

Die Justiz in NRW

unabhängig, leistungsstark, arm

Deutscher Richterbund

- Landesverband NRW-

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	01
1.1.	Belastung der Justiz	01
1.1.1.	Ausweitung der Aufgaben	02
1.1.2.	Reduzierung des Personals	04
1.1.3.	Steigerung der Fallzahlen	05
1.1.4.	Folgen	07
1.2.	Politische Zusagen	11
2.	Alternativen	12
2.1.	Ursachen der gegenwärtigen Haushaltskrise	13
2.1.1.	Anstieg der Sozialkosten/Sozialversicherungen	13
2.1.2.	Kosten Deutsche Einheit	14
2.1.3.	Demographische Entwicklung	15
2.2.	Die Justiz im 30-Jahres-Vergleich	16
2.2.1.	Kosten der Justiz im Verhältnis zum Bruttonettoprodukt	17
2.2.2.	Kosten der Justiz im Verhältnis zum Gesamthaushalt	21
2.2.3.	Kostendeckungsgrad der Justiz	25
	2.2.3.1. Nettobelastung des Haushalts	25
	2.2.3.2. Verhältnis zu den Steuereinnahmen	27
2.3.	Volkswirtschaftlich sinnvolle Sparmaßnahmen	31
2.3.1.	Strafvollzug	32
2.3.2.	Fachgerichtsbarkeiten	33
2.3.3.	Prozesskostenhilfe	34
2.3.4.	Insolvenzrecht	35
2.3.5.	Betreuungsrecht	35
2.3.6.	Auslagerungen	36
3.	Gehälter	37
3.1.	Einsparungen in der Besoldung der Richter, Staatsanwälte und Beamten (1994 – 2004)	37
3.2.	Aufwendungen für die Besoldung im Verhältnis zu anderen Parametern	42
3.2.1.	Gehalt	42
3.2.2.	Beihilfe	44
3.2.3.	Nettobesoldung	44
3.2.4.	Versorgung	45
4.	Zusammenfassung	46

1. Ausgangslage

Die Aufgaben der Justiz gehören zu den unabdingbaren Kernaufgaben des Staates. Die Verwirklichung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist ohne eine funktionierende Justiz nicht denkbar; wirtschaftliche Prosperität nicht möglich. Es ist deshalb eine der ersten Aufgaben der Politik, die Funktionsfähigkeit der Justiz zu garantieren. Die Akzeptanz der Justiz ist jedoch von ihrer Leistungsfähigkeit und Bürgernähe abhängig. Diese ist bereits heute auf Grund der fehlenden Personal- und Sachmittelausstattung gefährdet. Dies ist keine Einschätzung des Deutschen Richterbundes, sondern des Bundesgerichtshofs bezogen auf Nordrhein-Westfalen. In seiner Entscheidung vom 2.12.2005 (AZ: 5 StR 119/05) führt das Gericht aus:

"Nach der Erfahrung des Senats kommt es bei einer Vielzahl von großen Wirtschaftsstrafverfahren dazu, dass eine dem Unrechtsgehalt... adäquate Bestrafung allein deswegen nicht erfolgen kann, weil für die gebotene Aufklärung derart komplexer Sachverhalte keine ausreichenden justiziellen Ressourcen zur Verfügung stehen."

Dies ist keine Warnung des Gerichtes vor zukünftigen Verhältnissen, sondern beschreibt die Gegenwart. Der Rechtsstaat steht vor seinem endgültigen Bankrott. Anstatt sofort gegen zu lenken, kürzt die Politik weiter das Personal. In den nächsten Jahren sollen 383 der Richter- und Staatsanwaltsstellen im Land entfallen, was über 6 % des Gesamtbestandes ausmacht. Auch im Servicebereich wird der Personalabbau fortgesetzt.

Diese Missachtung der 3. Staatsgewalt wird vom Deutschen Richterbund nicht hingenommen. Wir halten es deshalb für notwendig, der Politik noch einmal die gegenwärtige Belastung und mögliche Alternativen aufzuzeigen.

1.1. Belastung der Justiz

Die Justiz ist bereits heute bis über die zu bewältigenden Grenzen hinaus belastet. Dem liegen folgende Ursachen zu Grunde:

1.1.1 Ausweitung der Aufgaben

In den vergangenen Jahren ist der Arbeitsbereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften erheblich erweitert worden und zwar in allen Zweigen der Justiz. Insbesondere auf dem Gebiet der ordentlichen Gerichtsbarkeit hat es zahlreiche gesetzliche Änderungen und Erweiterungen gegeben. Dies gilt sowohl für den Bereich des Verfahrensrechts, zu erwähnen sind hier u.a.

- das Zivilprozessreformgesetz vom 27.07.2001
- das Gesetz zur Änderung der Insolvenzordnung und anderer Gesetze vom 26.10.2001
- Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Rechtsverkehr vom 09.11.2001
- das OLG-Vertretungsänderungsgesetz vom 23.07.2002
- das EG-Beweisnahmeführungsgesetz vom 04.11.2003
- das Kostenrechtsmodernisierungsgesetz vom 12.04.2004
- das zum 01.09.2004 in Kraft getretene 1. Justizmodernisierungsgesetz
- das zum 01.01.2005 in Kraft getretene Anhörungsrügensgesetz
- das Justizkommunikationsgesetz vom 22.03.2005
- EG-Vollstreckungstitel-Durchführungsgesetz vom 18.08.2005
- das zum 08.09.1998 in Kraft getretene DNA-Identitätsfeststellungsgesetz
- das Gesetz zur Änderung des DNA-Identitätsfeststellungsgesetz vom 02.06.1999
- Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 vom 02.08.2000
- Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 20.12.2001
- Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 06.08.2002
- Opferrechtsreformgesetz vom 24.06.2004

als auch für den Bereich des materiellen Rechts: hierzu gehören u.a.

- 3. Gesetz zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 28.03.2000
- das Mietrechtsreformgesetz vom 19.06.2001
- das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vom 26.11.2001
- Gewaltschutzgesetz vom 11.12.2001
- das zweite Gesetz zur Änderung schadensersatzrechtlicher Vorschriften vom 19.07.2002
- Geldwäschebekämpfungsgesetz vom 08.08.2002
- Gesetz zur Einführung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung vom 21.08.2002
- 34. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22.08.2002
- Gesetz zur Änderung über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften vom 27.12.2003
- Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung vom 23.07.2004
- Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23.07.2004
- Umfangreiche Änderungen des Urheberrechts vom 10. September 2003
- 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11.02.2005 („Menschenhandel“)
- 39. Strafrechtsänderungsgesetz vom 01.09.2005 („Graffiti“)
- 3. Gesetz zur Änderung des StVG und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2005 (Tachomanipulation)

Daneben gab es auch im Bereich der Fachgerichtsbarkeiten erhebliche Gesetzesänderungen. Hervorzuheben sind hier die zahlreichen Reformen des Arbeits- und des Sozialversicherungsrechts durch die Hartz I bis IV – Gesetze sowie die sehr zahlreichen Änderungen auf dem Gebiet des Steuerrechts; beispielhaft zu nennen sind das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001, das 4. Finanzmarktförderungsgesetz vom 21.6.2002, das Flutopfersolidaritätsgesetz vom 19.9.2002 und das Steuervergünstigungsabbaugesetz vom 16.5.2003.

Diese Aufzählung von neuen Gesetzen, die zum Teil einschneidend die bisherige Systematik verändert haben, ließe sich problemlos weiter fortsetzen. Neue Gesetze erfordern nicht nur Umstellungen in der Organisation von Gerichten und Staatsanwaltschaften und verursachen erheblichen Fortbildungsbedarf, sondern führen vor allem zu Aufgabenmehrungen. Allein in der letzten Legislaturperiode hat der Bundesgesetzgeber – netto – über 250 neue Gesetze und Verordnungen verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt nun über weit mehr als

80.000 Einzelschriften, die in der Praxis zu beherrschen und anzuwenden sind. Die Landesgesetze kommen hinzu. Die Bewältigung dieser gesetzgeberischen Änderungsanstrengungen erfordert zur Beibehaltung des bisherigen Qualitätsstandards mehr und nicht weniger Personal.

Daneben gibt es aber auch Initiativen und Aktionsprogramme, die ebenfalls zu einer Ausweitung der Aufgaben führen. Verwiesen sei beispielsweise auf das im Sommer 2000 gestartete „Aktionsprogramm zur Verbesserung der Vermögensabschöpfung“. Es sind in vielen Staatsanwaltschaften des Landes Sonderabteilungen zur Aufspürung, Sicherung und Verwertung von Vermögenswerten eingerichtet worden. Diese befassen sich zusätzlich zu dem die Ermittlungen leitenden Dezernenten ausschließlich mit sogenannten Finanzermittlungen.

1.1.2. Reduzierung des Personals

Anstatt die Justiz im Hinblick auf diese Aufgaben personell angemessen auszustatten, wurde die Zahl der Bediensteten - abgesehen von kleinen Ausnahmen - in der Zeit von 1999 – 2004 stetig abgesenkt.

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften hat sich die Zahl der Richterplanstellen von 3.658 auf 3.637 verringert; die tatsächliche Zahl der Richter (Ist-Besetzung) verringerte sich von 3.615 auf 3.593. Soweit sich die Planstellenzahl der Staatsanwälte zwischenzeitlich im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr von 1.019 auf 1.039 erhöhte (um wenigstens teilweise dem erheblich zugenommenen Arbeitsanfall gerecht zu werden) bleibt der tatsächliche Zuwachs hinter diesem Planzuwachs zurück; auch nach 4 Jahren (bis 2004) ist die tatsächliche Zahl der Staatsanwälte von 1.010 nur um 12 Kräfte auf 1.022 angestiegen. Daneben verringerte sich im Zeitraum von 1999 bis 2004 die Zahl der Beamten (alle Dienstzweige ohne Richter und Staatsanwälte) von 11.827 auf 11.494 (Stellenplan) bzw. von 11.713 auf 11.234 (Ist-Besetzung). Die Zahl der Angestellten fiel im gleichen Zeitraum von 6.526 auf 5.257 (Stellenplan) bzw. von 6.408 auf 5.257 (Ist-Besetzung).

In der Finanzgerichtsbarkeit sank die Zahl der Richter von 1999 bis 2004 von 191 auf 183 (Stellenplan) bzw. 188 auf 181 (Ist-Besetzung). Gleichzeitig fiel die Zahl der übrigen Bediensteten (Beamte und Angestellte) im gleichen Zeitraum von 204 auf 196 (Stellenplan) bzw. 192 auf 188 (Ist-Besetzung).

Während in der Sozialgerichtsbarkeit die Zahl der Richterstellen stabil bei 247 blieb, verringerte sich auch hier im Beamten- und Angestelltenbereich von 1999 bis 2004 die Zahl der Bediensteten: von 591 auf 552 (Stellenplan) bzw. 561 auf 524 (Ist-Besetzung).

Lediglich in der Arbeitsgerichtsbarkeit ist sowohl im Richterbereich als auch bei den übrigen Bediensteten eine leichte Zunahme der Planstellen zu verzeichnen: von 215 auf 235 (Richter) bzw. von 474 auf 493 (übrige Bedienstete). Allerdings ist ergänzend festzustellen, dass die auf wesentlich erhöhte Eingangszahlen zurückzuführende Vermehrung der Planstellen (+ 9,3 %) immer noch erheblich hinter dem Zugang der Eingangszahlen (+ 16,2 % bezogen auf 2004 und sogar + 24,9 % bezogen auf 2003) zurückgeblieben ist.

Im Jahr 2005 ist in allen Bereichen weiterhin Personal abgebaut worden. Hinzu kommt, dass derzeit bereits weitere Stellenabbaumaßnahmen beschlossen (in Zusammenhang mit der Erhöhung der Wochenarbeitszeit auf 41 Stunden) bzw. angekündigt sind.

1.1.3. Steigerung der Fallzahlen

Der Verringerung der Arbeitskräfte steht demgegenüber - abgesehen von kleinen Ausnahmen - eine deutliche Steigerung der Fallzahlen gegenüber.

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit stieg an den Amtsgerichten im Zeitraum 1999 bis 2004

- die Zahl der allgemeinen Zivilsachen von 370.631 auf 376.222 (+ 1,5 %),
- die Zahl der Familiensachen von 133.161 auf 144.820 (+ 8,8 %),
- die Zahl der Strafsachen von 202.403 auf 222.835 (+ 10,1 %).

Daneben verzeichnet auch der Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit erhebliche Steigerungen. So stieg z.B. der Bestand an

- Betreuungen, Vormund- und Pflegschaften im Zeitraum 1999 bis 2004 von 254.796 auf 308.946 (+ 21,3 %)
- Registersachen (Handelsregister A, B und sonstige Register) von 1999 bis 2003 von 392.978 auf 435.158 (+ 10,7 %).

Außergewöhnlich hoch fällt die Steigerung der Verfahren im Bereich des Insolvenzrechts aus. Die Zahl

- der Anträge auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens (einschließlich Verbraucher- und Kleininsolvenzverfahren) stieg im Zeitraum 1999 bis 2003 von 15.029 auf 36.771 (+ 144,7 %),
- der eröffneten Insolvenzverfahren (wieder einschließlich Verbraucher- und Kleininsolvenzverfahren) stieg von 1999 bis 2004 sogar von 2.193 auf 21.868 (+ 897,2 %) an.

Daneben verzeichnen auch die Landgerichte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit von 1999 bis 2004 eine erhebliche Zunahme der Fallzahlen bei den erstinstanzlichen Zivilsachen von 81.040 auf 98.614 (+ 21,7 %), während die erstinstanzlichen Strafverfahren mit 3.432 Verfahren nach einer zwischenzeitlichen Steigerung auf 3.630 (im Jahr 2003) nahezu auf das Niveau von 1999 (3.482) zurückfielen. Lediglich im Bereich der zweitinstanzlichen Zivil- und Strafverfahren ist ein Rückgang der Verfahrenszahlen zu verzeichnen, wobei dies im Bereich der Zivilsachen vornehmlich auf die Verschärfung des Berufungsrechts im Rahmen der Änderung der

Zivilprozessordnung zum 01.01.2002 zurückzuführen ist und den erheblichen Anstieg erstinstanzlicher Zivilverfahren nicht kompensiert.

Einen geradezu dramatischen Anstieg verzeichnen die Staatsanwaltschaften. Die Eingänge im Bereich der Ermittlungsverfahren (Js-Verfahren) erhöhte sich von 1999 bis 2004 von 968.703 auf 1.101.007 (+ 13,7 %); die Zahl der Anzeigen gegen unbekannte Täter (UJs-Verfahren) stieg im gleichen Zeitraum von 763.356 auf 903.620 (+ 18,4 %).

