

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2009 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2007
– Beitrag Nr. 13: Methode der Bedarfsermittlung bei der
Justiz**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 17. Dezember 2009 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/5313 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag über die Weiterentwicklung und Anwendung des Systems „PEBB§Y“ bis 31. Dezember 2011 zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2011 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

1. Fortschreibung 2014

Die Justizministerkonferenz hat auf ihrer Frühjahrssitzung 2010 einstimmig einen Beschluss zur Fortschreibung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y gefasst und die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung beauftragt, die aktuelle Validität der PEBB§Y-Personalbedarfsberechnung durch regelmäßige empirische Vollerhebungen auch künftig zu gewährleisten. Zu diesem Zweck hat die Justizministerkonferenz festgelegt, dass die erste regelmäßige Vollerhebung für die Ordentliche Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaften im Jahr 2014 durchzuführen ist.

Die Justizministerkonferenz hat den Beschluss zur Fortschreibung 2014 mit zwei konkreten Aufträgen verbunden: Zum einen sollte die Erhebungsmethodik im Servicebereich fortentwickelt werden und zum anderen sollte die Verschlankung der für die Personalbedarfsberechnung maßgeblichen Geschäftsstruktur sichergestellt werden. Zur Umsetzung dieser Aufträge wurde eine Arbeitsgruppe unter Federführung von Baden-Württemberg eingesetzt, in der neben Baden-Württemberg die Länder Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vertreten sind.

a) Weiterentwicklung der Erhebungsmethodik im Servicebereich

Zur Vollerhebung für die Ordentlichen Gerichte und die Staatsanwaltschaften im Jahr 2014 soll im Servicebereich eine neue Erhebungsmethodik eingeführt werden, nachdem die bisherige Erhebungsmethodik „Geschäftskarte“ zunehmend kritisch gesehen und bewertet wurde. Zur Entwicklung der neuen Erhebungsmethodik hat die unter der Federführung von Baden-Württemberg stehende Arbeitsgruppe eine länderübergreifende Unterarbeitsgruppe unter Federführung Bayerns eingesetzt, in der neben Bayern und Baden-Württemberg auch Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern vertreten waren. Die Unterarbeitsgruppe hat ein Modell entwickelt, das auf sechs aufeinander aufbauenden Bausteinen beruht:

Baustein 1 – Aufgabengliederung –

Die Aufgabengliederung ist eine Strukturierungstechnik, die eingesetzt wird, um die Arbeitsaufgaben eines Untersuchungsobjekts systematisch zu erfassen und logisch nach Verrichtungs- oder Objektgesichtspunkten in Teilaufgaben zu untergliedern. Teilaufgaben und Gliederungsebenen werden in einer definierten Ordnungsnumerik dargestellt. Für den PEBB§Y-Einsatzbereich 2014 werden Aufgabengliederungen für insgesamt 19 Fachbereiche des Unterstützungsbereichs erstellt. Die Erstellung der Aufgabengliederungen soll durch die Organisationsberatungen der Landesjustizverwaltungen vorbereitet und als Beistelleistung für das projektdurchführende Beratungsunternehmen in die PEBB§Y-Hauptuntersuchung eingebracht werden.

Baustein 2 – Personalbestandsanalyse –

Die Personalbestandsanalyse zielt auf die Erhebung der Bestandsanteile, die auf die Teilaufgaben der erstellten Aufgabengliederungen im Jahresdurchschnitt entfallen. Die Erhebung und Auswertung soll mit einem web-basierten Tool erfolgen und methodisch an das von der Organisationsberatung der baden-württembergischen Justiz entwickelte Zeitanteilsrechnerverfahren angelehnt werden. Die flächendeckende Einbeziehung aller Mitarbeiter des Unterstützungsbereichs der an der PEBB§Y-Haupterhebung beteiligten Gerichte und Staatsanwaltschaften ist hierzu vorgesehen. Im Ergebnis werden in der Personalbestandsanalyse die Aufgaben der Aufgabengliederungen nach ihrer Ressourcenbedeutung (Prozentanteile am Gesamtaufgabenspektrum) ermittelt und gelistet.

