

Richterbund M-V, c/o Landgericht Rostock
August-Bebel-Str. 15-20, 18055 Rostock

-per elektronischer Post-

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Rechtsausschuss
- Der Vorsitzende –
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

c/o Landgericht Rostock
Herr VRiLG Michael Mack
August-Bebel-Str. 15-20
18055 Rostock

Telefon: 0381 / 241 – 2245

E-Mail: kontakt@richterbund.info
Internet: www.richterbund.info

Rostock, den 15.10.2019

Entwurf eines Haushaltsgesetzes 2020/2021

Öffentliche Anhörung im Rahmen der Haushaltsberatung zum Doppelhaushalt 2020/2021

Sehr geehrter Herr da Cunha,
Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Anhörung zum Haushaltsgesetz 2020/2021, speziell zum Stellenplan im Einzelplan 09 (Justizministerium), bedanke ich mich. In Vorbereitung meiner mündlichen Erläuterungen im Ausschuss übermittle ich die folgende Stellungnahme.

I. Vorbemerkung

Der Richterbund M-V ist als Berufsverband der Richter und Staatsanwälte vorrangig dazu berufen, zum Personalbedarf im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich Stellung zu nehmen. Ich nehme daher in erster Linie zum Stellenplan für die Staatsanwaltschaften und die Ordentliche Gerichtsbarkeit Stellung, daneben auch für die Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit, da der Richterbund auch Kolleginnen und Kollegen aus den genannten Gerichtsbarkeiten vertritt und die Personalausstattung in der Justiz nicht isoliert betrachtet werden kann.

Für die Arbeits- und Finanzgerichtsbarkeit sind nach meinem Kenntnisstand keine Änderungen geplant. Soweit die Stelle der/des Präsidentin/Präsidenten des Finanzgerichts nunmehr nicht mehr als „Doppelpräsident“ zugleich mit dem Oberverwaltungsgericht besetzt werden soll, begrüßt der Richterbund dies ausdrücklich.

II. Personalbedarf

Nach dem Pakt für den Rechtsstaat sollen in Deutschland 2000 neue Stellen für Richter und Staatsanwälte geschaffen werden. Der auf Mecklenburg-Vorpommern entfallende Anteil bestimmt sich nach dem Königsteiner Schlüssel, so dass sich für Mecklenburg-Vorpommern ca. 40 zusätzliche Stellen ergeben. Auf diese Stellen werden die mit dem Nachtragshaushalt 2019 geschaffenen 23 Stellen des Pakts für Sicherheit angerechnet.

Der vorgelegte Entwurf des Stellenplans des Justizministeriums bedeutet, trotz des darin enthaltenen Pakts für Sicherheit und des Pakts für den Rechtsstaat, im Ergebnis keine nachhaltige Verbesserung der Personalsituation der Justiz. Wesentliche Probleme der Personalsituation bestehen fort, insbesondere das Problem der ungünstigen Altersstruktur bleibt ohne erkennbare Lösungsansätze. Schließlich zeichnen sich im Haushaltsentwurf keine hinlänglichen Anstrengungen zur Lösung des Problems der Nachwuchsgewinnung ab.

1. Personalentwicklung

a) Staatsanwaltschaften

Nachdem bereits für 2017 eine deutliche Überlastung der Staatsanwaltschaften von 117% bestand (LT-Drs.: 7/2354), weist die Belastungsübersicht des Jahres 2018 (LT-Drs.: 7/3667) für die Staatsanwaltschaften eine weiter angestiegene Pro-Kopf-Belastung von 123% aus. Einem Gesamtpersonalbedarf von 160,51 steht eine Personalverwendung von 130,66 gegenüber. Um eine adäquate Personalausstattung mit dem Ergebnis einer normalen Arbeitsbelastung zu erreichen, wäre somit ein Stellenzuwachs von knapp 30 Stellen erforderlich.

