in NRW ab der vierten Planstelle mit R2, ab der achten Planstelle mit R2Z besoldet. Die Besoldungsstufe R3 gibt es bislang bei den Direktoren nicht.

Nordrhein-Westfalen hat aktuell vier präsidiale Amtsgerichte: Köln, Düsseldorf, Essen und Dortmund. Präsidentenstellen werden generell ab 40 Planrichterstellen mit R4 (Amtsgericht Essen) und ab 80 Planrichterstellen mit R5 (Amtsgerichte Köln, Dortmund und Düsseldorf) besoldet.

Bereits hier besteht eine innere Widersprüchlichkeit der Direktorenbesoldung dahin, dass es Amtsgerichte mit mehr als 40 Planstellen gibt, deren Direktoren lediglich nach R2Z besoldet werden, die als Präsidialgerichte aber mit R4 einzustufen wären. In vielen anderen Bundesländern gibt es hingegen deutlich kleinere Präsidialamtsgerichte mit unter 40 Planstellen, deren Präsidenten dann mit R3 besoldet werden.

Diese von uns geforderte Änderung der Besoldungsstruktur der Direktoren ist nicht nur eine Frage der inneren Gerechtigkeit der Struktur der R-Besoldung, sondern auch eine Frage der Attraktivität dieser Stellen und damit der Möglichkeit, diese Stellen überhaupt zu besetzen.

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 5. Mai 2015 noch einmal betont hat, muss die Besoldung nicht nur eine Höhe erreichen, die der Verantwortung des Amtes entspricht, sondern auch für mögliche Bewerber attraktiv ist.

Dies ist derzeit weder bei den Direktoren großer Amtsgerichte, noch bei denen mit weniger als 4 Richterplanstellen der Fall. Für diese Stellen wird eine Amtszulage von rund 210 € gewährt. Dies macht beispielsweise bei einem Grenzsteuersatz von 40% 126,- € netto aus. Dieser Betrag reicht nicht einmal aus, um anfallende höhere Anfahrtkosten zu dem Gericht abzudecken, geschweige denn die Personalverantwortung wider zu spiegeln, die mit dem Amt selbst verbunden ist.

Entsprechend sieht die Bewerbersituation aus. Nur selten findet sich bei einer Ausschreibung dieser Stellen mehr als ein Kandidat. Oft muss längere Zeit überhaupt nach einem potenziellen Bewerber Ausschau gehalten werden.

Damit ist eine echte Auswahl nicht möglich. Dies ist das deutlichste Zeichen einer mangelnden Attraktivität der Ämter, was im Hinblick auf ihre Bedeutung absolut unangemessen ist.

Es ist für größere Amtsgerichte zu berücksichtigen, dass die Spanne der Gerichte, die mit R2Z besoldet werden, ausgesprochen groß ist. Sie beginnt bei Amtsgerichten ab 8 Richterplanstellen. Diese haben im Regelfall zwischen 50 und 60 Mitarbeiter. Sie gilt derzeit bis zu Gerichten mit 49 Richterplanstellen (erst ab 50 Richterplanstellen wird es ggfs. zu einem Präsidentenamtsgericht). Ein solches Gericht hat aber neben den Richtern weitere rund 270 Mitarbeiter.

Diese weite Spanne ist nicht angemessen und steht auch im Widerspruch zur Steigerung von R1Z nach R2 (ab 4 Richtern) und von R2 nach R2Z (ab 8 Richtern). Es entbehrt jeglicher Logik zunächst in 4er-Schritten vorzugehen, ab 8 Richtern dann aber erst den nächsten Sprung ab 50 Richtern vorzusehen.

Zwar sieht das Besoldungsgesetz die Möglichkeit vor, auch ein Amtsgericht mit bis zu 40 Richtern zu einem Präsidentenamtsgericht zu ernennen; das Präsidentenamt wäre dann mit R3 besoldet. Von dieser Möglichkeit hat NRW jedoch keinen Gebrauch gemacht, so dass es sich dabei lediglich um eine theoretische Möglichkeit handelt. Im Ergebnis bekommt damit der Direktor eines Gerichts mit 49 Richtern (beispielsweise Aachen, Bonn oder Bochum) nur netto 126,- € mehr als ein Direktor eines Amtsgerichts mit 4 Richterplanstellen (beispielsweise Delbrück). Dieser Abstand entspricht in keiner Weise dem Verantwortungsvorsprung.