Baustein 3 – Auswertung Personalbestandsanalyse –

In Auswertung der Personalbestandsanalyse werden die Bestandsanteile derjenigen Aufgaben ermittelt, für die eine Personalbedarfsanalyse über die Methodik „Verfahrenskarte“ (aktenbezogenes Laufzettelverfahren) zulässig ist, weil ein entsprechend enger Aktenbezug bei der Aufgabenerledigung gegeben ist. Der Baustein 3 ist erforderlich, um die für die Durchführung des Bausteins 4 (Personalbedarfserhebung über Verfahrenskarte) erforderlichen Objekte zu lokalisieren und zu definieren.

Baustein 4 – Personalbedarfserhebung über Verfahrenskarte –

Die Personalbedarfserhebung für die Aufgaben mit engem Aktenbezug soll über die Erhebungsmethodik „Verfahrenskarte“ erfolgen. Vorgesehen ist die Einführung einer gemeinsamen Verfahrenskarte für Entscheider und Unterstützungskräfte pro Fachbereich und PEBB§Y-Erhebungsgeschäft. Die Unterstützungskräfte

erhalten auf der gemeinsamen Verfahrenskarte einen eigenen Bereich zur Aufzeichnung der im Erhebungszeitraum anfallenden Bearbeitungszeiten. Die sogenannten Kopfdaten der Verfahrenskarte (Aktenzeichen, Erhebungsgeschäft und Verfahrensschritte) werden für die Entscheider dokumentiert und bei allen Folgeberechnungen für den Unterstützungsbereich übernommen.

Baustein 5 – OPTIONAL; Ergänzende Personalbedarfserhebung für aktenübergreifende Aufgaben –

Eine entscheidende fachliche Vorgabe im neuen Vorgehensmodell ist, dass für mindestens 70 % der im Baustein 2 (Personalbestandsanalyse) ermittelten Bestandsanteile eine Personalbedarfserhebung nachzufolgen hat. Dies entspricht dem REFA-Standard für Personalbedarfsanalysen in Verwaltung und Dienstleistung und schafft die Voraussetzung, die hiervon nicht abgedeckten Anteile in der abschließenden Bedarfsberechnung und Basiszahlenbildung (lediglich) durch rechnerischen Aufschlag berücksichtigen zu können. Der optionale Baustein 5 kommt also nur dann zum Tragen, wenn für einzelne Fachbereiche weniger als 70 % der Bestandsanteile der Aufgabengliederung durch eine Personalbedarfserhebung über Verfahrenskarten abgedeckt und damit die fachlichen Vorgaben verfehlt werden würden (Aufstockungsoption für aktenübergreifende Aufgaben). Die Auswahl der zur Aufstockung heranzuziehenden Aufgaben sowie die Auswahl der für diese heranzuziehenden Methodik der Personalbedarfsermittlung soll Aufgabe des externen Beratungsunternehmens sein.

Baustein 6 – Personalbedarfsberechnung –

Der Baustein 6 bildet den rechnerischen Abschluss des Erhebungsprozesses. In Auswertung aller im Erhebungsprozess eingesetzten Bausteine, Instrumente und Berechnungen sowie unter Hinzuziehung der allgemeinen Justizstatistik werden für alle Erhebungsgeschäfte und Fachbereiche Personalbedarfsberechnungen durchgeführt und produktbezogene Basiszahlen mit Bezugsgrößen gebildet.

b) Verschlinkung der Geschäftsstruktur

Die für die Personalbedarfsberechnung maßgebliche Produktstruktur soll verschlankt werden, sodass das Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y in Zukunft mit deutlich weniger Produkten auskommt als bisher. Die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Baden-Württemberg hat einen Vorschlag erarbeitet, wie die Gesamtzahl der Produkte reduziert werden kann. Bislang gibt es im Bereich der Ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften 430 Produkte. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe sieht eine deutliche Reduzierung der Produktanzahl um fast 40 % auf 264 Produkte vor und wird das System der Personalbedarfsberechnung einfacher handhabbar und damit auch zuverlässiger machen. Durch die Reduzierung der Produktanzahl werden Aufwände, die bislang getrennt ermittelt wurden, in gemeinsamen Produkten zusammengefasst.

2. Ergänzung des Personalbedarfsberechnungssystems „PEBB§Y“ durch Organisationsuntersuchungen des Justizministeriums

Der Rechnungshof hat in seinem Denkschriftbeitrag empfohlen, die Ablaufprozesse in den personalintensiven Aufgabenfeldern zu optimieren und die Basiszahlen zu reduzieren. Diesem Anliegen kommt das Justizministerium mit der regelmäßigen Durchführung von Organisationsuntersuchungen nach.

