

Deutscher Richterbund (DRB) – Landesverband NRW

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 NRW. 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.“

Das Gericht warnt nicht etwa 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 % 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 Arbeit der Justiz ist in den vergangenen Jahren im Wesentlichen durch drei Faktoren stark belastet worden:

1.1.1. Ausweitung der Aufgaben

Ihre Aufgaben sind seit vielen Jahren ständig erweitert worden. Zu nennen sind etwa die Reformen des Betreuungs- und Insolvenzrechts im FGG-Bereich, das Gewaltschutzgesetz im Familienrecht oder das DNA-Identitätsfeststellungsgesetz im Strafrecht. Aktuell bestehen große Probleme in der Sozialgerichtsbarkeit durch die Reformen Hartz I – IV. Trotz der öffentlichen Bekundungen der Politik zum Bürokratieabbau werden auch weiterhin mit unverminderter Geschwindigkeit immer neue Gesetze beschlossen. Allein auf Bundesebene sind in der letzten Legislaturperiode rund 250 neue Gesetze – netto – hinzugekommen, so dass es hier nun über 80.000 Einzelvorschriften gibt. Daneben führen auch rechtspolitische Initiativen wie etwa das Aktionsprogramm zu Verbesserung der Vermögensabschöpfung zu einer Ausweitung der Aufgaben. Schließlich sind die neuen technischen Entwicklungen zu nennen, die bisher unbekannte Formen der Kriminalität entstehen lassen (z.B. Urheberrechtsverstöße und Betrugsfälle im Internet).

1.1.2. Reduzierung des Personals

Diese Aufgabenerweiterungen sind von der Justiz mit weniger Personal zu bewältigen. Vom Jahr 1999 – 2004 ist die tatsächliche Zahl der Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit von 3.615 auf 3.593 gesunken. Die Zahl der Beamten sank von 11.713 auf 11.234 und die der Angestellten von 6.408 auf 5.257 (jeweils Ist-Besetzung). Die Politik hat lediglich im Bereich der Fachgerichtsbarkeiten und der StA sehr geringfügige Ausnahmen vom rigiden Kurs des Stellenabbaus zugelassen. Selbst in diesen Bereichen bleiben alle Personalentlastungen aber deutlich hinter der Steigerung der Eingänge zurück. Im Übrigen ist im Jahr 2005 auf

Grund der 41-Stunden-Woche mit einem massiven Stellenabbau begonnen worden, der nun fortgesetzt werden soll.

1.1.3. Steigerung der Fallzahlen

Als dritter belastender Umstand ist zu berücksichtigen, dass in nahezu allen Bereichen von 1999 - 2004 die Fallzahlen deutlich angestiegen sind. Hierzu nur einige Beispiele:

- Amtsgerichte: Strafsachen + 10,1 %, Zivilsachen + 1,5 %, Familiensachen + 8,8 %, Betreuungsverfahren + 21,3 %
- Landgerichte: Zivilsachen + 21,7 %, Strafsachen + 1,5 %
- Staatsanwaltschaften: + 13,7 %
- Auch bei den Arbeits- und Sozialgerichten sind die Eingänge deutlich angestiegen; die Sozialgerichtsbarkeit leidet dabei massiv unter der Reform der Arbeitsförderung.

1.1.4. Folgen

Die Zunahme der Verfahrenseingänge bei gleichzeitigem Personalabbau hat zur Folge, dass sich die Verfahrensdauer in den meisten Bereichen spürbar verlängert und die Aktenbestände weiter zunehmen. Das Arbeitspensum kann überhaupt nur deshalb wenigstens noch annähernd erledigt werden, weil Richter und Staatsanwälte bereit sind, mehr als die vorgegebenen 41 Stunden zu arbeiten. Dies wird nunmehr auch unzweifelhaft durch das Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y belegt. Hier sind – schon unter Berücksichtigung der 41-Stunden-Woche - folgende Werte ermittelt worden:

