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

An den Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/869

A07/1, A07

Hamm, 08.10.2018

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) / Personaletat
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3300
sowie
Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2019) / Personaletat
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3303
sowie
Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018) / Personaletat
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3400
Schreiben vom 19. September 2018
II.A.1

Der Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW e.V. nimmt zu den oben genannten Gesetzentwürfen wie folgt Stellungnahme:

In den letzten Jahren sind große, teilweise sehr große Schritte zur Verbesserung der Stellenausstattung der Justiz unternommen worden, insbesondere auch im Haushaltsjahr 2018.

Diese Richtung wird aus guten Gründen beibehalten, wenn auch nicht in der Größenordnung des letzten Haushaltsjahres. Neben aktuellen Anlässen, wie zum Beispiel den Herausforderungen des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte zu begegnen, bestehen im Bereich der Staatsanwaltschaft und ordentlichen Gerichtsbarkeit nach wie vor erhebliche Strukturdefizite in einer Größenordnung von über 300 Stellen für Richterinnen, Richter,

Bund der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen e.V.
Martin-Luther-Straße 11 – 59065 Hamm – Telefon (02381) 29814 – Telefax (02381) 22568
E-Mail: info@drb-nw.de – Internet: www.drb-nrw.de

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (dazu näher weiter unten), die auch mit den für das Haushaltsjahr 2019 vorgesehenen Maßnahmen (Schaffung von 21 neuen Richterstellen für die ordentliche Gerichtsbarkeit, 33 neuen Staatsanwaltsstellen und 10 für die Amtsanwaltschaft) noch nicht endgültig beseitigt werden.

Zudem müssen neue Herausforderungen von der Justiz bewältigt werden. Dazu nur ein Beispiel: Die Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Richtervorbehalt bei Fixierungen sind aufgrund des Zeitablaufs zwar noch nicht abschließend abschätzbar. Rückmeldungen aus der Praxis lassen aber vermuten, dass zusätzliche richterliche Arbeitskraft in erheblichem Umfang erforderlich sein wird.

Die Personalausstattung der Fachgerichtsbarkeiten ist abgesehen von den Sonderproblemen der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Auswirkungen der Klagewelle in den Asylverfahren) mittlerweile gut.

Maßnahmen für Aus- und Fortbildung werden auch bezogen auf den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich gefördert. Das ist zu begrüßen, weil es nicht nur qualitätssichernd ist, sondern auch mit Blick auf den Nachwuchs die Zukunftsfähigkeit der Justiz stützt. Zudem entspricht es der Rechtslage; danach ist der Dienstherr verpflichtet, die bestehende Fortbildungspflicht für Richter und Staatsanwälte (§ 13 LRiStaG) mit geeigneten Maßnahmen zu unterstützen.

Unser besonderes Augenmerk gilt der Besoldung. Es ist dringend erforderlich, dass für die anstehende **Besoldungsrunde 2019** hinreichend Geld in den Haushalt eingestellt wird. Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes und insbesondere auch der Berufe des Richters und des Staatsanwalts hängt zwar nicht allein vom Geld ab. Aber wenn man Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte einkommensmäßig von der Bezahlung vergleichbar Qualifizierter abhängt, ist dies für die Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs kontraproduktiv. Volljuristinnen und Volljuristen mit guten Abschlüssen werden in der freien Wirtschaft mit Einstiegsgehältern umworben, die im richterlichen Dienst allenfalls gegen Ende des Berufslebens erreicht werden.

Zudem verliert das – grundsätzlich zutreffende – und immer wieder ins Feld geführte Argument der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf an Strahlkraft für die Personalgewinnung. Denn auch die Wirtschaft hat erkannt, dass nicht Geld allein die Attraktivität eines Berufes ausmacht und sich Work-Life-Balance, Produktivität und Wirtschaftlichkeit nicht zwangsläufig widersprechen müssen.