Seit dem Jahr 2009 hat die Organisationsberatung des Justizministeriums zahlreiche Organisationsuntersuchungen mit der Zielsetzung durchgeführt, PEBB§Y-Basiszahlen durch Messzahlen der Organisationsberatung zu ersetzen. In weiten Teilen haben diese Untersuchungen zu niedrigeren Basiszahlen als die bisherigen bundesweiten PEBB§Y-Basiszahlen geführt und diese ersetzt. Im Einzelnen wurden folgende Untersuchungen durchgeführt:

Jahr	Untersuchungsobjekt	Ergebnisse
2009	Rechtspfleger Zivil Landgerichte	Die Messzahl wurde von 58 auf 49 Min. / Verfahren reduziert
2009	Serviceeinheiten Zivil Landgerichte I. Instanz	Die Messzahl wurde von 329 auf 342 Min. / Verfahren erhöht
2009	Serviceeinheiten Zivil Landgerichte II. Instanz	Die Messzahl wurde von 278 auf 247 Min. / Verfahren reduziert
2009	Serviceeinheiten Landessozialgericht	Die Messzahl wurde von 579 auf 365 Min. / Verfahren reduziert
2009	Serviceeinheiten Sozialgerichte	Die Messzahl wurde von 414 auf 292 Min. / Verfahren reduziert
2010	Serviceeinheiten Landesarbeitsgericht	Die Messzahl wurde von 510 auf 322 Min. / Verfahren reduziert
2010	Serviceeinheiten Arbeitsgerichte	Die Messzahl wurde von 235 auf 209 Min. / Verfahren reduziert

Für die folgenden Geschäftsbereiche hat die Organisationsberatung seit dem Jahr 2009 entweder Organisationsmodelle entwickelt oder zuvor entwickelte Modelle im Rahmen von Umsetzungsprojekten in Dienststellen verwirklicht:

Geschäftsbereich	Erläuterungen
Geldstrafenvollstreckung Staatsanwaltschaften	In den vergangenen Jahren wurde in den Strafvollstreckungsabteilungen der baden-württembergischen Staatsanwaltschaften die automatisierte Geldstrafenvollstreckung (GSV) implementiert, die zu grundlegenden Veränderungen der Arbeitsorganisation führte. Die Organisationsberatung hat daher ein Organisationsmodell ‚GSV‘ entwickelt und in einem Leitfaden dokumentiert. Der Leitfaden bietet den Staatsanwaltschaften eine Hilfestellung bei der notwendigen Umstrukturierung der Arbeitsorganisation. Zur Umsetzung des Leitfadens (Organisationsentwicklung) hat die Organisationsberatung den Staatsanwaltschaften die Durchführung von Umsetzungsprojekten angeboten. Seit dem Jahr 2009 wurden solche Projekte mit 7 Staatsanwaltschaften durchgeführt. Die PEBB§Y-Messzahlen wurden auf das neue Organisationsmodell angepasst.
Elektronisches Handelsregister	Bereits im Jahr 2007 wurde das Elektronische Handelsregister an vier zentralen Amtsgerichten des Landes umgesetzt. Die Organisationsberatung hat ein Organisationsmodell für das Elektronische Handelsregister entwickelt und entsprechende Messzahlen gebildet. Im Jahr 2009 wurde das Modell am letzten Standort im Rahmen eines Umsetzungsprojektes verwirklicht.

Geschäftsbereich	Erläuterungen
Grundbuchämter	Im Rahmen der derzeit laufenden Grundbuchamtsreform wurden Organisationsmodelle für die künftig 13 grundbuchführenden Amtsgerichte und das Grundbuchzentralarchiv entwickelt und die hierfür notwendigen Personalbedarfsbemessungen angestellt. Nach Abschluss der Grundbuchamtsreform werden diese Ergebnisse anstelle der PEBB§Y-Messzahlen als Grundlage der Personalbedarfsberechnung herangezogen werden.

Im Auftrag von Dienststellen führt die Organisationsberatung sogenannte ORG.-Analyseprojekte durch, die auf die Optimierung der Arbeitsorganisation einer Organisationseinheit (z. B. Zivilabteilung, Wachtmeisterei) der Dienststelle zielen. Seit dem Jahr 2009 wurden sechs ORG.-Analyseprojekte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ein ORG.-Analyseprojekt in der Sozialgerichtsbarkeit und neun ORG.-Analyseprojekte in verschiedenen Geschäftsbereichen der Ordentlichen Gerichte durchgeführt.