Ausschlaggebend für die Nichtvornahme von Stellenhebungen insbesondere der Direktoren scheint - zumindest in den in diesem Zusammenhang geführten Gesprächen - der Vergleich mit den Leitern von Behörden außerhalb der Justiz zu sein.

Dieser Vergleich ist schon im Ansatz deshalb ungeeignet, weil auch hier die Besoldung in Bezug auf die Verantwortung häufig zu gering sein dürfte. Die daraus entstandenen Probleme im Schulbereich sind bekannt.

Dies gilt aber beispielsweise auch für die Vorsteher von Finanzämtern mit A16 oder Polizeipräsidenten mit B2. Rechnet man weitere Faktoren hinzu (etwa freie Heilfürsorge) ist bei manchem Polizeipräsidenten nicht einmal gewährleistet, dass er über die höchste Besoldung in seiner Behörde verfügt. Überhaupt hat das Land auch in vielen anderen Bereichen große Schwierigkeiten Akademiker zu gewinnen, da die Besoldung mit der Bezahlung in der freien Wirtschaft nicht mehr konkurrenzfähig ist.

Anstatt nun Konsequenzen zu ziehen und eine Aufwertung auch dieser Ämter zu diskutieren, werden die Argumente gegeneinander ausgespielt. Weder das eine noch das andere geschieht.

Im Übrigen werden mit diesem Vergleich aber auch die Besonderheiten der dritten Staatsgewalt verkannt.

Die Umstellung der Richterbesoldung auf die gesonderte R-Besoldung in den 70er Jahren hatte zum Hintergrund, dass die Richter als Repräsentanten der dritten Staatsgewalt losgelöst von der Beamtenbesoldung bezahlt werden sollten. Nur eine gesonderte Besoldung werde den verfassungsrechtlich garantierten Besonderheiten des Richteramtes gerecht.

Damit ist schon die grundsätzliche Vergleichbarkeit von Ämtern der A-Besoldung mit denen der R-Besoldung mehr als fragwürdig. Gerade die Nichtvergleichbarkeit erforderte die Einführung der R-Besoldung.

Kostenschätzung:

- a) Für die Aufwertung der kleinen Amtsgerichte bei unterstellt etwa einem Dutzend betroffener Gerichten und etwa derzeit 320,- € pro Stelle monatlich errechnet sich ein jährliches Kostenvolumen von ca. 47.000,- €.
- b) Von einer Aufstockung von Direktorengerichten mit 30 Richterplanstellen aufwärts von R2Z auf R3 wären etwa 10 Gerichte betroffen. Die Differenz von R2Z zu R3 beträgt gut 500,- €, so dass sich grob kalkuliert ein jährliches Kostenvolumen von 61.500,- € ergibt (500,- X 12,3 X 10).

Die jährlichen Kosten der Aufwertung der Direktorenämter betragen daher a. 100.000,-€.

d) Besoldung des Stellvertreters des Generalstaatsanwalts

Dass die Position des Stellvertreters des Generalstaatsanwalts eine eigenständige Beförderung darstellen sollte, dürfte sich dem Grunde nach von selbst verstehen. Es ist eine nicht akzeptable Benachteiligung der Generalstaatsanwaltschaft gegenüber den Oberlandesgerichten, dass dies tatsächlich nicht der Fall ist.

Die Vizepräsidenten der Oberlandesgerichte erhalten zur Hervorhebung ihrer Amter gegenüber den Senatsvorsitzenden eine auf R3Z oder R4 angehobene Besoldung.

Mindestens eine Anhebung der Position des Stellvertreters des Generalstaatsanwalts von R3 auf R3Z ist – wohl auch verfassungsrechtlich im Hinblick auf die Verantwortung des Amtes – angezeigt.

Kostenschätzung:

Angesichts der Anzahl der betroffenen Stellen (drei) sind die Kosten vernachlässigbar.

