

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Hamm, 12. März 2024

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Wertschätzung für die Justiz bedeutet auch bessere Bezahlung, ein moderneres Arbeitsumfeld, professionellere Kampagnen und Achtung vor der Dritten Gewalt sowie ihren Repräsentanten und Beschäftigten“, Landtag Nordrhein-Westfalen, 18. Wahlperiode Drucksache 18/6363

Schreiben vom 26. Februar 2024
I.A.2 / A14

Sehr geehrter Herr Präsident!

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Ich bedanke mich im Namen des Bundes der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen (DRB-NRW) für die Gelegenheit, als Sachverständiger zu dem Antrag der FDP-Fraktion Stellung zu nehmen. Ich werde mich im Folgenden auf die Teilaspekte beschränken, welche unmittelbar die Belange von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte betreffen. Die Fraktion der FDP hat ihren Antrag unterteilt in zwei Teile, einen Feststellungsantrag und einen Antrag zur Beauftragung der Landesregierung. Ich werde zunächst zum Feststellungsantrag Stellung nehmen (I.), dann zum Antrag an die Landesregierung (II.) und schließlich ans Ende eine Zusammenfassung meiner Kernaussagen stellen (III.)

Die folgenden Kernaussagen sind vorab herauszustellen:

Die bisherige Besoldungspolitik gefährdet die Nachwuchsgewinnung und damit Demokratie und Rechtsstaat in schwierigen Zeiten. Auch deswegen ist zeitnah eine deutliche Anhebung der Grundbesoldung für die Entscheidungsträger in der Justiz zu fordern.

I.

Von dem Feststellungsantrag betreffen die folgenden Teile die Belange der Richterschaft und der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte:

Die Fraktion der FDP beantragt, dass der Landtag folgendes feststellen möge:

- Die Justiz in Nordrhein-Westfalen bedarf einer finanziell auskömmlichen Ausstattung.
- Hierbei ist auch der aktuelle Rechtsstaatsbericht der EU zu berücksichtigen, der das Land Nordrhein-Westfalen auffordert, adäquate Ressourcen für das Justizsystem bereitzustellen und hierbei europäische Standards einzuhalten.
- Der demographische Wandel ist in allen Justizberufen erkennbar.
- Die Justiz muss auch in Zukunft für Berufseinsteiger attraktiv bleiben.

Dieser Teil des Antrags bedarf meines Erachtens keiner ergänzenden Ausführungen durch einen Sachverständigen. Ich kann mir schlicht und ergreifend nicht vorstellen, dass eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter des Landtags Nordrhein-Westfalen diese Feststellungen nicht zu 100 % unterschreiben kann, ganz unabhängig von Fraktionszugehörigkeit und Haushaltslage. Man kann es auch anders formulieren: Ein funktionierender Rechtsstaat benötigt eine funktionierende Dritte Staatsgewalt und **muss** diese daher entsprechend ausstatten – einschließlich einer konkurrenzfähigen, am besten sogar attraktiven Besoldung.

Sollte dennoch Erläuterungsbedarf hierzu bestehen, kann ich gerne in der mündlichen Anhörung Fragen hierzu beantworten.

II.

Nach dem zweiten Teil des Antrages sollte der Landtag die Landesregierung – unter anderem - wie folgt beauftragen:

- 1) Ein Konzept zur angemessenen Bezahlung von Richtern und Staatsanwälten zu erarbeiten, welches die Leistungen gebührend wertschätzt,
- 2) umfassende Einstellungsoffensiven durch ein professionelles Marketing durchzuführen, um unbesetzte Stellen in der Justiz zeitnah zu besetzen,
- 3) für eine breitere Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen zu sorgen und so Künstliche Intelligenz in der Justiz besser nutzbar zu machen,

- 4) die Digitalisierung und Künstliche Intelligenz in der Justiz und öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.

Auch wenn die Punkte 1) und 2) einerseits und 3) und 4) andererseits teilweise zusammengehören, soll sich die Darstellung im Folgenden in diese vier Punkte untergliedern. Aus Zweckmäßigkeitserwägungen werde ich jedoch auf den Punkt 4) vor Punkt 3) eingehen.

1) Ist ein Konzept zur angemessenen Bezahlung von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, welches die Leistungen gebührend wertschätzt, erforderlich?