Der Stellenplan des Haushaltsentwurfs weist bei den Staatsanwaltschaften allerdings nur die Einrichtung von insgesamt 13 neuen Stellen - gegenüber 2019 - aus. Gemäß § 8 Abs. 22 HG 2018/2019 (Nachtragshaushalt 2019) war bereits die Einrichtung von 15 neuen Stellen vorgesehen, durch eine gleichzeitige Senkung von zwei Stellen auf A13 verbleiben daher nur die genannten 13 zusätzlichen Stellen. Vier weitere neue Stellen, die im Rahmen des Pakts für den Rechtsstaat geschaffen werden, werden unmittelbar im Zuge der Umsetzung des Personalkonzeptes in die Maßnahmengruppe 96 (Überhang) übertragen. Von den verbleibenden 13 neuen Stellen sind sieben Stellen künftig nach A13 bzw. vier Stellen nach A12 bei erfolgreicher Beendigung der Amtsanwaltsausbildung umzuwandeln. Tatsächlich verbleiben somit zwei Stellen, von denen eine weitere in 2021 ebenfalls in eine A13 Amtsanwaltsstelle umzuwandeln ist.

Damit verfehlt der Haushaltsentwurf das im Pakt für den Rechtsstaat am 31.01.2019 in der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs formulierte Ziel „den Rechtsstaat nachhaltig und auf Dauer zu stärken“ klar. Der Haushaltsentwurf weist nur einen temporären Stellenzuwachs aus, selbst der temporäre genügt aber nicht, um die Staatsanwaltschaften mit ausreichend Personal auszustatten.

b) Ordentliche Gerichtsbarkeit

Die Belastungsübersicht für die Ordentliche Gerichtsbarkeit (LT-Drs.: 7/3667) weist für 2018 eine Belastung von 104% aus. Um dem hieraus folgendem Bedarf zu entsprechen, wäre eine Erhöhung der vorhandenen auf 190 Planstellen, also die Schaffung von sieben neuen Planstellen, erforderlich.

In der Ordentlichen Gerichtsbarkeit ist eine Erhöhung der R1-Planstellen um zwei auf dann insgesamt 185 Stellen geplant. Gleichzeitig wird aber die Möglichkeit der Doppelbesetzung von zwei Stellen gestrichen. Da davon auszugehen ist, dass auch weiterhin Abordnungen an das Justizministerium aus der Ordentlichen Gerichtsbarkeit erfolgen werden, in deren Zusammenhang bisher oftmals Doppelbesetzungsstellen genutzt wurden, ist damit kein effektiver Arbeitskraftmehrgewinn für die Ordentliche Gerichtsbarkeit verbunden. Zwar werden mit dem Pakt für den Rechtsstaat sieben zusätzliche Stellen in der Maßnahmengruppe 96 (Überhang) geschaffen, hiervon sind fünf Stellen aber bereits schon mit einem kw-Vermerk ab dem 31.12.2025 versehen.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf des Haushaltsplanes keine Erhöhung der Stellen für Vorsitzende Richterinnen und Richter am Landgericht vorsieht. Aufgrund des im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) vorgeschriebenen Kammerprinzips – uneingeschränkt zumindest im Strafverfahren – kann ohne zusätzliche Stellen auch für Vorsitzende Richterinnen und Richter keine höhere Erledigungsleistung erwartet werden.

Zudem wird die Aufstockung des Personals bei den Staatsanwaltschaften zwangsläufig zu einer Erhöhung der Eingangsbelastung bei den Gerichten führen, die derzeit nicht abgebildet ist.

Daneben ist festzustellen, dass trotz einer insgesamt rückläufigen Anzahl von Zivilverfahren, die jeweilige Dauer der Verfahren zugenommen hat. Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) versucht derzeit die Ursachen zu ermitteln (Legal Tribune Online, 17.09.2019). Dies bedeutet aber zumindest, dass die als Grundlage herangezogenen Pebbßy-Zahlen kritisch zu hinterfragen sind.

