

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 13

Personalmessung in der Justiz



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 05: Justizministerium

Personalbemessung in der Justiz (Kapitel 0503)

Die Justizverwaltungen der Länder haben einen Dienstleister mit der Fortschreibung der mittleren Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) für die Personalbemessung bei den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften beauftragt. Die 2014 durchgeführte Untersuchung lieferte für die Servicekräfte keine verwertbaren Ergebnisse. Die vom Rechnungshof in verschiedenen Prüfungen festgestellten Personalüberhänge im Servicebereich von 360 Stellen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften sind somit zeitnah abzubauen. Für die durch die Notariats- und Grundbuchamtsreform entbehrlichen Stellen müssen zeitnah in vollem Umfang kw-Vermerke ausgebracht werden.

1 Ausgangslage

Die Justizverwaltungen der Länder nutzen ein bundeseinheitliches System für die Personalbedarfsermittlung bei den ordentlichen Gerichten, Staatsanwaltschaften und Fachgerichten (PEBB§Y). In PEBB§Y werden die Aufgaben in Produkte gegliedert. Für diese Produkte werden durchschnittliche Bearbeitungszeiten in Minuten (Basiszahlen) und Fallzahlen (Verfahrensmengen) ermittelt. Auf dieser Grundlage wird der jährliche Personalbedarf berechnet.

Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister hat 2010 beschlossen, dass 2014 die Basiszahlen für die ordentliche Gerichtsbarkeit sowie die Generalstaats- und Staats-/Amtsanwaltschaften durch einen externen Dienstleister aktualisiert werden sollen (PEBB§Y-Fortschreibung 2014).

Das Justizministerium hat die in den letzten beiden Prüfungen¹ erhobenen Forderungen des Rechnungshofs nach Personalabbau - vor allem bei der Notariats- und Grundbuchamtsreform - nicht akzeptiert. Es hat in diesem Zusammenhang stets auf die 2014 neu zu ermittelnden Basiszahlen verwiesen.

¹ Denkschrift 2013, Beitrag Nr. 9 (Landtagsdrucksache 15/3809);
Denkschrift 2014, Beitrag Nr. 9 (Landtagsdrucksache 15/5409).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bisherige PEBB§Y-Prüfungen des Rechnungshofs

2.1.1 Länderübergreifende Justizprüfung

Die Rechnungshöfe der Länder Baden-Württemberg (federführend), Bayern, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein hatten 2012 eine länderübergreifende Untersuchung der Servicekräfte in den Aufgabenbereichen Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften und Straf- und Bußgeldsachen bei Amtsgerichten durchgeführt. Das methodische Vorgehen, einschließlich der zugrunde liegenden Aufgabenkataloge, war mit den geprüften Gerichten und Staatsanwaltschaften abgestimmt.

Die vom Rechnungshof für Baden-Württemberg ermittelten Basiszahlen sind geringer als die von der Justiz verwendeten und würden zu Einsparungen von 91 Vollzeitäquivalenten bei den Servicekräften der Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte führen. Die Personalkosten ließen sich bei 91 eingesparten Stellen um 6,8 Mio. Euro je Jahr senken. Das Justizministerium hat bislang kein Personal abgebaut und auf die Ergebnisse der PEBB§Y-Fortschreibung 2014 verwiesen.

2.1.2 Personalplanung in der Justiz

Der Rechnungshof hatte 2013 die Personalplanung in der Justiz geprüft. Darin bezog er neben den Gerichten und Staatsanwaltschaften auch die Auswirkungen der Notariats- und Grundbuchamtsreform ein.

Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften stellte sich die Personalsituation in den einzelnen Laufbahngruppen unterschiedlich dar. Das Justizministerium hat im höheren und gehobenen Dienst 2015 einen Personalmehrbedarf von 210 Vollzeitäquivalenten berechnet. Bei den Servicekräften wurde ein Personalüberhang von 122 Vollzeitäquivalenten ermittelt. Bei der Berechnung des Personalbedarfs berücksichtigt das Justizministerium die tatsächlichen durchschnittlichen Fehlzeiten. Darüber hinaus macht es aber bei der Berechnung des tatsächlich eingesetzten Personals einen zusätzlichen Abschlag geltend. So werden Beschäftigte, die Fehlzeiten von mehr als 20 Tagen im Quartal aufweisen, beim tatsächlichen Personaleinsatz nicht berücksichtigt. Würde man nur die tatsächlichen durchschnittlichen Fehlzeiten berücksichtigen, würde sich der errechnete Personalüberhang bei den Servicekräften um weitere 147 Vollzeitäquivalente auf insgesamt 269 Vollzeitäquivalente erhöhen.