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage soll ein Blick auf die Entwicklung der Besoldung seit dem Jahr 1957 sein. Ab diesem Zeitpunkt lassen sich ausreichend verlässliche und lückenlose Daten zur Entwicklung der Besoldung einerseits und relevante Vergleichswerte andererseits finden. Im Anschluss daran soll basierend auf den Feststellungen zur Entwicklung der Besoldung auf die Notwendigkeit eines Konzeptes zur angemessenen Bezahlung eingegangen werden.

a) Entwicklung der Besoldung seit dem Jahr 1957

Zur Analyse wurde die Besoldung insbesondere ins Verhältnis zur Entwicklung des durchschnittlichen Lohns in der Bundesrepublik für eine Vollzeittätigkeit gesetzt. Dabei wurde sowohl die Besoldung für das Eingangsamt, als auch der letzten Erfahrungs- bzw. ehemals Dienstaltersstufe der Richterlaufbahn herangezogen. Bis 1974 wurden Richter noch nach der Besoldungsordnung A, im Einstiegsamt in der Stufe 13, besoldet. Seit Einführung der Besoldungsordnung R 1975 wurde dann die R1-Besoldung herangezogen, bis 2003 nach der bundeseinheitlichen Besoldung, ab 2004 sodann nach den in NRW gültigen Besoldungstabellen.

Es zeigt sich, dass Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu Beginn des Betrachtungszeitraums im Vergleich zum bundesweiten Durchschnittseinkommen deutlich besser dastanden, als dies heutzutage der Fall ist.

Bereits die Einstiegsbesoldung betrug 1957 das 2,17-fache des Durchschnittseinkommens eines Angestellten. Dieser Besoldungsabstand zum Durchschnittsverdienst verringerte sich jedoch schon bis Ende der 1960er-Jahren auf etwa das 1,6-fache und schrumpfte in den 70er Jahren dann - trotz der 1964 eingeführten und seit dem Jahr 1974 ein ganzes Monatsgehalt betragenden Sonderzulage („Weihnachtsgeld“) sowie des ab 1977 gewährten Urlaubsgelds (zunächst in Höhe von 150 DM, ab 1979 in Höhe von 300 DM und ab 1992 dann 500 DM) - auf etwa das 1,35-fache bei der Einstiegsbesoldung. In den 1980er-Jahren betrug die Einstiegsbesoldung dann nur noch etwa 125% des Durchschnittseinkommens.

Bis Ende der 1990er-Jahre und um die Jahrtausendwende bewegte sich die Einstiegsbesoldung dann im Bereich von 120% des durchschnittlichen Lohns in der Bundesrepublik. Durch schrittweise Abschaffung des Weihnachts- und Urlaubsgeldes ab Ende der 1990er- bzw. Anfang der 2000er-Jahre erreichte die Einstiegsbesoldung Mitte der 2000er-Jahre einen Tiefstand von ca. 110 % des Durchschnittseinkommens.

Die Entwicklung bei der höchsten Dienstaltersstufe (heute Erfahrungsstufe) von R1 (also ungeachtet der relativ spärlichen Beförderungsmöglichkeiten) ist ähnlich. Während der Ausgangswert des Jahres 1957 bezogen auf den Durchschnittsverdienst bei 275% lag, sank das bis zum Ende eines Dienstlebens erreichbare Besoldungsniveau (R1) seit dem Ende der 60er Jahre (200%) auf jetzt etwa 170%.

In etwa auf diesem Niveau bewegt sich die Besoldung noch heute mit absteigender Tendenz, wie noch aufgezeigt werden wird.

Es ist also festzustellen, dass der Bundesrepublik Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Ende der 1950er-Jahre schon im Einstiegsamt mehr als das Doppelte des bundesweiten Durchschnittseinkommens wert waren, während das Einkommen der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen seit geraumer Zeit zu Beginn ihrer Laufbahn gerade mal etwa 10 % über dem Einkommensschnitt der Bundesrepublik liegt. Unberücksichtigt blieb hierbei die Herabsetzung des Ruhegehaltshöchstsatz von 75 % auf 71,75 % sowie des Witwengelds von 60 % auf 55 %. Da es sich hierbei um nur mittelbar mit der Besoldung im Zusammenhang stehende Leistungen handelt, soll dies lediglich zur weiteren Veranschaulichung dienen, wie der Staat bzw. das Land an seinen Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten spart. Wenn man bedenkt, dass in der bisher betrachteten Vergleichsgruppe **alle** Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf Ausbildung und Qualität von Abschlüssen, Schul- und Hochschulabschlüssen berücksichtigt wurden, erscheint diese Entwicklung umso alarmierender.

Versucht man, sich einer Vergleichsgruppe von Personen mit universitären Abschlüssen zu nähern, sind die Zahlen noch dramatischer.

Nach einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes im April 2022 lag das durchschnittliche Bruttomonatseinkommen von Vollzeitbeschäftigten mit einem Diplom, Magister, Master oder Staatsexamen bei 6.188 Euro und damit ca. 32 % **über** der Einstiegsbesoldung (in NRW). Zwar ist insofern zu berücksichtigen, dass der isolierte Vergleich der niedrigsten Erfahrungsstufe mit dem Durchschnittsverdienst, also auch über alle Altersgruppen hinweg, hinkt. Aber auch die Besoldung der höchsten Erfahrungsstufe der Besoldung R1 liegt indes nur knapp 17 % über diesem Durchschnitt – statt 70% im Verhältnis zur Vergleichsgruppe aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer!