2. Stellungnahmen zu einzelnen Punkten der Entwürfe der Kerngesetze

a) Neufassung des Landesbesoldungsgesetzes

Die Neukodifizierung des Gesetzes ist schon wegen der Zusammenführung der bisherigen zwei Gesetze (LBesG – alt – und ÜbesG NRW) formal zu begrüßen.

Für den richterlichen Bereich ergeben sind keine berufsspezifischen Änderungen im Besoldungsrecht. Die R-Besoldung wird zu Recht in ihrer bisherigen Struktur unverändert beibehalten. Die in der Begründung wiedergegebene Erkenntnis, dass die eigenständige Besoldungsordnung aus verfassungsrechtlichen Gründen mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit geboten ist, ist löblich.

Aus gegebenem Anlass sei an dieser Stelle einmal mehr angemerkt, dass dies auch eine amtsangemessene Besoldung bedingt, die sich nicht darin erschöpft, lediglich <u>nicht verfassungswidrig</u> zu sein.

Ein wesentliches Anliegen des Entwurfes ist die Überführung der jährlichen Sonderzahlung in das Jahresgehalt ab dem 1.1.2017. Dazu ist positiv anzumerken, dass damit weiteren Kürzungen in diesem Bereich der Boden entzogen wird und dieser Besoldungsbestandteil ruhegehaltsfähig wird. Das wird begrüßt.

Kritikwürdig ist die Maßnahme aber insoweit, als die bisherigen Kürzungen festgeschrieben werden.

Einmal mehr verliert der öffentliche Dienst hier im Verhältnis zur Privatwirtschaft an Attraktivität.

Aus diesem Grund fordert der Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW, dass die Sonderzahlung – wie im Bund – im Zusammenhang mit der Umstellung wieder auf das alte Niveau – 100% - angehoben wird.

Leider ist auch nach dem derzeitigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens nicht mit der Umsetzung dieser Forderung zu rechnen. Zwar ist die Umstellung nunmehr in den Anlagen zur geplanten Neuregelung des LBesG enthalten; sie geht jedoch nur von einer Verteilung der nach dem gegenwärtigen Stand gezahlten Beträge aus. Hierzu wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich ausgeführt, dass eine kostenneutrale Umstellung bewirkt werden soll. Mit dieser Regelung zementiert die Landesregierung entgegen anderweitiger Versprechungen in der Vergangenheit die Kürzung der jährlichen Sonderzahlung.

Die Neuregelung des Familienzuschlags Stufe 1 für Alleinerziehende mit Kind durch Anpassung des Anspruchs an die Kindergeldberechtigung wird von hier aus befürwortet.

b) Fortfall der Berücksichtigung sonstiger Zeiten als Vordienstzeiten (§ 10 LBeamtVG-E)

Nach der Neufassung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes werden die bisher in § 11 LBeamtVG berücksichtigungsfähigen sonstigen Zeiten als Vordienstzeiten stark eingeschränkt. Zeiten einer Tätigkeit als Rechtsanwältin/ -anwalt, Verwaltungsrechtsrätin/ -rat, als Beamtin/ Beamter oder Notarin/ Notar, die oder der ohne Ruhegehaltsberechtigung nur Gebühren bezieht, können nicht mehr als ruhegehaltsfähige Dienstzeit berücksichtigt werden

Das ist insbesondere für Personalgewinnung qualifizierten Nachwuchses für die Gerichte und Staatsanwaltschaften nicht sinnvoll.

Auf die vom Bund der Richter und Staatsanwälte NRW abgegebene Stellungnahme zur beabsichtigen Heraufsetzung der Höchstaltersgrenzen für die Übernahme in ein Beamtenverhältnis wird Bezug genommen. Dort stellt sich das in § 10 LBeamtVG-E enthaltene parallele Problem.

Der Grundsatz der Bestenauslese bei der Auswahl der Bewerber für den richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Dienst würde stark eingeschränkt, wenn qualifizierte Bewerber durch die Nichtberücksichtigung ihrer früheren Tätigkeit als Rechtsanwalt als ruhegehaltsfähige Vordienstzeit von einer Bewerbung für den Justizdienst Abstand nähmen.