Gute Juristen sind also ein knappes, umworbenes Gut. Diese Situation ist zum einen dadurch entstanden, dass die Absolventenzahlen seit 2001 um circa 40 % zurückgegangen sind, der Bedarf an Juristen aber unverändert hoch und der Arbeitsmarkt entsprechend eng geworden ist. Zum andern darf man aber auch nicht die Augen davor verschließen, dass seit Jahrzehnten eine eins-zu-eins-Übertragung des Tarifabschlusses auf die Besoldung der Beamten und letztlich auch der Richter und Staatsanwälte das „Höchste der Gefühle“ war, was politisch erreichbar war. In nicht wenigen Besoldungsjahren ist selbst dies nicht gelungen, so dass die Besoldung im öffentlichen Dienst und auch im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst deutlich hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückgeblieben ist.

Für 2019 bedeutet dies: Mit einer Besoldungsentscheidung, mit der lediglich der Tarifabschluss vollständig – also sowohl in der Höhe als auch zeitgleich - übertragen wird, wäre zwar immerhin das Signal verbunden, dass der richterliche Dienst nicht weiter abgehängt wird. Im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit der Justiz wird allerdings dringend ein stärkeres Signal benötigt. Der Rechtsstaat braucht Menschen, die für ihren Beruf ein hohes Anforderungsprofil erfüllen müssen. Dieses erschöpft sich nicht allein in der juristischen Qualifikation. Wir brauchen also auch und gerade in Zukunft die best geeignetsten Kolleginnen und Kollegen – wie wichtig eine starke, selbstbewusste Dritte Staatsgewalt ist, braucht an dieser Stelle wohl nicht noch besonders betont werden.

Nordrhein-Westfalen wird sich in den kommenden Jahren nicht darauf zurückziehen können, dass die zahlenmäßige Gegenüberstellung der anstehenden Pensionierungen und der Absolventen im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht allzu beunruhigend zu sein scheint. Wir können uns nicht darauf verlassen, dass es nicht zu noch größeren Problemen kommt. Und man muss berücksichtigen, dass der Bedarf an qualifizierten Volljuristen insbesondere in den neuen Bundesländern in den kommenden Jahren überproportional ansteigen wird. Sie werden ihren Personalbedarf nur dann decken können, wenn es ihnen gelingt, in erheblichem Umfang Personal aus anderen Bundesländern, namentlich Nordrhein-Westfalen, abzuwerben. Wir werden hier also nicht nur mit der freien Wirtschaft sondern vor allem auch mit den anderen Bundesländern konkurrieren müssen. Im Einzelnen verweise ich auf die Studie des Deutschen Richterbundes zur „Zukunftsfähigkeit der Justiz“, die auf der Internetseite des Bundesverbandes www.drb.de abrufbar ist.

Zurück zur Belastungs- und Stellensituation, die sich zum 30.6.2018 im Einzelnen wie folgt darstellt:

In der **ordentlichen Gerichtsbarkeit** wird ein Bedarf von 3858 Arbeitskräften ausgewiesen.

Aktuell vorhanden sind 3827 Stellen, so dass selbst dann, wenn niemand krank wird, niemand jemals Vater oder Mutter wird und sich niemand wegbewirbt und gleichzeitig eine Personalverteilung mit hellseherischer Qualität vollzogen werden könnte, 31 Kräfte fehlen würden.

Wegen der genannten Probleme ist das wahre Defizit sicherlich deutlich größer. Einen Hinweis hierauf gibt die sogenannte Personalverwendungsstatistik, mit der abgebildet wird, wie viele Arbeitskräfte tatsächlich vorhanden sind. Danach waren zum 30. Juni 2018 in der Summe in der ordentlichen Gerichtsbarkeit 3500 Vollzeitkräfte tätig, was eine Differenz von 358 (statt 31) ausmachen würde.