Zwar kann ich mangels entsprechender Datengrundlage keinen wissenschaftlich belastbaren Durchschnitt aller Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bilden, doch dürfte dieser allenfalls im Bereich des vom Statistischen Bundesamt ermittelten Schnitts liegen. Es bleibt im Wesentlichen also der Trost, dass gegenüber der privaten Wirtschaft mehr Netto vom Brutto übrigbleibt. Eine spürbare Honoration der langen Ausbildung und der überdurchschnittlichen Anforderungen hinsichtlich der Qualifikation sieht indes nach hiesiger Auffassung anders aus, als „Durchschnitt“.

Gerade seit 2021 wird die Besoldung auch durch die stark angezogene Inflation zusätzlich entwertet. Nachdem die jährliche Inflationsrate seit Mitte der 1995er-Jahre bis 2020 kaum bzw. nur geringfügig den von der Europäischen Zentralbank (EZB) angestrebten Wert von 2,0 % überschritten hat, lag sie im Jahr 2021 bei 3,1 %, 2022 gar bei 6,9 % und zuletzt in 2023 bei 5,9 %. Gegenüber dem Niveau von Ende 2020 (Basiswert) sind die Verbraucherpreise also bis jetzt um 16,72 % gestiegen. Im selben Zeitraum wurde die Besoldung in NRW zum 01.01.2021 um 1,4 % und zum 01.12.2022 um 2,8 % angehoben, also nur um 4,24%. Selbst wenn man die erste der beiden genannten Anhebungen einbezieht (obwohl man sie auch dem vorhergehenden Zeitraum zuschlagen könnte), ist die Besoldungsentwicklung also in den letzten drei Jahren über 12 % hinter der Verbraucherpreisentwicklung zurückgeblieben.

Bund und Länder haben in den vergangenen Monaten Tarifabschlüsse für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst erzielen können. Nach diesen Tarifabschlüssen werden die Tabellenentgelte um einen Sockelbetrag von 200,00 Euro angehoben und dann der sich hieraus ergebende Betrag linear um 5,5 % erhöht. Hieraus ergeben sich in Summe in den untersten Entgeltgruppen Erhöhungen um bis zu 16,87 %, während in der höchsten Entgeltgruppe eine Erhöhung um 8,45 % gewährt wird. Nunmehr wurde im Dezember 2023 verkündet, dass der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen sowie der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst der Länder 1:1 auf Beamte in NRW übernommen werde. Die Erhöhung der Tabellenentgelte soll dabei (erst!) zum 01.11.2024 erfolgen. Die lineare Erhöhung der sich hieraus ergebenden Beträge um 5,5 % soll sogar bis zum 01.02.2025 verschoben werden. Im Fall der Besoldungsordnung R1 in NRW ergibt dies eine Anhebung von 9,48 % für die Erfahrungsstufe 2, die jetzt die Einstiegsbesoldung abbildet, bis hin zu nur noch 7,90 % für die Erfahrungsstufe 12. Bei der Besoldungsordnung R2 beliefie sich die Anhebung auf 8,86 % für die Erfahrungsstufe 3 bis hin zu 7,67 % für die Erfahrungsstufe 12. Dies käme angesichts der Inflationsraten (s.o.) einer fortgesetzten Abwertung gleich. Da die Anhebung der Grundbesoldung erst Ende 2024 bzw. Anfang 2025 erfolgen soll, müsste bei ungeschöner Betrachtung auch die bis dahin noch zu erwartende Inflation berücksichtigt werden. Insofern liegen die Erwartungen für 2024 zwischen 2,6 % (Bundesregierung) und 3,1 % (Europäische Kommission). Damit ergibt sich gegenüber Ende 2020 also eine Steigerung der Verbraucherpreise um ca. 20 % bei einer Erhöhung der Besoldung im selben Zeitraum um ca. 12,2 % (R2 Erfahrungsstufe 12) bis 14 % (R1 Erfahrungsstufe 2). Angesichts der Anhebung zum 01.02.2025 ist zudem davon auszugehen, dass es bis mindestens 2026 auch dabei bleiben soll,

während die Inflation zumindest auf dem mäßigen für 2024 erwarteten Niveau oder aber leicht darunter fortschreiten wird.

Dabei liegt nicht nur eine Abwertung der Kaufkraft für sich vor, sondern auch relativ eine fortgesetzte Abwertung gegenüber nahezu dem gesamten öffentlichen Dienst und auch den meisten übrigen Besoldungsgruppen, insbesondere der Besoldungsordnung A. Hierbei wird ein bereits lange anhaltender Trend fortgesetzt. 1979 betrug das Grundgehalt eines Beamten in der ersten Dienstaltersstufe (später Erfahrungsstufen) des Eingangsamts der Laufbahn des einfachen Dienstes etwa 30 % des Grundgehalts eines Richters in der ersten Dienstaltersstufe des Eingangsamts. 2020 waren es schon 51,6 %. Nach der nun bevorstehenden Erhöhung wird der Wert weiter auf 53,6 % steigen. Im höheren Dienst ist die Lücke mittlerweile ganz geschlossen. Während das Grundgehalt in der Eingangsstufe von A 13 (z.B. Lehrer am Gymnasium bzw. ab 2026 alle Lehrkräfte der Primarstufe und Sekundarstufe I) 1979 noch weniger als 80 % des Grundgehalts der Eingangsstufe von R1 betrug, waren es 2020 bereits 100 %.