Diese Sorge ist auch deshalb berechtigt, weil das Land Nordrhein-Westfalen künftig im Wettbewerb um die Personalgewinnung qualifizierten richterlichen bzw. staatsanwaltschaftlichen Nachwuchses gegenüber anderen Ländern und dem Bund eindeutig ins Hintertreffen geriete, würde diese Regelung Gesetzeskraft erlangen. Die großen Flächenländer in Deutschland haben ausnahmslos die bisherige Kann- Regelung der Anerkennung der Zeiten einer Tätigkeit als Rechtsanwalt als Vordienstzeiten aus guten Gründen beibehalten. Dies gilt für den Bund und die Länder Niedersachsen (§ 11 LBeamtVG- Nds), Rheinland-Pfalz (§ 17 LBeamtVG), Baden Württemberg (§ 23 Abs. 4 Nr. 1), Bayern (Art. 19 Nr. 1 Buchstabe a) und Thüringen (§ 17 Abs. 1 Nr. 1).

Nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes steht die Landesregierung auf dem Standpunkt, eine Tätigkeit als Rechtsanwalt stehe inhaltlich nicht in einer vergleichbaren Nähe zum öffentlichen Dienst wie die in § 10 Satz 1 Nr. 1 aufgeführten Tätigkeiten.

Diese Auffassung der Landesregierung ist jedenfalls für den Bereich der Gerichte in dieser Weise nicht zutreffend.

Anders als die Landesregierung meint, darf die Berücksichtigungsfähigkeit einer Vordienstzeit vor der Berufung in das Richterverhältnis nicht allein davon abhängig gemacht werden, ob diese Tätigkeit inhaltlich in einer vergleichbaren Nähe zum öffentlichen Dienst steht.

Für den Bereich der Gerichte setzt sich damit die Landesregierung in einen offenkundigen Wertungswiderspruch zum Deutschen Richtergesetz, das als Rahmenrecht für die Auswahl des Richternachwuchses im Lande Nordrhein-Westfalen zu beachten ist.

Das Deutsche Richtergesetz regelt, dass auf die grundsätzlich abzuleistende dreijährige Probezeit im richterlichen Dienst bestimmte, in § 10 Abs. 2 Nr. 1 - 5 DRiG aufgeführte Vordienstzeiten mit einer Dauer von höchstens zwei Jahren angerechnet werden können. Zu diesen anrechenbaren Zeiten zählt auch die Vortätigkeit als Rechtsanwalt, Notar oder als Assessor bei einem Rechtsanwalt (§ 10 Abs. 2 Nr. 4 DRiG). Es bleibt bei der Gesetzesbegründung der Landesregierung unerfindlich, aus welchen sachlich nachvollziehbaren Gründen die Vordienstzeit als Rechtsanwalt bei einem Richter für die Frage, ob die

dreijährige Probezeit erfüllt ist, angerechnet werden kann, wohingegen die gleiche Tätigkeit bei der Berechnung der ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten unberücksichtigt bleiben soll. Während der Bundesgesetzgeber des Deutschen Richtergesetzes die Vortätigkeit als Rechtsanwalt als für die Wahrnehmung des Richteramtes bedeutsam und förderlich ansieht, dass sie auf die mindestens dreijährige Probezeit im richterlichen Dienst zu einem erheblichen zeitlichen Anteil angerechnet werden kann, schätzt der Landesgesetzgeber des Versorgungsrechts diese Tätigkeit offenbar als so wenig förderlich und unbedeutend für die Wahrnehmung des Amtes eines Richters bzw. Staatsanwaltes ein, dass er – im Gegensatz zu den jahrzehntelang bestehenden Regelungen im Versorgungsrecht – diese Zeiten bei der Versorgung des Richters (Staatsanwalts) nicht mehr als berücksichtigungswürdig ansieht.