Eine ähnliche Entwicklung zeigt der Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit, welche bei den Arbeitsgerichten einen Anstieg der Verfahren von 113.942 (1999) bei zwischenzeitlichen 142.334 (2003) auf 132.389 (2004) verzeichnet (+ 16,2 %). Sogar im Bereich der Berufungsverfahren vor dem Landesarbeitsgericht nahm die Zahl entgegen dem Trend in der ordentlichen Gerichtsbarkeit sogar leicht zu, von 5.952 (1999) um 1,69 % auf 6.053 (2004).

Gleiches gilt im Bereich der erstinstanzlichen Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit, welcher im Zeitraum 1999 bis 2004 einen Anstieg der Verfahrenseingänge von 57.510 auf 70.007 (+ 21,7 %) aufweist. Lediglich die Berufungsverfahren vor dem Landessozialgericht sanken leicht von 4.968 auf 4.739 (- 4,6 %).

Die Finanzgerichtsbarkeit verzeichnet entgegen dem sonstigen Trend einen Rückgang der Verfahrenseingänge von 23.266 (1999) auf 17.968 (2004).

Neben den Fallsteigerungen an der überwiegenden Zahl der Gerichte kommt noch der bislang nicht erfasste zusätzlich Arbeitsaufwand zur Bereitstellung eines Eildienstes nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts von 6.00 Uhr bis 21.00 Uhr sowie der Mehraufwand aufgrund der teilweisen Verlagerung von Tätigkeiten der Geschäftsstelle und Schreibkanzlei im Zuge des vermehrten IT-Einsatzes auf Richter und Staatsanwälte hinzu.

1.1.4. Folgen

Die überwiegende Zunahme der Verfahreneingänge bei gleichzeitiger Verringerung des Personalbestandes hat zur Folge, dass sich die Verfahrensdauer in den meisten Bereichen spürbar verlängert und die Aktenbestände in vielen Bereichen weiter zunehmen.

So nahm die durchschnittliche Verfahrensdauer im Zeitraum 1999 bis 2003 an den Amtsgerichten bei den Zivilsachen von 4,4 auf 4,7 Monate (+ 6,8 %) und bei den Familiensachen von 9,5 bis 10,3 Monate (+ 8,4 %) zu. Bei den Landgerichten steigerte sich die durchschnittliche Verfahrensdauer in Zivilsachen von 7,5 auf 7,7 Monate (+ 2,7 %), bei den Klageverfahren an den Arbeitsgerichten von 3,5 auf 3,7 Monate (+ 5,7 %).

Wir verschweigen nicht, dass in vielen Bereichen die Erledigungen mit den Verfahrenssteigerungen Schritt gehalten haben. Jedoch stellen wir klar, dass dies nur durch eine stetige Arbeitsverdichtung und durch die Bereitschaft aller Richter und Staatsanwälte, deutlich mehr als 41 Stunden zu arbeiten, möglich war. Dies wird nunmehr durch PEBB§Y belegt.

Bereits in der Vergangenheit hatte sich die hohe Belastung der Justiz in NRW anhand des alten Pensensystems gezeigt. Diese betrug bei den Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Jahr 2003 129,9; in der Arbeitsgerichtsbarkeit 140,0, in der Sozialgerichtsbarkeit 110,2, bei den Verwaltungsgerichten 114,9 und bei den Finanzgerichten 110,2. Bei der Staatsanwaltschaft war die Belastungsquote sogar besonders hoch und betrug im genannten Jahr 155,2. Bei einem Vergleich der Belastungszahlen mit 11 anderen Bundesländer (bezogen auf das Jahr 2002) standen die nordrhein-westfälischen Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit an zweithöchster Stelle und bei der Belastung im Staats- und amtsanwaltlichen Dienst waren die nordrhein-westfälischen Behörden sogar Spitzenreiter.

Diese außerordentlich hohe Belastung wird bestätigt durch das Ergebnis des Personalberechnungssystem PEBB§Y, welches durchweg Belastungsquoten von mehr als 100 % für das Jahr 2005 ermittelt hat. Im Einzelnen:

- Oberlandesgerichte: 104 %
- Landgerichte: 114 %
- Amtsgerichte: 122 %
- Generalstaatsanwaltschaften: 103 %
- Staatsanwaltschaften: 134 %

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass in diese Zahlen die 41-Stunden-Woche eingerechnet ist. PEBB§Y dürfte deshalb auch keine Mangelquote kennen. Gleichwohl wird sie – ohne nähere Begründung – durchgesetzt.

Es zeigt sich also, dass die bislang noch bestehende Funktionsfähigkeit der Justiz und die in weiten Teilen der Justiz stabile, zum Teil wieder zunehmende Erledigungsquote allein darauf zurückzuführen ist, dass die Justizbediensteten einen weit überobligaten Einsatz leisten. Dies bedeutet im Ergebnis, dass etwa bei den Amtsgerichten jeder Richter im Durchschnitt noch für eine (nicht vorhandene) Fünftel Arbeitskraft, bei der Staatsanwaltschaft teilweise sogar bis zu einem Drittel Arbeitskraft, mitarbeitet. Die Einführung der 41-Stunden-Woche, mit der die überwiegende Zahl der kw-Vermerke gerechtfertigt wird, hat demnach nicht zu freien Personalkapazitäten geführt, so dass sich ein Personalabbau verbietet.

Neben der Arbeitsverdichtung und der Mehrarbeit haben Aufgabenübertragungen und Personalabbau auch zu einem Qualitätsverlust geführt. Dieser lässt sich nur schwer messen, wird jedoch durch folgende Indikatoren beispielhaft für den Strafbereich belegt:

- Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 2.12.2005, wonach die Gerichte in NRW in Wirtschaftsstrafsachen auf Grund mangelnder Personal- und Sachmittelausstattung kaum noch angemessene Strafen verhängen.
- Vermehrte Entlassungen von Untersuchungsgefangenen durch das Bundesverfassungsgericht und Obergerichte mit der Begründung, bei

Verfahrensverzögerungen, die auf eine mangelnde Ausstattung zurückzuführen sei, könne dies nicht zu Lasten des Angeklagten gehen (vgl. BVerfG Beschl. vom 29.12.2005 - 2 BvR 2057/05 -; vom 5.12.2005 - 2 BvR 1964/05 (NRW); vom 29.11.2005 - 2 BvR 1737/05 – (NRW); Beschl. vom 22. Februar 2005 - 2 BvR 109/05 -, NStZ 2005, 456; OLG Hamm Beschl. vom 15. Dezember 2005 - 4 OBL 74/05 - , vom 20. Dezember 2005 - 4 OBL 81/05; OLG Bremen Beschl. vom 13. Juni 2005, - Ws 69/05 -, STV 2005, 445; OLG Braunschweig Beschl. vom 28. April 2005 - HEs 10/05 -, NdsRpfl 2005, 228)

- Absinken der Anklagequote in Strafsachen, um überhaupt dem Akteneingang noch Herr werden zu können. In den Jahren von 1999 – 2003 stiegen die Verfahren bei den Staatsanwaltschaften um rund 7,5 % an. Gleichwohl sind die Anklagen um rund 3 % gesunken. Stattdessen sind die Staatsanwaltschaften in diesem Zeitraum auf andere Arten des Verfahrensabschlusses ausgewichen: Einstellung wegen Geringfügigkeit (+ 8,6 %); Einstellung wegen unwesentlicher Nebenstraftat (+ 9,8 %); Verweisung auf den Privatklageweg (+ 46,4 %).
- Auch die Quote der Einstellungsbeschwerden steigt an. So ist sie allein von 2003 zu 2004 um über 14 % gewachsen.
- Zum Teil kann sogar die öffentliche Sicherheit nicht mehr gewährleistet werden. So musste die Stadt Telgte zum Schutz der Bürger vor einer marodierenden Jugendbande von gerade einmal neun Jugendlichen private Sicherheitsunternehmen mit der Überwachung der Stadt beauftragen. Polizei und Justiz konnten die öffentliche Sicherheit nicht gewährleisten. Es kam täglich zu Überfällen auf offener Straße mitten in der Stadt. Die über 100 eingeleiteten Strafverfahren konnten von der Justiz nicht so zügig bearbeitet werden, dass die Telgter Bürger wieder sicher einkaufen gehen konnten (WN vom 19.12.2005).

Diese unhaltbaren Zustände werden sich durch weitere Personaleinsparungen verschärfen. Auch im Zivilrecht werden die Folgen gravierend sein:

- Verfahren werden unbearbeitet liegen bleiben und deshalb Opfer von Straftaten oder zivilrechtlichen Pflichtverletzungen nicht zeitnah entschädigt werden können,
- Handwerker werden nicht rechtzeitig vor der eigenen Insolvenz ihre ausstehenden Forderungen eintreiben können,

- Die Gefahr vermehrter Selbsthilfe und der Einschaltung krimineller Organisationen zur Forderungsdurchsetzung entsteht. Das Vertrauen in den Rechtsstaat wird Schaden nehmen (vgl. Paulus ZRP 2000, 296),
- Handelsgesellschaften werden nicht zeitnah eingetragen werden können, wirtschaftliche Aktivitäten werden so gebremst und Unternehmensgründer haften weiter persönlich,
- Auf Grund verzögerter Eintragungen von Hypotheken können Bauvorhaben nicht rechtzeitig verwirklicht werden. Das Kapital liegt brach, die Zinsen fallen gleichwohl an.

Die Politik hatte in der Vergangenheit durchaus erkannt, dass die Belastung Ausmaße angenommen hat, die nicht mehr hinnehmbar sind.

In der Beratung des Landtags vom 21.04.2005 zur Lage und Zukunft der Justiz und Justizvollzug (große Anfrage 28 der CDU-Fraktion 13/5852 und Antwort der Landesregierung 13/6265) führte der damalige rechtspolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion Biesenbach aus, dass allen klar sei, dass mit dem derzeitigen Personalbestand bei steigenden Eingangszahlen „die Qualität nicht zu halten ist“. Noch schlimmer sei die Situation in der Staatsanwaltschaft mit der Konsequenz, dass „die Staatsanwälte immer weniger Zeit haben, um einen Vorgang zu ermitteln, mit der Folge: Es wird immer weniger angeklagt, und immer mehr Verfahren werden eingestellt.“ Er nannte dies ein „Konjunkturprogramm für Kriminelle“. Der damalige rechtspolitische Sprecher der FDP-Landtagsfraktion und jetzige Staatssekretär im Justizministerium Söffing stellte in derselben Plenarsitzung fest, dass die Situation bei den Gerichten in Nordrhein-Westfalen vorsichtig ausgedrückt „äußerst angespannt“ ist. Deshalb sei es „kontraproduktiv“, die Arbeitszeitverlängerung zum Abbau weiterer Richterstellen zu nutzen.

In gleicher Weise äußerten sich die rechtspolitischen Sprecher von CDU und FDP in einer Stellungnahme für ihre Parteien zur Landtagswahl 2005 gegenüber RiStA (abgedruckt in Ausgabe 2/05). Der FDP-Sprecher stellte ergänzend fest, dass eine „Realisierung der Kw-Vermerke zum Kollaps der Justiz“ führe.

1.2. Politische Zusagen

Im Hinblick auf diese Situation der Justiz beschloss der Landesparteitag der CDU am 05.03.2005:

„Der Personalabbau in den richter- und staatsanwaltschaftlichen Bereichen ist zu beenden. Wir wollen die sachgerechte Ausstattung der Justiz sowohl mit moderner Technik als auch mit dem erforderlichen personellen Unterbau.“

Hierzu führte der damalige rechtspolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion Biesenbach in der oben genannten Stellungnahme zur Landtagswahl 2005 gegenüber RiStA weiter aus, dass mit dem Parteitagsbeschluss konkret gemeint sei, den Beschluss der damaligen Landesregierung über die Einrichtung von *kw-Vermerken*, die im Zusammenhang mit der 41-Stunden-Woche ausgebracht worden waren, bis 2008 *zurückzunehmen*. Für die FDP führte der damalige rechtspolitische Sprecher Söffing in der Stellungnahme gegenüber RiStA aus, dass die sich aus der Einführung der 41-Stunden-Woche resultierende zusätzliche Arbeitszeit *„der Justiz und nicht dem Finanzminister zugute kommen“* solle.

Die Forderung nach Beendigung des Personalabbaus ist im rechtspolitischen Programm des Landesarbeitskreises christ-demokratischer-Juristen vom 25.7.2005 (dort S. 47) und damit nach der Landtagswahl mit Zustimmung des Vorsitzenden des LACDJ und jetzigen parlamentarischen Geschäftsführers der CDU-Landtagsfraktion Biesenbach, der Justizministerin Müller-Piepenkötter und des jetzigen rechtspolitischen Sprechers der CDU-Landtagsfraktion Giebels und weiterer Mandatsträger verabschiedet worden.

Diese aufgestellten politischen Zusagen sind nun auch umzusetzen, nachdem CDU und FDP in die politische Verantwortung gekommen sind. Wir nehmen den Ministerpräsidenten Dr. Jürgen Rüttgers beim Wort, wenn er als Motto der neuen Landesregierung beim Neujahrsempfang der CDU am 14.1.2006 in Düsseldorf verkündet: *„Wir halten was wir versprechen!“* Und wir sind auch seiner Meinung, dass es eine Frage der Ehrlichkeit und Wahrhaftigkeit ist, dass die Zusagen vor der Wahl nach der Wahl eingehalten werden müssen. Wir hoffen deshalb auch darauf, dass es

tatsächlich zum Markenzeichen der neuen Landesregierung wird, dass das Programm der CDU, das die Bürgerinnen und Bürger in NRW am 22.5.2005 gewählt haben, auch umgesetzt wird.

2. Alternativen

Die Absicht der Landesregierung, den Landeshaushalt zu konsolidieren, ist allerdings als politische Richtungsentscheidung zu begrüßen. Das Land NRW finanziert seit 1972 durchgehend einen Teil seiner Ausgaben durch Kredite; deshalb ist mittlerweile ein Verschuldungsvolumen von rd. 111 Mrd. € erreicht. Es ist zwingend, dass nunmehr eine finanzpolitische Wende eingeleitet werden muss. Es ist jedoch falsch, hierfür Personal in der Justiz abzubauen. Alternativen bestehen durchaus – auch im Bereich der Justiz.