Um Missverständnisse zu vermeiden, möchte ich betonen, dass ich *nicht* meine, die anderen Ämter seien zu hoch bewertet – die richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Ämter sind im Vergleich nur wirtschaftlich unattraktiv gemacht worden!

Daneben hält der Anstieg der Richterbesoldung mit der Entwicklung der Grundsicherung nicht Schritt. Während der Regelsatz für Alleinstehende 2022 noch 449 Euro im Monat betrug, stieg er mit Einführung des „Bürgergeldes“ zu Beginn des letzten Jahres auf 502 Euro an, mithin um 11,8 %. Zu Beginn dieses Jahres erfolgte dann eine weitere Anhebung auf 563 Euro bzw. um 12,2 %. Begründet wurden die Anhebungen im Übrigen mit Verweis auf die extrem gestiegenen Lebenshaltungskosten und Energiepreise, wobei angemerkt sein darf, dass gerade die Heiz- und Stromkosten, die wesentlichen Anteil an den gestiegenen Verbraucherpreisen hatten, nicht vom Regelsatz gezahlt werden müssen, sondern mit den Wohnkosten zusätzlich bereitgestellt werden.

Die Besoldungsentwicklung hält im Übrigen nicht mit der Lohnentwicklung der Juristen in der Privatwirtschaft und der Rechtsanwaltschaft schritt. Diese ist nach den Erkenntnissen der neuesten Kienbaum-Studie von 2017 bis 2022, also noch vor dem erheblichen Anstieg der Inflation, um 12-17 % gestiegen, die Richterbesoldung in diesem Zeitraum dagegen nur um etwa 10 % (auf Grundlage der Bundesbesoldung).

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass die Erhöhung der Besoldung durch fixe Sockelbeträge, was sich immer mehr etabliert, auch dem besoldungsrechtlichen Leistungsprinzip widerspricht. Das Leistungsprinzip bezeichnet in seinem Kern zunächst das Prinzip der Bestenauslese, betrifft aber nicht nur den erstmaligen Zugang zu einem öffentlichen Amt beim Eintritt in das Beamtenverhältnis, sondern beinhaltet auch

die Anerkennung und rechtliche Absicherung des Beförderungserfolges, den der Beamte bei der Bestenauslese aufgrund von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erlangt hat.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklung über die vergangenen Jahre und Jahrzehnte sei in diesem Zusammenhang noch erwähnt, dass das Land NRW sich über die vergangenen 10 Jahre mit Ausnahme des Pandemie-Jahres 2020 stetig und kräftig steigender Steuereinnahmen hat erfreuen dürfen. Diese sind von 2012 bis 2022 durchschnittlich (also auch inklusive des Jahres 2020) um 5,56 % gestiegen auf 74.100 Mio. Euro im Jahr 2022. Angesichts dieser starken Zuwächse stellt sich die stetige Absage gegenüber Forderungen nach besserer Besoldung eher als fehlende Priorisierung denn als faktische Unmöglichkeit dar.

Nun einige Sätze zur aktuellen Rechtsprechung zur Besoldung der Richter und Staatsanwälte:

Das Bundesverfassungsgericht hat sich (neben verschiedenen Verwaltungsgerichten) in den vergangenen Jahren für verschiedene Besoldungsgruppen und –stufen mit der Frage ihrer Amtsgemessenheit beschäftigt. Zu welchem Ergebnis es dabei kam und welche Maßstäbe es für seine Beurteilung ansetzt, soll nachfolgend beschrieben werden. Vorweg muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Prozessdauer regelmäßig mit bereits (sehr) lang zurückliegenden Sachverhalten bzw. Zeiträumen beschäftigt und sich hieraus nicht unmittelbar ableiten lässt, wie es um die aktuelle Besoldung steht.

Ausgangspunkt ist das Alimentationsprinzip, welches den Dienstherrn verpflichtet, Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem *Amt* verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung der rechtsprechenden Gewalt und des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechende Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.

Viel Beachtung hat in den vergangenen Jahren insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 05.05.2015 (2 BvL 17/09) gefunden. Das Gericht entschied in diesem Verfahren, dass die Besoldung von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2008 bis 2010 verfassungswidrig zu gering gewesen ist, während sie in NRW und Rheinland-Pfalz (in den Kalenderjahren 2003 bzw. 2012, auf die sich die dortigen Vorlagen bezogen) als noch verfassungsgemäß angesehen wurde. Im Rahmen dieser Entscheidung hat das BVerfG seine Kriterien konkretisiert, nach denen die Besoldung auf ihre Amtsgemessenheit zu prüfen ist.

