

Auszug aus

Denkschrift 2013

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 9

Länderübergreifende Justizprüfung
Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften
und Straf- und Bußgeldverfahren bei
Amtsgerichten



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 05: Justizministerium

Länderübergreifende Justizprüfung Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften und Straf- und Bußgeldverfahren bei Amtsgerichten (Kapitel 0503)

Die Personalbedarfszahlen des Personalbedarfsbemessungssystems der Justiz (PEBB§Y) sind zu hoch. In Baden-Württemberg können bei Staatsanwaltschaften in Ermittlungsverfahren und bei Amtsgerichten in den Straf- und Bußgeldverfahren insgesamt 91 Stellen eingespart werden. Die Personalkosten lassen sich jährlich um 6,8 Mio. Euro reduzieren.

1 Ausgangslage

Den Justizverwaltungen der Länder steht das bundeseinheitliche System PEBB§Y für die Personalbedarfsermittlung bei den ordentlichen Gerichten, Staatsanwaltschaften und Fachgerichten zur Verfügung. Sie berechnen jährlich den Personalbedarf auf Grundlage der bundesweit ermittelten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten in Minuten (Basiszahlen), der Fallzahlen (Verfahrensmengen) und der länderspezifischen Jahresarbeitszeit.

Die Rechnungshöfe der Länder Baden-Württemberg (federführend), Bayern, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben eine länderübergreifende Untersuchung im Aufgabenbereich „Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften und Straf- und Bußgeldsachen bei Amtsgerichten“ durchgeführt. Insgesamt sind in den beteiligten Ländern jährlich 2,9 Mio. Verfahren zu bearbeiten. In den Staatsanwaltschaften der Länder waren 2.169 Servicekräfte und 2.336 Staats- und Anwälte eingesetzt. Auf Baden-Württemberg entfielen 357 Servicekräfte und 468 Staats- und Anwälte. In den Amtsgerichten waren 1.590 Servicekräfte und 848 Richter eingesetzt. Auf Baden-Württemberg entfielen 448 Servicekräfte und 235 Richter.

Ziele der Untersuchung waren u. a., das Personalbemessungssystem der Justiz zu bewerten, die bundesweiten PEBB§Y-Basiszahlen für den Service-Bereich durch analytische Personalbedarfsberechnungen zu überprüfen, Empfehlungen für künftige PEBB§Y-Erhebungen zu geben und länderintern den Personalbedarf auch auf der Grundlage landesspezifischer Basiszahlen zu ermitteln.