Wer die weitere Verschuldung stoppen will, muss vorab eine Ursachenanalyse für den wirtschaftlichen Niedergang Deutschlands und die gegenwärtige Haushaltskrise anstellen. Der Deutsche Richterbund hat den Eindruck, dass weite Reformfelder nicht mit der notwendigen Veränderungsbereitschaft aufgearbeitet werden; Teilbereiche werden aus politischen Gründen für tabu erklärt. Dies büßt nun die Justiz, die seit je her in Deutschland nur eine schwache politische Lobby hat. Um so wichtiger ist es, die tatsächlichen Gründe für die Staatsverschuldung zu analysieren.

2.1. Ursachen der gegenwärtigen Haushaltskrise

Aus der Sicht des Deutschen Richterbundes sind drei Ursachen zu nennen:

2.1.1. Anstieg der Sozialkosten/Sozialversicherungen

Als erster wesentlicher Faktor sind die Sozialkosten in Deutschland zu erwähnen. Lag das Verhältnis von Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1950 erst bei 17 % und 1960 noch bei 21,1%, stieg es bis zum Jahr 1991 auf 28,4 % und im Jahr 2002 auf 32,5 % - Tendenz weiter steigend. Pro Einwohner mussten im Jahr

2002 bereits 8.306 € für soziale Leistungen aufgewandt werden. Im Vergleich dazu muss der Bürger für die Gerichte in Deutschland – einschließlich Prozesskostenhilfe - jährlich nur 58,74 € aufwenden (vgl. Untersuchung des Europarates „European Judicial Systems 2002, Seite 15). Diese Aufwendungen liegen mithin bei nur rd. 0,7 % des Sozialbudgets. Schon diese Zahlen machen deutlich, dass ohne die Einbeziehung des Sozialtats eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen wird und Einsparungen bei der Justiz kaum zur Problemlösung beitragen können.

Noch wichtiger als die absolute Zahl ist der Umstand, dass die Sozialkosten wegen der mit ihnen verbundenen Belastungen des Arbeitslohns im Rahmen des Sozialversicherungssystems den Faktor Arbeit immer weiter verteuern. Dies löst bei den Unternehmen, die sich im internationalen Wettbewerb befinden, einen Rationalisierungsdruck aus. Arbeit kann immer weniger bezahlt werden und wird deshalb auch immer weniger angeboten. Die Arbeitslosigkeit steigt, die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter sinkt und die am Rande der Insolvenz stehenden Sozialkassen saugen immer mehr Finanzmittel aus den öffentlichen Haushalten ab. Der Bundeszuschuss zu den Rentenversicherungen liegt mittlerweile bei jährlich rd. 85 Mrd. € und beläuft sich damit auf 166 % des Haushaltsvolumens des Landes NRW. Wegen der Mischfinanzierung der Bundes- und Landeshaushalte hat diese völlige Unausgewogenheit des Bundeshaushalts auch unmittelbar Einfluss auf das Land NRW.

Wir stellen klar: Die Höhe des Sozialbudgets und ihre Finanzierung über Sozialversicherungsbeiträge und Zuschüsse aus den öffentlichen Haushalten ist nicht die Folge der wirtschaftlichen Probleme und der Arbeitslosigkeit, sondern für die Probleme mit ursächlich. Dies ist der Politik auch seit langem bekannt. Vorschläge für eine gänzliche Umgestaltung des Sozialversicherungssystems liegen seit Jahren vor, werden jedoch nicht aufgegriffen - im Gegenteil. Die Politik ist dazu übergegangen, Problemlösungen weiter zu verschieben oder die Strukturprobleme sogar gänzlich zu verleugnen. Obwohl nach Schätzungen der Krankenversicherungen das Defizit in den kommenden 4 Jahren bei rd. 20 Mrd. € liegen wird, ist eine Reform des Krankenversicherungswesens aus den Berliner Koalitionsverhandlungen ausgeklammert worden. Auch Maßnahmen für eine

Umstrukturierung der Altersversorgung sind kaum erkennbar. Vielmehr hat die Bundesregierung schon erklären lassen, dass die Renten in den kommenden vier Jahren keinesfalls gesenkt werden – der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung wird sich zwangsläufig langfristig weiter erhöhen, auch wenn – ebenfalls verfehlt – der Beitrag zur Rentenversicherung wieder um 0,4 % angehoben wird. Bei den Löhnen der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten kennt die Politik eine derartige Zurückhaltung nicht. Denn hier werden Lohnsenkungen auf breiter Basis durchgesetzt.

Die Politik muss sich darüber im Klaren werden, dass die bisherigen Strukturen der Sozialversicherungssysteme fundamental zu reformieren sind. Diese sind an den ökonomischen Realitäten und dem nicht mehr vorhandenen Vertrauen der jungen Generation gescheitert. Entsprechende Konsequenzen sind in der Politik zu ziehen.

2.1.2. Kosten Deutsche Einheit

Das zweite ungelöste Problem Deutschlands ist der Aufbau Ost, der nicht gelingen will. Die staatlichen Transferleistungen allein des Bundes in die neuen Bundesländer sind deshalb von 40 Mrd. € im Jahr 1991 auf 82,3 Mrd. € im Jahr 2003 angestiegen. Zu diesem Zeitpunkt betragen die Transferleistungen der Länder und Kommunen 13,9 Mrd. € und die der Sozialversicherungen 19,4 Mrd. €. Die Gesamtsumme aller Transferleistungen beläuft sich für den Zeitraum von 1991 bis 2003 auf 1,25 Billionen € - Tendenz auch hier weiter steigend. Vor dem historischen Hintergrund der Deutschen Einheit mag diese Gesamtsumme politisch zu rechtfertigen sein. Ökonomisch ist das Ergebnis katastrophal, weil es bis heute nicht gelungen ist, einen tragfähigen wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern in Gang zu bringen. Dies kann auch nicht gelingen, so lange in den neuen Bundesländern das Lohnniveau schneller dem Bundesniveau angeglichen wird als die Produktivität. Das Bruttoinlandsprodukt entwickelt sich in den neuen Bundesländern ebenso wie die Faktoren Bevölkerung und Zahl der Erwerbstätigen zurück. Die Produktivität steigt zwar leicht an, ist jedoch in letzter Zeit wiederum gegenüber der in den alten Bundesländern zurückgefallen. Ein klares Konzept der Politik, diese Fehlentwicklung zu stoppen, ist auch hier nicht erkennbar.

2.1.3. Demographische Entwicklung

Die dritte zu erwähnende Entwicklung ist zugleich die gefährlichste, denn hier droht dem Bruttosozialprodukt eine nur schwer zu stoppende langfristige Erosion. Das immer weitere Absinken der Geburtenrate wird auch ökonomisch kaum absehbare Folgen haben. Die Geburtenrate hat sich von rund 18 Geburten auf 1000 Einwohner pro Jahr im Jahr 1960 auf rund 8,7 im Jahr 2004 mehr als halbiert. Die absolute Zahl der Geburten belief sich in NRW im Jahr 2004 auf 158.000. Sie lag damit um noch einmal rund 40.000 unter den Geburten zu Beginn der 90er Jahre. Dies wird auch gravierende Auswirkungen auf das Bruttosozialprodukt und die Einnahmen der öffentlichen Kassen haben. Nach den jüngst veröffentlichten Berechnungen des Ifo-Institutes wird pro Kind – alle staatlichen Aufwendungen gegen gerechnet – ein Einnahmeplus der öffentlichen Kassen von rund 77.000,00 € erzielt. Legt man diese Zahl einmal zu Grunde und setzt sie in Relation zu den oben erwähnten 40.000 Kindern, die pro Jahrgang weniger geboren werden als zu Beginn der 90er Jahre, ergibt sich ein Ausfall öffentlicher Einnahmen in einer Gesamthöhe von rd. 3,080 Mrd. € pro Jahrgang.

Alle Versuche, die ökonomischen Folgen durch Zuwanderung auszugleichen, sind nicht nur gescheitert, sondern haben zu starken Integrationsproblemen geführt, die weitere Folgekosten auslösen. Diese Versuche waren von vornherein zum Scheitern verurteilt, weil die Zuwanderung seit dem Anwerbestopp nicht mehr auf die ökonomischen Interessen Deutschlands ausgerichtet war, sondern ausschließlich in den Motiven der Zuwanderer begründet lag. Das neue Zuwanderungsrecht mag hier eine Trendwende mit sich bringen. Zudem wird die oben stehende Berechnung im Hinblick auf den zu erwartenden weiteren Anstieg der Erwerbsquote in der Gesellschaft sowie entlastende Faktoren (geringere Kosten für Arbeitslosigkeit; stärkere Kaufkraft alter Menschen) zu relativieren sein. Die Dynamik kann jedoch gleichwohl nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Zwischenresümee:

Die Faktoren Sozialbudget und Aufbau Ost belasten die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands so sehr, dass jeder Punkt schon für sich ausreichen würde, die Abwärtsspirale, in der sich Deutschland seit Jahren befindet, auszulösen. Kumulativ wirken die beiden Faktoren fatal. Es kommt hinzu, dass die demographische Entwicklung diese Dynamik noch einmal verstärken wird. Wirtschaftliche Prosperität lässt sich erst dann wieder erreichen, wenn alle drei Punkte einer Lösung zugeführt worden sind. Staatliches Handeln hat sich hierauf zu konzentrieren.

2.2. Die Justiz im 30-Jahres-Vergleich

Statt einer solchen Konzentration sieht sich – neben anderen Bereichen – die Justiz einem starken Reformdruck ausgesetzt. Große Justizreform, Personalabbau, flexibler Richtereinsatz, Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten belegen diese politische

Diskussion schlaglichtartig. Gegen eine stärkere Berücksichtigung ökonomischer Faktoren in der Justiz ist nichts einzuwenden, so lange sie die Bedeutung der Qualität richter- und staatsanwaltschaftlicher Arbeit für die Gesellschaft anerkennt und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen beachtet. Die Justiz ist von verfassungswegen garantiert, weil ohne ihre qualitativ hohe Arbeit ein gedeihliches Zusammenleben in einer modernen Gesellschaft nicht denkbar ist. Sie muss sich auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Garantie auch nicht mit anderen Bereichen gleichsetzen lassen – hier hat vielmehr eine Priorisierung zu erfolgen. Diese geschieht jedoch unter der neuen Landesregierung ebenso wenig wie unter der alten, wie sich aus folgender Veröffentlichung der jetzigen Landesregierung ergibt:

„Vor der Wahl angekündigt, nach der Wahl umgesetzt – das ist das Markenzeichen der neuen Landesregierung unter Führung von Jürgen Rüttgers und der CDU. Ob die Schaffung von 1.000 neuen

Ausbildungsplätzen in der Altenpflege, das Werkstattjahr für Jugendliche, die Wiedereinführung der Polizei-Reiterstaffeln oder die Anpflanzung von 100 Alleen in ganz NRW – auch das wurde bereits in den ersten Monaten der Regierungsarbeit wie versprochen angepackt."

Die Justiz wird in dieser Aufzählung leider vergessen. Ausgerechnet hier ist die Landesregierung bereit, Zusagen zu brechen. Hiergegen protestieren wir entschieden.

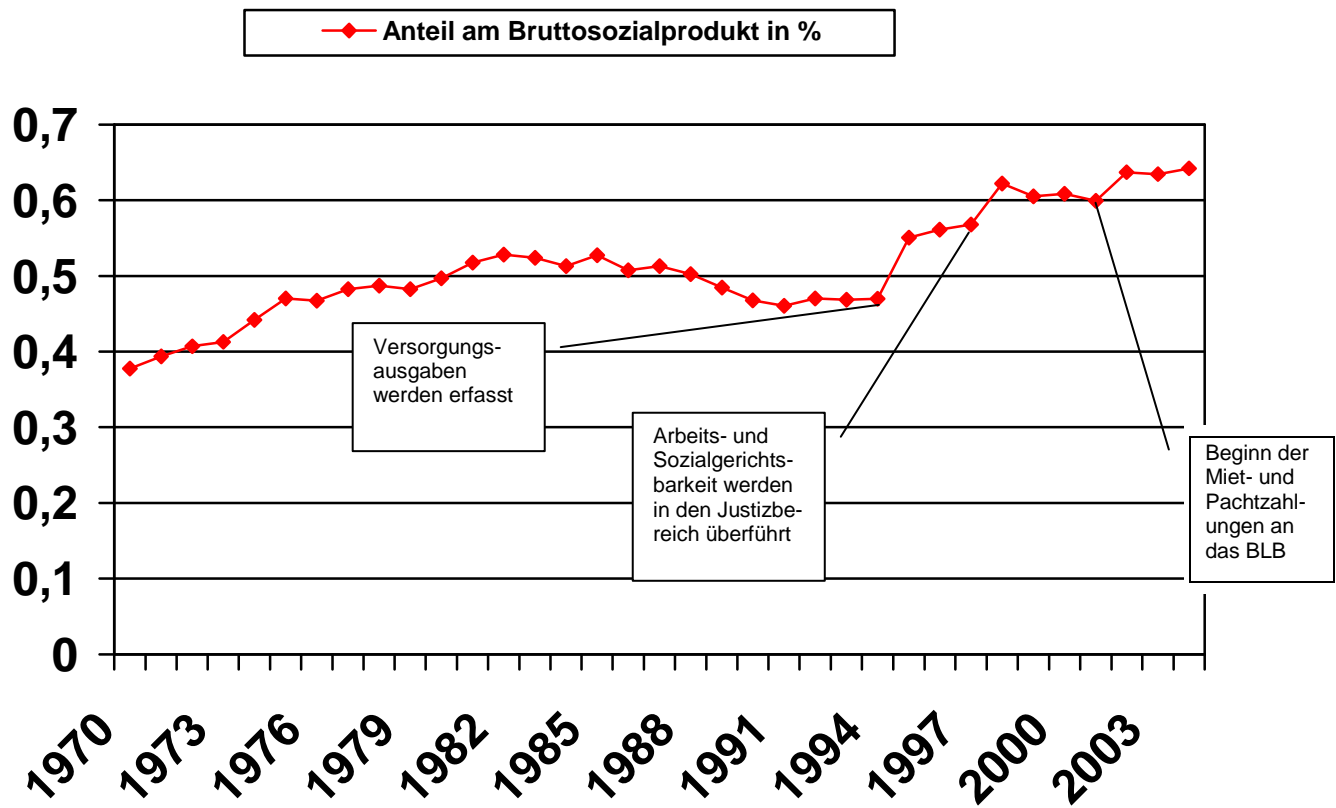
Wenn schon Sparzwänge als Argument für Reformen innerhalb der Justiz gelten sollen, dann müssen in jedem Fall bei der angestrebten Konsolidierung die Besonderheiten des Justizhaushalts und die von ihr in der Vergangenheit erbrachten volkswirtschaftlichen Leistungen beachtet werden. Im Gegensatz zu fast allen anderen staatlichen Bereichen hat die Justiz stets auf eine solide Finanzierung geachtet. Ein grundlegender Konsolidierungsbedarf besteht deshalb im Justizhaushalt nicht. Sparen hat hier Tradition.