- Oberlandesgerichte: 104 %
- Landgerichte 114 %
- Amtsgerichte 122 %
- Generalstaatsanwaltschaft 103 %
- Staatsanwaltschaft 134 %

Dies bedeutet konkret, dass etwa ein Amtsrichter im Durchschnitt noch für eine (nicht vorhandene) Fünftel Arbeitskraft, der Staatsanwalt sogar bis zu einem Drittel Arbeitskraft mitarbeitet. Dies ist bereits heute der Normalzustand. Es liegt

auf der Hand, dass eine solche Arbeitsleistung überhaupt nur noch durch eine Verschlechterung der Qualität erfüllt werden kann. Für den Strafbereich ist das oben zitierte Urteil des Bundesgerichtshofs hierfür ein ebenso aussagekräftiges Indiz, wie die kürzlich ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, durch die Untersuchungsgefangene mit dem Hinweis entlassen worden sind, Verzögerungen durch eine mangelnde Ausstattung der Justiz könnten nicht dem Angeklagten angelastet werden. Als weitere Indizien zu nennen sind das Absinken der Anklage- bei gleichzeitigem Anstieg der Einstellungsquote oder der Anstieg der Einstellungsbeschwerden.

1.2. Politische Zusagen

Diese Umstände waren der Politik auch schon vor der letzten Wahl bekannt. Der Landesparteitag der CDU hat deshalb am 5.3.2005 in Bochum beschlossen:
„Der Personalabbau in den richter- und staatsanwaltschaftlichen Bereichen ist zu beenden.“

Nach ihrem Wahlsieg möchte die CDU-geführte Landesregierung von dieser klaren Zusage mit dem Hinweis wieder abrücken, dass die Haushaltslage sich als schwieriger darstelle, als zu Oppositionszeiten erkannt. Dies trifft jedoch nicht zu. Der jetzige Finanzminister Dr. Linssen hat bereits im Dezember 2004 in der Landtags-Drucksache 13/5947 ausgeführt: „Die Neuverschuldung des Haushalts 2005 wird erneut durch verfassungswidrige Trickereien schöngerechnet... Bis zum Ende des Jahres 2005 werden es mehr als 110,- Mrd. € Schulden sein.“ Damit hat er vor dem Bochumer Parteitag exakt den Schuldenstand vorausgesehen, den das Land heute hat. Selbst wenn sich die Regierung tatsächlich verschätzt hätte, wäre nicht einzusehen, warum einzig gegenüber der Justiz von den im Wahlkampf abgegebenen konkreten Zusagen abgerückt wird. Alle anderen Zusagen – vom Lehrerbereich bis zu den Polizeireiterstaffeln – werden in vollem Umfang eingehalten. Der Deutsche Richterbund nimmt es nicht hin, dass die Justiz hier wieder einmal ein Sonderopfer erbringen soll. Sie ist die 3. Staatsgewalt und als solche grundgesetzlich geschützt. Wenn der Staat nicht mehr alle Bereiche angemessen finanziell ausstatten kann, hat die Politik eine Priorisierung vor-

zunehmen. Dabei dürfte es wohl unstrittig sein, dass ihre Aufgaben zumindest ebenso wichtig sind wie die Bereiche, in denen die Regierung ihre Zusagen einhält. Wir nehmen den Ministerpräsidenten jedenfalls auch weiterhin beim Wort, wenn er wie auf dem Neujahrsempfang der CDU vom 14.1.2006 in Düsseldorf verkündet:

„Wir halten was wir versprechen.“

2. Alternativen

Es wird von uns nicht bestritten, dass bei einem Verschuldungsvolumen von 111 Mrd. € eine finanzpolitische Wende einzuleiten ist. Diese darf jedoch nicht nach der Rasenmähermethode durchgeführt werden.

