

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/86

A07/1, A07

Hamm, 14.11.2022

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1200, und

Ergänzung der Landesregierung, 18/1500

Anhörung im Unterausschuss Personal am 15.11.2022

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

Der Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Es folgen Ausführungen zu folgenden Punkten:

I. Belastungssituation/Stellenausstattung

1. Ordentliche Gerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeiten
2. Staatsanwaltschaften
3. Fachhochschule für Rechtspflege/
neues Ausbildungszentrum der Justiz
4. Ausgaben im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerpflicht
juristischer Personen des öffentlichen Rechts, § 2b UStG

II. Besoldung

I. Belastungssituation/Stellenausstattung

Ausgangspunkt unserer Stellungnahmen zum Personaletat waren seit den späten neunziger Jahren des vergangenen Jahrtausends massive Versäumnisse und Defizite

nicht nur bei der Richterbesoldung, sondern auch bei der Stellenausstattung im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich sowie im jeweiligen Unterstützungsbereich einschließlich der Amtsanwaltschaft.

Insbesondere in der zurückliegenden Wahlperiode sind im Hinblick auf die Stellenausstattung aber kontinuierlich ganz erhebliche Anstrengungen in einer wirklich ungewöhnlichen Größenordnung unternommen worden. In vielen Bereichen konnten so die bestehenden Lücken in der Stellenausstattung geschlossen werden.

Gleichwohl besteht gerade im Bereich der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nach wie vor ein erhebliches Defizit von etwa 200 Stellen.

1. Ordentliche Gerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeiten

Die Belastungsstatistik nach Pebb§y weist zum 31.12.2021 für die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit Belastungsquoten von knapp unter und für die Sozialgerichtsbarkeit knapp über 100% aus. Die Quoten für die Finanzgerichtsbarkeit und die Arbeitsgerichtsbarkeit sind etwas deutlicher unter 100%.

Dennoch meldet die Vereinigung der Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter NRW in ihrer Stellungnahme vom 08.11.2022, auf die ich an dieser Stelle verweisen möchte, mit guten Gründen einen gewissen Handlungsbedarf an.

Angesichts der mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine einhergehenden wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Folgen könnte sich die Situation auch in der Sozial- und der Arbeitsgerichtsbarkeit schnell zuspitzen. Wenn der Haushaltsgesetzgeber hier nicht bereits jetzt Vorsorge treffen will, ist zumindest eine aufmerksame Beobachtung der Entwicklung angezeigt, damit schnell, auch unterjährig eingegriffen werden kann.

Die Situation der ordentlichen Gerichtsbarkeit bedarf gesonderter Betrachtung. Der nach Pebb§y zuletzt vor der Coronapandemie ausgewiesene Bedarf zum 31.12.2019 belief sich auf 4.215 Richterstellen. Dem stehen aktuell 4009 Stellen gegenüber. Im Verlauf der Pandemie ist die Belastung zwar deutlich gesunken, so dass zum 31.12.2021 angesichts der 4009 Stellen eine Belastungsquote von 96,29% ausgewiesen wird. Es ist aber sehr schwer abzuschätzen, ob der Belastungsrückgang allein pandemiebedingt und eventuell deshalb nur vorübergehender Natur ist. Natürlich hat die Pandemie die Gesellschaft verändert. Es ist möglich, dass sich auch das Prozessverhalten der Bürgerinnen und Bürger nachhaltig verändert hat. Aber mindestens genauso wahrscheinlich könnte die These zutreffen, dass sich die grundsätzliche Neigung der Bevölkerung, die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Anspruch zu nehmen, nicht geändert hat, sodass sich bei nicht veränderten Bevölkerungszahlen mittelfristig wieder dieselbe Belastung einstellen könnte, wie sie für das Jahr 2019 ausgewiesen worden ist. Das würde aus heutiger Sicht ein Defizit von über 200 Stellen und eine Belastungsquote von 105% bedeuten.

Aber aktuell sehen wir bei den Richterstellen der ordentlichen Gerichtsbarkeit keinen Handlungsbedarf und freuen uns Dank der Stellenmehrungen der letzten Jahre über eine erstmals seit Jahrzehnten sogar unter 100% liegende Belastung nach Stellen!

