

21.06.2013

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 1263 vom 26. April 2013
des Abgeordneten Dietmar Schulz PIRATEN
Drucksache 16/3022

Entwicklung des Referendardienstes in NRW – Rückgang der Ausbildungsverhältnisse – mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und fehlender Nachwuchs im Justizdienst

Der Justizminister hat die Kleine Anfrage 1263 mit Schreiben vom 21. Juni 2013 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Finanzminister und dem Minister für Inneres und Kommunales beantwortet.

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Wie bereits in der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Wedel – Drucksache 16/2191 – angefragt und vom Justizminister mit der Antwort – Drucksache 16/2491 – festgestellt wurde, haben wir in Nordrhein-Westfalen einen Rückgang der Ausbildungszahlen zu verzeichnen. Waren im Jahr 2008 noch etwa 2.400 Rechtsreferendare in einem Ausbildungsverhältnis, waren es 2010 laut Justizministerium 1.742 Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare, 2011 nur noch 1.604 und im Jahr 2012 beinahe gleichbleibend 1.608 Referendare. Laut der vorliegenden Zahlen der ersten Monate des Jahres 2013 dürfte die Zahl weiter sinken und bei etwa 1.550 landen.

Aufgrund der Altersstruktur ist davon auszugehen, dass in den nächsten 5-10 Jahren bis zu einem Viertel der Richterinnen und Richter in den Ruhestand versetzt werden. Bereits im Jahr 2010 bestätigte das Justizministerium gegenüber Medienvertretern, dass bis zum Jahr 2014 mehr als tausend Stellen zu besetzen sind. Dies liegt vor allem daran, dass in den 70er Jahren Stellen im öffentlichen Dienst massiv ausgeweitet wurden und nun eine gewaltige Pensionierungswelle bevorsteht. Laut Aussage des OLG Hamm des Jahres 2010 ist die Lage am Oberlandesgericht Hamm besonders dramatisch, da dort in den nächsten fünf Jahren, also bis 2015, jeder fünfte Richter in den Ruhestand geht. Allein in der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden im Hammer Bezirk mindestens 350 Stellen frei. Vor allem Ostwestfalen-Lippe, das Ruhrgebiet und das Sauerland drohen geradezu auszubluten. Im Landgerichts-

Datum des Originals: 21.06.2013/Ausgegeben: 26.06.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

bezirk Bielefeld müssen von insgesamt 180 Richterstellen bis zum Jahr 2014, also bereits nächstes Jahr 32 neu besetzt werden. Am Amtsgericht in Herford und am Amtsgericht Bünde wird bis zum Jahr 2014 jeder zweite Richter pensioniert. Am Amtsgericht in Brakel werden bis auf den Gerichtsdirektor sogar alle Richter in Ruhestand gehen.

Wurde im Jahr 2010 vom Justizministerium die Problematik noch mit dem Argument abge-
tan, die Laufbahn des Richters oder Staatsanwalts habe seine Attraktivität nicht verloren,
sieht das heute scheinbar anders aus. Nicht nur, dass die Brutto-Eingangs-besoldung von
Richtern und Staatsanwälten in Höhe von knapp 40.000 EUR nicht gegen die Einstiegsgeh-
älter von Wirtschaft und Kanzleien ankommt, wo zwischen 50.000 und 110.000 EUR Ein-
stiegsgehalt gezahlt werden. Es gibt auch keine Karriere im Staatsdienst. Wer Geh-
altssprünge als Richter erhalten möchte, muss mindestens Direktor eines Gerichts werden
oder schon in jungen Jahren in Instanzgerichte (Land- oder Oberlandesgericht) aufsteigen.
Dies ist äußerst selten. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass derzeit berufstätige Voll-
juristen aus anderen Berufszweigen an Gerichte wechseln.