2.1. Ursachen

Vielmehr muss sich die Politik bewusst machen, welche Ursachen zu der Finanzkrise geführt haben. Dies sind:

2.1.1. Anstieg der Sozialkosten

Die völlig ungezügelte Entwicklung der Sozialkosten. Diese betragen im Jahr 1950 erst 17 % des Bruttoinlandsprodukts und stiegen über 21,1 % im Jahr 1960, 28,4 % im Jahr 1991 auf nunmehr 32,5 % im Jahr 2002 – Tendenz weiter steigend. Pro Einwohner mussten im Jahr 2002 bereits 8.306,- € für soziale Leistungen aufgewandt werden. Im Vergleich dazu liegen die Aufwendungen für die Gerichte bei 58,74 €. Dies macht deutlich, dass selbst massivste Einsparungen bei der Justiz kaum dazu beitragen werden, die Haushaltskrise auch nur zu lindern. Notwendig ist vielmehr eine umfassende Reform der Sozialversicherungen.

2.1.2. Kosten Deutsche Einheit

Ebenso ungelöst ist das Kostenproblem, das der Aufbau Ost verursacht. Die staatlichen Transferleistungen allein des Bundes in die neuen Länder sind von 40 Mrd. € im Jahr 1991 auf 82,3 Mrd. € im Jahr 2003 gestiegen. Die Gesamtsumme der Transferleistungen beläuft sich für den Zeitraum von 1991 bis zum Jahr 2003 auf 1,25 Billionen €. Ein klares Konzept, mit dem diese Fehlentwicklung gestoppt werden kann, ist auch hier nicht erkennbar.

2.1.3. Demographische Entwicklung

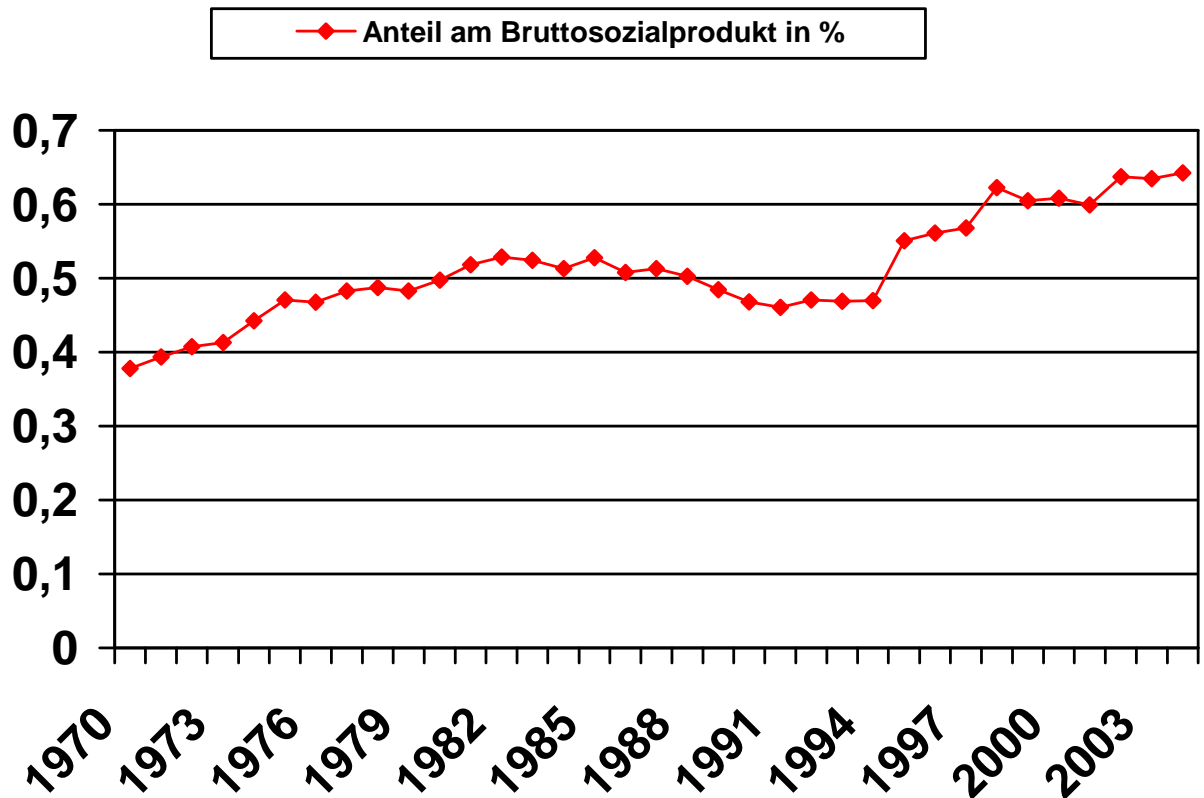
Schließlich wird sich langfristig auch die demographische Entwicklung fatal auswirken. Denn nach den Berechnungen des ifo-Instituts wird pro Kind ein Einnahmepplus des Staates – Aufwendungen gegen gerechnet – von 77.000,- € erzielt. Diese Einnahmen fallen durch den Einbruch der Geburtenrate unwiederbringlich aus.