2 Prüfungsergebnisse

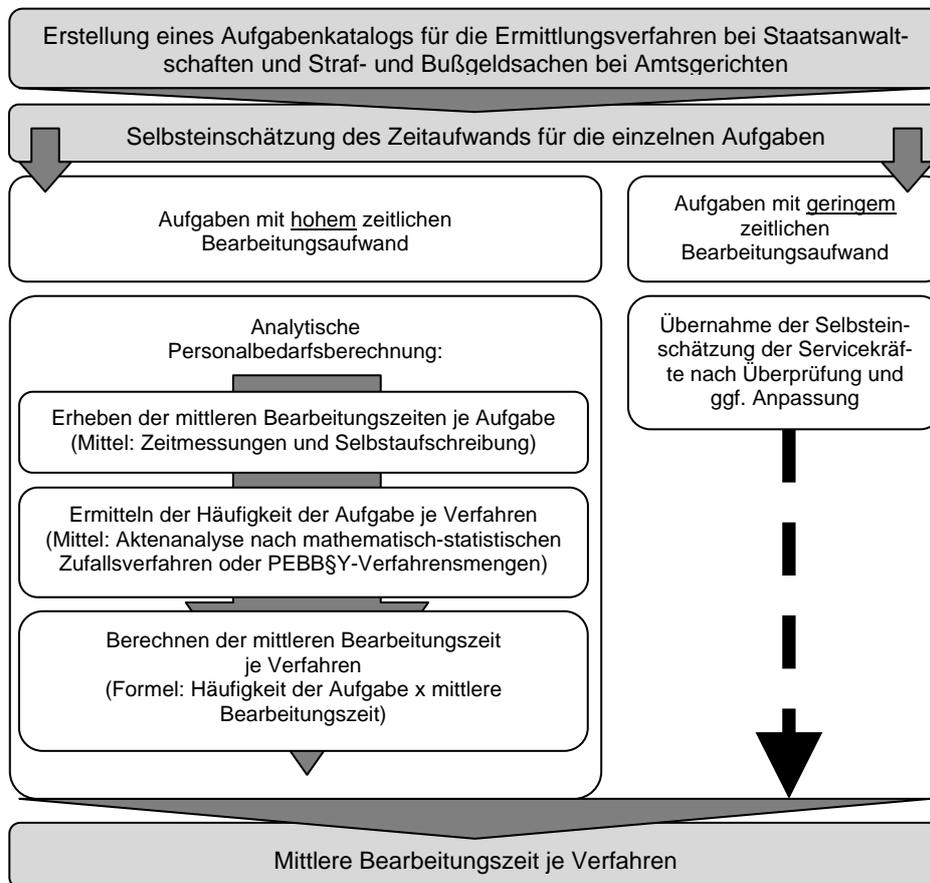
2.1 Prüfungsmethodik und -umfang

Für die Erhebungen bei den Servicekräften wurde eine kombinierte Methodik aus Selbsteinschätzung, Selbstaufschreibung, Zeitmessungen und Aktenanalyse, ergänzt durch Erhebungen zu Arbeitsabläufen und Strukturdaten eingesetzt. Demgegenüber wurden bei den bisherigen PEBB§Y-Erhebungen der Justizverwaltung die Basiszahlen für Servicekräfte weitgehend durch Selbstaufschreibungen mit Geschäftskarten ermittelt.

Die Rechnungshöfe haben bei den Staatsanwaltschaften 864 Servicekräfte und bei den Amtsgerichten 575 Servicekräfte in die Prüfung einbezogen. Bei den Servicekräften wurden über die Selbstaufschreibungen insgesamt 431.000 und über die Zeitmessungen 33.500 Zeitwerte gewonnen. Zur Ermittlung der Arbeitsmengen wurden 16.500 Akten analysiert. Damit wurden belastbare Länderergebnisse zur Personalbemessung erzielt. Diese wurden gewichtet und hieraus neue länderübergreifende Basiszahlen gebildet.

Um Hinweise zum Personaleinsatz der in diesem Aufgabenfeld tätigen 1.025 Staats- und Amtsanwälte sowie 315 Richter geben zu können, wurden diese auf freiwilliger Basis in die Selbsteinschätzung einbezogen und Kennzahlen verglichen.

Abbildung: Methodisches Vorgehen zur Ermittlung des Personalbedarfs



Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

2.2 Länderübergreifende Ergebnisse

2.2.1 Staatsanwaltschaften

Die bundesweiten PEBB§Y-Basiszahlen aus 2002 betragen für die Personalbemessung der Servicekräfte in Strafsachen 81 Minuten und in Verkehrsstrafsachen 61 Minuten. Die von den Rechnungshöfen neu ermittelten länderspezifischen Basiszahlen im Servicebereich sind aus Tabelle 1 ersichtlich.

Tabelle 1: Länderspezifische Basiszahlen bei Staatsanwaltschaften in Ermittlungsverfahren (in Minuten)

Basiszahlen	Baden-Württemberg	Land B	Land C	Land D	Land E	Land F	PEBB§Y-Basiszahlen
Strafsachen	65	46	68	56	62	70	81
Verkehrsstrafsachen	35	40	52	44	44	49	61

Die länderspezifischen Basiszahlen der Rechnungshöfe liegen bei den Strafsachen und den Verkehrsstrafsachen zwischen 15 und 55 Prozent unter den bisher genutzten länderspezifischen PEBB§Y-Basiszahlen. Letztere sind daher deutlich zu hoch.

Die Rechnungshöfe haben die Strafsachen in die Großen Wirtschaftsstrafsachen und in die übrigen allgemeinen Strafsachen tiefer gegliedert und hierfür erstmals Basiszahlen gebildet. Bei den Großen Wirtschaftsstrafsachen zeigt sich wegen den extrem unterschiedlichen Bearbeitungszeiten bei geringen Fallzahlen eine große Bandbreite.

Werden die neu ermittelten Basiszahlen der Rechnungshöfe verwendet, ergeben sich Einsparpotenziale in allen Ländern. Sie liegen zwischen 16 Prozent in Baden-Württemberg und 49 Prozent in Land E. Insgesamt ergibt sich allein in den sechs beteiligten Ländern ein rechnerisches Einsparpotenzial von 439 Vollzeitäquivalenten für Servicekräfte.

