

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;  
hier: Denkschrift 2011 des Rechnungshofs zur Haushalts- und  
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
– Beitrag Nr. 14: Personaleinsatz in der Arbeitsgerichts-  
barkeit**

#### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 28. März 2012 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/714 Abschnitt II):

*Die Landesregierung zu ersuchen,*

- 1. in der Arbeitsgerichtsbarkeit baldmöglichst 32 Stellen für Servicekräfte abzubauen und die Bediensteten sozialverträglich zu anderen Dienststellen umzusetzen;*
- 2. die Stellen nach Ziffer 1 soweit erforderlich durch Umschichtung und Umwandlung der Wertigkeit zur Linderung der Personalknappheit bzw. zur Sicherung der Arbeitskapazität im Entscheiderbereich der Justiz zu nutzen, vorbehaltlich des Staatshaushaltsplans 2012;*
- 3. durch Reorganisationsmaßnahmen bei den Arbeitsgerichten ein weiteres Einsparpotenzial von bis zu 19 Stellen für Servicekräfte zu erschließen und die vom Justizministerium ab 2011 festgelegte Basiszahl weiter zu reduzieren;*
- 4. die PEBB\$Y-Basiszahlen insgesamt fortzuschreiben und dabei die methodischen Erkenntnisse aus den Untersuchungen des Justizministeriums und des Rechnungshofs zu berücksichtigen;*
- 5. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 31. Dezember 2012 zu berichten.*

## Bericht

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2012, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Nr. 1 und Nr. 2:

Entsprechend dem Landtagsbeschluss vom 28. März 2012 wirkt das Justizministerium darauf hin, dass frei werdende Stellen für Servicekräfte in der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht nachbesetzt, sondern abgebaut bzw. in Entscheiderstellen des gehobenen und höheren Dienstes umgewandelt werden. Die Planungen des Justizministeriums lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Aufgrund der Vollziehung von kw-Vermerken werden im Unterstützungsbereich der Arbeitsgerichtsbarkeit zum 31. Dezember 2012 2 Stellen und zum 31. Dezember 2013 2,5 Stellen abgebaut.
- Für 5,5 Stellen im Servicebereich der Arbeitsgerichtsbarkeit, die im Jahr 2012 frei werden, wurde im Rahmen des Haushaltsvoranschlags für das Jahr 2013 die Umwandlung in Richterstellen der Bes.Gr. R 1 (Richter am Arbeitsgericht) beantragt.
- Für 2 Stellen im Servicebereich der Arbeitsgerichtsbarkeit, die im Jahr 2013 frei werden, wurde im Rahmen des Haushaltsvoranschlags für das Jahr 2014 die Umwandlung in Richterstellen der Bes.Gr. R 1 (Richter am Arbeitsgericht) beantragt.
- Zum Jahresende 2014 steht für eine Umwandlung eine weitere 1,0 Stelle der Wertigkeit E 5 zur Verfügung.

*Im Ergebnis werden bis Ende des Jahres 2014 daher bereits 13,0 Stellen abgebaut oder umgewandelt.* Das Justizministerium wird den Beschluss des Landtags vom 28. März 2012 auch in Zukunft konsequent umsetzen.

Die Schaffung der Richterstellen in der Arbeitsgerichtsbarkeit soll dem drohenden Wegfall der mit kw-Vermerken versehenen 16,0 R1-Stellen (Kap 0509, Abschn. II) entgegenwirken bzw. zu deren Verstetigung führen. Auf absehbare Zeit ist die Annahme, in der Arbeitsgerichtsbarkeit könne eine größere Zahl von R1-Stellen abgebaut werden, unrealistisch. Nach Ende der Wirtschaftskrise des Jahres 2009 liegen die Verfahrenseingänge wieder auf dem Niveau wie vor der Krise; gleichwohl bestehen bei den Arbeitsgerichten im Richterbereich keine Überkapazitäten. Daher ist die bisherige kontinuierliche Verlängerung von kw-Vermerken nicht sachgerecht, zumal gegenwärtig von 69,5 R1-Stellen in der Arbeitsgerichtsbarkeit 16 Stellen mit kw-Vermerken bis 31. Dezember 2013 versehen sind. Damit können ca. 23 %, also ein knappes Viertel, aller R1-Stellen nicht dauerhaft besetzt werden. Auf diesen Stellen müssen daher Proberichter geführt werden, die mit einem Wechsel der Gerichtsbarkeit im Fall der Nichtverlängerung der kw-Stellen rechnen müssen. Ein so hoher Proberichteranteil belastet die Gerichte durch die erforderliche Einarbeitung der jungen Richter und schwächt wegen des hohen Anteils noch unerfahrener Richter insgesamt die Qualität der Rechtsprechung. Außerdem wird die Arbeitsgerichtsbarkeit für angehende Arbeitsrichter unattraktiv, die in der Regel einen dauerhaften Verbleib beim Arbeitsgericht anstreben. Im Wettbewerb mit anderen Bundesländern ist es uns aus diesem Grund schon mehrfach nicht gelungen, hochqualifizierte Assessoren für Baden-Württemberg zu gewinnen.