2.2. Die Justiz im 30-Jahresvergleich

Anstatt sich auf diese drei Bereiche zu konzentrieren, ist die Justiz in den Focus der Sparbemühungen der Politik geraten. Die gegenwärtige Diskussion zur „Großen Justizreform“ ist dabei nicht nur völlig konfus; viel schlimmer ist, dass schon im Ansatz nicht erkannt wird, dass die Justiz in der Vergangenheit immer sparsam gewirtschaftet hat. Sparen hat hier Tradition. Deshalb kann hier auch nicht mit der Rasenmähermethode gespart werden, ohne ihre Strukturen zu zerschlagen.

2.2.1. Kosten der Justiz im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt

Setzt man die Kosten der Justiz zur Entwicklung des Bruttosozialprodukts in Relation, ergibt sich die folgende Graphik:



Die Bürger mussten also sowohl im Jahr 1975 als auch im Jahr 1994 von 100,- erwirtschafteten DM rd. 47 Pf. für die Justiz aufbringen. Dies ist eine bemerkenswerte Leistung, da in diesen Zeitraum viele sozialpolitische Errungenschaften – etwa der soziale Strafvollzug, die Ausweitung der Prozesskostenhilfe oder das Betreuungsrecht – fallen, die einen Anstieg der Aufwendungen der Bürger für die Justiz erwarten ließen. Bei dieser Relation ist es auch bis heute trotz der erfolgreichen Bemühungen des Gesetzgebers, die Justiz noch mehr zu beschäftigen, geblieben. Die 3 deutlichen Anstiege der Jahre 1995, 1998 und 2002 sind nicht etwa auf strukturelle Verbesserungen zurückzuführen, sondern einzig darauf, dass Haushaltstitel anders ausgewiesen wurden (1995: Berücksichtigung der Pensionen im Justizhaushalt, 1998: Eingliederung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit) und das Land seine Liegenschaftsverwaltung neu geregelt hat (2002).

2.2.2. Kosten der Justiz im Verhältnis zum Gesamthaushalt

Auch der Ausgabenanteil der Justiz am Gesamthaushalt verhält sich konstant. Alle Einsparungen sind weitgehend wirkungsgleich auf die Justiz übertragen wor-

den. Demgegenüber hat es in der Exekutive selbst in den letzten Jahren Bereiche mit massiven Personalausweitungen gegeben (z. B. LDS).

2.2.3. Kostendeckungsgrad der Justiz

Berücksichtigt man weiter den Umstand, dass sich die Justiz zu einem ganz wesentlichen Teil aus eigenen Gebühren finanzieren kann, verläuft die Entwicklung für den Justizhaushalt noch günstiger. Denn von 1998 – 2001 stieg der Betrag, den die Justiz nicht selbst über Gebühreneinnahmen abdecken konnte und der dementsprechend vom Steuerzahler auszugleichen war, um 3 % und von 2002 – 2005 um weitere 2,9 % an. Er blieb damit deutlich hinter den Parametern Brutto-sozialprodukt (5,9 % bzw. 3,2 %) und Gesamthaushalt (6,5 % bzw. 6,7 %) zurück.