Die Rechnungshöfe haben aus den Länderergebnissen länderübergreifende Basiszahlen gebildet. Den Vergleich zur bisherigen PEBB§Y-Basiszahl zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Vergleich PEBB§Y-Basiszahlen mit länderübergreifenden Basiszahlen

Ermittlungsverfahren in	Mittlere Bearbeitungszeiten je Verfahren	
	PEBB§Y-Basiszahl	Länderübergreifende Basiszahl
Strafsachen	81	61
Verkehrsstrafsachen	61	43

Die länderübergreifenden Basiszahlen liegen um 25 bzw. 30 Prozent unter den PEBB§Y-Basiszahlen.

2.2.2 Amtsgerichte

PEBB§Y verwendet für Strafsachen bei den Amtsgerichten bisher nur eine Basiszahl für die Servicekräfte. Sie beträgt 120 Minuten in der Klasse „modern“. Einzelne Länder verwenden auch die PEBB§Y-Basiszahlen der Klasse „traditionell“ mit 150 Minuten bzw. „Durchschnitt“ mit 130 Minuten.

Die Rechnungshöfe haben für Strafsachen erstmals vier Basiszahlen gebildet. Die Ergebnisse zeigt Tabelle 3.

Tabelle 3: Länderbasiszahlen im Servicebereich (in Minuten)

Basiszahl für Geschäft	Baden-Württemberg	Land B	Land C	Land D	Land E	Land F	Länderübergreifende Basiszahl
Strafsachen gegen Jugendliche und Heranwachsende	257	226	235	190	180	262	231
Strafsachen gegen Erwachsene	115	93	126	119	124	125	116
Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz	61	62	80	69	92	68	69
Vollstreckung gegen Jugendliche	122	93	127	145	50	109	117
Länderspezifische Gesamtbasiszahl	114	96	127	116	119	127	116

Die ermittelten differenzierten Basiszahlen spiegeln den bei den jeweiligen Geschäften notwendigen unterschiedlichen Zeitbedarf deutlich wider. So ist die Basiszahl für Strafsachen gegen Jugendliche und Heranwachsende in manchen Ländern doppelt so hoch wie für Strafsachen gegen Erwachsene.

Nach diesen differenzierten Basiszahlen ergeben sich Einsparpotenziale in allen beteiligten Ländern. Sie liegen zwischen 6 Prozent in Land C und 28 Prozent in Land B. Insgesamt ergibt sich allein in den sechs beteiligten Ländern ein rechnerisches Einsparpotenzial von 193 Vollzeitäquivalenten für Servicekräfte.

Um einen Vergleich mit PEBBŞY herzustellen, das nur eine Basiszahl verwendet, haben die Rechnungshöfe die länderspezifischen Ergebnisse zu einer Basiszahl aggregiert. Die länderübergreifende Basiszahl der Rechnungshöfe liegt mit 116 Minuten um 3 Prozent unter der PEBBŞY-Basiszahl der Klasse „modern“, 11 Prozent unter der Klasse „Durchschnitt“ und 23 Prozent unter der Klasse „traditionell“. Die in einigen Ländern verwendeten Basiszahlen von 130 bzw. 150 Minuten sind deutlich überhöht.

Die in den teilnehmenden Ländern neu ermittelten Basiszahlen zeigen Einsparvolumen bei den Staatsanwaltschaften und Amtsgerichten von 632 Vollzeitäquivalenten auf.

2.3 Ergebnisse in Baden-Württemberg

2.3.1 Staatsanwaltschaften

In Baden-Württemberg wurden die Staatsanwaltschaften in Mannheim, Stuttgart, Freiburg und Tübingen geprüft. Hier waren insgesamt 825 Personen eingesetzt, davon 385 Staatsanwälte, 83 Amtsanwälte sowie 357 Servicekräfte. Im Servicebereich wurden über die Zeitmessungen am Arbeitsplatz 7.756 Zeitwerte gewonnen. Zur Ermittlung der Arbeitsmengen wurden 806 Akten analysiert.

Der Rechnungshof hat für Baden-Württemberg folgende Basiszahlen für Strafsachen und Verkehrsstrafsachen ermittelt.