Aufgrund der Umwandlung von Stellen des Unterstützungsbereichs in Stellen der Bes.Gr. R 1 (Richter am Arbeitsgericht) können von den insgesamt 16,0 ausgebrachten kw-Vermerken (kw bis 31. Dezember 2013) 7,5 kw-Vermerke im Haushaltsjahr 2014 vollzogen werden. Für weitere 6,5 Stellen wurde die Verlängerung der kw-Vermerke beantragt.

Zu Nr. 3:

Für das Jahr 2013 wurde die Durchführung von ORG.-Analyseprojekten in der Arbeitsgerichtsbarkeit in die Jahresplanung der Organisationsberatung des Justiz-

ministeriums aufgenommen. Eine Durchführung entsprechender Projekte bereits im Jahr 2012 war aufgrund der zahlreichen parallel durchzuführenden Untersuchungen der Organisationsberatung (Umsetzung der Grundbuchamtsreform, Vorbereitung der PEBB§Y-Vollerhebung 2014, Umstrukturierung der IT-Stelle Justiz) nicht möglich.

In diesen Projekten soll ermittelt werden, ob durch das Ergreifen von Optimierungsmaßnahmen in der Arbeitsorganisation weitere Einsparpotenziale erschlossen werden können. Die für die Arbeitsgerichtsbarkeit in Planung befindlichen ORG.-Analyseprojekte sind modular aufgebaut und werden folgendem Ablauf folgen:

Die Projektarbeit beginnt mit der Durchführung von Bestandsaufnahmen. Zunächst wird ermittelt, welche Arbeitsaufgaben in den Serviceeinheiten der Arbeitsgerichte angesiedelt sind. Diese Arbeitsaufgaben werden von den Projektgruppen zusammengetragen und von den Organisationsberatern in Form einer Aufgabengliederung strukturiert und aufgezeichnet. Im zweiten Schritt der Bestandsaufnahmen werden Personaleinsatzprofile erstellt. Die Mitglieder der Projektgruppen analysieren die Aufgabenstrukturen und weisen den Aufgaben Arbeitszeitanteile zu. Dabei werden bereits erste Optimierungsvorschläge aufgenommen. Die Bestandsaufnahmen enden mit der Aufnahme der Ablauforganisation. Hierzu werden Schnittstellenbeschreibungen erstellt, die das jeweilige „Wegenetz“ der Untersuchungseinheiten für die Abwicklung aller Arbeitsprozesse skizzieren und die Arbeits- und Kommunikationsbeziehungen zwischen den Beteiligten transparent machen. Hierzu wird ein „Rohgerüst“ aller Geschäftsvorfälle mit den unterschiedlichen Abwicklungs- bzw. Bearbeitungsarten entwickelt und bewertet. Anschließend finden Gruppeninterviews und Gespräche mit einzelnen Mitarbeitern der jeweiligen Gerichte statt, um die Vollständigkeit der aufgenommenen Geschäftsvorfälle zu prüfen. Die unterschiedlichen Abwicklungsarten werden gemeinsam definiert und bewertet. Die Schnittstellenbeschreibungen und Geschäftsvorfalllisten dienen als Grundlage zur Analyse und Bewertung der Zusammenarbeit.