Und auch die Studenten der Rechtswissenschaften aus anderen Bundesländern werden
derzeit nicht gerade eingeladen, ihren Referendardienst in Nordrhein-Westfalen abzuleisten.
Bei der Referendarbesoldung hebt sich NRW von den anderen Bundesländern nicht ab. Die
versorgungsrechtliche Situation der Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare hat sich
inzwischen zu einer nicht mehr hinnehmbaren Situation geführt. Inflationsbereinigt liegen die
jährlichen Brutto-Bezüge der Rechtsreferendare heute um ca. 35-40 Prozent niedriger als
noch vor 10 Jahren. Bei einem monatlichen Brutto von ungefähr 1.009 EUR brutto (890 EUR
netto) und einer Arbeitszeit von 30-40 Stunden liegt der Stundensatz zwischen EUR 6,30
und 8,41. Damit unterschreiten Rechtsreferendare sogar den von der SPD geforderten Min-
destlohn von EUR 8,50. Im Vergleich zu anderen Berufsgruppen muss festgestellt werden,
dass Rechtsreferendare trotz erfolgreich abgelegtem 1. Juristischen Staatsexamen weniger
verdienen als beispielsweise Maschinenwerker oder Kraftfahrer im Baugewerbe, Hilfskräfte
im Abbruchgewerbe, Gesellen im Malerhandwerk. Die Aufgaben der Rechtsreferendare in
den einzelnen Stationen entsprechen jedoch akademischen Tätigkeiten von Beamten,
Rechtsanwälten, Richtern und Angestellten im öffentlichen Dienst. Im Beschluss des Lan-
desvorstands der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen in der
SPD vom 09. August 2011 wurde die Landesregierung NRW und die SPD-Landtagsfraktion
aufgefordert, die Bezüge der Rechtsreferendare aus sozial-, familien- und berufspolitischen
Gründen zu erhöhen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass Rechtsreferendare im Gegen-
satz zu Studienreferendaren, keine Sonderzahlungen, kein Weihnachtsgeld, keine vermö-
genswirksamen Leistungen, keine Beihilfezahlungen für Krankheit, Pflege und Tod sowie
keine Altersvorsorge erhalten. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG
muss hier ebenso angeführt werden, wie der Begriff Lohndumping. Passiert ist seit dem
nichts, obwohl die Forderung von der AG sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen in
der SPD kam. Eine bemerkenswerte Tatsache!

Die nicht umgesetzte Forderung der SPD-internen Arbeitsgemeinschaft wird insbesondere
vor dem Hintergrund der Haushaltspläne interessant. War im letzten Haushalt der CDU/FDP
Landesregierung 2010 noch eine Steigerung des Haushaltstitels 429 10 im Kapitel 04 210
von 64.221.900 EUR (Jahr 2009) auf 64.931.700 EUR (Jahr 2010) geplant, also ein Plus von
+709.800 EUR, ist seit dem Regierungswechsel ein stetiger Rückgang der Vergütungen für
Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren im juristischen Vorbereitungsdienst zu ver-
zeichnen. Im verfassungswidrigen Haushalt 2011 wurde der Haushaltstitel von 64.931.700
(Jahr 2010) auf 61.376.700 EUR (Jahr 2011) gekürzt. Ein Minus von -3.555.000 EUR. Im
Haushaltsplan 2012 wurde der Haushaltstitel von 61.376.700 EUR (Jahr 2011) auf
56.000.000 EUR (Jahr 2012) gekürzt. Ein Minus von -5.376.700 EUR. Schließlich soll im

vorliegenden Haushalt 2013 der Haushaltstitel 429 10 von 56.000.000 EUR (Jahr 2012) auf 52.454.500 EUR (Jahr 2013) gekürzt werden, ein weiteres Minus von -3.545.500 EUR.

Im Ergebnis hat die SPD-geführte Landesregierung, nicht nur den Beschluss der eigenen Arbeitsgemeinschaft missachtet und nicht umgesetzt, sondern im Laufe von 3 Haushaltsjahren den Haushaltstitel um 12.477.200 EUR gekürzt. Das ist ein Minus von knapp 20% in nur 3 Jahren. Wenn man diese Fakten der Haushaltskürzung, mit den Fakten der massiv steigenden Pensionierungen und den sinkenden Ausbildungszahlen der Rechtsreferendare betrachtet, werden mehr als nur Bedenken deutlich.

Vorbemerkung der Landesregierung

In der Vorbemerkung zur Kleinen Anfrage wird der Eindruck erweckt, Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare würden im Wesentlichen wie vollständig ausgebildete Volljuristen an der Aufgabenerfüllung in Justiz und Verwaltung mitwirken und hierfür nur unverhältnismäßig gering entlohnt. Dies trifft nicht zu.

Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare befinden sich in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis. Beim juristischen Vorbereitungsdienst steht der Ausbildungsaspekt im Vordergrund. Dementsprechend sind Referendarinnen und Referendare ganz überwiegend nicht selbständig, sondern unterstützend und unter Anleitung tätig. Sie widmen einen erheblichen Anteil ihrer Zeit nicht der Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben, sondern dem Erlernen von praktischen Tätigkeiten und der theoretischen Prüfungsvorbereitung. Die von der Kleinen Anfrage unterstellte durchschnittliche „Arbeitszeit“ im Vorbereitungsdienst von 30 – 40 Wochenstunden besteht zu einem großen Teil aus Selbststudium, welches auch in anderen Fachrichtungen nicht vergütet wird. Ein Stundenlohn im herkömmlichen Sinn kann daher nicht berechnet werden.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich das Rechtsreferendariat insoweit von anderen Vorbereitungsdiensten unterscheidet, als Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare einen erheblichen Teil der Ausbildungszeit – in Nordrhein-Westfalen zwischen zehn und dreizehn Monaten – nicht bei öffentlichen Stellen, sondern bei privaten Arbeitgebern, namentlich in der Anwaltschaft verbringen. Dem entspricht, dass nach Abschluss der Ausbildung und Bestehen der zweiten juristischen Staatsprüfung Absolventen mangels ausreichender Stellenangebote ganz überwiegend nicht im Justizdienst, sondern nur in der Privatwirtschaft tätig werden können. Diese Aspekte rechtfertigen, dass die öffentliche Hand während des Vorbereitungsdienstes keine vollen Anwärterbezüge, sondern nur eine abgesenkte Unterhaltsbeihilfe gewährt.