In den bisher vorliegenden Belastungszahlen werden die zusätzlichen Belastungen, die durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entstanden sind, nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 24.07.2018 (2 BvR 309/16, 2 BvR 502/16) entschieden, dass Fixierungen von nicht geringer Dauer der richterlichen Anordnung bedürfen und dass es hierfür eines richterlichen Bereitschaftsdienstes bedarf, der mindestens den Zeitraum von 6:00 Uhr bis 21:00 Uhr abdecken muss. Dieser Zeitraum gilt nach einer weiteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (2 BvR 675/14, Urteil vom 12.03.2019) auch für die Erreichbarkeit eines Ermittlungsrichters. Schließlich sieht der Entwurf des neuen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern eine erhebliche Ausweitung des Richtervorbehalts auch für präventive Maßnahmen vor und führt damit zu einer weiteren Verdichtung der Arbeit der Richterinnen und Richter. Sämtliche Maßnahmen bedeuten insbesondere für die Amtsgerichte zusätzliche Personalbedarfe, die zwar noch nicht genau bezifferbar, aber vorhersehbar sind.

Daneben sei darauf verwiesen, dass nach dem Entwurf zum Haushaltsgesetz im Bereich des Personals für den nicht-richterlichen und nicht-staatsanwaltschaftlichen Bereich keine neuen Stellen geschaffen werden. Es erfolgt hier im Gegenteil ein weiterer Stellenabbau. Dies steht im klaren Widerspruch zum geschlossenen Pakt für den Rechtsstaat, der nicht nur die Schaffung von insgesamt (bundesweit) 2000 neuen Stellen für Richterinnen und Richter sowie

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vorsieht, sondern auch des dafür notwendigen Unterstützungspersonals.

c) Fachgerichtsbarkeit

In der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit erscheint die Personalausstattung ausgehend von den Belastungszahlen des Jahres 2018 zunächst auskömmlich. Aufgrund einer enormen Zunahme von Verfahren in der Vergangenheit sind aber in beiden Gerichtsbarkeiten erheblich Altbestände vorhanden (LT-Drs.: 6/3036, 7/966, 7/2697, 7/3356 und 7/3570 und 7/3661), die zu erheblichen Verfahrenslaufzeiten führten und weiter führen (LT-Drs.: 7/163, 7/2647 und 7/3353). Angesichts dessen erscheint der auch in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit durchgeführte Stellenabbau verfrüht.

Zwischenfazit:

In Summe erfolgt ausweislich des Stellenplans zum Einzelplan 09 ein temporärer, geringer Anstieg des Personals im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich. Die aufgrund der unzureichenden Personalausstattung in der Sozialgerichtsbarkeit entstandenen Rückstände können weiterhin nicht bewältigt. Nur geringfügig besser stellt sich die Situation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit dar.

2. Problem der Altersstruktur der Richter und Staatsanwälte

Hinlänglich bekannt ist, dass die Altersstruktur der Richter und Staatsanwälte des Landes maßgeblich durch die umfangreichen Einstellungen nach der Wende geprägt ist. Die Arbeitsgruppe Altersstruktur im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst hat in ihrem Bericht vom 04.04.2018 darauf hingewiesen, dass die Geburtsjahrgänge 1960 bis 1965 in allen Gerichtszweigen und auch bei der Staatsanwaltschaft überproportional stark vertreten sind. Als Folge ist in den Jahren 2027 bis 2032 mit durchschnittlich über 39 Altersabgängen p.a. (6,6 %), insgesamt 234 Köpfe oder fast 40 % des Bestands zu rechnen. Eine vergleichbare Situation ist auch in den meisten anderen neuen Bundesländern vorzufinden. Ohne Maßnahmen, die der Pensionierungswelle entgegen wirken, wird die Funktionsfähigkeit der Justiz nicht zu gewährleisten sein. Der grundgesetzlich manifestierte Justizgewährungsanspruch ist nachhaltig gefährdet. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nicht nur das formelle Recht und die theoretische Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle.

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe wie die Steigerung der Attraktivität des vorzeitigen Ruhestandes, Altersteilzeitmodelle oder zeitlich befristete Verlängerungsoptionen, finden sich im Entwurf des Haushaltsgesetzes nicht wieder.

