

An den Präsidenten des Landtags
André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

Hamm, 28.10.2019

**STELLUNGNAHME
17/1946**

A07/1, A07

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) / Personaletat

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7200

Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2020) / Personaletat

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7203

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Landtags!

Für den Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW ist der Personaletat der Justiz vor allem unter zwei Aspekten von besonderer Bedeutung. Zum einen geht es um die rechnerische Personalausstattung, über die die Arbeitsfähigkeit der Justiz gesichert werden soll, zum anderen um die Attraktivität der Justiz auf dem Arbeitsmarkt, damit die vorhandenen und künftigen Stellen auch weiterhin mit qualifiziertem Personal besetzt werden können.

1. Allgemeine Situation

Die Belastungssituation in der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen stellt sich zum 30.06.2019 in den einzelnen Justizbereichen unterschiedlich dar. Während die Situation in den Fachgerichtsbarkeiten – auch eingedenk der getroffenen und weiter beabsichtigten Maßnahmen – trotz bestehender Belastungsprobleme insgesamt zufriedenstellend ist (dazu weiter unten), bestehen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft weiterhin erhebliche, auch strukturelle Probleme in der Personalausstattung. Diese Probleme sind durch eine jahrzehntelange Unterversorgung mit richterlichem und staatsanwaltschaftlichem Personal hervorgerufen worden.

Hier ist zwar in den letzten Jahren deutlich gegengesteuert worden. Die entsprechenden Maßnahmen haben wir als DRB NRW wahrgenommen und ausdrücklich als Schritte in die richtige Richtung begrüßt, auch in den Stellungnahmen in diesem Unterausschuss.

Angesichts des Ausmaßes der durch eine langjährige, kurzsichtige Sparpolitik geschaffenen Strukturprobleme einschließlich der besonders in wirtschaftlicher Hinsicht abhanden gekommenen Konkurrenzfähigkeit des richterlichen und staatsanwaltlichen Berufs, ist aber weiterhin eine mehrjährige und konsequente Planung erforderlich. Andernfalls können die nach wie vor bestehenden ganz erheblichen Schwierigkeiten in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft nicht beseitigt werden. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass bei zusätzlich auftretenden Belastungsspitzen (z.B. infolge der Entscheidung des BVerfG zum Richtervorbehalt bei Fixierungen oder auch des aktuell zu beobachtenden Phänomens von Massenklagen gegen Fluggesellschaften) die Justiz schnell an die Grenze ihrer Belastungsfähigkeit kommt bzw. je nach konkreter örtlicher Situation diese Grenze nicht selten überschritten wird.

Für die Sicherung der Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Justiz reicht es nicht aus, nur die erforderlichen Haushaltsstellen zur Verfügung zu stellen – dies muss ohnehin mittelfristig geschehen.

Auch der Haushaltsgesetzgeber muss im Blick haben, dass Stellen mit qualifizierten Köpfen besetzt werden müssen. Es bedarf daher einer breit angelegten Attraktivitäts-offensive, die nicht nur strukturelle und nachhaltige Verbesserungen im Bereich der Besoldung bewirkt, sondern darüber hinausgehend die Ausstattung der Justiz insgesamt und die Bedeutung der Berufe der Richterin/des Richters und der Staatsanwältin/des Staatsanwaltes für eine demokratische Gesellschaft in angemessener Form hervorhebt.

Neben Fragen der baulichen Unterbringung (Zustand der Gebäude, Größe der Büros, Büromobiliar) und der technischen Ausstattung (elektronische Akte) spielt auch die Darstellung der Justiz in der Öffentlichkeit einschließlich der Wertschätzung durch die Politik eine große Rolle. Im Sinne des Paktes für den Rechtsstaat bzw. einer vom Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW als Rechtsstaatsoffensive bezeichneten langfristigen Kampagne ist hier vor allem an eine systematische Ausweitung und weitere Professionalisierung einer offensiven Pressearbeit seitens der Justiz zu denken.

Isoliert betrachtet wird die Haushaltsplanung des Jahres 2020 den sich daraus ergebenden Anforderungen wohl nur teilweise gerecht. Allerdings muss man die konkreten Entscheidungen im Kontext

- der Haushaltsmaßnahmen vergangener Jahre,
- des Paktes für den Rechtsstaat,

- des sich kontinuierlich verschärfenden Wettbewerbs um qualifizierte Bewerber
- bei kontinuierlich rückläufigen Absolventenzahlen
- und des klaren und wiederholten Bekenntnisses des Ministers der Justiz zu einer Personalausstattung nach 100 % Pebb§y

würdigen.