Im ersten Schritt wird anhand von fünf Kriterien ermittelt, ob eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentierung besteht oder nicht. Sind mindestens drei Parameter erfüllt, besteht die Vermutung der Unteralimentierung. Die in den Blick zu nehmenden Parameter sind:

- Deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen im öffentlichen Dienst (immer bezogen auf das jeweils betroffene Land)
- deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land
- deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in dem jeweils betroffenen Land
- systeminterner Besoldungsvergleich
- Quervergleich mit der Besoldung des Bundes beziehungsweise anderer Länder

Besteht danach die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation, kann diese im Rahmen einer Gesamtabwägung durch Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien widerlegt oder erhärtet werden. Diese Kriterien sind:

- Ansehen des Amtes in der Gesellschaft und vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Beanspruchung
- qualitätssichernde Funktion der Höhe der Alimentation in Bezug zur besonderen Qualität der Tätigkeit und Verantwortung
- Bewertung der Alimentation unter Einbeziehung des Beihilfeniveaus und der Versorgungsleistungen
- Vergleich der Besoldungshöhe mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung in der Privatwirtschaft

In einem letzten Schritt ist ggf. eine Abwägung mit kollidierenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen anzustellen, wie dem Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG „Schuldenbremse“). Das bedeutet, dass im Ausnahmefall eine Unteralimentation verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann.

Erläuterungsbedürftig mag insofern im Gegensatz zu den wohl ansonsten selbsterklärenden Kriterien der systeminterne Besoldungsvergleich sein. Insofern ist neben der Veränderung der Abstände zu anderen Besoldungsgruppen in den Blick zu nehmen, ob in der unteren Besoldungsgruppe der gebotene Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau eingehalten ist. Hierauf dürfte künftig ganz besonders zu achten sein.

Etwas jenseits der klassischen Kriterien, aber bereits von Anfang an hat das BVerfG auch immer auf die qualitätssichernde Funktion einer amtsangemessenen Besoldung hingewiesen. Dabei hat es umgekehrt steigende Probleme bei der Gewinnung von gut qualifiziertem Nachwuchs als Indiz für eine amtsunangemessene Besoldung gewertet. Genau vor diesen Problemen steht Nordrhein-Westfalen aktuell.

Während die Absolventenzahlen nach gut zwei Jahrzehnten permanenten Rückgangs seit 2020 wieder um gut 20% auf zuletzt (2023) 1782 gestiegen sind, sind die Bewerberzahlen (ordentliche Gerichtsbarkeit) im *selben* Zeitraum um etwa 30% auf zuletzt 265 gesunken. Verglichen mit dem Jahr 2016 (578 Bewerber) haben sich 2023 sogar nur noch weniger als die Hälfte für eine Justizkarriere beworben (-54%)!

Wer 2015 bei der Urteilsverkündung anwesend war, wird sich hoffentlich an die mündlich erteilte Ermahnung des Senatsvorsitzenden in Richtung der Politik erinnern: Diese Regeln sollten *nicht* als Bastelanleitung für eine rechtlich nicht angreifbare Minimalbesoldung verstanden werden!

Leider hat sich anscheinend genau diese Befürchtung des BVerfG realisiert. Da die Geduld des BVerfG langsam erschöpft zu sein scheint, so kann man die weiteren Entscheidungen verstehen.

Mit Beschlüssen vom 04.05.2020, 2 BvL 4/18 und 2 BvL 6-8/17 hat das Bundesverfassungsgericht sodann entschieden, dass die Besoldung der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Berlin in den Jahren 2009 bis 2015 sowie in der Besoldungsgruppen R 2 mit drei bzw. vier Kindern in NRW in den Jahren 2013 bis 2015 nicht amtsangemessen bzw. verfassungswidrig zu gering waren. Letztere Beschlüsse mündeten in den zuletzt erfolgten Anhebungen der Familienzuschläge Stufen 4 und 5.

Zuletzt befasste sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 10.11.2022 (1 BvR 1623/17) zumindest am Rande mit der Besoldung. Im Kern ging es hierbei zwar um die Frage, wann eine mangelhafte Stellenbesetzung bei Gerichten zu einer Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 GG führen kann. Das Gericht führte in diesem Zusammenhang mit Verweis auf die eigene diesbezügliche Rechtsprechung jedoch auch aus, dass „die richterliche Unabhängigkeit auch durch die amtsangemessene Besoldung der Richterinnen und Richter zu gewährleisten ist“. Insofern spielt es also auf qualitätssichernde Funktion der Alimentation an, die es auf der zweiten Stufe der oben dargestellten Prüfung berücksichtigt. Im vergangenen Jahr hat zuletzt das VG Berlin gleich für mehrere Konstellationen (Besoldungsgruppen R 1 und R 2, teilweise mit vielen (4) Kindern, Vorlagebeschlüsse gefasst, nachdem es zu der Auffassung gekommen ist, dass die dortige Besoldung in verschiedenen Zeiträumen zwischen 2011 und 2017 verfassungswidrig zu niedrig gewesen ist (VG 26 K 245/23, VG 26 K 459/23).