Tabelle 4: Basiszahlen für Strafsachen und Verkehrssachen (in Minuten)

Basiszahl für Geschäft	Staatsanwaltschaften				Baden-Württemberg	PEBB§Y-Basiszahl
	Stuttgart	Mannheim	Freiburg	Tübingen		
Strafsachen	61	77	57	67	65	81
Verkehrsstrafsachen	28	48	38	38	35	61

Die Basiszahlen der Staatsanwaltschaften im Land weisen eine große Bandbreite auf. Bei Strafsachen werden in Mannheim 20 Minuten mehr als in Freiburg benötigt. Bei den Verkehrsstrafsachen hat Stuttgart den deutlich niedrigsten Wert. Die aus den Einzelergebnissen der geprüften Staatsanwaltschaften gebildeten Basiszahlen liegen bei den Strafsachen 20 Prozent und bei den Verkehrsstrafsachen 43 Prozent unter den PEBB§Y-Basiszahlen.

Mit der neu ermittelten länderspezifischen Basiszahl wurde eine Personalbedarfsberechnung durchgeführt und mit dem tatsächlich eingesetzten Personal verglichen.

Das Einsparpotenzial bei den vier geprüften Staatsanwaltschaften beträgt danach 26 Vollzeitäquivalente, das entspricht einem jährlichen Einsparvolumen von 1,9 Mio. Euro. Überträgt man diese Ergebnisse auch auf die nicht geprüften Staatsanwaltschaften, ergibt sich ein landesweites Einsparpotenzial von 56 Vollzeitäquivalenten. Das jährliche Einsparvolumen erhöht sich auf 4,1 Mio. Euro.

Da für die Staatsanwälte und Amtsanwälte keine analytische Personalbedarfsberechnung durchgeführt wurde, hat der Rechnungshof die Personalausstattung mit den Erledigungszahlen verglichen. Das Ergebnis ergibt sich aus Tabelle 5.

Tabelle 5: Entwicklung der erledigten Verfahren je Staatsanwalt und Amtsanwalt ab 2008

	Erledigte Verfahren je Staatsanwalt bzw. Amtsanwalt			Entwicklung	
	2008	2009	2010	Absolut	In Prozent
Staatsanwaltschaft Freiburg	1.205	1.178	1.099	-106	-9
Staatsanwaltschaft Mannheim	697	732	672	-25	-4
Staatsanwaltschaft Stuttgart	925	887	848	-77	-8
Staatsanwaltschaft Tübingen	1.196	1.145	1.075	-121	-10
Baden-Württemberg	1.071	1.022	987	-84	-8

Diese Entwicklung deutet - bei gleichbleibender Personalausstattung - auf ein Optimierungspotenzial auch bei den Entscheidern hin.

2.3.2 Amtsgerichte

In Baden-Württemberg wurden die Amtsgerichte Backnang, Bad Urach, Baden-Baden, Calw, Emmendingen, Heidelberg, Konstanz, Ludwigsburg, Mannheim, Reutlingen und Villingen-Schwenningen mit insgesamt 129 Vollzeitäquivalenten in die Prüfung einbezogen. Davon entfielen 44 Vollzeitäquivalente auf die Richter, 6 Vollzeitäquivalente auf die Rechtspfleger und 79 Vollzeitäquivalente auf die Servicekräfte. Im Servicebereich wurden über die Selbstaufschreibung 20.028 und über die Zeitmessungen am Arbeitsplatz 4.071 Zeitwerte gewonnen. Zur Ermittlung der Arbeitsmengen wurden 1.940 Akten analysiert. Die bisherige Basiszahl Strafsachen wurde weiter differenziert.

Die vier neuen Basiszahlen im Servicebereich (siehe Tabelle 3) geben den für die einzelnen Geschäfte notwendigen Zeitbedarf realistisch wieder und weisen eine große Bandbreite auf. Die hierauf basierende Personalbedarfsberechnung ergibt einen Bedarf von 397 Vollzeitäquivalenten. Bisher sind 432 Vollzeitäquivalente in diesem Aufgabenbereich eingesetzt. 8 Prozent des bisherigen Personals können eingespart werden.

Bei den Servicekräften besteht demnach ein Einsparpotenzial von 35 Vollzeitäquivalenten. Davon entfallen 22 auf die neu ermittelten landesspezifischen Basiszahlen und 13 auf die bereits jetzt bestehende Überdeckung nach der PEBBŞY-Basiszahl. Das jährliche Einsparvolumen liegt bei 2,7 Mio. Euro.

Um einen Vergleich mit PEBBŞY herstellen zu können, haben wir aus den analytisch ermittelten Basiszahlen durch Gewichtung eine eigene landesspezifische Basiszahl für Baden-Württemberg gebildet. Diese beträgt 114 Minuten und liegt damit 6 Minuten unter der bisher in Baden-Württemberg verwendeten PEBBŞY-Basiszahl.