3. Ländervergleiche

Der Rechnungshof legt in der Schlussbemerkung des Denkschriftbeitrags ein besonderes Augenmerk auf die Forderung nach länderübergreifenden Benchmark-Vergleichen auf der Grundlage bundesweit gültiger Basiszahlen, da ein bundeseinheitliches Personalbedarfsrechnungssystem nutzbare länderübergreifende Vergleiche ermöglichen müsse.

Diese Forderung nach bundesweit einheitlichen Basiszahlen widerspricht der Empfehlung des Rechnungshofs, die Ablaufprozesse in den personalintensiven Aufgabenfeldern zu optimieren und die Basiszahlen zu reduzieren. Denn die Optimierung der Ablaufprozesse erfolgt, wie im Einzelnen oben dargelegt, auf der Ebene der Länder und führt damit zu landesspezifischen Basiszahlen.

Mit besonderem Nachdruck ist dem Ansatz des Rechnungshofs zu widersprechen, auf Grundlage der bundeseinheitlichen Vorgaben einen Benchmark-Vergleich zwischen den Ländern auf der Basis durchzuführen, dass der jeweils niedrigste PEBB§Y-Deckungsgrad für die Dienststellen als Basis verwendet wird. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in der gemeinsamen länderübergreifenden PEBB§Y-Prüfung, auf der der Denkschriftbeitrag beruht, in den untersuchten Bundesländern mosaikartig jeweils die Gerichts- und Staatsanwaltschaftszweige mit der schlechtesten Personalversorgung (geringster PEBB§Y-Deckungsgrad) herausgegriffen, zum rechnerischen Maßstab für die übrigen Bundesländer genommen und bei den übrigen Bundesländern mit besserer Personalversorgung die rechnerische Differenz als Einsparpotenzial ausgewiesen. Hieraus hat die Arbeitsgruppe der Rechnungshöfe ein rechnerisches Einsparpotenzial von 2.624 AKA errechnet und empfohlen, auf dieser Basis in einen länderübergreifenden Benchmarkingprozess einzutreten.

Der rein mathematische Zahlenvergleich des Rechnungshofs unter Verzicht auf die Berücksichtigung qualitativer Aspekte der Aufgabenerledigung, stichprobenartiger bzw. flächendeckender Erhebungen von eigener Seite sowie länderspezifischer Unterschiede bei der Aufbau- und Ablauforganisation kann kein konkretes, auf die Verhältnisse des jeweiligen Bundeslandes abgestimmtes Einsparpotenzial begründen. Die Personalausstattung der Dritten Gewalt ist gerade nicht an dem schlechtesten Zustand in einem anderen Bundesland, sondern allein an dem mathematisch-analytisch ermittelten Personaldeckungsgrad von 100 % auszurichten.

Das Anliegen des Rechnungshofs ist darauf gerichtet, einen länderübergreifenden Benchmarkingprozess in die Wege zu leiten. Das Justizministerium stimmt mit der Grundannahme der Rechnungshöfe ausdrücklich überein, dass dem Benchmarking in der Justiz eine wichtige Funktion zukommt. Allerdings muss aus oben

genannten Gründen der Schwerpunkt auf dem *landesinternen* Benchmarking liegen.

Vor diesem Hintergrund hat die Justiz in Baden-Württemberg große Anstrengungen zur Etablierung landesinterner Vergleichsringe in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften unternommen. Mit Unterstützung des Justizcontrollings werden hier die Behörden vor Ort zusammengebracht, um in einen strukturierten Zahlenvergleich einzutreten und Optimierungsmöglichkeiten zu entwickeln.

Darüber hinaus beteiligt sich die Justiz des Landes auch an länderübergreifenden Benchmarkingprojekten im Falle fehlender landesinterner Vergleichspartner. So hat das Landgericht Stuttgart wegen seiner Größe keinen geeigneten Vergleichspartner im Land. Deshalb ist es Teilnehmer des länderübergreifenden Vergleichs rings der großen Landgerichte, wo aus dem gesamten Bundesgebiet Landgerichte mit vergleichbarer Größe und ähnlicher Struktur zusammenkommen.