Trotz der genannten Gesichtspunkte ist die Landesregierung bemüht, die Bezahlung der Referendarinnen und Referendare so attraktiv wie möglich zu gestalten. Anders als es sich aus der Kleinen Anfrage ergibt, beträgt der Grundbetrag der monatlichen Unterhaltsbeihilfe nicht 1.009 €, sondern 1.021,63 €, zuzüglich gegebenenfalls eines Familienzuschlages. Bei der Höhe der Unterhaltsbeihilfe befindet sich Nordrhein-Westfalen im Gleichklang mit den anderen Bundesländern. Die meisten Bundesländer zahlen eine Unterhaltsbeihilfe in vergleichbarer Höhe. In fünf Bundesländern liegt der monatliche Betrag unterhalb 1.000 €. Die Unterhaltsbeihilfe ist in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren nicht nur stabil gehalten worden, sondern soll weiter erhöht werden. Der derzeit in den Landtag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass die Bezüge mit Wirkung zum 01.01.2013 um 42,50 €, also um 4,16 %, auf 1.064,13 € und sodann zum 01.01.2014 erneut um 2,95 % erhöht werden.

Der Haushaltsansatz bei den Vergütungen der Referendarinnen und Referendare im juristischen Vorbereitungsdienst (Kapitel 04 210 Titel 429 10) ist seit dem Jahr 2010 in Anpassung an die Ist-Entwicklung bei den Ausgaben von 64.931.700 € auf 52.454.500 im Jahr abgesenkt worden. Die Ist-Ausgaben beliefen sich im Jahr 2009 auf 60.253.998 € und sind bis zum Jahr 2012 auf 50.823.830 € abgesunken. Ursächlich für den Rückgang der Ausgaben war nicht eine Kürzung des Haushaltsansatzes und eine damit einhergehende Budgetierung der Ausgaben, sondern der Rückgang der Zahl der Referendarinnen und Referendare.

Soweit es in der Kleinen Anfrage heißt, laut Aussage des Oberlandesgerichts Hamm des Jahres 2010 sei die Lage im richterlichen Dienst „besonders dramatisch“, wird darauf hingewiesen, dass der Präsident des Oberlandesgerichts Hamm in einer Pressemitteilung vom 22.12.2009 allein auf eine „Einstellungsoffensive“ Bezug genommen hat, die ihren Hintergrund im Wesentlichen in der Pensionierung von 350 Richterinnen und Richtern in den Jahren 2010 bis 2014 hatte. Nicht zutreffend ist der in der Kleinen Anfrage in diesem Zusammenhang erweckte Eindruck, dass vor allem Ostwestfalen-Lippe, das Ruhrgebiet und das Sauerland „geradezu auszubluten“ drohten. Vielmehr hat der Präsident des Oberlandesgerichts Hamm in seiner vorbezeichneten Pressemitteilung darauf hingewiesen, dass Richterinnen und Richter für einen Einsatz im gesamten Oberlandesgerichtsbezirk, „vorwiegend“ in Ostwestfalen-Lippe, im Ruhrgebiet sowie im Sauer- und Siegerland gesucht würden. In diesem Zusammenhang bedarf auch die in der Kleinen Anfrage genannte Stellensituation der dort genannten Gerichte bzw. des genannten Gerichtsbezirks einer Korrektur: So sind im Landgerichtsbezirk Bielefeld bei insgesamt 184 Richterplanstellen insgesamt 25 - nicht: 32 - Planstellen entweder aktuell frei geworden oder werden bis Ende 2014 pensionierungsbedingt frei. Nicht richtig ist auch, dass bis zum Jahr 2014 an den Amtsgerichten Herford und Bünde jeder zweite Richter pensioniert wird bzw. am Amtsgericht Brakel bis auf den Gerichtsdirektor alle Richter in Ruhestand gehen würden. Vielmehr standen bzw. stehen in den Jahren 2013 und 2014 beim Amtsgericht Brakel 2 Pensionierungen bei 4 Planstellen, beim Amtsgericht Herford 4 Pensionierungen bei 13,5 Planstellen und beim Amtsgericht Bünde im richterlichen Dienst gar keine Pensionierung an.