Mit den Haushalten der Jahre 2017 bis 2019 sind bereits 346 der nach dem Pakt für den Rechtsstaat einzurichtenden 432 Stellen für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte geschaffen worden. Diese Zahl – vorbehaltlich der Haushaltsmaßnahmen 2020 wären nach dem Pakt nur noch 86 Stellen zu schaffen – kann angesichts der tatsächlichen Belastungssituation nach Pebb§y weder vom Minister der Justiz noch von uns als Obergrenze verstanden werden kann (zu der tatsächlichen Belastungssituation gleich weiter unten zu 2.). Denn auch heute noch **fehlen** in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft zusammen (Stand 30.6.2019) **etwa 460 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte!**

Dies vorausgeschickt kann der Haushalt 2020 (nur) als ein weiterer Schritt im Sinne der positiven Entwicklung der letzten Jahre gesehen werden. Denn nach dem Haushaltsentwurf 2020 sollen beachtliche 259 neue Stellen für die Justiz geschaffen werden, auch wenn davon „nur“ 29 auf Richterstellen, 13 auf Stellen für Staatsanwälte und 12 auf Stellen für Amtsanwälte entfallen.

Jedes kurz- oder mittelfristige Absehen von einer weiteren Stärkung der Justiz wäre fatal und würde auf ausgesprochen scharfe Kritik des Bundes der Richter und Staatsanwälte stoßen.

An diesem Fehlbedarf von immer noch 460 Stellen ändert der Haushaltsentwurf für das Jahr 2020 - isoliert betrachtet – leider nur wenig. Wir sehen allerdings mit Blick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre Anhaltspunkte, dass es sich bei dem im Bereich der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte fehlenden *deutlicheren* Stellenaufwuchs 2020 nur um ein vorübergehendes Atemholen zu handeln scheint und dass das politische Ziel einer funktionsangemessenen Personalausstattung auch in künftigen Haushaltsjahren weiterhin konsequent verfolgt werden und hoffentlich alsbald erreicht werden wird.

2. Ordentliche Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften

In der **ordentlichen Gerichtsbarkeit** stehen zum 30.06.2019 einem effektiven Gesamtpersonalbedarf von 4.248 Kräften nur 3.899 Stellen gegenüber. Die **Lücke von 350 Vollzeitkräften** entspricht etwa der dreifachen richterlichen Besetzung des Amtsgerichts Düsseldorf, das als eines von vier Präsidialamtsgerichten des Landes NRW zu den größten Amtsgerichten der Bundesrepublik zählt.

Die allermeisten der insgesamt 129 Amtsgerichte des Landes NRW haben eher 6 bis 15 Richterkräfte, so dass man mit 350 Richterkräften grob geschätzt 30 „normale“ Amtsgerichte vollständig mit richterlichem Personal ausstatten könnte.

Bei den **Staatsanwaltschaften** steht zum 30.6.2019 einem effektiven Gesamtpersonalbedarf von 1.403 Vollzeitkräften ein Stellenvolumen von 1.293 gegenüber. Die **Lücke beträgt 110 Vollzeitkräfte**.

Zum Vergleich: Die Staatsanwaltschaft Bonn hat etwa 70 Kräfte des staatsanwaltlichen Dienstes und knapp 20 des amtsanwaltschaftlichen Dienstes.

Im richterlichen Dienst der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind, was positiv zu betonen ist, seit dem Jahr 2014 etwa 300 Stellen geschaffen worden. Gleichzeitig ist aber auch der statistisch ausgewiesene Bedarf nicht nur vorübergehend wegen der Flüchtlingswelle, sondern anscheinend dauerhaft deutlich angestiegen, und zwar allein um 200 Vollzeitkräfte seit dem 31.12.2018 auf jetzt 4.250.

Bei den Staatsanwaltschaften sind seit 2014 knapp 240 Stellen geschaffen worden, so dass jetzt 1.293 Stellen zur Verfügung stehen. Auch diese personelle Verstärkung der Strafverfolgungsbehörde ist eine beachtens- und lobenswerte Maßnahme des Haushaltsgesetzgebers. Allerdings ist auch hier der Bedarf von 1.162 im Jahr 2014 auf aktuell 1.344 angestiegen.