2. Staatsanwaltschaften

Nach der Pebb§y-Statistik zum 31.12.2021 beträgt der staatsanwaltschaftliche Stellenbedarf 1.533. Da lediglich 1.340 Stellen kontingentiert sind, besteht ein Defizit von knapp 200 Stellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

Um die Größenordnung dieser Lücke zu verdeutlichen:

- die Staatsanwaltschaft Duisburg hat ca. 60 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte,
- die Staatsanwaltschaft Düsseldorf hat an die 100 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

Zwar sind zehn neue Stellen vorgesehen (acht für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Eingangsamtsamt, zwei Stellen im Beförderungsamtsamt). Diese Stellen sind aber zweckgebunden zur Verfolgung von Umweltkriminalität. Sie werden also nicht zur Erledigung des täglich operativen Geschäfts eingesetzt, sondern dienen der Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft „Umweltkriminalität“. Die bestehende Überbelastung wird also hierdurch nicht reduziert.

Dass also gar nichts unternommen werden soll, um das bestehende Problem zu lösen, ist angesichts des Bekenntnisses im Koalitionsvertrag zu einer Personalausstattung auf der Basis von 100% Pebb§y nicht verständlich.

3. Fachhochschule für Rechtspflege/neues Ausbildungszentrum der Justiz

Es werden einige Stellen ohne Besoldungsaufwand angemeldet, und zwar

- in der ordentlichen Gerichtsbarkeit
 - 4 Planstellen Richterin, Richter am Oberlandesgericht (BesGr. R 2) und
 - 3 Planstellen Justizamtsrätin, Justizamtsrat (BesGr. A 12)
- sowie bei den Staatsanwaltschaften
 - 2 Planstellen Oberstaatsanwältin, Oberstaatsanwalt (BesGr. R 2) und
 - 3 Planstellen Justizamtsrätin, Justizamtsrat (BesGr. A 12).

Damit wird richtigerweise den Erfordernissen einer Stärkung der justizeigenen Ausbildung Rechnung getragen.

4. Ausgaben im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerpflicht juristischer Personen des öffentlichen Rechts, § 2b UStG

Etwas versteckt finden sich im Erläuterungsband zum Einzelplan 04 bei den Erläuterungen zu den Justizvollzugseinrichtungen (C. IX.) im Unterpunkt 2.1 Ausführungen zu den Ausgaben im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerpflicht juristischer Personen des öffentlichen Rechtes, § 2b UStG. Zu Recht wird darauf verwiesen, dass dieses Thema bei den Justizvollzugseinrichtungen besondere Bedeutung hat. Ein entsprechender Titel ist dort einzurichten.

Es dabei zu belassen, hieße jedoch, die Problematik zu verkürzen.

Die Umsatzsteuerpflicht juristischer Personen des öffentlichen Rechtes mag man beklagen und ärgerlich finden, sie ist aber wohl aus europarechtlichen Gründen nicht vermeidbar. Man muss also eine Lösung finden, mit der man den gesetzlichen Anforderungen mit möglichst wenig Arbeitsaufwand und möglichst wenig Risiko für falsche Umsatzsteuererklärungen gerecht werden kann.

Dabei hätte es sich angeboten, die Organisation der Anmeldung und Abführung von Umsatzsteuer in der Justiz zu zentralisieren oder gar eine gesetzliche Lösung zu schaffen, mit der unmittelbar vom Ministerium der Justiz eine pauschalierte Umsatzsteuer abgeführt werden könnte. Stattdessen ist im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz die Lösung gewählt worden, dass jedes Gericht und jede Staatsanwaltschaft selbst jeden Monat eine Umsatzsteuervoranmeldung erklären und eine jährliche Umsatzsteuererklärung abgeben muss.

Es fällt nicht nur ein ganz erheblicher zusätzlicher Buchungsaufwand in EPOS.NRW an. Neben den Buchenden sind auch die Haushälterinnen und Haushälter der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie die Beauftragten des Haushalts in die Lage zu versetzen, die Umsatzsteuer richtig zu erklären bzw. die damit zusammenhängenden Vorgänge zu kontrollieren.