Natürlich wird wie so häufig die Wahrheit irgendwo zwischen diesen beiden Zahlen liegen. Und man muss redlicherweise auch darauf hinweisen, dass sich die im Haushaltsjahr 2018 neu geschaffenen Richterstellen (fast 80) noch nicht in der aktuellen Personalverwendungsstatistik vollständig wiederfinden können, da die Einstellungen nur sukzessive im laufenden Jahr vollzogen werden können. Zudem gestaltet sich auch der Einstellungsprozess selbst zwar im Ergebnis immer noch erfolgreich. Wegen der eingangs beschriebenen Konkurrenzsituation muss die Justiz aber zur Kenntnis nehmen, dass nicht für jede freie Stelle sofort ausreichend Bewerber mit der notwendigen Qualität verfügbar sind.

Ausgehend von den beiden Eckzahlen, aus denen sich ergibt, dass die tatsächliche Personallücke im richterlichem Bereich in der ordentlichen Gerichtsbarkeit zwischen 31 und knapp 360 Kräften liegt, wird man einen realistischen Bedarf in einer Größenordnung von - immer noch - 170 bis 200 Richterinnen und Richter schätzen können, deren Einstellung erforderlich wäre, um das strukturelle Defizit dauerhaft zu beseitigen.

Neu geschaffen werden mit dem Haushaltsentwurf 2019 insgesamt für die ordentliche Gerichtsbarkeit 21 Stellen:
fünf Stellen für Kammervorsitzende (R2), 10 Stellen für Richter am Amtsgericht oder Landgericht (R1) sowie sechs Stellen der Besoldungsgruppe R1 für die Unterstützung der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs.

Eine zusätzliche Stellenmehrung tritt in geringem Umfang dadurch ein, dass je eine Stelle aus der Sozial– und Arbeitsgerichtsbarkeit, die dort mit kw-Vermerken versehen waren, als unbefristete Stellen in die ordentliche Gerichtsbarkeit überführt werden. So ergibt sich in diesem Gerichtszweig insgesamt eine Verbesserung um 23 Stellen.

Dies ist sicher schon eine beachtliche Größenordnung. Der Vergleich mit der Berechnung des strukturellen Defizits zeigt aber, dass wir hier noch nicht am Ziel sind.

Die ausgewiesene Belastung der **Staatsanwaltschaft** ist zum 30. Juni 2018 wieder um 62 Kräfte angestiegen. Der Personalbedarf beträgt aktuell 1335 Kräfte, denen lediglich 1264 Stellen gegenüberstehen, so dass selbst bei einer Idealbesetzung über 70 Kräfte fehlen. Auch hier ist natürlich das reale Defizit deutlich größer. Die statistisch ausgewiesene Personalverwendung beträgt zum 30.6.2018 1064 Kräfte, was einer Differenz zum Bedarf von 271 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten entspricht.

Auch hier haben sich die im Jahre 2018 erfolgten Stellenmehrungen von 94 Kräften noch nicht vollständig in der Personalverwendung niederschlagen können. Auch hier gilt also, dass sich das aktuell ausgewiesene Defizit von 271 Kräften zum Jahresende voraussichtlich noch ein wenig verringern wird. Wo genau man statistisch zum Jahresende landen wird, kann nur geschätzt werden. Von einem weiterhin vorhandenen Personaldefizit von circa 150 Staatsanwälten auszugehen dürfte aber sicherlich nicht übersetzt sein.

Ungeachtet weiterer Verschiebungen infolge von Stellenhebungen, die sich aus dem Vollzug des Haushaltes 2018 ergeben, werden zum Belastungsabbau im Bereich der Staatsanwaltschaft fünf neue Stellen für Oberstaatsanwälte (R2), 22 neue Stellen für Staatsanwälte (R1) sowie zur Unterstützung der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs sechs weitere Stellen für Staatsanwälte (R1) geschaffen. Es handelt sich also um 33 neue Stellen. Hinzu kommen zehn neue Stellen für Amtsanwälte.

Auch im Bereich der Staatsanwaltschaft werden also beachtliche Verbesserungen erreicht. Aber auch hier gilt, dass das Ziel einer angemessenen Personalausstattung noch nicht erreicht ist.

Zu ergänzen bleibt in diesem Bereich, dass auch zahlreiche kw-Vermerke verlängert werden. Dies schafft zwar keine neuen Stellen, ist aber gleichwohl ausgesprochen hilfreich.