Schließlich muss auch berücksichtigt werden, dass die Justiz in vielen Bereichen sogar kostendeckend arbeitet. Hier sind Personalkürzungen zur Haushaltskonsolidierung aus rechtlichen Gründen unzulässig. Dies gilt etwa für die Nachlass-, Grundbuch- und Registerabteilungen der Amtsgerichte und weite Bereiche der Zivilgerichtsbarkeit. In der Zivilgerichtsbarkeit machen Personalkürzungen auch volkswirtschaftlich keinen Sinn, da die Vorteile durch negative Effekte (Ausfälle durch verspätete Forderungseintreibungen, Verschlechterung der Zahlungsmoral) überlagert werden. Im Strafbereich kann nach dem heutigen Wissensstand nicht sicher vorausgesagt werden, welche volkswirtschaftlichen Folgen ausgelöst werden. Aus unserer Sicht verbieten sich hier Kürzungen in der spekulativen Erwartung, es werde sich rechnen; zunächst ist hier durch volkswirtschaftliche Untersuchungen eine gesicherte Entscheidungsbasis zu schaffen. Wenn es infolge von Personalkürzungen zu Haftentlassungen, längeren Gerichtsverfahren oder einer höheren Kriminalität kommt, wird die Politik – und nicht etwa die Justiz - hierfür die Verantwortung vor dem Bürger zu tragen haben. Dies werden wir in der Öffentlichkeit klarstellen.

2.3. Volkswirtschaftlich sinnvolle Sparmaßnahmen

Demgegenüber sind volkswirtschaftlich sinnvolle Sparmaßnahmen möglich. Sie können sich auf die folgenden Punkte beziehen:

- Im Strafvollzug übersteigen die Tageshaftkosten in NRW deutlich die des Landes Bayern. Die Ursachen sind zu analysieren und abzustellen;
- Der Kostendeckungsgrad der Fachgerichtsbarkeiten ist unzureichend. Hier kommt es zu einer nicht akzeptablen Subventionierung von Prozessen durch den Steuerzahler;
- Im Rahmen der Prozesskostenhilfe ist die finanzielle Eigenverantwortlichkeit des Bürgers zu betonen;
- Insolvenz- und Betreuungsrecht sind einschneidend zu reformieren, um den Aufwand auf ein zu bewältigendes Maß zu reduzieren.

3. Gehälter

Neben den Einsparungen durch den Personalabbau kürzt das Land seit Jahren die Besoldung der Richter, Staatsanwälte und Beamten und legt ihnen kontinuierlich Sonderopfer auf. Diese Einsparungen beliefen sich nur in 2004 auf 1.523,3 Mio. € und im Zeitraum von 1994 – 2004 nunmehr auf insgesamt rd. 5,6 Mrd. €. Die Aufwendungen des Landes NRW für die Bezüge der Richter, Staatsanwälte und Beamten in der ordentlichen Gerichtsbarkeit lagen wegen dieser Sparmaßnahmen im Jahr 2005 unter denen des Jahres 2001; die für die Beihilfe sogar unter denen des Jahres 1995. Durch die drastischen Einsparungen haben die Gehälter den Anschluss an alle vergleichbaren Parameter verloren. Im Jahr 2006 ist zu erwarten, dass das Nettoeinkommen eines Richters oder Staatsanwalts rd. 8 % hinter dem Anstieg der Verbraucherpreise bezogen auf 1995 liegen wird. Dies ist völlig inakzeptabel. Das Land verletzt hier seine Alimentationsverpflichtung, was von uns nicht mehr länger akzeptiert wird.