Je nach Größe des Gerichts oder der Staatsanwaltschaft sind mit diesen Vorgängen grob geschätzt pro Organisationseinheit mindestens vier, häufig auch sehr viel mehr Personen befasst, die entsprechend geschult werden müssen. Zwar gibt es Schulungsangebote. Mit diesen kann jedoch angesichts der Komplexität der Materie nicht sichergestellt werden, dass korrekt gebucht wird.

Der Unterzeichner hat selbst eine „steuerrechtliche Vergangenheit“ (Wahlfachgruppe Steuerrecht im Examen). Insofern war die Schulung durchaus interessant. Ich sehe mich jedoch nicht in der Lage, rechtssicher zu entscheiden, welche Vorgänge tatsächlich umsatzsteuerpflichtig sind und welche nicht.

Um das Ausmaß des Arbeitsaufwandes zu illustrieren, liste ich auf:

Es gibt in Nordrhein-Westfalen

- 129 Amtsgerichte, 19 Landgerichte, 3 Oberlandesgerichte,
- 30 Arbeitsgerichte und drei Landesarbeitsgerichte;
- 3 Finanzgerichte,
- 8 Sozialgerichte und ein Landessozialgericht,
- 7 Verwaltungsgerichte, ein Oberverwaltungsgericht und einen Verfassungsgerichtshof,
- 19 Staatsanwaltschaften 3 Generalsstaatsanwaltschaften

Bei 227 Organisationseinheiten dürfte die Zahl derer, die sich an diesem Thema abzarbeiten haben, deutlich vierstellig sein.

Die Chance, all diejenigen, die sich nach besten Kräften bemühen, dem Gesetze Genüge zu tun, so zu schulen, dass sie alle ernsthaft in der Lage wären, dieser Aufgabe gerecht werden zu können, dürfte gering sein. Man möge bedenken, dass es nicht umsonst einen eigenen Berufszweig gibt, der sehr viel Zeit darauf verwendet, dieser Rechtsmaterie Herr zu werden: Steuerberaterinnen und Steuerberater.

Wenn man also keine der eingangs angesprochenen Lösungen einer zentralisierten Umsatzsteuerpraxis wählt, wird man bei allen Gerichten und Staatsanwaltschaften entweder entsprechende zusätzliche Stellen schaffen müssen, damit dieser Aufwand geleistet werden kann. Oder man wird für jedes Gericht und für jede Staatsanwaltschaft Haushaltsposten zur Beauftragung eines Steuerberaters schaffen müssen.

Nahezu jeder Betrieb, ob klein, ob groß, nimmt nicht nur wegen mangelnder eigener Fachkompetenz, sondern auch um sich rechtlich abzusichern, die Dienste einer Steuerberaterin oder eines Steuerberaters in Anspruch. Es ist nicht nachvollziehbar, dass diese steuerlichen Pflichten auf jede einzelne Organisationseinheit der Justiz heruntergebrochen werden, ohne dass Mittel zur Bewältigung dieser Aufgabe bzw. zur rechtlichen Absicherung zur Verfügung gestellt werden.

So jedenfalls, wie es momentan laufen soll, wird sehr großer Aufwand betrieben, ohne dass eine realistische Chance besteht, dass die, die es zu verantworten haben, es auch wirklich beurteilen können.

Wenn man dabei bedenkt, dass dieser enorme Aufwand an Personaleinsatz und damit letztlich auch an Kosten bezogen auf den Staatshaushalt im Ergebnis nur Mittelverschiebungen von der linken Tasche in die rechte Tasche des Staates bewirkt, könnte die aktuelle Situation vielleicht ein Fall für den Landesrechnungshof sein.

Ausdrücklich ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die Gefahr besteht, wegen nicht vorangemeldeter und abgeführter Umsatzsteuer persönlich in

Haftung genommen und wegen einer Steuerhinterziehung nach § 370 AO oder leichtfertigen Steuerverkürzung nach § 378 AO verfolgt zu werden.

II. Besoldung

Für den Staat ist gerade in Krisenzeiten eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung und Rechtsprechung wichtig. Besoldungsgerechtigkeit, Arbeitszufriedenheit, Nachwuchsgewinnung, Vertrauen in den Dienstherrn etc. sind damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Aspekte.