2.2.1. Kosten der Justiz im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt

Gemessen am Bruttosozialprodukt kostet die Justiz den Bürger über Gebühren oder Steuern heute nur noch genau so viel wie Ende der 70er Jahre. Selbst alle Mehrkosten im sozialen Bereich, die seither getragen werden mussten, wie zum Beispiel durch das Betreuungsgesetz, die Verbraucherinsolvenz, die Familienrechtsreformen oder den starken Anstieg der Prozesskostenhilfe konnten damit von ihr ohne weitere Belastungen des Bürgers aufgefangen werden.

Wir verweisen insoweit auf die nachstehende Tabelle, in der die Relation zwischen dem Bruttosozialprodukt in NRW und den im Justizhaushalt ausgewiesenen Ausgaben dargestellt wird.

Verhältnis Bruttosozialprodukt/Justizhaushalt in Prozent



1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
0,3775	0,3936	0,4072	0,4128	0,4421	0,4705	0,4674	0,482	0,4873	0,4824

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0,497	0,5178	0,5282	0,5241	0,513	0,5275	0,5076	0,5129	0,5026	0,4845

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0,4679	0,4607	0,4704	0,4688	0,4697	0,5507	0,561	0,5679	0,6221	0,6049

2000	2001	2002	2003	2004
0,6082	0,599	0,6371	0,6346	0,642

Es fällt zunächst auf, dass durch die Personaleinstellungen zu Beginn der 70er Jahre und die mit den damaligen Justizreformen verbundenen Ausgaben (sozialer Strafvollzug u.a.) die Justizkosten anstiegen. Mussten die Bürger im Jahr 1970 von

100,00 DM rund 0,38 DM für die Justiz aufwenden, stieg dieser Betrag bis zum Jahr 1985 kontinuierlich auf rd. 0,53 DM an. Hiermit hatten die Kosten jedoch ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. In der Folgezeit sanken sie bis zum Jahr 1993 auf rund 0,47 DM ab. Zum Jahr 1995 ist ein Sprung auf rd. 0,55 DM erkennbar, der nahezu ausschließlich daraus resultiert, dass seit diesem Jahr die Ausgaben für die Versorgung der Beamten mit erfasst werden – es handelt sich deshalb nicht um einen Anstieg der Ausgaben, sondern nur um eine andere Erfassung. In den beiden darauf folgenden Jahren bleiben die Kosten im Wesentlichen unverändert. Ein weiterer Anstieg ist dann für das Jahr 1998 auf 0,622 DM zu vermerken. Dieser resultiert jedoch – wie im Fall der Versorgung – nicht aus tatsächlich anfallenden höheren Kosten, sondern daraus, dass in diesem Jahr die Sozial- und die Arbeitsgerichtsbarkeit in das Justizministerium überführt wurden. Der Justiz ist es dann bis zu den Jahren 2001 gelungen, die Kosten wiederum auf rd. 0,60 DM zu senken. Zu einem Anstieg kommt es im Jahr 2002. Ab diesem Zeitpunkt wurden Mieten und Pachten an das BLB fällig, da die Justiz ihre Grundstücke nicht mehr selbst bewirtschaften durfte, was den Justizhaushalt, nicht jedoch den Steuerzahler belastet. Rechnet man die rd. 168 Mio. € heraus, die die Justiz erstmalig im diesem Jahr an das BLB zu zahlen hatte, verbleibt es fast genau bei dem Wert des Vorjahres. Seither sind die Kosten im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt wieder stabil geblieben. Alle auffälligen Steigerungen (1995, 1998, 2002) sind also nicht etwa darauf zurückzuführen, dass die Justiz teurer geworden ist, sondern ausschließlich darauf, dass nun Kosten im Justizhaushalt erfasst werden, die entweder zuvor in anderen Ressorts bzw. Titeln ausgewiesen waren (Fachgerichtsbarkeiten, Versorgung) oder sie sind durch die veränderte Grundstücksbewirtschaftung zu erklären.

Die Kostensteigerungen in der Justiz lagen also nicht über dem Wachstum des Bruttosozialprodukts. Bei dieser Sachlage vermögen wir keinen grundlegenden Konsolidierungsbedarf für den Justizhaushalt zu erkennen. Im Gegenteil hat die Justiz über ihre Aufgaben in den 70er Jahren hinaus zusätzliche Leistungen für den Bürger übernommen, ohne dass dieser hierdurch volkswirtschaftlich belastet worden ist. Dies war nur deshalb möglich, weil das Land die Beschäftigten vom Bruttosozialprodukt abgekoppelt sowie Personal eingespart und die Arbeit stetig verdichtet hat.

Die vorstehende Berechnung beruht allerdings auf der Prämisse, dass es politisch weiterhin gewollt ist, die Justiz als Ganzes an der allgemeinen Entwicklung des Bruttosozialprodukts teilnehmen zu lassen. Sollte diese Grundsatzentscheidung revidiert werden, wird dies auch volkswirtschaftlich gravierende Folgen haben. Denn der Justiz kommt volkswirtschaftlich eine überragende Bedeutung zu. In allen internationalen Studien wird die deutsche Justiz als einer der wenigen verbliebenen Standortvorteile ausgewiesen. Wir nehmen insoweit etwa auf die Vancouver-Studie aus dem Jahr 2004 bezug, in der es heißt:

Protection of persons and their rightfully acquired property is a central element of both, economic freedom and a civil society. Indeed, it is the most important function of government. Security of property rights, protected by the rule of law ist essential to economic freedom. (Seite 6,7)

Für diese Rahmenbedingungen steht die deutsche Justiz, die dann weiter untersucht wird. Nur weil die Justiz gut bewertet wird, erreicht Deutschland in diesem Ranking noch den mäßigen Platz 22 in der Welt. Die Justiz schneidet mit Platz 9 ordentlich ab. Vergleichbare Staaten liegen hier schlechter:

- Italien: Platz 22
- Frankreich: Platz 23
- Spanien: Platz 42

Die Leistung der Justiz als Standortfaktor ist in Fachkreisen anerkannt. Wir dürfen für viele etwa den Präsidenten des ifo-Instituts Hans-Werner Sinn zitieren:

„Dank eines überlegenen Rechtssystems, eines wohl eingespielten Systems staatlicher Institutionen, einer exzellenten Infrastruktur und eines guten Systems der beruflichen Ausbildung haben wir zumindest vorläufig noch erhebliche Produktivitätsvorsprünge, die höhere Löhne rechtfertigen“ (Die Basar-Ökonomie, Seite 50).

Die FAZ schreibt in ihrem Artikel „Das Ausland ist neidisch“ vom 28. Dezember 2005:

„Deutschland ist ein Land mit einem gut funktionierenden und sicheren Rechtssystem. Im Ausland ist man auf die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung, aber auch auf das Augenmaß der deutschen Gerichte durchaus neidisch. Dies ist ein wesentlicher, wenngleich nicht selbstverständlicher Standortvorteil für Unternehmen. Ihn gilt es zu erhalten fortzuentwickeln und zu stärken.“

NRW verfährt mit den beabsichtigten Personalkürzungen genau anders!

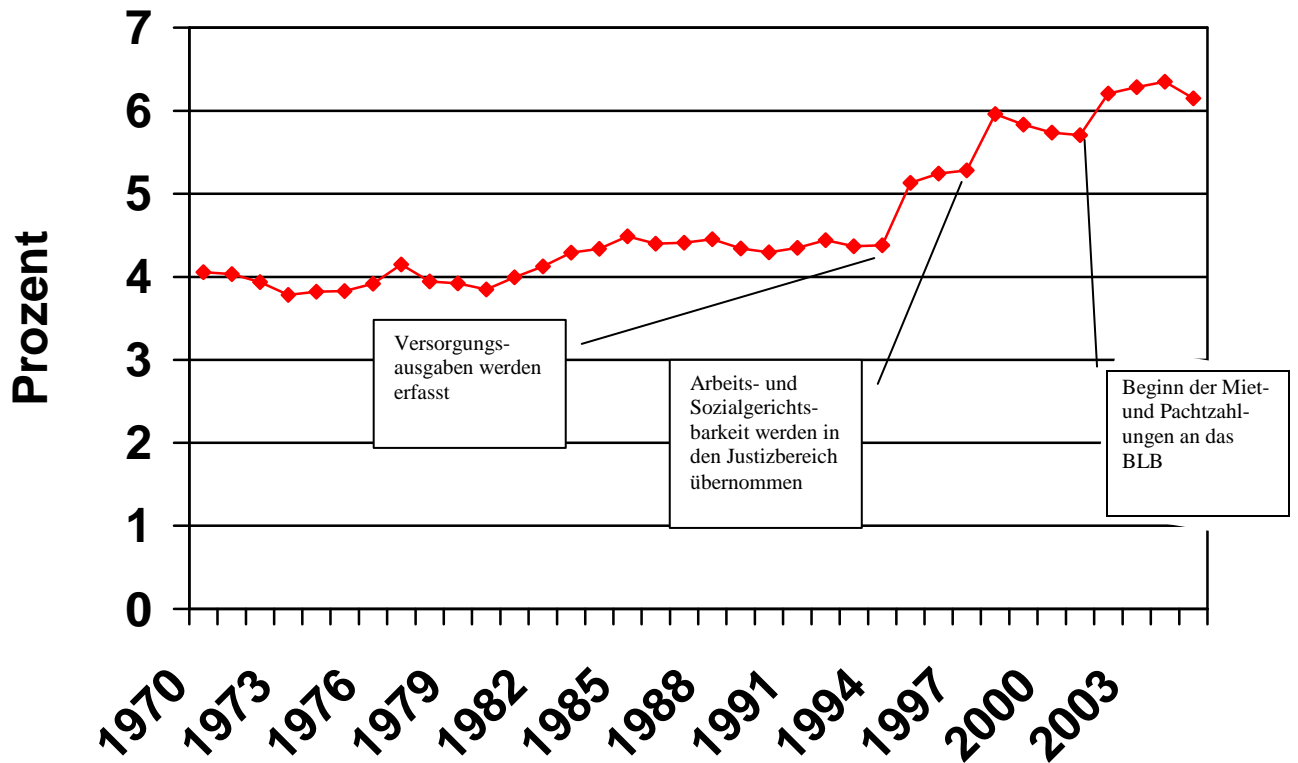
Wir machen demgegenüber deutlich: Wenn Deutschland und insbesondere NRW die Justiz von der weiteren Entwicklung des Bruttosozialprodukts abkoppelt, werden wir diese Leistung nicht aufrecht erhalten können. Ein wesentlicher Standortfaktor geht verloren, NRW wird weiter zurückfallen und die Volkswirtschaft nimmt erneuten Schaden. Eine Rechnung die nur auf Einsparungen setzt, ohne die Folgen zu bedenken, geht nicht auf.

2.2.2. Kosten der Justiz im Verhältnis zum Gesamthaushalt

Die Justiz ist – obwohl 3. Staatsgewalt – niemals besser gestellt worden als die Landesverwaltung. Sparmaßnahmen sind im Wesentlichen wirkungsgleich übertragen worden. Die ständigen Aufgabenmehrungen für die Justiz der letzten Jahrzehnte haben nicht dazu geführt, dass sie anderen staatlichen Bereichen strukturell vorgezogen worden wäre.

In der Politik wird immer wieder die Auffassung vertreten, die Justiz sei in der Vergangenheit geschont worden. Sie habe sich nicht an den Einsparungen in gleicher Weise beteiligen müssen. Dies ist falsch. Wäre dies tatsächlich der Fall, hätte der relative Anteil des Justizhaushalts am Gesamthaushalt zwingend zunehmen müssen. Dies läßt sich aber gerade nicht belegen. Hierzu verhält sich Tabelle 2.

Verhältnis Gesamthaushalt/Justizhaushalt in Prozent



1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
4,057	4,035	3,938	3,785	3,822	3,828	3,918	4,15	3,944	3,922

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
3,848	3,996	4,125	4,292	4,339	4,489	4,4	4,411	4,452	4,342

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
4,297	4,351	4,443	4,37	4,379	5,133	5,245	5,283	5,959	5,831

2000	2001	2002	2003	2004	2005
5,735	5,707	6,205	6,285	6,35	6,15

Es ergibt sich, dass der Anteil der Justiz am Gesamthaushalt – brutto – zwischen 1970 und 1981 meistens knapp unter 4 % lag und von 1982 – 1994 um einen Mittelwert von 4,3 % pendelte. Durch die Erfassung der Versorgung stieg dieser Anteil auf knapp über 5,2 %; Vorteile für die Arbeit der Justiz ergaben sich insoweit nicht (s. o.). Die Anstiege 1998 und 2002 sind bereits oben erläutert. Seit über 3

Jahrzehnten wird die Justiz damit ungefähr im gleichen Verhältnis zu den anderen Landesbereichen

gehalten. Teilweise wird gleichwohl versucht, den Rechts- und Haushaltspolitikern ein anderes Bild zu vermitteln. So heißt es etwa auf Bl. 39 der Landtagsdrucksache 13/6265 (große Anfrage zur Lage der Justiz):

*„Der Anteil der **Ausgaben** der Justiz an den Gesamtausgaben des Landes ist von 5,8 % in 1999 auf nunmehr 6,4 % in 2004 gestiegen.“*

Der Deutsche Richterbund stellt demgegenüber klar:

Soweit der Anteil der Ausgaben für die Justiz am Landeshaushalt angestiegen ist, beruht dies nicht auf strukturellen Verbesserungen, sondern auf der Umstellung von Haushaltstiteln bzw. der veränderten Grundstücksbewirtschaftung. Das Verhältnis Justizhaushalt/Gesamthaushalt ist ansonsten im Wesentlichen unverändert geblieben.

