

An die  
Präsidentin des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke  
Postfach 101143  
40002 Düsseldorf

Hamm, 7. Januar 2013

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/297**

A07/1

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013);**

**hier Personalhaushalt 2013 – Einzelplan 04**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/1400

Sehr geehrte Frau Gödecke,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Bund der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen e.V. (DRB-NRW) nimmt zu dem von der Landesregierung vorgelegten Haushaltsplan für das Jahr 2013 – Einzelplan 04 – wie folgt Stellung:

**Personalbedarf**

Nach den uns vorliegenden Zahlen betreffend den Personalbedarf (gemessen an den festgestellten angefallenen Arbeitsaufgaben) im richterlichen und staatsanwaltlichen Bereich ist die Justiz in Nordrhein-Westfalen nicht ausreichend ausgestattet. Das eingesetzte Personal unterschreitet in allen OLG-Bezirken des Landes die 100%-Marke, teilweise erheblich, insbesondere bei den Amtsgerichten.

Im Landesdurchschnitt sind die Amtsgerichte mit einer Quote von 120,03 % belastet, teilweise sind Amtsgerichte OLG-bezirksweit mit einer Quote von erheblich mehr als 120 % belastet.

Die durchschnittliche Belastung aller Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit liegt bei einer Quote von 113,27 %.

Das bedeutet, dass im Land Nordrhein-Westfalen immer noch nahezu 500 Richter an 100 % fehlen.

Hierbei sei angemerkt, dass selbst eine personelle Besetzung zu 100 % nicht dazu führen würde, dass zu 100 % die Arbeit erledigt werden kann. Insoweit dürfen wir auf einen Beitrag in der Verbandszeitschrift RiStA Nr. 1/2011, Seite 8, verweisen, nachzulesen unter [http://www.drb-nrw.de/attachments/490\\_RiStA\\_1\\_2011.pdf](http://www.drb-nrw.de/attachments/490_RiStA_1_2011.pdf) zu dem Stichwort „100% Pebb§y Arbeitsbelastung = 105%Pebb§y Stellen!“

Ferner sei darauf hingewiesen, dass die Berechnung der Belastung auf die Eingänge der Rechtssachen bei den Gerichten zurückgeht. Rein nach dem Zahlenwerk geht daher die Belastung (allerdings nur scheinbar) zurück, wenn die Eingangszahlen sinken, tatsächlich bleibt aber die Belastung unberücksichtigt, die sich aus den in den vergangenen 10 Jahren während der extrem hohen Eingangszahlen bei erheblich zu geringem Personal aufgestauten Bestände ergibt.

Letztlich erlauben wir uns den Hinweis darauf, dass derzeit nicht alle Tätigkeiten (Belastungen) von Richtern und Staatsanwälten in das Personalbedarfsberechnungssystem „PEBB§Y“ einfließen (zum Beispiel in Betreuungsverfahren und in Familiensachen).

Auch bei den Staatsanwaltschaften des Landes liegt die Belastungsquote bei mindestens 114 %.

**Nach der Auffassung des DRB-NRW weist das Haushaltsgesetz 2013, soweit das Justizministerium (Einzelplan 04) betroffen ist, nicht genügend Mittelzuweisungen aus, um der geschilderten Personalnot gerecht zu werden.**

**Besoldung**

Wir hatten bereits in unserer Stellungnahme vom 18.03.2011 zum Haushaltsgesetz 2011 unter Nachweis von Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten verfassungswidrig zu niedrig ist. Derzeit ist das BVerfG mit einer Vorlage des OVG Münster befasst, in der es um die amtsangemessene Alimentation der Richter und Staatsanwälte geht.

Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf jene Stellungnahme vom 18.03.2011, die der heutigen Stellungnahme als **Anlage** beigefügt ist.

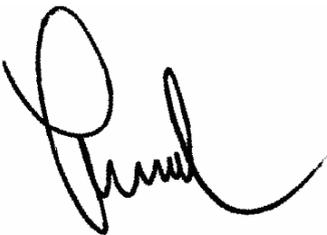
Die Besoldung leidet aber unter einem weiteren Problem.