Eins dürfte sicher sein. Solange der Gesetzgeber die Besoldung weiter am verfassungsmäßigen Minimum hält und nicht grundlegend neu ordnet und auf ein Niveau anhebt, mit dem es die Laufbahnen der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wieder finanziell attraktiv und auch deshalb zu einer guten Alternative

für einen größeren Kreis guter Absolventen macht, wird dies zu erheblichen Problemen führen.

Anders ausgedrückt: Die Politik muss endlich aufhören, die Entscheidungen des BVerfG ganz bewusst als Bastelanleitung falsch zu verstehen und stattdessen politische sinnvolle und verantwortliche, dringend gebotene Besoldungserhöhungen vornehmen!

b) Notwendigkeit eines Konzeptes zur angemessenen Bezahlung

Demokratie und Rechtsstaat sind in Deutschland und Nordrhein-Westfalen aktuell so gefährdet wie noch nie seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Populistische Strömungen und politische Parteien, die teilweise vom Verfassungsschutz beobachtet werden, gefährden unsere freiheitliche Grundordnung. Eine Demokratie ist wegen ihrer großen Freiheitsrechte vom Wesen her eine besonders leicht angreifbare Staatsform. Trotzdem oder gerade deswegen ist es erforderlich, die Demokratie und den hiermit verbundenen Rechtsstaat für stürmische Zeiten wetterfest zu machen.

Entwicklungen aus der jüngeren Geschichte in mehreren Ländern Europas belegen die Aktualität der Gefahrensituation. So sehr es zu begrüßen ist, dass viele Teile der Bevölkerung ihre Unterstützung für die Demokratie und den Rechtsstaat in letzter Zeit durch Demonstrationen unterstreichen, so ist dies doch auch ein klares Indiz dafür, dass Handlungsbedarf besteht.

Die EU-Kommission untersucht regelmäßig die Situation der Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Sowohl 2022 als auch 2023 hat die EU-Kommission für Deutschland Defizite aufgezeigt bei der finanziellen Ausstattung der dritten Staatsgewalt, insbesondere bei der Vergütung von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Hier besteht dringend Handlungsbedarf. Die Grundbesoldung muss dringend deutlich angehoben werden. Es gelingt schon jetzt nicht, sämtliche Positionen in den Staatsanwaltschaften und Gerichten mit geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern zu besetzen. Der Grund hierfür liegt auf der Hand. Qualifizierte Absolventinnen und Absolventen entscheiden sich zunehmend für Berufe in der freien Wirtschaft oder der Anwaltschaft, weil sie dort vergleichsweise deutlich besser verdienen. Richter- und Staatsanwaltsberuf sind weiterhin grundsätzlich attraktiv. Trotzdem entscheiden sich gute Absolventinnen und Absolventen gegen eine Tätigkeit im Staatsdienst, weil die Vergütung im Verhältnis deutlich schlechter ist. Die Situation wird sich weiterhin erheblich zuspitzen, wenn in wenigen Jahren die Pensionierungswelle beginnt.

Die Idee des Justizministeriums, die Einstellungsanforderungen herabzusetzen, ist nicht nur keine gute Lösung, sie verschärft das Problem. Eine solche Vorgehensweise würde die Akzeptanz der Justiz in der Bevölkerung weiter untergraben. Gerade in angespannten Zeiten ist eine gut qualifizierte Richterschaft und Besetzung der Staatsanwaltschaften besonders wichtig. Es geht also darum, dass die Landespolitik Rahmenbedingungen schafft, damit gut qualifizierte Juraabsolventinnen und -absolventen sich wieder in ausreichender Zahl für die Tätigkeiten in Gerichten und Staatsanwaltschaften bewerben. Letztlich ist hierfür kein Konzept erforderlich, sondern einfach eine deutliche Anhebung der Grundbesoldung für Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Die sollte der Landtag beschließen und zwar zeitnah. Die Zeit drängt. Insbesondere in den Staatsanwaltschaften sieht die Situation im Moment dramatisch aus. Auch schon ohne die Probleme, die das CannabisG der Justiz vielleicht bescherehen wird, können schon jetzt viele tausend Ermittlungsverfahren nicht in angemessener Zeit bearbeitet werden. Wenn Unrecht im Rechtsstaat nicht zeitnah und konsequent verfolgt wird, ist dies eine große Gefahr für das Gesamtsystem.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass eine deutliche Anhebung der Grundbesoldung für Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zeitnah erforderlich ist. In Anbetracht der insgesamt geringen Zahl der genannten Entscheidungsträger in der Justiz dürften sich die Auswirkungen auf den Gesamthaushalt sehr in Grenzen halten. Es handelt sich dabei um eine sinnvolle und notwendige Investition in die Stabilisierung unseres Rechtsstaats und unserer Demokratie.