Es mag sein, dass die Justiz in einzelnen Punkten von Einsparungen ausgenommen worden ist. In der Gesamtsumme verläuft die Entwicklung des Justizhaushalts zum Gesamthaushalt jedoch parallel. Im Gegensatz zur Justiz ist es der Exekutive immer wieder gelungen, selbst in Zeiten der Haushaltskrise wesentliche Personalverbesserungen durchzusetzen. Wir möchten dies an drei Beispielen aus der jüngsten Zeit belegen:

- Das Landesamt für Daten und Statistik führt in seinem Geschäftsbericht aus dem Jahr 2004 aus: „Diese Änderung der Personalstruktur war und ist erforderlich, um den gestiegenen Anforderungen an Fach- und Führungskompetenzen gerecht zu werden. Von 2001 bis 2004 wurden insgesamt 57 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im höheren Dienst und 202 Fachkräfte im gehobenen Dienst neu eingestellt. Abzüglich der Mitarbeiter, die – üblicherweise altersbedingt – aus dem Dienst ausgeschieden sind, beschäftigt das LDS NRW im höheren Dienst heute rund 200 Beamte und Angestellte mehr als Anfang 2001“. Wir mahnen hier mit Nachdruck die parlamentarische Kontrolle dieses Vorgangs an. Der Justiz ist es

jedenfalls seit jeher vorenthalten worden, für neue Aufgaben oder geänderte Anforderungen zusätzliches Personal zu bekommen. Vielmehr mussten wir trotz einer Vielzahl neuer Aufgaben insgesamt Personal abbauen.

- Im Lehrerbereich gibt es nach dem aktuellen Bericht des Landesrechnungshofs 400 Freistellungen für Tätigkeiten im Personalrat; dies wird von ihm beanstandet. Angemessen seien lediglich 200 Freistellungen. Gleichwohl setzt die Landesregierung diese Stellen nicht etwa von der Zahl neu einzustellender Lehrer ab, sondern erfüllt hier die abgegebenen Wahlversprechen, die sie gegenüber der Justiz zu brechen bereit ist, in vollem Umfang. Nur ergänzend sei insoweit angemerkt, dass nach unseren Informationen allein für die Durchführung der letzten Personalratswahlen 48 Beamte freigestellt worden sind. Den Richtern und Staatsanwälten des Landes NRW war bisher völlig unbekannt, dass hierfür überhaupt Freistellungen gewährt werden; jedenfalls sind in der Justiz die Richterratswahlen seit jeher neben den vollen Dienstgeschäften durchgeführt worden.
- Die Datenschutzbeauftragte hat ebenfalls mit dem letzten Haushalt ihr Personal aufstocken können und zwar um 7 Stellen. Diese Zahl ist zwar absolut gesehen niedrig, bedeutet jedoch relativ eine Aufstockung um über 30 % des Personals. Dem Deutschen Richterbund ist unbekannt, welche zusätzlichen Aufgaben von der Datenschutzbeauftragten übernommen worden sind, die eine derartige Stellenmehrung rechtfertigen könnten.

Diese Beispiele ließen sich fortsetzen. Der Deutsche Richterbund nimmt es nicht hin, dass die stetigen Aufgabenerweiterungen der Justiz mit sinkendem Personalbestand durchgeführt werden sollen, während andere staatliche Bereiche von sicher geringerer Bedeutung wie selbstverständlich großzügig bedacht werden. Die Machtbalance des Staates neigt sich immer mehr zu Lasten der Justiz und des Parlaments, das dem offensichtlich keinen Einhalt gebieten kann. In diesem Zusammenhang ist sicher von Interesse, dass das LDS seinen Personalzuwachs tatsächlich damit zu rechtfertigen versucht, dass insoweit zur Einsparung „Personal bei der Justiz abgebaut werden könne“. Es ist an der Zeit, dass die Politik die vom

Grundgesetz geforderte Funktionsfähigkeit der Justiz sichert. Diese ist gegenüber der Datenerfassung und Verarbeitung vorrangig.

2.2.3. Kostendeckungsgrad der Justiz

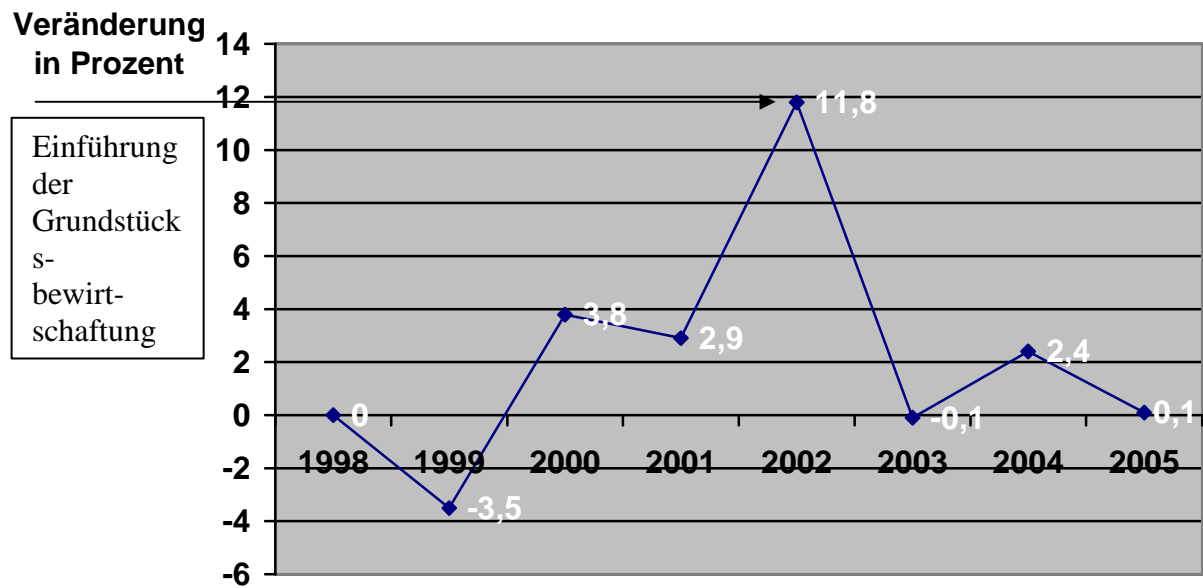
Die Justiz arbeitet in weiten Bereichen zumindest kostendeckend. Da wo dies nicht der Fall ist, bringt ihre Arbeit zumindest volkswirtschaftlichen Nutzen. Nur dort, wo auch dies nicht der Fall ist, machen Einsparungen volkswirtschaftlich überhaupt Sinn.

Die bisherigen Überlegungen zur Justiz berücksichtigen nur die Bruttoausgaben. Diese sind mit dem Bruttosozialprodukt und dem Gesamthaushalt verglichen worden.

2.2.3.1. Nettobelastung des Haushalts

Für den Landeshaushalt ist im Hinblick auf die Gebühreneinnahmen der Justiz finanzpolitisch jedoch nicht ausschlaggebend, wie hoch die – oben dargestellten – absoluten Ausgaben für die Justiz sind, sondern wie hoch der Zuschuss ist, der aus den Steuereinnahmen für die nicht von den Gebühren abgedeckten Ausgaben aufgebracht werden muss. Die Justiz weist durch ihren sehr hohen Kostendeckungsgrad ein Alleinstellungsmerkmal auf. Dieser Kostendeckungsgrad beläuft sich für die ordentliche Gerichtsbarkeit und die StA auf über 55 % und unter Einbeziehung der anderen Gerichtsbarkeiten auf rund 50 %. Dies entlastet den Gesamthaushalt. Dieser Kostendeckungsgrad ist im Übrigen durch die Effektivitätsbemühungen der Justiz in den letzten 40 Jahren angestiegen. Denn im Jahr 1965 belief er sich in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und StA auf nur 41 %. Schaut man sich die Jahre seit 1998 (Eingliederung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit) an, so wird deutlich, dass die Deckungslücke im Justizhaushalt absolut gesehen zwar angestiegen, relativ jedoch deutlich hinter dem Anstieg des Bruttosozialprodukts und dem Haushalt zurückgeblieben ist:

Veränderung der Netto-Kosten für die Justiz



Jahr	Ausgaben	Einnahmen	Differenz	Steigerung
1998	2.691	951	1.740	
1999	2.665	987	1678	- 3,5 %
2000	2726	984	1742	+ 3,8 %
2001	2745	952	1793	+ 2,9 %
2002	2971	965	2006	+ 11,8 %
2003	2981	977	2004	- 0,1 %
2004	3092	1040	2052	+ 2,4 %
2005	3139	1074	2065	+ 0,1 %

Die Steigerung im Jahr 2002 ist – wie bereits erläutert – ausschließlich auf die veränderte Grundstücksbewirtschaftung zurückzuführen. Lässt man das Jahr 2002 deshalb unberücksichtigt, um die dadurch eingetretenen Verzerrungen auszublenden, so ist der Zuschuss, der vom Steuerzahler für die Justiz aufgebracht werden musste, wie folgt gestiegen:

Von 1998 zum Jahr 2001: + 3 %
Von 2002 zum Jahr 2005: + 2,9 %

Damit ist die Justiz hinter vergleichbaren Parametern zurückgeblieben:

Bruttosozialprodukt: + 5,9 % bzw. 3,2 %

Gesamthaushalt: + 6,5 % bzw. 6,7 %

Hieraus wird die eigentliche Sparleistung der Justiz deutlich. Sie hat mit im Verhältnis zu Bruttosozialprodukt und Gesamthaushalt relativ gleich bleibenden Mitteln ihre (betriebswirtschaftliche) Effektivität so weit steigern können, dass der Anstieg der Nettobelastung des Steuerzahlers hinter diesen Vergleichswerten deutlich zurückgeblieben ist. Dies war natürlich nur dadurch möglich, dass Richter, Staatsanwälte und Bedienstete mehr gearbeitet haben. Wir möchten ausdrücklich darauf hinweisen, dass dies zu dem oben schon beschriebenen Qualitätsverlust geführt hat, der die Stellung der Justiz in der Gesellschaft in Zukunft immer mehr in Frage stellen wird. Auch volkswirtschaftlich wird sich dies nicht auszahlen, da NRW seinen Standortfaktor Justiz zu verlieren droht. Wenn sich jedoch die Politik entscheidet, weitere Sparmaßnahmen durchzuführen, sollte zumindest dieses betriebswirtschaftliche Ergebnis berücksichtigt werden. Dies geschieht jedoch nicht, da ausschließlich auf die Bruttozahlen abgestellt wird und diese schematisch gekürzt werden.

2.2.3.2. Verhältnis zu den Steuereinnahmen

Gegen derartige Vergleiche wird gelegentlich – beispielsweise vom Bund der Steuerzahler – vorgebracht, dass bei der Frage der staatlichen Ausgaben nicht auf das Bruttosozialprodukt oder den Gesamthaushalt, sondern auf die steuerlichen Einnahmen abzustellen sei. Hiernach habe sich der Staat bei seinen Ausgabenplanungen zu richten. Dies ist aber für die Justiz schon deshalb falsch, weil sie als 3. Gewalt verfassungsrechtlich garantiert ist und der Staat sie deshalb angemessen auszustatten hat. Der Staat darf zwar sicher die Effektivität der Justiz steigern. Er darf die Pflichtaufgabe „Justizgewährung“ jedoch nicht schematisch mit anderen Bereichen gleichsetzen sondern hat hier notfalls eine Priorisierung

vorzunehmen. Dies geschieht jedoch nicht, da insbesondere die Einsparungen beim Personal bei der Justiz in gleicher Weise erfolgen wie in 80 % der Landesverwaltung. Selbst wenn man dies außer Acht lassen wollte und die Gleichsetzung der Justiz mit der Landesverwaltung zuließe, müsste innerhalb der Justiz weiter differenziert werden, denn die einzelnen Bereiche der Justiz sind höchst unterschiedlich:

- Dem Ausschuss wird bekannt sein, dass der gesamte Register-, Grundbuch- und Nachlassbereich der Gerichte zumindest vollständig kostendeckend - teilweise sogar gewinnbringend - arbeitet. Insoweit verweisen wir auf den Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Aufgabenübertragung auf Notare“ und die Daten zur Kosten-Leistungs-Rechnung. Hier verbieten sich weitere Personaleinsparungen schon aus Rechtsgründen. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 2.12.1997 (NJW 98,2809; Fantasc) dürfte davon auszugehen sein, dass Abgaben, um Gebührencharakter zu haben, allein auf der Grundlage der Kosten der betreffenden Förmlichkeiten berechnet werden dürfen. Eine Abgabe, die sich allein auf den Wert der Sache bezieht und die die durchschnittlichen Verwaltungskosten übersteigt, wird deshalb nicht mehr als Gebühr, sondern als verdeckte Steuer anzusehen sein, die in dieser Form nicht erhoben werden darf. Gebühren dürfen nicht dazu genutzt werden, um Gewinne zu erwirtschaften. Diese Problematik würde durch den vorgesehenen Personalabbau verschärft. Die Justizpolitik wird sich deshalb Gedanken dazu machen müssen, wie die Gebührenstruktur in diesem Bereich in Zukunft zu gestalten sein wird. Es ist jedenfalls unzulässig, diese Bereiche weiter zu „Profit-Centern“ auszubauen und auf diese Weise den Bürger zu zwingen, mit seinen Gebühren defizitäre staatliche Bereiche abzudecken, dafür aber schlechtere Leistungen entgegenzunehmen. Hier wird sich die Politik entscheiden müssen: Entweder es wird vom Personalabbau Abstand genommen oder es wird der Beschluss getroffen, Personal abzubauen, dann wird die kostenmäßige Entlastung aber vollständig an den Bürger zurückzugeben sein und kann nicht für die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.
- Die annähernd gleiche Problematik stellt sich im zivilrechtlichen Bereich. Auch hier ist der Kostendeckungsgrad ausgesprochen hoch und liegt – einschließlich der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe - zum Teil über 100 %. Ein

Personalabbau unter Beibehaltung der jetzigen Gebührenstruktur ist deshalb auch hier rechtlich unzulässig. Im Übrigen ist hier in besonderer Weise die überragende Bedeutung eines schnellen und effektiven Rechtsschutzes volkswirtschaftlich ins Kalkül zu ziehen. Es bedarf keiner Begründung, dass es volkswirtschaftlich keinen Sinn macht, den von der Justiz gewährten Rechtsschutz einzuschränken. Die Einsparungen werden durch ein Vielfaches an Kosten übertroffen, die durch Insolvenzen bzw. Forderungsausfällen in Folge eines nicht mehr unverzüglichen Rechtsschutzes entstehen; ein verzögerter Rechtsschutz hat auch negative Konsequenzen für die Zahlungsmoral. Der Deutsche Richterbund erwartet von der Politik, dass sie ihre Entscheidungen an dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 2.12.1997 ausrichtet und auf den Pfad der volkswirtschaftlichen Vernunft zurückkehrt.