Einer besonderen Betrachtung bedarf die Situation der **Verwaltungsgerichtsbarkeit**. Hier ist der zum Jahresende 2017 statistisch ausgewiesene Personalbedarf von 933 zum 30.6.2018 auf 588 gesunken. Diese erstaunliche Differenz dürfte im Wesentlichen darauf beruhen, dass anders als im vergangenen Jahr die Zahl der neu anhängig gewordenen Asylverfahren wahrscheinlich deutlich rückläufig ist. Diese erfreuliche Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den vergangenen Jahren aufgrund der starken Belastung der Verwaltungsgerichte mit diesen Verfahren unvermeidbar erhebliche Arbeitsrückstände entstanden sind, die es in kommender Zeit abzubauen gilt.

Das Stellenkontingent von 526 zum 30.6.2018 (eine Steigerung von +25 gegenüber 2017) wird weiter maßvoll angehoben, indem am Oberverwaltungsgericht Stellen für einen neuen Senat zur Bewältigung der Klagewelle der Asylverfahren geschaffen werden (eine Vorsitzendenstelle und zwei Beisitzerstellen) sowie drei Stellen für Richter am Verwaltungsgericht im Eingangsamt. Ferner werden auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit drei zusätzliche Richterstellen zur Förderung der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs geschaffen.
Mit diesen Maßnahmen könnte es gelingen, einen Personalkörper zu schaffen, der den laufenden Eingangszahlen gerecht wird. Inwiefern damit tatsächlich die Rückstände abgebaut werden können, wird die Zukunft zeigen.

Hervorzuheben ist, dass über alle Gerichtszweige hinweg und auch über alle Dienstzweige hinweg Maßnahmen zur Förderung der **Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte** getroffen werden. Insgesamt werden 107 Stellen geschaffen, davon 18 im richterlichen (sechs in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, je drei in den Fachgerichtsbarkeiten) und sechs im staatsanwaltschaftlichen Dienst, sowie zahlreiche kw-Vermerke verlängert. Auch werden Sachmittel zur IT-Ausstattung in nicht unerheblichem Maße ausgebracht.

Diese Maßnahmen sind ausgesprochen sinnvoll und notwendig, da die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und vor allem der elektronischen Akte die Beschäftigten vor große Herausforderungen stellt. Die Umstellung von der Papierakte auf eine rein elektronische Akte dürfte sich in der Geschichte der Justiz als eine der größten Änderungen der über Jahrzehnte, ja Jahrhunderten gewachsenen Abläufe darstellen. Die Abbildung komplexer Aktenbearbeitung ist mit der Umstellung einfacher Vorgänge einer Sachbearbeitung nicht im Ansatz vergleichbar.

Zur Bewältigung dieses Veränderungsprozesses wird qualifiziertes Personal in einem deutlich größeren Umfang benötigt, als es der Justiz bislang zur Verfügung steht. Dieser Personalmangel hat zur Folge, dass an sich lösbare Aufgaben nicht immer mit der Schnelligkeit bewältigt werden können, die wünschenswert und mit der gebotenen Personalmenge auch machbar wäre. Daher ist die Zuweisung zusätzlicher Stellen zu begrüßen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund – und darauf hinzuweisen ist mir ein besonderes Anliegen -, dass die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs aktuell zu bewältigen ist und die Umstellung auf die elektronische Akte aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben zum 1.1.2026 erfolgreich abgeschlossen sein muss.

Zusammenfassend sind wir also auf einem guten Weg. Der Zuwachs um insgesamt – auf alle Gerichtsbarkeiten bezogen – 72 Stellen für Richter und Staatsanwälte (und 10 Amtsanwälte) setzt den positiven Trend der letzten Jahre fort. Aber: Darauf dürfen wir uns nicht ausruhen. Die Anforderungen an den Rechtsstaat werden immer größer. Dem muss auch künftig im Haushalt Rechnung getragen werden – durch auskömmliche Personalausstattung und angemessene, konkurrenzfähige Besoldung.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Friehoff
Vorsitzender