Bei den Servicekräften in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften ergibt sich derzeit der in der nachfolgenden Tabelle dargestellte Personalüberhang.

Tabelle: Personalüberhang bei den Servicekräften in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Staatsanwaltschaften

Thema	Stellenüberhang
PEBB§Y-Berechnung Justizministerium	122 ²
Berechnungsweise Rechnungshof	147 ³
Einsparpotenzial Strafbereich Rechnungshof	91 ⁴
Summe	360

Der bei den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften im Servicebereich bereits bestehende Personalüberhang von 360 Vollzeitäquivalenten wird sich 2018 durch die Notariats- und Grundbuchamtsreform weiter erhöhen. Die Notariats- und Grundbuchamtsreform wird nach früheren Berechnungen des Justizministeriums zu einem Personalüberhang von insgesamt 1.131 Vollzeitäquivalenten führen. 946 Vollzeitäquivalente betreffen die Servicekräfte. Der Rechnungshof empfahl bereits 2014, mit dem Stellenabbau im Staatshaushaltsplan 2015/2016 zu beginnen und entsprechende kw-Vermerke auszubringen.

Im Staatshaushaltsplan 2015/2016 wurden für die Notariats- und Grundbuchamtsreform 500 Stellen zum 01.01.2018 in Abgang gestellt, deren Wertigkeit aber noch nicht konkretisiert ist. Allerdings wurden im Staatshaushaltsplan weitere 234 kw-Stellen bei den Grundbuchämtern ausgebracht, die der Justiz für die Umsetzung der Reform befristet zur Verfügung gestellt wurden. Nach Auffassung des Justizministeriums sind auch diese kw-Stellen auf das Abbauvolumen von 1.131 Stellen anzurechnen. Der Rechnungshof tritt dem entgegen, weil zumindest ein erheblicher Teil dieser Stellen der Justiz erst nach der Ausgangsberechnung zugegangen sind und damit nicht in diese eingeflossen sein können.

2.2 Anwendung von PEBB§Y

Der Rechnungshof hat bei seiner aktuellen Prüfung festgestellt, dass die PEBB§Y-Berechnungen nicht die vollständigen Personalressourcen der Aufgabenbereiche umfassen. So werden bestimmte Bereiche, wie z. B. Gerichtsvollzieher oder Bezirksrevisoren, generell nicht in die PEBB§Y-Berechnungen einbezogen. In der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften sind nach Aussage des Justizministeriums 494 Vollzeitäquivalente von den PEBB§Y-Berechnungen ausgenommen. Dies entspricht 8 Prozent des Personals in diesem Bereich. Daneben ändert das Justizministerium auch die in die PEBB§Y-Berechnungen einbezogenen Aufgabenbereiche jährlich. Dies führt dazu, dass fundierte Jahresvergleiche nicht möglich sind.

² Stand 2015.

³ Stand 2014.

⁴ Stand 2012.

2.3 Methodik und Umsetzung der PEBB§Y-Fortschreibung 2014

2.3.1 Prüfungsmethoden

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse und Methoden der PEBB§Y-Fortschreibung 2014 untersucht. Die Datenerhebungen des externen Dienstleisters erfolgten nach einem mathematisch-analytischen Verfahren analog der vorangegangenen PEBB§Y-Fortschreibungen. Im Bereich der Servicekräfte wurde für die Untersuchung 2014 eine modifizierte Erhebungsmethodik angewandt. Der Gutachter konnte für den höheren und gehobenen Dienst Basiszahlen ermitteln. Für die Servicekräfte konnte der Gutachter aufgrund mangelnder Datenqualität keine verwertbaren Ergebnisse berechnen. Daher lieferte die PEBB§Y-Fortschreibung 2014 für die Servicekräfte keine neuen bundesweit repräsentativen Basiszahlen.

Aus dem Gutachten ergeben sich Anhaltspunkte, die als Ursachen für die unzureichende Datenqualität bei den Servicekräften in Frage kommen. So enthielten insbesondere die Schulungsunterlagen unzureichende oder missverständliche Aussagen zu den im Servicebereich verwendeten Erhebungsmethoden.

Daneben weicht im Gutachten die Berechnung der Verfahrensmengen von den im Echtbetrieb verwendeten justizstatistischen Daten ab. Der Gutachter hat die gesamten Bearbeitungszeiten, einschließlich der langlaufenden Verfahren erfasst, diese aber nicht auf alle Verfahren umgerechnet. Die „Langläufer“ wurden mengenmäßig nicht berücksichtigt. Nach Auffassung des Rechnungshofs führt diese Berechnungsweise zu im Ergebnis höheren Basiszahlen bei den Entscheidern.