- Anders liegt die Sachlage im Strafrecht. Hier können Gerichte und Staatsanwaltschaften niemals kostendeckend arbeiten – Geldstrafen/Geldbußen sind nicht als Gegenleistung für die Arbeit der Justiz anzusehen und finden deshalb auch bei der KLR keine Berücksichtigung. Die Gebühren sind sehr gering, so dass sie kaum ins Gewicht fallen. Die von der Politik zu beantwortende Frage, wie weit der Wunsch der Bürger nach Sicherheit umgesetzt und ob die Einschränkung der Sicherheit durch einen Personalabbau bei der Justiz hingenommen werden soll, erfordert aber auch hier vorab volkswirtschaftliche Überlegungen, die offensichtlich nicht angestellt werden. Da die Einsparungen ausschließlich finanzpolitisch motiviert sind, haben sie nach unserer Auffassung schon dann zu unterbleiben, wenn sie volkswirtschaftlich kontraproduktiv sind. Über die volkswirtschaftlichen Folgen von Einsparungen im Strafbereich ist aber wenig bekannt. Wir verweisen insoweit auf die Studie des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Universität Darmstadt „Sparzwang und Kriminalitätsrisiko: Gibt es Zusammenhänge?“ (Nr. 146 Darmstadt Discussion Papers in Economics). In dieser Studie wird der Versuch unternommen, die Folgen einer geringeren Strafverfolgung durch Sparmaßnahmen im Bereich der Polizei und der Gerichte zu untersuchen. Dieser Versuch ist gescheitert. Als Grund wird angegeben: „Hauptsächlich mangels unvollständiger Informationen über die Kosten der Kriminalität, Nichtteilnahme (Deutschlands) an internationalen Opferstudien sowie unzureichender Evaluation der langfristigen

Wirkung von Sozialmaßnahmen lässt sich über den Zusammenhang von Sparzwang und Kriminalitätsrisiko keine fundierte Aussage treffen.“ Wir gehen davon aus, dass auch die Landesregierung keine besseren Erkenntnisse hat. Dann gilt mit anderen Worten: Die Landesregierung möchte zwar auch im Bereich der Strafgerichte und Staatsanwaltschaften durch Personalabbau sparen, niemand ist zur Zeit jedoch über die sozialen oder die volkswirtschaftlichen Folgen orientiert. Nur um zu verdeutlichen, um welche Beträge es beim Kampf gegen die Kriminalität geht, sei darauf verwiesen, dass nach vorsichtigen Schätzungen die Kosten der Kriminalität bei rund 4 –7 % des jeweiligen Bruttoinlandprodukts liegen dürften. Legt man für NRW den niedrigsten geschätzten Wert zu Grunde, stehen den Kosten für Staatsanwälte und Strafgerichte bei einem Bruttosozialprodukt von rd. 480 Mrd. € Kosten von rd. 20 Mrd. € gegenüber, mit denen die Volkswirtschaft belastet wird. In Anbetracht dieser Zahlen ist es nach unserer Auffassung nahe liegend, dass der Staat ein Vielfaches der vorgesehenen Einsparungen an Einnahmen verlieren wird. Jedenfalls ist ein auf Spekulationen beruhendes staatliches Handeln in diesem elementaren staatlichen Bereich nicht zu verantworten.

Selbst im Strafrecht gibt es aber auch einzelne Bereiche, in denen der Staat seine Kosten einspielt. Beispielsweise steigen die im Rahmen der Vermögensabschöpfung eingezogenen Straftatengewinne stetig an (2003: 87 Mio. €, 2004: 148 Mio. €). Diese Quelle, die zu einem großen Teil dem Landeshaushalt zukommt, wird versiegen, wenn das Personal zur Bewältigung der allgemeinen Strafverfolgungsaufgaben abgezogen werden muss.

Im Übrigen muss sich die Politik auch hier an ihren Zusagen messen lassen. Die Regierungskoalition hat die innere Sicherheit zu einem ihrer Schwerpunktthemen gemacht. In der Koalitionserklärung vom 16. Juni 2005 heißt es hierzu deutlich:

„Nordrhein-Westfalen muss sicherer werden.“

Mit weniger Staatsanwälten und weniger Strafrichtern wird sich dies nicht bewerkstelligen lassen. Der Deutsche Richterbund wird hier in jedem Fall verdeutlichen, wer für die zu erwartende Zustände die politische Verantwortung zu

tragen hat. Insoweit dürfen wir auch auf die aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. November 2005 (2 BvR 1737/05) Bezug nehmen, in der es bezogen auf NRW heißt:

„Die Überlastung eines Gerichts fällt – anders als unvorhersehbare Zufälle und schicksalhafte Ereignisse – in den Verantwortungsbereich der staatlich verfassten Gemeinschaft. Der Staat kann sich dem Beschuldigten gegenüber nicht darauf berufen, dass er seine Gerichte nicht so ausstattet, wie es erforderlich ist, um die anstehenden Verfahren ohne vermeidbare Verzögerung abzuschließen. Es ist seine Aufgabe, im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, einer Überlastung der Gerichte vorzubeugen und ihr dort, wo sie eintritt, rechtzeitig abzuwenden. Er hat die dafür erforderlichen – personellen wie sächlichen – Mittel aufzubringen, bereit zu stellen und einzusetzen....Lassen sich Strafverfahren, in denen ein Haftbefehl außer Vollzug gesetzt ist, nicht in angemessener Zeit durchführen, weil der Staat seiner Pflicht zur verfassungsgemäßen Ausstattung der Gerichte – aus welchen Gründen auch immer – nicht nachkommt, so hat das unabweisbar die Aufhebung von Haftentscheidungen zur Folge...Hilft der Staat der Überlastung der Gerichte nicht ab, so muss er es hinnehmen und gegebenenfalls auch seinen Bürgerinnen und Bürgern erklären, dass mutmaßliche Straftäter auf freien Fuß kommen, sich der Strafverfolgung und Aburteilung entziehen oder erneut Straftaten von erheblichem Gewicht begehen.“

Die Entscheidung ist an Deutlichkeit kaum noch zu überbieten.

Wir dürften zusammenfassen:

Personalkürzungen zur Haushaltskonsolidierung sind in den Bereichen, in denen die Justiz kostendeckend arbeitet, unzulässig. Dies gilt für die Nachlass-Grundbuch- und Registerabteilungen der Amtsgerichte und weite Bereiche der Zivilgerichtsbarkeit. In der Zivilgerichtsbarkeit machen Personalkürzungen auch volkswirtschaftlich keinen Sinn. Im strafrechtlichen Bereich kann nach dem heutigen Wissensstand nicht sicher gesagt werden, welche volkswirtschaftlichen Folgen ausgelöst werden. Aus unserer Sicht verbieten

sich hier Kürzungen in der spekulativen Erwartung, es werde sich rechnen; zunächst ist hier eine gesicherte Entscheidungsbasis zu fordern. Wenn es infolge von Personalkürzungen zu Haftentlassungen, längeren Gerichtsverfahren oder einer höheren Kriminalität kommt, wird die Politik die Verantwortung hierfür vor dem Bürger zu tragen haben.

2.3. Volkswirtschaftlich sinnvolle Sparmaßnahmen

Alle Überlegungen sollten sich deshalb darauf konzentrieren, auf welche Weise Schwachstellen in der Kostenstruktur der Justiz beseitigt werden können, ohne die Volkswirtschaft zu schädigen, die Qualität der Justiz zu gefährden oder die sozialen Aspekte aus den Augen zu verlieren. Der Deutsche Richterbund hat hierzu bereits in seinem Papier 10-Punkte-aus-der-Praxis Stellung bezogen. Wir begrüßen es, dass die Landesregierung unsere Vorschläge zum Teil übernommen hat oder zumindest noch einmal ernsthaft prüft. Wir können es jedoch nicht nachvollziehen, dass nunmehr schon wieder in der Justiz mit der Rasenmähermethode gekürzt werden soll, ohne dass die Ergebnisse unserer Vorschläge abgewartet werden. Wir möchten deshalb das Augenmerk des Ausschusses noch einmal auf die folgenden Punkte lenken, in denen der Kostendeckungsgrad auch unter Berücksichtigung der oben stehenden Prämissen verbessert werden kann.

2.3.1. Strafvollzug

Die Kostenstruktur des Strafvollzuges in NRW ist zwar im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht auffallend negativ, lässt sich jedoch noch verbessern. Nach der Untersuchung von Meyer (Die Tageshaftkosten der deutschen Strafvollzugsanstalten; Darmstadt Discussion Papers in Economics Nr. 121) lag NRW im Jahr 2001 mit Tageshaftkosten (inklusive Baukostensatz) von 84,96 € an sechster Stelle. Interessant ist jedoch der Unterschied zu Bayern mit 68,94 €. Nach der Studie Entorf/Meyer (Sparzwang und Kriminalitätsrisiko: Gibt es Zusammenhänge? Offene Fragen, und erste Ergebnisse aus einem Forschungsprojekt; Darmstadt Discussion Papiers in Economics Nr. 146) ist der

Unterschied zum einen auf unterschiedliche Personalkosten zurückzuführen. Diese resultieren aus verschiedenen Betreuungsraten und Qualifikationen der Betreuer.

Zum anderen sind aber auch die extrem unterschiedlichen Einnahmen relevant. So nahm Bayern im Strafvollzug im Jahr 2003 47,2 Mio € ein, während Ausgaben in Höhe von 285,9 Mio € anfielen. NRW wies nur geringfügig höhere Einnahmen (49,9 Mio €) bei drastisch höheren Ausgaben (631 Mio €) auf. Dies ist auf die langjährigen Bemühungen Bayerns zurückzuführen, Gefangenenarbeit zu fördern. Seit der Untersuchung von Entorf/Meyer im Jahr 2001 haben sich die Tageshaftkosten weiter auseinander entwickelt. Sie liegen im Jahr 2004 nun in Bayern mit 68,51 € knapp unter den Kosten aus dem Jahr 2001. In NRW sind sie dagegen in der gleichen Zeit von 84,96 € auf 91,85 € und damit um rund 8,1 % angestiegen. Bei einem Haushaltszuschuss von zu erwartenden 484 Mio € im Jahr 2005 hätte dieser um rd. 39,2 Mio € niedriger liegen können, wenn – wie in Bayern – die Tageshaftkosten nur nicht weiter angestiegen wären. Wir meinen deshalb, dass hier die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung ansetzen sollten:

- Zunächst ist zu evaluieren, ob die höheren Personalkosten, die durch die günstigere Betreuungsquote und die höhere Qualifikation der nordrhein-westfälischen Vollzugsbediensteten entstehen, volkswirtschaftlich sinnvoll sind. Hierzu liegen bisher kaum Erkenntnisse vor (vgl. Untersuchung von Entorf/Meyer).
- Die Einnahmen im Strafvollzug sollten dadurch verbessert werden, dass systematisch die Möglichkeiten der Gefangenenarbeit verbessert werden. Dabei plädieren wir nicht für eine Privatisierung. Vielmehr lassen sich Verbesserungen unabhängig davon erreichen, ob der Strafvollzug privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert ist. Zur Zeit sind hier Fortschritte noch zu sehr von der Einzelinitiative einzelner Justizvollzugsanstalten abhängig. Wir fordern hierzu ein schlüssiges Gesamtkonzept.

2.3.2. Fachgerichtsbarkeiten

Der Kostendeckungsgrad der Fachgerichtsbarkeiten ist unzureichend und kann ohne Schwierigkeiten verbessert werden. Im Jahr 2004 wiesen ordentliche Gerichtsbarkeit und StA einen Kostendeckungsgrad von rd. 55,1 % auf. Demgegenüber verhielten sich die Kostendeckungsgrade der Fachgerichtsbarkeiten wie folgt:

- Finanzgerichtsbarkeit: 22,8 %
- Arbeitsgerichtsbarkeit: 12,3 %
- Sozialgerichtsbarkeit: 8,9 %
- Verwaltungsgerichtsbarkeit: 7,0 %

Für derartige Differenzen besteht kein sachlicher Grund. Vielmehr resultieren sie aus überholten rechtshistorischen Entwicklungen:

- Streitverfahren in der Sozialgerichtsbarkeit sind weiterhin für Versicherte, Leistungsempfänger einschließlich Hinterbliebenenleistungsempfängern, Behinderte und deren Sonderrechtsnachfolger gerichtskostenfrei. Diesem privilegierten Personenkreis soll der Zugang zu den Gerichten nicht unnötig erschwert werden, weil er (vermeintlich) besonders schutzbedürftig ist. Abgesehen davon, dass dieser Ansatz auf einer Fiktion beruht, besteht für diese, zu Lasten der Allgemeinheit gehende Kostenprivilegierung, auch keine Notwendigkeit. Seit der umfassenden Reform der Prozesskostenhilfe ist es nicht mehr erforderlich, generell auf Gebühren zu verzichten. Hierdurch kommen auch Personen in den Genuss dieser Vergünstigung, die von ihren wirtschaftlichen Verhältnissen durchaus in der Lage sind, den Prozess zu finanzieren.

Es ist deshalb nunmehr eine umfassende Reform der Gebühren für SGG-Verfahren anzustreben. Ein erster Schritt ist immerhin insofern gemacht, als mit dem Inkrafttreten des 6. SGG-ÄndG (02.01.2002) Gerichtskosten immer dann erhoben werden, wenn weder der Kläger noch der Beklagte zu dem o. g. privilegierten Personenkreis gehören. Diese Regelung gilt es umfassend einzuführen. Die Politik hat sich darüber bewusst zu sein, dass es keineswegs

sozial ist, gänzlich auf Gebühren zu verzichten. Denn hierdurch entfallen nicht die volkswirtschaftlichen Kosten des Prozesses, es wird nur darauf verzichtet, diese Kosten von den Prozessparteien einzutreiben. Stattdessen sind sie vom Staat (hier dem Land NRW) und damit letztlich dem Steuerzahler zu tragen. Deren Leistungsfähigkeit ist bekanntlich in so hohem Maße beeinträchtigt, dass eine Kostenfreistellung nunmehr gänzlich unangebracht ist.

- In der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird der Kostendeckungsgrad von den geringen Streitwerten negativ beeinflusst. Hier sollten Überlegungen angestellt werden, auf welche Weise der Streitwert in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Rechtswirklichkeit angepasst werden kann.