2) Sind umfassende Einstellungsoffensiven durch ein professionelles Marketing durchzuführen, um unbesetzte Stellen in der Justiz zeitnah zu besetzen?

Tatsächlich ist in den zurückliegenden Jahren hier einiges passiert. Es sind verschiedenste Marketingaktionen und Einstellungsinitiativen für alle Dienstzweige ins Leben gerufen oder intensiviert worden. Unabhängig davon, wie die Qualität dieser Maßnahmen zu bewerten ist, sind diese jedoch nicht geeignet die Personalprobleme im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich zu lösen. Diese Probleme haben ganz deutlich eine Hauptursache, nämlich die zu geringe Besoldung in diesen Berufen im Vergleich zu entsprechenden Tätigkeiten in der Rechtsanwaltschaft oder der Wirtschaft. So wichtig wie eine Arbeitgebermarke und Marketingaktionen der Justiz möglicherweise für die anderen Berufsbilder in der Justiz sein mögen; Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ausreichender Zahl mit entsprechender Qualifizierung wird man allein damit nicht gewinnen. Die Mittel hierfür sollten vielmehr für die Aufstockung der Grundbesoldung der genannten Entscheidungsträger verwendet werden.

3) Ist die Digitalisierung und Künstliche Intelligenz in der Justiz voranzutreiben?

Die Digitalisierung in der Justiz hat sich in den letzten Jahren deutlich weiterentwickelt. Elektronische Akte und elektronischer Rechtsverkehr sind in weiten Teilen der Justiz eingeführt. Vor allem aber im Bereich der Strafjustiz gibt es hier noch große Herausforderungen zu meistern.

Aber auch angesichts der erheblichen Fortschritte in vielen Bereichen, kann ich den Gesamtstand der Digitalisierung in der Justiz mit Schulnoten nur als „mangelhaft“ bewerten. Der Grund für diese überraschend schlechte Benotung liegt darin, dass die IT-Struktur, IT-Ausstattung und Performance so ungenügend ist, dass sich die Arbeitszeit von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten um mindestens 20% erhöht gegenüber der Arbeitszeit, die anfallen würde, wenn die Justiz eine durchschnittlich funktionierende IT hätte. Abgesehen davon, dass diese Feststellung an sich eine katastrophale Bilanz ist, kommt hinzu, dass der Minister der Justiz diese Mehrbelastung in seiner Personalplanung nicht berücksichtigt. Dies führt zu überlasteten und demotivierten Kolleginnen und Kollegen.

Um die IT-Probleme der Justiz zu veranschaulichen, möchte ich zwei Beispiele aus eigener Erfahrung aus aktueller Zeit geben: An einem Werktag in der 8. Kalenderwoche dieses Jahres versuchte ich morgens gegen 9 die Anmeldung an meinem Computer im Amtsgericht Essen. Gegen 13 Uhr gelang dies erstmalig. Die vier Stunden dazwischen war ich überwiegend damit befasst, das Anmeldeproblem zu lösen. Beispiel zwei: Die Anfertigung dieses Textes erfolgte mit einem Word-Dokument und der von der Justiz erworbenen Spracherkennungssoftware Dragon. Während des Diktierens ist das Word-Dokument mindestens 40 Mal plötzlich geschlossen worden, ohne dass der zuvor diktierte Text gespeichert wurde. Auf die Lösung des Problems habe ich mehrere Stunden Zeit verwendet. Es ist nicht gelöst worden. Im Ergebnis musste ich diesen Text mit privater IT fertigstellen.

Diese zwei Beispiele schildere ich Ihnen, weil sie meines Erachtens, in der Justiz normal sind. Jede Woche verschwendet jeder Anwender viele Stunden mit sinnlosem Warten, weil nicht gearbeitet werden kann, weil die IT gar nicht oder viel zu langsam funktioniert. Als Privatperson hätte ich meinem IT-Dienstleister längst die fristlose Kündigung übermittelt. An der rechtlichen Wirksamkeit der Kündigung dürften keine Zweifel bestehen.

In der Justiz besteht ganz erheblicher Handlungsbedarf im Bereich der Digitalisierung. Seit Jahren gelingt es nicht die Grundprobleme in den Griff zu bekommen. Hier muss ganz dringend Geld in die Hand genommen werden, um dort, wo erforderlich, spezielles Know-how und wirklich gute, aktuelle Hardware einkaufen zu können. Die fehlenden Investitionen in eine funktionierende IT führen im Übrigen dazu, dass die vorhandenen Kolleginnen und Kollegen demotiviert werden. Für die Gewinnung des Nachwuchses, der spätestens im juristischen Referendariat mitbekommt, auf welchem

Stand die Justiz in Nordrhein-Westfalen sich hier befindet, ist dies auch kein Werbeargument. Schließlich erhöht es nicht die IT-Sicherheit, wenn die zur Verfügung gestellten Computersysteme so ungeeignet sind, dass private Geräte benutzt werden müssen und so dann ein Datenaustausch mit der IT der Justiz erfolgt. Dieses Sicherheitsrisiko ist eine automatische Folge der Qualitätsmängel der bisherigen Digitalisierung.