Mit der Föderalismus-Reform war den Ländern die Besoldungshoheit übertragen worden. Nach der nunmehr mehrjährigen Erfahrung mit der länderunterschiedlichen Besoldung von Richtern und Staatsanwälten stellen wir fest, dass die Besoldung in den verschiedenen Bundesländern erheblich **auseinander** driftet, es sind mittlerweile Unterschiede von mehr als 400,00 € monatlich entstanden, wobei alle Richter und Staatsanwälte in der Bundesrepublik Deutschland die gleichen Tätigkeiten ausüben.

**Der DRB-NRW ist danach der Auffassung, dass der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2013 – hier: Personalhaushalt – den grundsätzlichen Anforderungen an ein verfassungsgemäßes Richter- und Staatsanwaltsbesoldungsrecht bei weitem nicht gerecht wird.**

**Der DRB-NRW appelliert nach wie vor an den Landtag und die Landesregierung, ein verfassungsgemäßes Besoldungsrecht für Richter und Staatsanwälte zu schaffen und die Einheit der R-Besoldung in Bund und Ländern wieder herzustellen.**

Mit freundlichen Grüßen



Reiner Lindemann  
( Vorsitzender )



Hamm, 18. März 2011

An den Präsidenten des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn Eckard Uhlenberg  
Postfach 101143

40002 Düsseldorf

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-  
Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011);  
hier Personalhaushalt 2011  
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 15/1000 und 15/1300  
(Ergänzung)**

Sehr geehrter Herr Uhlenberg,  
sehr geehrte Damen und Herren!

Der Bund der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen e.V. nimmt zu  
dem von der Landesregierung vorgelegten Haushaltsplan für das Jahr 2011 wie  
folgt Stellung:

*Besoldungsrechtlicher Teil*

**Der DRB NRW ist der Auffassung, dass der Entwurf eines Haushaltsgesetzes 2011 –  
hier: Personalhaushalt- den grundsätzlichen Anforderungen an ein  
verfassungsgemäßes Richter- und Staatsanwaltsbesoldungsrecht bei weitem nicht  
gerecht wird.**

**Der DRB NRW appelliert an den Landtag und die Landesregierung, ein verfassungsgemäßes Besoldungsrecht für Richter und Staatsanwälte zu schaffen.**

Weiter fordert der DRB NRW die Landesregierung auf, sich engagiert für die Wiederherstellung einer einheitlichen Besoldung und Versorgung im Bereich der R-Besoldung in Bund und Ländern einzusetzen und diese durch Gesetzesinitiativen zu betreiben. Im Einzelnen begründet der DRB NRW die Forderungen wie folgt:

Durch die Reföderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) hat sich die früher einmal einheitliche Besoldung der Richter und Staatsanwälte in Bund und Ländern schon nach wenigen Jahren völlig uneinheitlich entwickelt. Diese Auseinanderentwicklung des Besoldungs- und Versorgungsrechts wird den verfassungsrechtlichen Besonderheiten des Richteramtsrechts nicht gerecht. Zu den verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 5 GG geprägten hergebrachten Grundsätzen des richterlichen Amtsrechts zählt insbesondere der Grundsatz der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit des Richters (BVerfGE 12, 81[88]), der neben andere Garantien auch durch die Besoldung des Richters gewährleistet sein muss (BVerfGE 26, 141 [154 ff.]). Das Auseinanderdriften von Besoldung- und Versorgung in Bund und Ländern bedroht verfassungsrechtliche Grundsätze des Richteramtsrechts. Hiernach ist der Dienstherr verpflichtet, die Amtsbezüge des Richters im Sinne der hergebrachten Grundsätze so zu bemessen, dass sie nicht unzureichend sind, also dass aus der Besoldung nicht auch eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit zu besorgen ist (BVerfGE 55, 372, BVerfGE 26, 141 [157]).

### **Wiederherstellung der Einheit der R-Besoldung in Bund und Ländern**

Der DRB ist daher entschieden der Auffassung, dass sämtliche Überlegungen zur Neuregelung der Besoldung der Richter und Staatsanwälte vorrangig die Wiederherstellung der Einheit der R-Besoldung in Bund und Ländern zum Ziel haben müssen. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund haben sich auch die frühere und jetzige Bundesjustizministerin wiederholt entschieden dafür ausgesprochen, die Besoldungseinheit in der R-Besoldung in der Bundesrepublik Deutschland wiederherzustellen. Auch mehrere Fachminister in den Bundesländern haben sich für eine einheitliche R-Besoldung ausgesprochen. Der DRB unterstützt diese Forderungen und ist nachdrücklich der Auffassung, dass es wegen der verfassungsrechtlich herausgehobenen

Stellung der Richter eine Bundeskompetenz für das Status- und Besoldungsrecht der Richter und Staatsanwälte geben muss.