Insgesamt halten wir Kostendeckungsgrade von 30 % für die Finanzgerichtsbarkeit, 25 % für die Verwaltungsgerichtsbarkeit und von 20 % für die Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeiten für erzielbar. Auf diese Weise könnte der Zuschuss des Steuerzahlers zum Justizhaushalt um über 26 Mio € jährlich reduziert werden.

2.3.3. Prozesskostenhilfe

Ein besonderer Problembereich für alle Gerichtsbarkeiten stellt die Prozesskostenhilfe dar. Diese steigt stetig an, was nicht nur auf die verschlechterte gesamtwirtschaftliche Lage, sondern auch auf strukturelle Mängel zurückzuführen ist. Für das Jahr 2005 sind insgesamt 121.715.000,00 € für Prozesskostenhilfe veranschlagt worden. Dies entspricht mittlerweile rd. 6,2 % des Etats für die Gerichte. Dieser große Bereich kann nicht aus den Sparbemühungen heraus gehalten werden. Wir begrüßen deshalb nachdrücklich die Bestrebungen der Justizministerkonferenz, hier zu nachhaltigen Reformen zu gelangen. Wir halten insbesondere eine Mindestselbstbeteiligung – entsprechend der Praxisgebühr im Gesundheitswesen – für erforderlich, um das notwendige Kostenbewusstsein bei den Parteien zu schaffen.

2.3.4. Insolvenzrecht

Wie von uns vorausgesehen, hat das neue Insolvenzrecht zu einer erheblichen Arbeitsbelastung der Gerichte und hohen Aufwendungen geführt. Für Auslagen in Insolvenzverfahren sind für das Jahr 2005 12,6 Mio. € veranschlagt; im Jahr 2002 fielen erst rd. 7,3 Mio. € an – Tendenz auch hier deutlich steigend. Der Deutsche Richterbund begrüßt deshalb auch hier nachdrücklich die von der Justizministerkonferenz ins Auge gefassten Reformen im Verbraucherinsolvenzrecht. Das Ziel, den Bürgern über eine Entschuldung die Rückkehr ins Erwerbsleben zu erleichtern, lässt sich auf schlankere und unbürokratischere Weise erreichen.

2.3.5. Betreuungsrecht

Die Ausgaben für Betreuervergütungen sind nach wie vor hoch. Der Haushaltsansatz hierfür ist allein im Zeitraum von 1999 bis zum Jahr 2004 um rd. 52 Mio. € auf rd. 126 Mio. € angestiegen. Schon auf Grund der demographischen Entwicklung (zunehmende Alterung, Kinderlosigkeit) ist damit zu rechnen, dass der Trend sich fortsetzen wird. Die Reform zum 1.7.2005 halten wir bei weitem nicht für ausreichend, um dem nachhaltig entgegen zu wirken. Zwar war es unstrittig, die Vorsorgevollmacht zu stärken und das Abrechnungsverfahren für Betreuervergütungen über eine Pauschalierung zu vereinfachen. Dies wird jedoch den weiteren Kostenanstieg allenfalls verzögern. Wir mahnen deshalb mit Nachdruck einschneidende Reformen an. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass nach wie vor der Justizhaushalt in diesem Bereich missbraucht wird, um eigene Kosten zu sparen. Das gerichtliche Verfahren ist strikt auf die Regelung von rechtlichen Vertretungen und Freiheitsentziehungen zu konzentrieren. Stattdessen nehmen die Gerichte Aufgaben wahr, die eindeutig in den Bereich der Heimaufsicht fallen.

2.3.6. Auslagerungen

Seit einiger Zeit wird diskutiert, die Justiz auf ihre Kernaufgaben zu reduzieren und Aufgabenbereiche auszulagern. Die Diskussion konzentriert sich dabei allerdings aus nahe liegenden Gründen ausschließlich auf Bereiche, in denen die Justiz – nicht

zuletzt auf Grund erheblicher, vom Steuerzahler ermöglichter Aufwendungen – im Gewinnbereich arbeitet (Grundbuch, Nachlass und Handelsregister) oder in denen die jeweiligen Berufsgruppen ein Interesse an der Auslagerung haben (Gerichtsvollzieher). Wir erinnern daran, dass es Ausgangspunkt der Diskussion war, zu überlegen, wie der Steuerzahler über Auslagerungen entlastet werden kann. Dass dies nicht über die Auslagerung von Gewinnbereichen geschehen kann, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Wir möchten in diesem Zusammenhang noch einmal zwei Bereiche ansprechen, deren Auslagerung auch unter dieser Prämisse sinnvoll wäre, da sich Synergieeffekte erschließen ließen. Dies sind die Bereiche Kirchenaustritte und Standesamtssachen, die den Einwohnermeldeämtern bzw. den Standesämtern übertragen werden könnten. Hier gibt es aus für uns nicht nachvollziehbaren Gründen keine Fortschritte in der Diskussion.

Wir fassen zusammen: Ein grundlegender Konsolidierungsbedarf des Justizhaushalts besteht nicht. Pauschale Kürzungen sind zum Teil aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen, jedenfalls volkswirtschaftlich nicht sinnvoll. Erhebliche Einsparungen lassen sich demgegenüber erzielen, wenn man die einzelnen Bereiche der Justiz auf Schwachstellen in der Kostenstruktur durchforstet und punktuell angeht. Insoweit werden wir unsere zukünftige Mitwirkung hieran aber davon abhängig machen, dass die Einsparungen nicht zur Konsolidierung des Gesamthaushalts verwandt werden, sondern im Justizhaushalt verbleiben.

3. Gehälter

Die Landesregierung beabsichtigt – ähnlich wie die Vorgängerregierung – zur Haushaltskonsolidierung erneut Besoldungskürzungen durchzuführen. Gehaltserhöhungen sollen – anders als im Tarifbereich – im Jahr 2006 nicht erfolgen, darüber hinaus sollen die Sonderzuwendungen auf rd. 30 % eines Monatsgehalts absinken. Allein die letzte Maßnahme bedeutet eine weitere Gehaltskürzung um 1,6 %. Wir haben schon oben darauf hingewiesen, dass es trotz des Kostenanstiegs

in der Justiz durch die ständigen Aufgabenübertragungen, den Anstieg der Fallzahlen und die Erhöhung der Sozialausgaben (Prozesskostenhilfe) nur deshalb gelungen ist, die Belastung der Bürgers im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt konstant zu halten, weil die Richter und Beamten durch Gehaltskürzungen hierzu beitragen mussten. Wir halten es für notwendig, zunächst noch einmal zu verdeutlichen, in welchem Umfang Richter, Staatsanwälte und Beamten seit 1994 Gehaltseinbußen hinnehmen mussten. Insgesamt ergibt sich für den **Zeitraum 1994 – 2004** ein Betrag von rd. **5.600.000.000,00 €** und allein im Jahr **2004** von **1.523.300.000,00 €**

3.1. Einsparungen in der Besoldung der Richter, Staatsanwälte und Beamten (1994 – 2004)

Von den Richtern, Staatsanwälten und Beamten sind folgende Einsparungen seit 1994 erbracht worden:

1. Verschiebung/Verzögerung von Gehaltserhöhungen (im Vergleich zum Tarifbereich)

	<u>Besoldung</u>	<u>Versorgung</u>
für 1994 um 3 bzw. 6 Monate:	ca. 99,7 Mio. €	27,6 Mio. €
für 1997 um 2 bzw. 6 Monate:	ca. 21,5 Mio. €	6,0 Mio. €
für 1999 um 2 bzw. 9 Monate:	ca. 54,7 Mio. €	15,4 Mio. €
für 2000 um 5 Monate:	ca. 116,4 Mio. €	36,3 Mio. €
für 2001 um 4 Monate:	ca. 98,2 Mio. €	30,3 Mio. €
für 2003 um 3 Monate:	ca. 61,0 Mio. €	23,0 Mio. €
für 2004 um 3 Monate:	ca. 62,5 Mio. €	29,1 Mio. €

514,0 Mio. € 167,7 Mio. € insgesamt 681,7 Mio. €

2. Minderung der Sonderzuwendung (Festschreibung auf Stand 1993 / ab 2003 stufenweise Absenkung auf bis zu 37 %)

	<u>Besoldung</u>	<u>Versorgung</u>
für 1994 rd.	1,7 Mio. €	0,2 Mio. €
für 1995 rd.	35,8 Mio. €	10,5 Mio. €
für 1996 rd.	36,1 Mio. €	11,3 Mio. €
für 1997 rd.	44,5 Mio. €	14,1 Mio. €
für 1998 rd.	61,5 Mio. €	18,7 Mio. €
für 1999 rd.	81,7 Mio. €	26,2 Mio. €
für 2000 rd.	81,7 Mio. €	26,2 Mio. €
für 2001 rd.	92,7 Mio. €	34,1 Mio. €
für 2002 rd.	109,4 Mio. €	41,8 Mio. €
für 2003 rd.	397,0 Mio. €	160,0 Mio. €
für 2004 rd.	406,5 Mio. €	200,0 Mio. €

1.348,6 Mio. € 543,1 Mio. € insgesamt 1.891,7 Mio. €

3. Urlaubsgeld

- a) Komplette Streichung im Rahmen des Sonderzahlungsgesetzes ab 2004

2004: ca. 61,5 Mio. €

insgesamt 61,5 Mio. €

- b) Einsparungen durch Änderung des UrlGG
(kein Urlaubsgeld für Beamte im Erziehungsurlaub)

1999:	1,0 Mio. €
2000:	3,1 Mio. €
2001:	4,9 Mio. €
2002:	5,3 Mio. €
2003:	5,2 Mio. €

insgesamt 19,5 Mio. €

4. Beihilfe

Einführung Kostendämpfungspauschale, deren Erhöhung zum 01.01.03 sowie sonstige Einsparungen:

1999:	ca. 102,3 Mio. €
2000:	ca. 102,3 Mio. €
2001:	ca. 102,3 Mio. €
2002:	ca. 102,3 Mio. €
2003:	ca. 117,3 Mio. €
2004:	ca. 117,3 Mio. €

insgesamt 643,8 Mio. €

5. Wegfall eines AZV-Tages / ab 2003 Wegfall beider Tage
Erhöhung der Zahl der Jahresarbeitstage um 0,6 % bzw. 1,2:

1996:	29,7 Mio. €
1997:	29,7 Mio. €
1998:	29,7 Mio. €
1999:	29,7 Mio. €
2000:	29,7 Mio. €
2001:	30,2 Mio. €
2002:	30,8 Mio. €
2003:	62,3 Mio. €
2004:	63,5 Mio. €

insgesamt 335,3 Mio. €

6. Verlängerung der Arbeitszeit

Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 auf grundsätzlich 41 Stunden mit Altersstaffelung sowie Anhebung der Pflichtstunden-Zahl für Lehrer um durchschnittlich 1 Stunde

2004:	148,3 Mio. €
-------	--------------

insgesamt 148,3 Mio. €

7. Einführung der neuen Grundgehaltstabelle für die BesO A

1999:	25,6 Mio. €
2000:	51,1 Mio. €
2001:	52,2 Mio. €
2002:	53,0 Mio. €
2003:	53,6 Mio. €
2004:	54,2 Mio. €

insgesamt 289,7 Mio. €

Die neue Grundgehaltstabelle (RefG97) führt nach anfänglichen Mehrkosten durch Überleitungszulagen ab 2000 zu jährlichen Einsparungen von 51 Mio. € zzgl. Entsprechender Besoldungserhöhungen.

8. Minderung der Besoldungsanpassungen um 0,2 v.H. gegenüber Tarif

1999:	27,1 Mio. €
2000:	54,7 Mio. €
2001:	84,4 Mio. €
2002:	115,0 Mio. €
2003:	118,3 Mio. €
2004:	119,6 Mio. €

insgesamt 519,1 Mio. €

Die Beträge wurden dem Versorgungsfonds NRW zugeführt.

9. Minderung /Wegfall Ministerialzulage

1999:	0,4 Mio. €
2000:	0,9 Mio. €
2001:	1,5 Mio. €
2002:	2,1 Mio. €
2003:	2,8 Mio. €
2004:	3,2 Mio. €

insgesamt 10,9 Mio. €

10. Minderung Anwärterbezüge

1999:	53,7 Mio. €
2000:	53,7 Mio. €
2001:	54,7 Mio. €
2002:	55,9 Mio. €
2003:	56,8 Mio. €
2004:	57,5 Mio. €

insgesamt 332,3 Mio. €

11. Wegfall Programmier- / Technikerzulage

1999:	0,4 Mio. €
2000:	0,6 Mio. €
2001:	0,6 Mio. €
2002:	0,6 Mio. €
2003:	0,6 Mio. €
2004:	0,6 Mio. €

insgesamt 3,4 Mio. €

12. Wegfall der Dynamisierung von Stellenzulagen

1999:	1,5 Mio. €
2000:	1,5 Mio. €
2001:	3,1 Mio. €
2002:	4,7 Mio. €
2003:	5,8 Mio. €
2004:	6,6 Mio. €

insgesamt 23,2 Mio. €

13. Jährliche Versorgungseinsparungen aus dienst- u. versorgungsrechtlichen Reformmaßnahmen

(u.a. Abbau des Anpassungszuschlags, Wegfall des Erhöhungsbetrages von 17,30 DM, Begrenzung der Frühpensionierung, Halbierung von Zurechnungszeiten, Versorgung nur aus der erreichten Stufe, Abschlag bei Antragsaltersgrenze sowie spätere Zuruhesetzung, Verlängerung der Antragsaltersgrenze auf 63 Jahre ab 1999, verminderte Versorgungsanpassung gem. § 69 e BeamtVG)

1997:	3,2 Mio. €
1998:	14,1 Mio. €
1999:	58,2 Mio. €
2000:	84,7 Mio. €
2001:	53,6 Mio. €
2002:	125,0 Mio. €
2003:	134,4 Mio. €
2004:	187,5 Mio. €

insgesamt 649,2 Mio. €

14. Streichung Jubiläumswendungen

1998:	3,6 Mio. €
1999:	3,6 Mio. €
2000:	3,6 Mio. €
2001:	3,6 Mio. €
2002:	3,6 Mio. €
2003:	3,6 Mio. €
2004:	3,6 Mio. €

insgesamt 25,2 Mio. €

15. Einsparung durch Änderung VermLG (vermögenswirksame Leistungen)

1999:	0,2 Mio. €
2000:	0,5 Mio. €
2001:	1,2 Mio. €
2002:	1,1 Mio. €
2003:	1,3 Mio. €
2004:	1,5 Mio. €

insgesamt 5,8 Mio. €

16. Abschaffung der persönlichen Dienstaufwandsentschädigung

1999:	0,3 Mio. €
2000:	0,3 Mio. €
2001:	0,3 Mio. €
2002:	0,3 Mio. €
2003:	0,3 Mio. €
2004:	0,3 Mio. €

insgesamt 1,8 Mio. €

17. In 2005 werden insbesondere durch die Positionen 1. bis 8., 10. und 13. weitere erhebliche Einsparungen in den Bereichen Besoldung und Versorgung erreicht.