Angesichts des Ausmaßes der Strukturprobleme, die durch eine langjährig betriebene, jedenfalls an dieser Stelle verfehlte Sparpolitik geschaffen wurden, und der in wirtschaftlicher Hinsicht abhanden gekommenen Konkurrenzfähigkeit des richterlichen und des staatsanwaltschaftlichen Berufs sind dringend deutliche Besoldungsverbesserungen erforderlich.

Das hat auch die Europäische Kommission in ihrem Rechtsstaatsbericht 2022 angemahnt (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel Deutschland, Seite 3). Sie hat ausdrücklich empfohlen, angemessene Ressourcen für die Besoldung bereitzustellen und dabei europäische Standards zu berücksichtigen

In der aktuellen Situation ist darüber hinaus zu bedenken, dass sich seit dem äußerst moderaten Tarifabschluss 2021 die Besoldungssituation wegen der internationalen Konflikte in einem nicht erwarteten Ausmaß negativ verändert hat. Allein die Inflation der letzten Monate mit Inflationsraten von 7,9 % (August) und 10 % (September) rechtfertigt eine merkliche Besoldungserhöhung. Mit einem kurzfristigen Rückgang der Inflation ist nach der vorherrschenden Einschätzung nicht zu rechnen.

Die zuletzt getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der sog. „Berliner Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts zur R-Besoldung haben Verbesserungen nur für eine Teilgruppe geschaffen und so das Ziel, eine insgesamt attraktive und vor allem verfassungsgemäße Besoldung zu schaffen, offensichtlich verfehlt. Statt den grundsätzlichen Nachbesserungsbedarf in der R-Besoldung endlich anzuerkennen und die Konsequenzen zu ziehen, sind Verbesserungen allein im Rahmen der Familienzuschläge umgesetzt worden.

Die Höhe der Familienzuschläge ist im Ergebnis sicher (mindestens) gerechtfertigt. Die Zuschläge erreichen aber schnell Größenordnungen, die eine oder gar mehrere Beförderungsstufen übersteigen. Dies führt nicht nur zu erheblichem Unfrieden in allen Dienstzweigen.

Vor allem aber ist zu realisieren, dass sich die Besoldung aktuell ganz überwiegend nicht mehr daran orientiert, ob sie dem Amt angemessen ist. Das wäre das, was die

Verfassung gebietet. Stattdessen wird die Besoldung allein danach zugeschnitten, die sich aus dem Familienstand ergebenden Bedarfe so zu bedienen, dass gehofft wird, die verfassungsrechtliche Untergrenze in der Höhe des Zahlbetrages nicht schon wieder zu unterschreiten. So wird der Familienzuschlag, der technisch nur eine an sich angemessene Besoldung angesichts besonderer Situationen in der Belastungsspitze anpassen soll, zum eigentlich die Besoldung prägenden Merkmal.

Es macht bereits das peinliche Wort vom „Goldenen Beamtenkind“ bzw. „Goldenen Richterkind“ die Runde.

Wir halten das nicht für verfassungsgemäß. So werden die Staatsdienerinnen und Staatsdiener natürlich erneut in Klagewellen getrieben, vor allem die, die weniger als drei zu berücksichtigende Kinder haben. Das ist aus unserer Sicht auch in Krisenzeiten unangemessen, rechtlich falsch und auch politisch unklug.

Für die Besoldungserhöhungen muss daher ausreichend Geld in den Haushalt 2023 und auch in die mittelfristige Finanzplanung eingestellt werden.

Der Haushaltsgesetzgeber hat mit Blick auf die Besoldung der Richterinnen und Richter, Beamtinnen und Beamten des Landes eine permanente Kontroll- und Fürsorgepflicht, die sich angesichts der aktuellen Inflationszahlen unseres Erachtens zu einer Handlungspflicht verdichtet hat.

Wir bitten daher den Landtag, in diesem Sinne kurzfristig tätig zu werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christian Friehoff', with a stylized flourish at the end.

Christian Friehoff
Vorsitzender