Ob sich diese Bedarfszahlen zum Ende des Jahres 2019 bestätigt haben werden, wird sich zeigen, ist allerdings angesichts der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte wahrscheinlich, weil die Statistik zum 30. Juni eines Jahres fast immer sehr nahe am Jahresendergebnis lag.

Das bedeutet: So oder so ist leider ein erheblicher Teil des Personalzuwachses der letzten Jahre durch einen starken gleichzeitigen Zuwachs an Eingängen aufgezehrt worden. Die erhoffte Entlastung ist nicht eingetreten. Trotz des steigenden Personalbedarfs ist die Justiz aber personalwirtschaftlich *kein* Fass ohne Boden. Der gestiegene Bedarf beruht auf einer Vermehrung von Aufgaben. Es sind nicht nur Entscheidungen des BVerfG (z. B. zum Richtervorbehalt bei Fixierungen, aber auch bei Durchsuchungen), sondern nicht selten auch politische Entscheidungen, die dann justiziell nachvollzogen werden müssen, Personal binden und damit neuen Bedarf schaffen. So hat natürlich eine Stärkung der Strafverfolgungsbemühungen nicht nur einen erhöhten Personalbedarf bei der Polizei, sondern auch bei Staatsanwaltschaften und Gerichten zur Konsequenz. Ohne die in den vergangenen Jahren getroffenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen wäre die Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen jedenfalls in weiten Bereichen sicher nahezu handlungsunfähig geworden.

Unabhängig von diesen Entwicklungen muss sich der Haushaltsgesetzgeber über seine Verantwortung im Klaren sein: Eine **effektive, schnelle** und vor allem gemessen auch an rechtsstaatlichen Ansprüchen **hochqualifizierte Rechtsprechung** wird zwar

nicht allein durch eine angemessene Personalausstattung garantiert - sie wird aber **durch eine unangemessene Personalausstattung garantiert verhindert!**

Es soll beispielhaft noch auf einzelne Entwicklungen hingewiesen werden:

Im Haushalt 2019 wurde sehr kurzfristig auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Richtervorbehalt bei Fixierungen reagiert. Es wurden für die sich aus dieser Entscheidung ergebenden zusätzlichen Geschäftsanfälle 50 Richterstellen und 50 Unterstützungsstellen für die Amtsgerichte geschaffen. Das war angesichts der Größe der zu bewältigen Organisationsaufgaben die absolut richtige Entscheidung. Sie ist nicht nur von uns als Verband sondern von allen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz sehr positiv wahrgenommen worden, und zwar gerade auch wegen der Reaktionsgeschwindigkeit.

Bei der organisatorischen Umsetzung der höchstrichterlichen Vorgaben zeichnete sich im Laufe des Jahres 2019 ein über die getroffenen Maßnahmen hinausgehender Personalbedarf ab. Es wird daher ausdrücklich begrüßt, dass für diese Thematik weitere zehn Richterstellen und zehn Unterstützungsstellen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit geschaffen werden.

Zudem werden im richterlichen Dienst 9 Stellen „oBes“ korrespondierend mit 9 Abordnungsstellen für die Fachhochschule für Rechtspflege und das Ausbildungszentrum der Justiz geschaffen. Hierdurch wird nicht nur die justizinterne Ausbildung gestärkt, sondern auch bewirkt, dass die Ausbildungsleistung nicht zulasten des operativen Rechtsprechungsgeschäftes geht. Auch das ist zu begrüßen.

Insgesamt erfolgen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit 23 Verlängerungen von KW-Vermerken, davon vier betreffend den richterlichen Dienst (elektronischer Rechtsverkehr).

Im Bereich der Staatsanwaltschaften werden zum Belastungsabbau und zur Reaktion auf besondere kriminelle Entwicklungen zehn Stellen für Staatsanwältinnen/Staatsanwälte und zwölf Stellen im Bereich der Amtsanwaltschaft geschaffen. Weitere drei StA-Stellen und drei Stellen im Unterstützungsbereich werden für „Häuser des Jugendrechts“ (Kampf gegen jugendliche Intensivtäter) geschaffen.

Ergänzend sei angemerkt, dass zur Unterstützung der Einführung des Elektronischen Rechtsverkehrs, dessen Personal vornehmlich aus dem Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft rekrutiert wird, 35 KW-Vermerke auf Ende 2025 (statt Ende 2020) verlängert werden (darunter 4 Richter- und 1 Staatsanwaltsstelle).