18. Der größte Teil der Sparmaßnahmen im Richter-, Staatsanwalts- und Beamtenbereich wurde im Tarifbereich nicht nachvollzogen.

19. Bisher geleisteter Sparbeitrag der Richter-, Staatsanwalts- und Beamtenschaft in den Jahren 1994 bis 2004:

1994:	ca. 129,2 Mio. €
1995:	ca. 46,3 Mio. €
1996:	ca. 73,1 Mio. €
1997:	ca. 118,9 Mio. €
1998:	ca. 127,5 Mio. €
1999:	ca. 465,7 Mio. €
2000:	ca. 617,6 Mio. €
2001:	ca. 678,6 Mio. €
2002:	ca. 650,9 Mio. €
2003:	ca. 1.203,3 Mio. €
2004:	ca. 1.523,3 Mio. €

Summe 1994 bis 2004 = ~ 5,6 Mrd. Euro

3.2. Aufwendungen für die Besoldung im Verhältnis zu anderen Parametern

Durch diese drastischen Besoldungskürzungen in der Vergangenheit hat die Besoldung den Anschluss an alle wichtigen anderen gesellschaftlichen Parameter verloren. Es handelt sich also um ein Sonderopfer der Richter, Staatsanwälte und Beamten, das in diesem Umfang schon für die Vergangenheit nicht gerechtfertigt war.

3.2.1. Gehalt

Exemplarisch belegen wir dies zunächst an den Aufwendungen des Landes NRW für die Bezüge der Richter/Staatsanwälte und Beamten in der ordentlichen Gerichtsbarkeit bzw. Staatsanwaltschaft. Diese entwickelten sich wie folgt:

- 1995: 550.300.380 €
- 2001: 625.388.000 €
- 2003: 614.286.000 € (SOLL)
- 2005: 610.671.000 € (SOLL)

In den 11 Jahren von 1995 bis 2005 sind die Aufwendungen mithin um rd. 11 % gestiegen. Dies hat mit dazu beigetragen, dass der Anteil der Personalkosten am Justizhaushalt – selbst bereinigt um die zusätzlichen Aufwendungen durch die Neuordnung der Bau- und Liegenschaftsverwaltung – abgesunken ist. Der Anteil ist noch einmal von 67,3 % im Jahr 2002 auf 64,2 % im Jahr 2005 reduziert worden.

Alle anderen Parameter liegen über dem oben errechneten Anstieg von 11 % in der Zeit von 1995 bis 2005:

- Bruttosozialprodukt in NRW:	+ 19 %
- Gesamthaushalt:	+ 13 %
- Steuereinnahmen:	+ 18 %
- Durchschnittliches Bruttoeinkommen: (allein in der Zeit von 1996 – 2004)	+ 22 %
- Verbraucherpreise (Dezember 05)	+ 15,4 %

Die Auswirkungen auf das einzelne Gehalt eines Richters und Staatsanwalts dürfen wir für einen verheirateten Richter mit 2 Kindern im Alter von 40 Jahren, Besoldungsgruppe R 1 exemplarisch wie folgt belegen:

Jahr 1995

Grundgehalt:	5737,72 DM	
Ortszuschlag Stufe 2	1090,74 DM	
Erhöhung 2 Kinder	296,84 DM	
Stellenzulage	70,45 DM	
Gesamt:	7195,75 DM x 12 =	86.349,00 DM
Sonderzuwendung Dezember:		7.054,62 DM
Urlaubsgeld:		500,00 DM
Jahreseinkommen:		93.903,62 DM = 48.012,16 €

Jahr 2005

Grundgehalt	4080,94 €	
Verheiratet	105,28 €	
2 Kinder	180,10 €	
Gesamt:	4365,80 € x 12 =	52.389,60 €

Sonderzahlung	2.182,90 €
Jahreseinkommen	54.572,50 €

Jahr 2006

Gesamteinkommen wie 2005:	52.389,60 €
Sonderzahlung (30 %):	1.309,74 €
Jahreseinkommen:	53.699,34 €

Die Einkommenssteigerung seit 1995, die zur Zeit bei 13,6 % liegt, beliefe sich dann in 2006 nur noch auf nicht einmal mehr 12,6 % und läge damit bei einem erwarteten Preisanstieg in 2006 von 2 % um rund 5 % unter dem Anstieg der Verbraucherpreise. Es kommt hinzu, dass sich die Einkommenssituation durch Maßnahmen in anderen Bereichen weiter verschlechtert hat. Dies betrifft insbesondere die Beihilfe.

3.2.2. Beihilfe

Dieser Bereich macht deutlich, dass der Dienstherr systematisch dazu übergegangen ist, die Gehälter bis an den Rand der Verfassungswidrigkeit zu kürzen (Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des VG Gelsenkirchen vom 10.02.2004, 3 K 112/99, 3 K 3713/99 und 3 K 3741/99). Die für die Beihilfe in 2005 der aktiven Richter veranschlagten 57.880.000,00 € liegen sogar unter den im Jahr 1995 verausgabten 58.725.963,00 €, was ausschließlich auf Verschlechterungen im Beihilfewesen (u.a. Kostendämpfungspauschale) zurückzuführen ist. Dies bedeutet, dass der Dienstherr seit nunmehr über 11 Jahren die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen ausschließlich in den Risikobereich der Richter und Beamten überweist. Dies ist völlig unangemessen. Die Aufwendungen des Dienstherrn für die Beihilfe der aktiven Richter und Beamten belaufen sich - bezogen auf deren Gehälter einschließlich Nebenleistungen in einer Gesamthöhe von 1.052.910.000,00 € - auf nur noch 5,5 %. Dem gewöhnlichen Arbeitgeber werden solche Privilegien nicht gestattet. Die Sozialausgaben, die zur Hälfte auf den Arbeitgeber entfallen, sind allein in der Zeit von 1995 bis 2002 in Deutschland von 122,1 Mrd. € auf 141,2 Mrd. € und damit um 15,6 % gestiegen.

3.2.3. Nettobesoldung

In der Vergangenheit ist die Nettobesoldung der Richter und Beamten dadurch beeinträchtigt worden, dass sie immer wieder über Steuererhöhungen dazu beitragen mussten, die Sozialversicherungsbeiträge niedrig zu halten. Dies war beispielsweise bei der Ökosteur der Fall. Die Richter, Staatsanwälte und Beamten haben hier die Belastungen zu tragen, ohne an den Entlastungseffekten teilzunehmen. Dieser Weg wird nun auch von der neuen Bundesregierung weiter beschritten (Umsatzsteuererhöhung). Die beschlossenen Mehrbelastungen werden ab 2006/2007 das Nettoeinkommen der Richter, Staatsanwälte und Beamten stark belasten. Wir dürfen noch einmal die gravierendsten Mehrbelastungen aufführen:

- Umsatzsteuererhöhung von 16 auf 19 %
- Entfernungspauschale erst ab 21. Kilometer
- Entfall der Absetzbarkeit eines Arbeitszimmers
- Reduzierung des Sparerfreibetrages von 1.370/2.740,00 € auf 750/1.500,00 €
- Reduzierung der Möglichkeiten zum Abzug der Steuerberatungskosten
- Abschaffung der Eigenheimzulage
- Erhöhung der Pauschalabgabe für Arbeitgeber von Minijobs auf 30 %
- Schaffung einer pauschalen Spekulationsteuer bei privaten Veräußerungen

Allein die Umsatzsteuererhöhung wird das Nettoeinkommen mit rund 1 % belasten. Nach Berechnungen des Bundes für Steuerzahler (www.steuerzahler.de) wird ein verheirateter Alleinverdiener mit einem jährlichen Bruttoeinkommen von 48.000,00 € und Zinserträgen von 2.000,00 € Einkommensteuern in Höhe von 6.362,00 € und einen Solidaritätszuschlag in Höhe von 350,00 € zu tragen haben. Die Steuerbelastung wird damit gegenüber 2005 um 840,00 € steigen. Dies macht 1,75 % des Bruttolohns aus. Bei einem Ledigen mit einem Bruttoeinkommen von 60.000,00 € und Zinserträgen von 1.500,00 € liegt die steuerliche Mehrbelastung bei 1.455,00 € und beläuft sich damit auf rd. 2,4 % des Bruttolohns.

Rechnet man diese Verringerung des Nettoeinkommens ein, so wird damit bei einer Umsetzung der Entwürfe das Nettoeinkommen eines Richters oder Staatsanwaltes

um rd. 8 % hinter dem Anstieg der Verbraucherpreise bezogen auf 1995 liegen. Dies ist inakzeptabel und wird in den von uns geführten Musterverfahren eingeführt werden. Das Land NRW verletzt hier eindeutig den Alimentationsgrundsatz.

3.2.4. Versorgung

Als problematisch stellt sich allerdings der Bereich der Versorgung dar, der mangels Rücklagenbildung eine andere Entwicklung als die Besoldung und die Beihilfe nimmt. Im Jahr 2002 fielen hierfür in der Justiz 437.667.000,00 € an; veranschlagt waren für das Jahr 2005 insgesamt 461.657.100,00 €. Im Jahr 1998 beliefen sich die Aufwendungen hierfür erst auf 694.303.000,00 DM = 354.991.490,00 €. Der Anstieg lag also in der Zeit von 1998 bis zum Jahr 2002 bei rd. 23 % und unter Einbeziehung der Jahre 2004 und 2005 bei immerhin 30 %. Dies ist vor allem auf den starken Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen. Lagen diese im Jahr 1998 erst bei 12.711, stieg sie bis Ende 2005 voraussichtlich auf 14.630.

Die Entwicklung verläuft hier also noch ungünstiger als in der gesetzlichen Rentenversicherung in der in der Zeit von 1998 – 2002 die Aufwendungen von 204,1 Mrd. € auf 232,9 Mrd. € und damit um rd. 14 % anstiegen.

Diese Entwicklung ist jedoch in der Vergangenheit zum Teil durch die Kürzungen bei Besoldung und Beihilfe wettgemacht worden. Lagen die Personalausgaben in der Justiz im Jahr 1998 einschließlich der Aufwendungen für die Pensionen bei 3.503.200.400 DM = 1.791.157.900 €, stiegen sie bis zum Jahr 2005 nur maßvoll auf 2.001.858.300 € an (11,8 %). Dieser Anstieg liegt wiederum unter den wesentlichen gesellschaftlichen Parametern – insbesondere dem Anstieg des Bruttosozialproduktes.

Das Problem des weiter zu erwartenden Anstiegs der Ausgaben für die Versorgung ist bis heute ungelöst. In der Vergangenheit hat das Land die Belastungen im Wesentlichen damit gemindert, dass es die aktiven Bediensteten in besonderer Weise zur Haushaltskonsolidierung hinzugezogen hat. Dies ist aber schon deshalb unangemessen, da das Besoldungssystem seit der Schaffung des Bundesbeamtengesetzes im Jahr 1951 darauf ausgelegt ist, dass die aktiven

Bediensteten über einen geringeren Bruttolohn zur Altersversorgung beitragen (vgl. BT-Drs 562/51 S. 60; Regierungsentwurf eines BBG, BT-Drs 1/2846, S. 35). Das Land hat es verabsäumt, die dadurch frei gewordenen Mittel für Rücklagen zu verwenden. Dies kann in der Zukunft nicht durch weitere tiefe Einschnitte in der Besoldung der aktiven Beschäftigten aufgefangen werden. Vielmehr sollte auch hier eine generelle Strukturreform angedacht werden.

4. Zusammenfassung

Die Justiz in NRW ist einer der wenigen verbliebenen Standortfaktoren. Dies ist durch internationale Studien belegt. Ermöglicht wird dies durch den Einsatz der Richter, Staatsanwälte und Bediensteten, die deutlich mehr als 41 Stunden arbeiten. Es ist deshalb eine Illusion anzunehmen, die Einführung der 41-Stunden-Woche habe zu freien Personalkapazitäten geführt, die über kw-Vermerke eingezogen werden könnten. Wir fordern nachdrücklich, die eindeutige politische Zusage, die kw-Vermerke im richter- und staatsanwaltschaftlichen Bereich zu streichen und in den anderen Bereichen für eine angemessene Personalausstattung zu sorgen, einzuhalten. Sollte die Politik diese klare Zusage brechen, wird dies gravierende Folgen für die Justiz haben, die dann ihren Auftrag nur noch eingeschränkt wahrnehmen kann.

Alle Einspardiskussionen haben zu beachten, dass die Justiz sich zu einem wesentlichen Teil aus ihren Gebühren finanzieren kann und dass ihre Kosten in der Vergangenheit niemals stärker als das Bruttosozialprodukt oder der Gesamthaushalt des Landes angestiegen sind. Die Nettobelastung des Steuerzahlers ist hinter diesen Parametern zurückgeblieben. Die Justiz ist trotz ihrer Aufgabenmehrungen schlank geblieben; Sparen hat hier Tradition. Es ist deshalb völlig ungerechtfertigt, die Justiz mit anderen Bereichen, in denen mit den Mitteln des Steuerzahlers wesentlich großzügiger umgegangen worden ist, gleichzusetzen.

Einsparungen im Bereich der Justiz sind gleichwohl möglich und werden von uns auch unterstützt. Der Politik haben wir hierzu Vorschläge unterbreitet, die ohne Qualitätseinschränkungen umgesetzt werden können. Die Umsetzung

dieser Vorschläge hat den weiteren Vorteil, dass sie wesentlich größere finanzielle Spielräume erschließt, als die üblichen phantasielosen linearen Kürzungen.

Der Deutsche Richterbund stellt ausdrücklich klar, dass wir uns nur dann an weiteren Diskussionen in diesem Bereich beteiligen werden, wenn die hieraus erzielten Einsparungen im Justizhaushalt verbleiben.

Darüber hinaus fordern wir die Politik auf, das Alimentationsprinzip einzuhalten. Die Entwicklung der Gehälter der Richter und Staatsanwälte wird von 1995 – 2006 bei Umsetzung der Pläne rund 8 % hinter dem Anstieg der Verbraucherpreise zurückbleiben. Dies ist völlig unangemessen.