2.3.2 Ergebnisse der PEBB§Y-Fortschreibung 2014 im Servicebereich nicht umgesetzt

Das Justizministerium verwendet zur Personalbedarfsberechnung im höheren und gehobenen Dienst seit dem 01.01.2015 die vom Dienstleister ermittelten Basiszahlen.

Die Pensenkommission der Justizverwaltungen der Länder hat im Frühjahr 2015 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die auf Grundlage der Daten des Gutachters einen Vorschlag zur Anpassung der Basiszahlen für den Servicebereich erarbeiten sollte. Diese hat im September 2015 ihren Bericht vorgelegt. Die darin vorgeschlagenen Basiszahlen werden vom Justizministerium Baden-Württemberg nicht angewandt, weil der Gutachter die Verwertbarkeit der Daten verneint hat. Das Justizministerium hat zum 01.01.2015 lediglich die neue PEBB§Y-Produktstruktur übernommen. Der Personalbedarf der Servicekräfte wird damit in Baden-Württemberg weiter auf Grundlage der alten Basiszahlen ermittelt. Diese Basiszahlen stellten sich bei verschiedenen Prüfungen des Rechnungshofs und der Organisationsberatung des Justizministeriums stets als überhöht heraus.

3 Empfehlungen

Die im Folgenden dargestellten Einsparvorschläge haben unterschiedliche zeitliche Bezugspunkte. Sie sollten daher dem jeweils aktuellen Geschäftsanfall angepasst werden. Dies vorausgeschickt empfiehlt der Rechnungshof:

3.1 Stellenabbau bei Gerichten und Staatsanwaltschaften im Staatshaushaltsplan 2017 beginnen

Im Staatshaushaltsplan 2017 sollten bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften in folgenden Bereichen Stellen abgebaut werden:

- Für den bereits bestehenden Personalüberhang nach der PEBB§Y-Berechnung des Justizministeriums und die nicht sachgerechte Berechnungsweise sind bei den Servicekräften 269 kw-Vermerke auszubringen.
- Im Strafbereich sind die vom Rechnungshof analytisch korrekt erhobenen Basiszahlen anzuwenden und das Einsparpotenzial von 91 Stellen durch kw-Vermerke zu realisieren.

Insgesamt sind bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften 360 Stellen abzubauen.

3.2 Vollständigen Abbau der durch die Notariats- und Grundbuchamtsreform ab 2018 entbehrlichen Stellen umsetzen

Bei den Notariaten und Grundbuchämtern sind für die wegfallenden Aufgaben in allen Laufbahngruppen 1.131 kw-Vermerke auszubringen. Davon entfallen 946 Stellen auf Servicekräfte. Im Staatshaushaltsplan 2015/2016 wurden für die Notariats- und Grundbuchamtsreform nur 500 Stellen zum 01.01.2018 in Abgang gestellt, deren Wertigkeit allerdings noch nicht konkretisiert ist. Um den reformbedingten Personalüberhang vollständig abzubauen, sind im Staatshaushaltsplan zeitnah bis zu 631 zusätzliche Stellen mit kw-Vermerken über alle Laufbahnen hinweg auszuweisen.

3.3 Personalbedarfsberechnung vervollständigen und zur ganzheitlichen Personalsteuerung nutzen

In der Personalbedarfsberechnung sollten zukünftig alle Aufgabenbereiche und Personalressourcen der Gerichte und Staatsanwaltschaften enthalten sein. Damit wäre auch eine sachgerechte Grundlage für fundierte Jahresvergleiche und Kennzahlen für die Bemessung der Stellen im Staatshaushaltsplan geschaffen.

Die Personalbedarfsberechnungen und Kennzahlen sollten stärker für eine fachbereichsübergreifende Personalsteuerung herangezogen werden. Zusätzlich begründeter Personalbedarf ist auch im höheren und gehobenen Dienst primär durch den Abbau von vorhandenen Personalüberhängen in anderen Bereichen und nicht durch zusätzliche Stellen im Staatshaushaltsplan zu decken.

3.4 Mängel des PEBB§Y-Gutachtens 2014 künftig vermeiden

Bei künftigen Erhebungen sind eine einheitliche und ausreichende Kommunikation und Schulung der Servicekräfte sicherzustellen. Die einbezogenen Dienststellen müssen zu Beginn und während der Erhebungsphase intensiver begleitet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium lehnt den vom Rechnungshof in der Prüfung „Ermittlungsverfahren bei den Staatsanwaltschaften und den Straf- und Bußgeldverfahren bei den Amtsgerichten“ ermittelten Personalabbau von 91 Vollzeitäquivalenten ab. Die Prüfungsergebnisse seien aufgrund methodischer Mängel nicht belastbar. Weiter lehnt das Ministerium den Abbau des nach seinen eigenen PEBB§Y-Berechnungen bestehenden Personalüberhangs von 122 Vollzeitäquivalenten ab. Die angestellten Berechnungen auf der Grundlage der alten Basiszahlen ließen keine belastbaren Aussagen über ein mögliches Einsparpotenzial zu. Weiter sollte nur eine Berechnungsweise in PEBB§Y angewandt werden.