Natürlich können mit diesen Maßnahmen des Haushaltes 2020 allein die eingangs geschilderten Defizite nicht behoben werden. Wichtig ist aber das Signal, dass man sieht, dass die Justiz weiterhin Unterstützung benötigt, und dass man hier auch die anderen Dienstzweige, nicht nur den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen, bedenkt.

Gleichzeitig darf man nicht aus den Augen verlieren, dass es für die Justiz zunehmend schwieriger wird, freie Stellen mit sowohl fachlich als auch persönlich herausragend qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern zu besetzen. Fachliche und soziale Kompetenz sind nach wie vor als Eigenschaften für eine Tätigkeit in der Justiz unverzichtbar. Es ist zwar noch nicht so, dass die Stellen gar nicht besetzt werden könnten, es dauert (leider) nur oftmals sehr viel länger. Dies liegt daran, dass in den Einstellungsverfahren entsprechend den genannten Anforderungen zu Recht sehr viel Wert nicht nur auf fachliche Qualifikation, sondern auch persönliche Kompetenz gelegt wird. Auch wenn wir vorwiegend Prädikatsabsolventen suchen, ist eine solche Note keine Einstellungsgarantie.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht schädlich, wenn der Stellenzuwachs im Bereich der Richter und Staatsanwälte im Jahr 2020 *vorübergehend* hinter den Maßnahmen vergangener Jahre zurückbleibt.

Aber: Wichtig ist, dass nach wie vor eine Personalausstattung auf der Basis von 100 % Pebb§y das ausdrücklich benannte Ziel ist. Soweit es die Stellenausstattung angeht, spielt der Pakt für den Rechtsstaat dabei eine fördernde und begleitende Rolle. Von den 86 nach dem Pakt noch zu schaffenden Stellen finden sich 29 Richter- und 13 Staatsanwaltsstellen in den Haushaltsplanungen wieder, so dass mit noch 44 weiteren Stellen die Stellenvorgaben des Pakts erfüllt wären – auch wenn dann immer noch ca. 370 Stellen nach Pebb§y fehlen würden.

Wir gehen deshalb davon aus, dass die restlichen nach dem Königsteiner Schlüssel im Land Nordrhein-Westfalen noch zu schaffenden Richterstellen im Haushalt 2021 vorhanden sein werden. Es sind aber dringend deutlich weitergehende Maßnahmen erforderlich, die nicht nur in der Stellenanzahl darüber hinausgehen.

Insofern wird auch auf die eingangs erwähnten Maßnahmen einer allgemeinen Stärkung der Justiz Bezug genommen, die nicht nur Besoldungsfragen, sondern auch die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit betreffen.

3. Fachgerichtsbarkeiten

	Arbeitsgerichtsbarkeit		Finanzgerichtsbarkeit		Sozialgerichtsbarkeit		Verwaltungsgerichtsbarkeit	
	Bedarf	Stellen	Bedarf	Stellen	Bedarf	Stellen	Bedarf	Stellen
2017	186	211	142	153	340	343	933	501
2018	182	212	147	153	377	343	586	526
2019 (30.06.)	192	212	153	153	385	356	550	535

(Die Bedarfs- und Stellenzahlen sind hinter dem Komma kaufmännisch auf- und abgerundet worden zwecks besserer Lesbarkeit.)

Anders als bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Staatsanwaltschaften ist bei einer Beurteilung der Situation der Fachgerichtsbarkeiten zunächst in Rechnung zu stellen, dass der jeweilige Personalkörper im Verhältnis zu den vorgenannten Gerichtszweigen sehr klein ist. Soweit sich teilweise rechnerisch eine Unterbelastung darzustellen scheint, kann diese sehr schnell bereits im Rahmen einer normalen statistischen und tatsächlichen Belastungsschwankung aufgezehrt werden oder gar in eine rechnerische Überbelastung umkippen. Dies lässt sich recht anschaulich bei den Bedarfsentwicklungen in der Finanzgerichtsbarkeit und der Arbeitsgerichtsbarkeit nachvollziehen.

Die Situationen der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sind zudem durch Sonderprobleme geprägt. Gerade bei der Entwicklung der Bedarfszahlen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit kann man sehr gut die wechselnde Belastung mit Asyl- und Ausländerverfahren nachvollziehen. Die nach den großen Migrationseignissen einsetzende Klageflut ebbt allmählich ab. Dabei spiegelt der Rückgang der Bedarfszahlen lediglich den Rückgang der (zusätzlichen!) Neueingänge wider. Man darf die Augen nicht davor verschließen, dass ein Großteil der in den vergangenen Jahren eingegangenen Verfahren noch der Entscheidung harrt. Dies ist nicht weiter verwunderlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass in den letzten Jahren teilweise Arbeitsmengen, für die man statistisch 1.000 Vollzeitkräfte benötigt hätte, auf 500 Stellen zu verteilen waren.