1. Welche Maßnahmen möchte die Landesregierung ergreifen, um auf die schnell steigenden Pensionierungen in der Richterschaft bzw. die dadurch frei werdenden Stellen vorbereitet zu sein bzw. diesen zu begegnen?

Die Einstellung in den richterlichen Dienst obliegt in Nordrhein-Westfalen den Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichte - dies sind das Oberverwaltungsgericht, die Oberlandesgerichte, das Landessozialgericht, die Finanzgerichte und die Landesarbeitsgerichte - jeweils für ihren Geschäftsbereich. Diese dezentrale Zuständigkeit hat sich bewährt und ermöglicht den Obergerichten, die Personalgewinnung für den richterlichen Dienst den Besonderheiten ihres jeweiligen Geschäftsbereichs entsprechend vorzunehmen. In diesem Zusammenhang betreiben die Obergerichte auch unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten Bedarfe Maßnahmen der Personalgewinnung. Zudem werden Maßnahmen des Personalmarketings der Justiz auch unter Berücksichtigung demografischer Faktoren seitens des Justizministeriums im Zusammenwirken mit den Obergerichten fortwährend überprüft und optimiert. Hierbei werden neben Demografieaspekten auch weitere Themen wie spezifische Fragestellungen der jeweiligen Gerichtsbarkeiten oder örtliche Besonderheiten in den Blick genommen. Vorhandene Stellen und Stellenführungsmöglichkeiten werden derzeit in vollem Umfang ausgenutzt. Freie Stellen können zügig durch neu eingestellte Richterinnen und Richter besetzt werden. Das Justizministerium geht davon aus, dass dies auch in den kommenden Jahren der Fall sein wird.

- 2. Welche Planungen hat die Landesregierung hinsichtlich der sinkenden Ausbildungszahlen im juristischen Vorbereitungsdienst im Hinblick auf den steigenden Bedarf an Volljuristen an Gerichten?**

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

- 3. Welche Maßnahmen sieht die Landesregierung vor, um Rechtsreferendaren ein angemessenes Entgelt zuzuerkennen, das die Leistungsfähigkeit, Leistungsbereitschaft, dem Alter, der Lebenssituation, den hoheitlichen Aufgaben gerecht wird, welche Rechtsreferendarinnen und Referendare in Gerichten, Staatsanwaltschaften, Verwaltungsbehörden übernehmen?**

In der Vorbemerkung ist dargelegt worden, weshalb die Unterhaltsbeihilfe für Rechtsreferendare nicht mit der Gehaltssituation in anderen Berufen verglichen werden kann. Trotzdem ist die Landesregierung bestrebt, im Rahmen der Haushaltsspielräume das Rechtsreferendariat an Gehaltssteigerungen teilhaben zu lassen. Derzeit ist eine Erhöhung um 4,16 % mit Wirkung vom 01.01.2013 und um weitere 2,95 % mit Wirkung zum 01.01.2014 geplant.

- 4. Aus welchen Gründen hat die Landesregierung die Forderung der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen in der SPD nicht anerkannt, den Rechtsreferendaren wieder Anwärterbezüge in voller Höhe zu zahlen, die für die Besoldungsgruppe des Richteramts maßgebend ist?**

Wie in der Vorbemerkung dargelegt, ist die Tätigkeit von Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren nicht mit anderen Anwärterlaufbahnen vergleichbar. Über die Hälfte des Vorbereitungsdienstes kann in der Rechtsanwaltschaft abgeleistet werden. Der Großteil der Absolventinnen und Absolventen arbeitet später nicht im Staatsdienst. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erforderlich und derzeit auch haushalterisch nicht zu leisten, alle Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare wie Anwärter auf das Richteramt zu behandeln. Dieses Vorgehen ist im Übrigen nicht außergewöhnlich, sondern entspricht dem Vorgehen in der ganz überwiegenden Mehrzahl der anderen Bundesländer.

- 5. Wie ist es für die Landesregierung zu vereinbaren, dass mit Vergütungen an Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare unterhalb des geforderten Mindestlohns auch zukünftig eine qualitativ hochwertige Leistung bzw. gesicherte Stellenbesetzung im Justizdienst gewährleistet wird?**

Wie in der Vorbemerkung dargelegt, erhalten Referendare eine Unterhaltsbeihilfe und keinen Stundenlohn. Die hohe Qualität der Bewerberinnen und Bewerber für Stellen im Justizdienst wird durch die gute Ausbildung im nordrhein-westfälischen Vorbereitungsdienst sichergestellt.