Bei der Notariats- und Grundbuchamtsreform weist das Ministerium darauf hin, dass neben den 500 genannten kw-Vermerken weitere 234 kw-Vermerke für die Grundbuchamtsreform im Staatshaushaltsplan ausgebracht wurden. Darüber hinaus sollten keine weiteren kw-Vermerke im Staatshaushaltsplan ausgewiesen werden. Die Auswirkungen der von der Landesregierung beschlossenen Maßnahmen zu einer sozial verträglichen Umsetzung der Notariatsreform auf den Personalüberhang seien noch nicht abzuschätzen. Das Ministerium führt an, dass der Abbau eines eventuell bestehenden weiteren Personalüberhangs jedenfalls nicht punktgenau zum 01.01.2018 möglich sei. Solche Personalüberhänge würden in die Berechnung des Gesamtpersonalbedarfs aufgenommen werden.

Die von PEBB§Y nicht erfassten Aufgaben würden sich einer mathematisch-analytischen Personalbedarfsbetrachtung entziehen. Das Ministerium sieht nur einen geringen Nutzen, wenn die bisher nicht von PEBB§Y erfassten Aufgabenbereiche in die Personalbedarfsberechnung aufgenommen werden würden.

5 Schlussbemerkung

Den Rechnungshof wundert die Kritik des Justizministeriums am methodischen Vorgehen der Prüfung „Ermittlungsverfahren bei den Staatsanwaltschaften und den Straf- und Bußgeldverfahren bei den Amtsgerichten“, da die Prüfungsmethoden und der Aufgabenkatalog mit den geprüften Stellen abgestimmt waren und das Ministerium in der Prüfungsschlusssitzung beim Oberlandesgericht Stuttgart das fachlich richtige Vorgehen der Finanzkontrolle bestätigt hat. Zudem hat das Ministerium Stelleneinsparungen bei den Servicekräften unter Hinweis auf die anstehende PEBB§Y-Nacherhebung

abgelehnt. Gerade bei den Servicekräften ist es dem Ministerium mit seiner Methodik nicht gelungen, belastbare Basiszahlen zu ermitteln. Deshalb ist am Abbau der in verschiedenen Prüfungen festgestellten Personalüberhänge von 360 Stellen festzuhalten.

In den nächsten Jahren werden in den Ländern unterschiedliche IT-Verfahren und Prozesse zur elektronischen Akte und zum elektronischen Rechtsverkehr eingeführt. Dies wird zu erheblichen Veränderungen in den Arbeitsabläufen führen und damit auch große Auswirkungen auf die länderspezifischen Basiszahlen haben. Ungeachtet dieser Entwicklung sollte die bundeseinheitliche PEBB§Y-Produktstruktur beibehalten werden. Es ist jedoch fraglich, ob künftig Fortschreibungen von bundesweit repräsentativen Basiszahlen bei diesen unterschiedlichen Verhältnissen angezeigt sind. Vielmehr hält es der Rechnungshof für erforderlich, länderspezifische PEBB§Y-Daten für Leistungsvergleiche zwischen den Ländern zu nutzen. Die bundeseinheitlichen Produktstrukturen schaffen dafür die Voraussetzungen. Damit könnten Optimierungspotenziale identifiziert und für eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung genutzt werden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, dass im Zuge der Notariats- und Grundbuchamtsreform die entbehrlichen Personalkapazitäten vollständig durch zusätzliche kw-Vermerke über alle Laufbahnen im Staatshaushaltsplan zeitnah abzubauen sind.

Die Notariatsreform führt ab 2018 zu jährlichen Einnahmeverlusten im Landeshaushalt von mindestens 120 Mio. Euro. Die Justiz wird von Aufgaben im Volumen von über 1.100 Vollzeitäquivalenten entlastet. Nur wenn es gelingt, diesen Personalüberhang vollständig abzubauen, kann das jährliche Defizit im Landeshaushalt auf 60 Mio. Euro reduziert werden. Die entbehrlichen Stellen sollen bislang nur teilweise wegfallen. Die Notariatsreform zeigt exemplarisch, wie potenzielles Einsparpotenzial nicht konsequent für eine Haushaltskonsolidierung genutzt wird.