### **Rechtliche und sonstige Rahmenbedingungen für das Besoldungsniveau**

1. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an die Gesetzgebung sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (BVerfG, Urteil vom 06.03.2007 - 2 BvR 556/04 -, BVerfGE 117, 330, 344). Gegenstand der Einrichtungsgarantie ist der Kernbestand von Strukturprinzipien, die sich in der Tradition entwickelt und bewährt haben (BVerfG, vom 07.11.2002 - 2 BvR 1053/ 98 -, BVerfGE 106, 225, 232). Durch die Formulierung „...unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze...“ ist eine Entscheidungsoffenheit angelegt, die die Gesetzgebung in die Lage versetzt, das öffentliche Dienstrecht den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamten- und Richterrecht „...in die Zeit zu stellen...“ (BVerfG, Beschluss vom 19.09.2007 – 2 BvF 3/02 -, BVerfGE 119, 247, Juris-Ausdruck Rn. 51, und Urteil vom 06.03.2007, a. a. O., BVerfGE 117, 330, 348 jeweils m. w. N.). Die Strukturentscheidung des Art 33 Abs. 5 GG belässt ausreichend Raum, die geschichtlich gewachsene Institution in den Rahmen des heutigen Staatswesens einzufügen (BVerfG, Urteil vom 06.03.2007, a. a. O., BVerfGE 117, 330, 348, und Beschluss vom 19.09.2007, a. a. O., Juris-Ausdruck Rn. 51)

2. Das Alimentsprinzip stellt ein prägendes Strukturmerkmal des Berufsbeamtentums dar (BVerfG, Urteil vom 06.03.2007, a. a. O., BVerfGE 117, 330, 349, und Beschluss vom 11.06.1958 – 1 BvR 1/52 u. a. -, BVerfGE 8, 1,17). Es verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang seinem Amt angemessen zu alimentieren, d.h. ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (BVerfG, Beschluss vom 19.09.2007, a. a. O., Juris-Ausdruck Rn. 70, und Beschluss vom 11.06.1958, a. a. O., BVerfGE 8, 1, 15). Im Rahmen dieser Verpflichtung zur amtsangemessenen Alimentierung hat die Gesetzgebung die **Attraktivität der Berufe eines Richters/in und Staatsanwalts/in für qualifizierte Kräfte und das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft zu festigen** sowie Ausbildungsstand, Beanspruchung und

Verantwortung des Amtsinhabers zu berücksichtigen (BVerfG, Beschluss vom 24.11.1998 - 2 BvL 26/91 u. a. -, BVerfGE 99, 300, 315). Der Richter und Staatsanwalt muss über ein Einkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet (BVerfG, Beschluss vom 17.10.1957 – 1 BvL 1/57, BVerfGE 7, 155, 163) und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglicht (BVerfG, Urteil vom 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02 -, BVerfGE 114, 258, 288, und Beschluss vom 30.03.1977 - 2 BvR 1039/75 u. a. -, BVerfGE 44, 249, 265f.) Der Gesetzgebung steht allerdings ein weiter Gestaltungs- bzw. Ermessensspielraum zu (BVerfG, Beschluss vom 06.03.2007, a. a. O., BVerfGE 117, 330, 353, und Beschluss vom 06.05.2004 - 2 BvL 16/02 -, BVerfGE 110, 353, 364).

3. Mit der aktuellen Gehaltsstruktur der R- Besoldung im Land Nordrhein- Westfalen hat sich die Gesetzgebung nicht mehr innerhalb der durch das Alimentationsprinzip gesetzten Grenzen ihrer Gestaltungsfreiheit gehalten. Der verfassungsrechtlich gewährleistete Kernbestand ist nicht gewahrt. Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist und die Besoldungshöhe nicht das Risiko einer Bedrohung der amtsangemessenen Lebensgrundlagen des Amtsträgers in sich birgt, kann erwartet werden, dass der Richter und Staatsanwalt auch dann den Maßgaben einer unabhängigen und allein dem Recht verpflichteten Amtsführung genügt. Die Besoldung muss der hohen Bedeutung, der Würde und des Ansehens des Amtes in der Öffentlichkeit angemessen genügen (BVerfG, Beschluss vom 19.09.2007, a. a. O., Juris-Ausdruck Rn. 49). Dem entsprechend muss sich der Richter und der Staatsanwalt in seiner Lebensplanung und Lebensführung auf ein festes angemessenes Einkommen verlassen können. Diese Verlässlichkeit vermögen die aktuell gewährten Bezüge nicht zu bieten.