Weniger deutlich, aber immer noch klar nachvollziehbar ist die Belastungsentwicklung in der Sozialgerichtsbarkeit, die sich aus einer bundesgesetzlichen Regelung im Gesundheitswesen ergeben hat.

Beide Belastungsprobleme sind zwar erheblich. Es handelt sich aber mehr oder weniger um punktuelle Ereignisse, denen mit den bisher getroffenen Maßnahmen sinnvoll begegnet werden kann.

Dies gilt auch für die im Haushalt 2020 beabsichtigten Maßnahmen:

Zehn Richterstellen und zehn Stellen für den Unterstützungsbereich für die **Sozialgerichtsbarkeit** (mit KW bis 2025) sowie die Verlängerung von 24 KW-Vermerken betreffend Richterstellen fangen die statistisch ausgewiesene Überbelastung zwar nicht vollständig ab, sind aber angesichts des, so ist zu hoffen, vorübergehenden Charakters der Belastungswelle sinnvolle und begrüßenswerte Maßnahmen.

Auf die Probleme der **Verwaltungsgerichtsbarkeit** hat man in den vergangenen Jahren mit einem vorsichtigen Stellenzuwachs (um immerhin 6,7 % seit 2017 auf jetzt 535) und mit Abordnungsmodellen (vorübergehende Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen aus anderen Gerichtszweigen) erfolgreich reagiert. Nach den uns bekannten Rückmeldungen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehen zwar nach wie vor erhebliche Arbeitsrückstände. Die getroffenen Maßnahmen zeigen allerdings auch Wirkung, und die Situation scheint vertretbar zu sein.

Insofern erscheint es aktuell - unterstellt, dass sich die Situation nicht wieder verschlechtert - ausreichend, dass mit dem Haushalt 2020 zwar keine neuen Stellen geschaffen werden, wohl aber 164 KW-Vermerke bis zum Jahr 2025 verlängert werden, davon 50 betreffend Richterstellen.

4. Fazit

- Die Funktionsfähigkeit der Justiz erfordert in allen Bereichen eine auskömmliche Personalausstattung, mit der auch punktuelle Mehrbelastungen aufgefangen werden können. Das setzt jedenfalls eine Personalausstattung nach 100%-Peßky voraus.
- Davon ist man insbesondere in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft noch deutlich entfernt. Es fehlen dort (Stand 30.06.2019) noch insgesamt 460 Kräfte (350 Richterinnen und Richter, 110 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte), nach Erfüllung des Paktes für den Rechtsstaat voraussichtlich noch ca. 370 Stellen.
- Eine effektive, schnelle und vor allem gemessen auch an rechtsstaatlichen Ansprüchen hochqualifizierte Rechtsprechung wird zwar nicht allein durch eine angemessene Personalausstattung garantiert - sie wird aber durch eine unangemessene Personalausstattung garantiert verhindert!
- Um das erforderliche Personal zu gewinnen, bedarf es einer breit angelegten Attraktivitätsoffensive, die nicht nur Verbesserungen im Bereich der Besoldung bewirkt, sondern darüber hinausgehend die Ausstattung der Justiz insgesamt und die Bedeutung der Berufe der Richterin/des Richters und der Staatsanwältin/des Staatsanwaltes für eine demokratische Gesellschaft in angemessener

Form hervorhebt.

- Neben Fragen der baulichen Unterbringung (Zustand der Gebäude, Größe der Büros, Büromobiliar) und der technischen Ausstattung (elektronische Akte) spielt auch die Darstellung der Justiz in der Öffentlichkeit einschließlich der Wertschätzung durch die Politik eine große Rolle.
- Im Sinne des Paktes für den Rechtsstaat bzw. einer vom Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW als Rechtsstaatsoffensive bezeichneten langfristigen Kampagne ist hier vor allem an eine systematische Ausweitung und weitere Professionalisierung einer offensiven Pressearbeit seitens der Justiz zu denken.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christian Friehoff'. The signature is fluid and cursive, with a prominent horizontal stroke at the end.

Christian Friehoff

Vorsitzender