Die in Baden-Württemberg untersuchten Amtsgerichte sind hinsichtlich ihrer Größe und auch der wahrzunehmenden Geschäfte sehr unterschiedlich. Sinnvolle Vergleiche waren nur auf Grundlage gebildeter Größenklassen möglich.

Diese Vergleiche zeigen, dass die Basiszahlen für Strafsachen mit zunehmender Größe der Strafabteilungen abnehmen. Je größer die Strafabteilungen sind, umso effizienter werden die Verfahren bearbeitet. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass die kleinteilige Amtsgerichtsstruktur in Baden-Württemberg zu einem erhöhten Personalbedarf führt. Darauf hatte der Rechnungshof bereits in seiner Denkschrift 1998, Beitrag Nr. 9, hingewiesen.

In mehr als der Hälfte der 108 Amtsgerichte sind weniger als zwei Richter und weniger als drei Servicekräfte in den Abteilungen für Straf- und Bußgeldsachen eingesetzt. In derart kleinen Organisationseinheiten kann eine gleichmäßige Auslastung der Richter und der Servicekräfte nur schwer sichergestellt werden. Effizienzgewinne durch Spezialisierung sind kaum möglich.

Im Durchschnitt betreut jedes Amtsgericht in Baden-Württemberg 100.000 Einwohner. In vergleichbaren Flächenländern wie Bayern oder Hessen betreuen die Amtsgerichte im Durchschnitt 160.000 Einwohner.

Für die Richter wurde keine analytische Personalbedarfsberechnung durchgeführt. Die Personalkapazitäten bei den Richtern in Strafsachen wurden zwischen 2008 und 2011 um 9,5 Vollzeitäquivalente reduziert. Weder der Abbau von Personalkapazitäten noch der tatsächliche Personaleinsatz von lediglich 92 Prozent des sich aus PEBB§Y ergebenden Personalbedarfs haben zwischen 2008 und 2011 zu einem Anstieg der zum Jahresbeginn anhängigen Verfahren geführt. Dies lässt den Schluss zu, dass die Personalausstattung der Richter in Strafsachen bei den Amtsgerichten ausreichend bemessen ist. Ein Personalmehrbedarf, wie er sich aus PEBB§Y ergibt, kann nicht festgestellt werden.

Zu dem IT-Fachverfahren forumSTAR haben wir strukturierte Interviews durchgeführt. Danach waren weniger als 10 Prozent der Richter und weniger als ein Viertel der Servicekräfte der Meinung, dass sich durch die Einführung des Fachverfahrens der Bearbeitungsaufwand reduziert habe. 41 Prozent der Richter und 36 Prozent der Servicekräfte gaben an, dass sich der Aufwand sogar erhöht habe.

3 Empfehlungen

3.1 Bei PEBB§Y-Erhebung 2014 Basiszahlen differenzierter bilden

Die länderübergreifende Justizprüfung hat die Ergebnisse anderer Prüfungen der Finanzkontrolle (siehe Denkschrift 2010, Beitrag Nr. 11, Landtagsdrucksache 14/6611, und Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 14, Landtagsdrucksache 15/114) und der Organisationsberatung des Justizministeriums in den Fachgerichtsbarkeiten bestätigt. Die PEBB§Y-Basiszahlen der Servicekräfte sind zu hoch. Die zehn von der Finanzkontrolle überprüften PEBB§Y-Basiszahlen waren alle zu hoch, im Durchschnitt um 29 Prozent. Die von der Or-

ganisationsberatung des Ministeriums untersuchten Basiszahlen waren im Durchschnitt um 28 Prozent zu hoch.

Diese konstanten Ergebnisse lassen erwarten, dass die PEBB§Y-Erhebung 2014 bei den Servicekräften zu deutlich niedrigeren Basiszahlen als bisher führen muss. Bei den Richtern und Staatsanwälten lassen die Prüfungsergebnisse den Schluss zu, dass die bisherigen PEBB§Y-Basiszahlen zumindest nicht zu niedrig sind. Die im Servicebereich aufgezeigten Personaleinsparungen dürfen deshalb nicht genutzt werden, um im Wege der Stellenumwandlung neue Entscheiderstellen zu schaffen.