Wegen dieser statusrechtlichen Regelungen im Deutschen Richtergesetz trifft auch die Überlegung der Landesregierung in der Begründung nicht zu, es handele sich bei der (bisherigen) Berücksichtigung der Anwaltstätigkeit als Vordienstzeit um eine einseitige Privilegierung dieser Berufsgruppe gegenüber beispielsweise Architekten und Juristen, die in einer Rechtsabteilung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens tätig gewesen sind. Die angebliche einseitige Privilegierung ist nämlich, wie die Regelungen im Deutschen Richtergesetz zeigen, sachlich gerechtfertigt.

Denn die Vortätigkeit als Rechtsanwalt oder Notar ist in besonderem Maße geeignet, Kenntnisse und Erfahrungen für die Ausübung des Richteramtes bzw. Amtes eines Staatsanwalts zu vermitteln.

Versorgungslücke für Bewerber mit Vortätigkeit als Rechtsanwalt/in: Ohne die Berücksichtigung einer Vordienstzeit als Rechtsanwalt bei seinen Versorgungsbezügen bleibt der in einem späteren Lebensalter in den Richterdienst gewechselte Bewerber bei seiner späteren Versorgung hinter den Versorgungsbezügen zurück, die er hätte erreichen können, wenn er von Anfang an im richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Dienst tätig gewesen wäre. Zwar geht der Gesetzgeber zu Recht davon aus, dass die Zeit einer Tätigkeit als Rechtsanwalt in den Versorgungswerken der Rechtsanwälte berücksichtigt wird.

Gleichwohl erreicht die Gesamtversorgung des Richters (Staatsanwalts) am Ende seines Berufslebens trotz Berücksichtigung der Rente aus dem Versorgungswerk der Rechtsanwälte nicht die Höhe der Versorgung, wenn der Bewerber von Anfang an im richterlichen Dienst tätig gewesen wäre.

Insoweit entsteht dem Richteramtsbewerber im Falle seiner Versorgung eine beträchtliche Versorgungslücke. Das ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Der Bewerber, der im Alter von 40 Jahren nach einer zehnjährigen Vortätigkeit als Rechtsanwalt in den richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Dienst eingestellt worden ist, erreicht mit der Regelaltersgrenze einen Ruhegehaltssatz von lediglich 56,21 v. H. Hat der Richter ein Amt der Besoldungsgruppe R 2 erreicht, betragen die ruhegehaltsfähigen

Dienstbezüge (Stand heute) 6.622,43 €, so dass sich ein Ruhegehalt von 3.722,46 € ergibt (56,21 v. H. X 6.622,43).

Hinzu tritt noch die Altersrente aus dem Versorgungswerk der Rechtsanwälte, die im Beispielsfall im Versorgungswerk der Rechtsanwälte in NRW 875 € beträgt. Die Altersrente ermittelt sich in diesem Fall nach § 19 Abs. 1 der Satzung des Versorgungswerkes. Hiernach ermittelt sich der Monatsbetrag der Altersrente aus dem Produkt des Rentensteigerungsbetrages, der Anzahl der anzurechnenden Versicherungsjahre und dem persönlichen durchschnittlichen Beitragsquotienten. Der Rentensteigerungsbetrag beträgt aktuell für das Jahr 2015 87,50 €. Zahlte der Rechtsanwalt jeweils für die gesamten 10 Jahre den Höchstbetrag von derzeit 1.131,35 € monatlich ein, beträgt der Beitragsquotient 1. Hieraus errechnet sich die monatliche Altersrente nach § 19 Abs. 1 der Satzung des Versorgungswerkes (87,50 × 10 × 1) = 875 €.

Die Gesamtversorgung beträgt im Beispielsfall somit 4.597,46 € (Versorgung 3.722,46 € zuzüglich Rente 875 €).

Die Höchstversorgung aus dem Richteramt (R2) beliefe sich demgegenüber auf 4.751,59 €. Mithin ergibt sich für den Bewerber eine bereits jetzt erkennbare Versorgungslücke in Höhe von 154,13 €.