### **Besoldung der Richter und Staatsanwälte unangemessen im Vergleich mit einer Tätigkeit von vergleichbar qualifizierten Juristen mit 2. Staatsprüfung außerhalb des Öffentlichen Dienstes**

4. Die Amtsangemessenheit der Alimentation bestimmt sich auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten **außerhalb des öffentlichen Dienstes** erzielt werden (BVerfG, Urteil vom 06.03.2007, a. a. O., BVerfGE 117, 330, 354). Der Vergleich der Grundgehaltssätze

der R- Besoldung mit den Einkommen vergleichbarer Berufsgruppen außerhalb des öffentlichen Dienstes weist – auch unter Berücksichtigung der Verschiedenartigkeit der jeweiligen Systeme (z. B. Sozialabgabepflicht) - ein so **starkes Missverhältnis** auf, dass die Alimentation nicht mehr als amtsangemessen angesehen werden kann. Seit dem Kienbaum - Gutachten ist unbestritten, dass die 25 größten Anwaltskanzleien den Berufsanfängern 95.000 bis 105.000 Euro anböten, die nächsten beiden Gruppen böten cirka 80.000 Euro bzw. cirka 70.000 Euro. Der Richter und Staatsanwalt erhält also eine geringere Besoldung als diejenigen, deren Ausbildung u.a. zu seinen Aufgaben zählt. Ausweislich des erwähnten Gutachtens zur Besoldung in der Justiz im Vergleich zur Gehaltsentwicklung bei Juristen in der Privatwirtschaft und in Anwaltskanzleien durch die Unternehmensberatung Kienbaum verdiente ein in einer Kanzlei angestellter Rechtsanwalt im Jahr 2007 zwischen 79.000 und 85.000 Euro, ein Juniorpartner zwischen 109.000 und 122.000 Euro und ein Partner in den untersuchten großen Rechtsanwaltskanzleien im Durchschnitt cirka 211.000 Euro. Eine juristische Fachkraft in der sonstigen Privatwirtschaft verdiente durchschnittlich zwischen 57.000 und 62.000 Euro, eine juristische Führungskraft der mittleren Ebene 91.000 bis 100.000 Euro und eine juristische Führungskraft der ersten Ebene 113.000 bis 130.000 Euro (vgl. auch gemeinsame Presseerklärung des Deutschen Richterbundes und des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter/innen <BDVR> vom 18.08.2008, abgedruckt in: Rundschreiben des BDVR, Heft 3/ 2008, Seite 97 f.).

### **Aktuelle Entscheidung des VerfGH NRW hat keinen Einfluss auf die Besoldung der Richter und Staatsanwälte**

5. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011 (VerfGH 20/10) darf der Haushaltsgesetzgeber nicht dafür heranziehen, wegen einer haushaltsrechtlichen besonderen Situation aufgrund einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts müsse der Anspruch des Richters und Staatsanwalts auf eine amtsangemessene Besoldung einstweilen hintanstehen. Zwar verkennt der DRB nicht die Schwierigkeiten für den Haushaltsgesetzgeber, aufgrund der Anforderungen der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes des Landes einen verfassungsgemäßen Haushalt aufzustellen. Er ist aber keineswegs befugt, einen haushaltsrechtlichen Verfassungsverstoß dadurch zu vermeiden, dass er einen anderen Verfassungsverstoß, nämlich durch Missachtung der Maßgaben des Art. 33 Abs. 5 des

Grundgesetzes, wissentlich zulässt. Eine solche Entscheidung zu Lasten der Richter und Staatsanwälte hielte der DRB NRW für verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt ausgesprochen, dass die nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentation der Richter und Staatsanwälte nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe ist, auch dann nicht, wenn der Staat außergewöhnliche historische Situationen zu bewältigen hat (BVerfGE 99, 300 [320]).

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Reiner Lindemann', with a stylized, cursive script.

Reiner Lindemann  
( Vorsitzender )