Die differenzierten Erhebungsmethoden der Rechnungshöfe haben zu valideren, aussagekräftigeren Basiszahlen als PEBB§Y (alt) geführt. Durch Selbstaufschreibungen mit Geschäftskarten verteilten die Mitarbeiter bei PEBB§Y (alt) ihre Arbeitszeit auf die anfallende Arbeitsmenge. Sinkt die Arbeitsmenge, steigt die Basiszahl. Demgegenüber wurden die Ergebnisse der Finanzkontrolle durch einen hohen Anteil an Zeitmessungen ermittelt, deren Ergebnisse von der Entwicklung der Fallzahlen unabhängig sind. Die Justizverwaltungen haben die Erhebungsmethoden für die PEBB§Y-Erhebung 2014 bei den Servicekräften zwar modifiziert. Da diese jedoch wieder weitgehend auf Selbstaufschreibungen beruhen sollen, bleibt abzuwarten, ob die geplante Erhebung zu realistischeren Basiszahlen führen wird.

Um eine bedarfsgerechte Personalsteuerung zu ermöglichen, sollten bei der PEBB§Y-Erhebung 2014 differenziertere Basiszahlen gebildet und danach zur Personalsteuerung eingesetzt werden.

Auf eine Unterscheidung der Basiszahlen in einzelne Klassen sollte künftig verzichtet werden. Die Voraussetzungen für die Klasse „modern“ sind in allen Ländern erfüllt.

3.2 Zeitnah Personal einsparen

Die von der Finanzkontrolle bei den Staatsanwaltschaften ermittelten Einsparpotenziale von landesweit 56 Vollzeitäquivalenten und bei den Amtsgerichten von landesweit 35 Vollzeitäquivalenten bei den Servicekräften sollten zeitnah realisiert und danach die Personalkapazität vermindert werden. Bei den Amtsgerichten sollten in Strafsachen mindestens vier Basiszahlen gebildet werden, um den Personaleinsatz zielorientiert und gerechter zu steuern. Die von uns auf analytischer Grundlage ermittelten Basiszahlen sollten bereits jetzt, unabhängig von den Ergebnissen der PEBB§Y-Erhebung 2014, zur Personalbemessung genutzt werden.

3.3 Schnittstellen bei IT-Fachverfahren automatisieren

Eine medienbruchfreie Übermittlung der Daten von der Ersterfassung bei den Ermittlungsbehörden bis zum Verfahrensabschluss bei den Gerichten ist in keinem der eingesetzten IT-Fachverfahren möglich. Durch die fehlende Automation der Schnittstellen kommt es zu Medienbrüchen. Dies verursacht einen vermehrten Prüf- und Kontrollaufwand und gefährdet die Qualität der

Daten. Entsprechende Schnittstellen sollten eingerichtet oder vorhandene optimiert werden, auch um den Personalaufwand zu verringern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Kernpunkte der umfangreichen Stellungnahme des Justizministeriums sind:

Aufgrund schwerwiegender methodischer Mängel der Rechnungshofprüfung könnten die neu gebildeten Basiszahlen nicht der Personalbedarfsberechnung der Justiz zugrunde gelegt werden.

Eine Personaleinsparung werde abgelehnt.

Die bei der PEBB§Y-Erhebung 2014 angewandte Methode sei den vom Rechnungshof bei der Prüfung angewandten Methoden überlegen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof kann die Kritik am methodischen Vorgehen nicht nachvollziehen. Für die Untersuchung der Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte hat der Rechnungshof ein differenziertes Vorgehensmodell mit unterschiedlichen, den einzelnen Aufgaben angepassten Methoden angewandt. Der verwendete Aufgabenkatalog war im Detail mit den Justizdienststellen abgestimmt. Die eingesetzten Methoden sind in der Organisationslehre anerkannt. Auch die Organisationsberatung der Justizverwaltung zieht die Methode der Zeitmessung regelmäßig Selbstaufschreibungen vor. Deshalb überrascht der Versuch des Justizministeriums, eine Überlegenheit der bei der PEBB§Y-Erhebung 2014 vorgesehenen Methodik mit Selbstaufschreibungen zu konstruieren. Im Widerspruch dazu steht die Aussage der Justizverwaltung, dass die Tiefe und Methodik der Rechnungshofuntersuchung lediglich aus wirtschaftlichen Überlegungen nicht auf die PEBB§Y-Erhebung 2014 eins zu eins übertragen werden kann. Dafür hat der Rechnungshof Verständnis geäußert.

Der Rechnungshof fordert weiterhin, die auf analytischer Grundlage erhobenen Basiszahlen für die Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte anzuwenden und die ermittelten Einsparpotenziale zeitnah zu realisieren.