Die Versorgungslücke des Richters mit einer Vortätigkeit als Rechtsanwalt wächst aber in dem Umfang, in dem der Bewerber in der Zeit der Tätigkeit als Rechtsanwalt nicht den Höchstbeitrag eingezahlt hat, weil seine Bezüge unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze von zurzeit 72.600 € jährlich betragen haben. In diesem Fall ist der persönliche durchschnittliche Beitragsquotient geringer als 1. So sinkt die Rente aus dem Versorgungswerk der Rechtsanwälte in einem angenommenen Beispielsfall, in dem der Rechtsanwalt vor seiner Ernennung zum Richter bzw. Staatsanwalt Jahresbezüge von 60.000 € erzielt hat, auf 722,75 € (87,50 × 10 × 0,826). Der persönliche durchschnittliche Beitragsquotient beträgt in diesem Fall 0,826 (935 € Monatsbeitrag dividiert durch den Höchstbeitrag = 0,826).

Die Versorgungslücke des Richters am Ende seines Berufslebens erhöht sich somit um 152,25 €, so dass sie in dieser Fallvariante 306,38 € beträgt.

Als Ergebnis lässt sich aus diesen Überlegungen folgendes festhalten:

Hat der spätere Richter während seiner Vortätigkeit als Rechtsanwalt wenig bzw. lediglich durchschnittliche Bezüge erhalten, hat er am Ende seiner Berufslaufbahn als Richter eine hohe Versorgungslücke von 306,38 € und mehr.

Nur der spätere Richter, der zu den besserverdienenden Rechtsanwälten gehörte, hat eine geringere Versorgungslücke, die aber mindestens auch 154,13 € beträgt.

Der Fortfall der Anrechnung der Zeiten einer Tätigkeit als Rechtsanwalt vor Berufung in das Richter- bzw. Staatsanwaltsverhältnis hat erhebliche Auswirkungen auf die spätere

Versorgung des Richters bzw. Staatsanwalts. Auch unter Einbeziehung der Altersrente aus dem Versorgungswerk der Rechtsanwälte wird der lebensältere Bewerber bei weitem nicht die Versorgung erreichen, die er erreicht hätte, wenn er in jüngeren Jahren in den Richterdienst eingetreten wäre.

Diese Überlegungen zeigen, dass das Land Nordrhein-Westfalen bei der Personalgewinnung qualifizierter Bewerber für den richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Dienst durch Fortfall der Anerkennung der Vordienstzeiten als Rechtsanwalt erhebliche, sachlich nicht gerechtfertigte Hindernisse schafft. Qualifizierte Bewerber und Bewerberinnen mit längerer Vordienstzeit als Rechtsanwalt werden durch diese Regelung abgehalten, sich ernsthaft um einen Wechsel in den richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Dienst zu bewerben.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Bestenauslese für den richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Dienst wird durch den geplanten Fortfall der Anrechnung der Vordienstzeiten als Rechtsanwalt verletzt.

c) Erfordernis haushaltsnaher Geltendmachung von Ansprüchen (§ 3 Abs. 7 LBesG-E)

Die geplante Regelung zur haushaltsnahen Geltendmachung von Ansprüchen ergibt sich in der beabsichtigten Form anders als behauptet keineswegs aus den hierzu in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen, sondern in erster Linie aus deren Interpretation durch das Finanzministerium.

Sie hebelt die allgemeinen Verjährungsfristen zu Lasten der Beschäftigten aus und ist ersichtlich von dem Gedanken getragen, dass es oft nicht zu einer rechtzeitigen Geltendmachung von Ansprüchen kommen soll.

Von Bedeutung ist hier auch, dass nicht selten erst nach längerer Zeit – jedenfalls nicht haushaltsnah – Zweifel - z.B. an der Rechtmäßigkeit von Besoldungsregelungen – bekannt werden und oft erst nach Musterverfahren breite Kenntnis von den möglichen Ansprüchen erlangt wird. Darüber hinaus dürfte die Regelung dazu führen, dass in einer Vielzahl von Fällen vorsorglich Ansprüche geltend machten werden müssen, um nicht das Risko eines Rechtsverlusts einzugehen. Dies könnte nicht unerheblichen Verwaltungsmehraufwand nach sich ziehen.

Mit freundlichen Grüßen

lest Fice Fridy

Christian Friehoff Vorsitzender