Künstliche Intelligenz wird das Leben aller Menschen in vielen Bereichen verändern. Diese Veränderungen werden auch juristische Berufe betreffen und die Justiz verändern. Die Entwicklung steht gerade erst am Anfang. Chancen aber auch Risiken sind beachtlich. Es ist deshalb meines Erachtens eine Pflichtaufgabe der Justiz, sich mit dem Thema, den Chancen und Risiken ausführlich zu befassen. Hier passiert in der Bundesrepublik einiges. Nordrhein-Westfalen ist hier vielleicht nicht Schlusslicht, aber leider jedenfalls ganz weit hinten. Das Land muss hier viel mehr Geld investieren, um eine Position zu finden, den Prozess zu begleiten und sich an Projekten zu beteiligen. Der vorhandene Think-Tank zu diesem Thema, der beim zentralen IT-Dienstleister angedockt ist, ist ein guter Ansatz, hat aber zu wenig Personal, Unterstützung und Mittel, um eigene Projekte zu fördern und zu unterstützen. Ganz allgemein gilt, dass es aus der Fläche anscheinend sehr viel mehr Ideen zu diesem Thema gibt, was man alles ausprobieren könnte – und vielleicht auch sollte – als man mit den vorhandenen Strukturen umsetzen kann und will. Hier muss mehr geschehen, damit wir in der Lage sind, die Entwicklung für die Justiz zu nutzen, statt uns von ihr überrollen zu lassen.

4) Ist für eine breitere Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen zu sorgen und so Künstliche Intelligenz in der Justiz besser nutzbar zu machen?

Veröffentlichungen von Gerichtsentscheidungen erfolgen vor allem dann, wenn man meint, dass sich aus der Entscheidung irgendetwas Neues für den wissenschaftlichen Diskurs oder die praktische Handhabung bestimmter Rechtsprobleme ergibt. „Standardware“ wird aktuell im Regelfall nicht veröffentlicht, weil sie im Hinblick auf die Adressaten zu trivial erscheint. Die Veröffentlichungsquote der Gerichtsentscheidungen in Nordrhein-Westfalen liegt demgemäß unter 3%. Die Erfordernisse für die Anwendung von künstlicher Intelligenz sind andere. Die Veröffentlichungsquote von unter 3% erscheint zu gering, um eine Datengrundlage für künstliche Intelligenz zu bilden. Der aktuelle Sachstand zu den Bemühungen des Landes, die Veröffentlichungsquote deutlich zu erhöhen, ist mir nicht bekannt. Hierzu mag der Minister der Justiz Auskunft geben.

III.

Zusammenfassung der wesentlichen Feststellungen:

1. Ein funktionierender Rechtsstaat benötigt eine funktionierende Dritte Staatsgewalt und muss diese daher entsprechend ausstatten – einschließlich einer konkurrenzfähigen, am besten sogar attraktiven Besoldung.
2. Die Entwicklung der Besoldung von Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten hält mit der Entwicklung der Grundsicherung, der allgemeinen Lohnentwicklung und insbesondere mit der Einkommensentwicklung in vergleichbaren Berufen in der Privatwirtschaft nicht Schritt.
3. Die bisherige Besoldungspolitik gefährdet die Nachwuchsgewinnung und damit Demokratie und Rechtsstaat in schwierigen Zeiten.
4. Es ist zeitnah eine deutliche Anhebung der Grundbesoldung für die Entscheidungsträger in der Justiz erforderlich.
5. So wichtig wie eine Arbeitgebermarke und Marketingaktionen der Justiz möglicherweise für die anderen Berufsbilder in der Justiz sein mögen; Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ausreichender Zahl mit entsprechender Qualifizierung wird man allein damit nicht gewinnen. Die Mittel hierfür sollten vielmehr vorrangig für die Aufstockung der Grundbesoldung der genannten Entscheidungsträger verwendet werden.
6. In der Justiz besteht ganz erheblicher Handlungsbedarf im Bereich der Digitalisierung. Seit Jahren gelingt es nicht die Grundprobleme (Performance) in den Griff zu bekommen. Hier muss ganz dringend Geld in die Hand genommen werden, um dort, wo erforderlich, spezielles Know-how und wirklich gute, aktuelle Hardware einkaufen zu können.
7. Das Land muss viel mehr Geld investieren, um beim Thema „Künstliche Intelligenz“ nicht den Anschluss zu verlieren.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Gerd Hamme
Geschäftsführer