3. Nachwuchsgewinnung

Die Altersabgänge in der Justiz müssen durch Neueinstellungen ersetzt werden. Neueinstellungen erfolgen im Regelfall aus dem Kreise der Berufsanfänger unmittelbar nach dem Zweiten Staatsexamen. Die Zahl der Quereinsteiger aus der Anwaltschaft oder der freien Wirtschaft ist demgegenüber vergleichsweise gering. Damit knüpfen die

Einstellungsmöglichkeiten zwangsläufig an die Zahl der – theoretisch – zur Verfügung stehenden Assessorinnen und Assessoren an. Für die Beurteilung der Nachwuchssituation sind somit die allgemeine Entwicklung der Absolventenzahlen, aber auch die Anzahl der – jedenfalls bisher – regelmäßig als Einstellungsvoraussetzung angesehenen Prädikatsexamina (ab Note „vollbefriedigend“ in Mecklenburg-Vorpommern tatsächlich schon darunter) erheblich.

In Mecklenburg-Vorpommern ist der „Pool“ potentieller Berufseinsteiger klein, wobei nicht allein die absolute Zahl entscheidend ist, sondern vielmehr das Verhältnis der Referendareinstellungen zum Personalbedarf. Während in Bayern die Einstellungszahl der Referendare 44% der Richter- und Staatsanwaltsstellen entsprach (2015), lag Mecklenburg-Vorpommern weit abgeschlagen auf dem letzten Platz. In Mecklenburg-Vorpommern entsprach die Zahl der Referendareinstellungen nicht einmal 7% der Stellen.

Bemühungen zur nachhaltigen Veränderung der Situation sind nicht zu erkennen. Einzig wurde im Justizministerium eine Stelle für den Aufgabenbereich Nachwuchsgewinnung geschaffen. Auch die wieder eingeführte Verbeamtung der Referendarinnen und Referendare hat nicht zu einer nachhaltigen Zunahme der Einstellungen geführt. Um die Attraktivität des Referendariats im Mecklenburg-Vorpommern zu erhöhen bedarf es einer verbesserten Ausbildung der Referendare, z.B. durch hauptberufliche Arbeitsgemeinschaftsleiter.

III. Zusammenfassung

Der vorliegende Entwurf des Stellenplans 09 wird nach Ansicht des Richterbundes M-V dem Personalbedarf der Justiz in Mecklenburg-Vorpommern nicht gerecht.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich nach unserer Ansicht die Notwendigkeit der Erhaltung / Schaffung und Neubesetzung von:

- mindestens 30 Stellen für den Einsatz in den Staatsanwaltschaften,
- mindestens 7 Stellen für den Einsatz in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit
- weiteren Stellen für den Bestandsabbau in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit.

Anzustreben ist darüber hinaus eine dauerhafte Verbesserung der Altersstruktur. Diese lässt sich nur durch kontinuierliche Einstellungen über einen möglichst langen Zeitraum erreichen. Zwar würde auch die konzentrierte Einstellung von Proberichtern innerhalb eines kurzen Zeitraums zu einer Absenkung des Altersdurchschnitts führen. Mittel- und langfristig würden sich aber dann die gleichen Effekte einstellen, wie sie jetzt aufgrund der wendebedingten sichtbar sind.

Die Anzahl der zu erwartenden Altersabgänge bedingt, dass die Landesregierung es sich nicht leisten kann, jeweils erst mit dem Ausscheiden von Richtern bzw. Staatsanwälten entsprechende Neueinstellungen vorzunehmen. Dafür konzentrieren sich zu viele Abgänge innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums. Deshalb müssen Ersatzeinstellungen – jedenfalls teilweise – bereits im Vorfeld erfolgen und zwar unabhängig und neben den ohnehin zur Erreichung einer bedarfsgerechten Ausstattung erforderlichen Einstellungen. Der Personalbedarf der Justiz ist also nicht allein aufgrund einer Momentbetrachtung (z.B. Eingangsbelastung nach PEBB§Y) zu bestimmen, sondern immer auch unter Berücksichtigung der absehbaren Einstellungsbedarfe.

Schließlich ist Sorge dafür zu treffen, dass das notwendige Personal auch in ausreichender Anzahl im Land ausgebildet werden kann. Nur so ist gewährleistet, dass Mecklenburg-Vorpommern im Wettstreit mit der privaten Wirtschaft und den anderen Bundesländern in der Lage ist, genügend geeignetes Personal zu akquirieren.

Für den Richterbund M-V



Michael Mack
Vorsitzender