Im weiteren Verlauf der ORG.-Analyseprojekte werden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Rahmen von Schwachstellen- und Potenzialanalysen ausgewertet und Optimierungsmaßnahmen mit Umsetzungsplänen entwickelt. Dabei werden zunächst in allen untersuchten Arbeitsgerichten die Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen der aufgenommenen Arbeitsorganisation ermittelt und mit den Ergebnissen der Bestandsaufnahmen zusammengeführt. Zu jeder entwickelten Optimierungsmaßnahme werden der Umsetzungsaufwand, die erzielbaren Effekte und Einsparpotenziale sowie die bestehenden Umsetzungsrisiken bewertet.

Zu Nr. 4:

Mit Beschluss der Justizministerkonferenz vom 23./24. Juni 2010 wurde die Fortschreibung von PEBB§Y für die Ordentliche Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaften für das Jahr 2014 vereinbart. Im Anschluss an die Fortschreibung in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Staatsanwaltschaften wird PEBB§Y für die Fachgerichtsbarkeiten fortgeschrieben. Am 15. November 2012 hat die Justizministerkonferenz das Justizministerium Baden-Württemberg beauftragt, das Vergabeverfahren zur Auswahl eines externen Unternehmens, das die Fortschreibung fachlich begleitet, durchzuführen. Das Land Baden-Württemberg wurde ermächtigt, mit dem Gewinner des Vergabeverfahrens einen Vertrag zu schließen, der eine Vergütung von höchstens 2 Millionen Euro vorsieht. Die Länder werden die dadurch entstehenden Kosten anteilig nach dem Königsteiner Schlüssel tragen. Die Erhebung soll zwischen Januar und Juni 2014 durchgeführt werden.

Der Beschluss der Justizministerkonferenz vom 23./24. Juni 2010 enthielt darüber hinaus – entsprechend der Forderung des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg – den Auftrag, die Erhebungsmethodik im Servicebereich zu überarbeiten. Das Justizministerium Baden-Württemberg hat daher die Federführung einer mehrere Landesjustizverwaltungen umfassenden Arbeitsgruppe zur Produktstruktur und Erhebungsmethodik übernommen. In dieser Struktur wurde ein Modell einer neuen Erhebungsmethodik erarbeitet, das die Schwächen der bisherigen Erhebungsmethodik im mittleren und Schreibdienst vermeidet und die methodischen

Erkenntnisse aus den Untersuchungen des Justizministeriums und des Rechnungshofs berücksichtigt.

Das erarbeitete Modell beruht auf einer Kombination von REFA-Methoden und Verfahrenskarte. Anders als bisher soll die Arbeitszeiterfassung im Servicebereich nicht mehr ausschließlich auf Geschäftskarten, sondern – wie auch bei den Geschäften des Höheren und Gehobenen Dienstes – schwerpunktmäßig auf Verfahrenskarten erfolgen. Die Geschäftskarten unterstützen die geschäftsgebundene Zeiterfassung, die Verfahrenskarte die verfahrensgebundene Zeiterfassung. Bei der geschäftsgebundenen Zeiterfassung wird dokumentiert, wie viel Arbeitszeit pro Tag für das jeweilige Geschäft gearbeitet wurde (z. B. Fortbildung, IT-Angelegenheiten), bei der verfahrensgebundenen Zeiterfassung wird hingegen dokumentiert, wie viel Arbeitszeit für ein konkretes Verfahren (genauer: für einen Verfahrensschritt) eines bestimmten Geschäfts gearbeitet wurde (z. B. Az. 10 C 123/11).

Für jedes Geschäft wird in der Geschäftsgliederung eindeutig festgelegt, welche Art der Zeiterfassung anzuwenden ist. Beide Arten der Zeiterfassung haben ihre Berechtigung. Als problematisch hat es sich in der Vergangenheit jedoch erwiesen, dass die Arbeitszeiten des Servicebereichs *ausschließlich* geschäftsbezogen ermittelt wurden. Dies führte zu Manipulationsmöglichkeiten, da die Geschäftskarten dergestalt ausgefüllt werden konnten, dass in der Summe stets die persönliche Sollarbeitszeit erfasst war. Indem die Arbeitszeiten auch im Servicebereich nunmehr hauptsächlich mittels Verfahrenskarten erhoben werden sollen, wird diese Manipulationsmöglichkeit unterbunden.

Die Landesjustizverwaltungen haben sich auch mit anderen Methoden der Arbeitszeiterfassung für den Servicebereich beschäftigt. Neben der Arbeitszeitdokumentation auf Verfahrens- und Geschäftskarten haben sich in ähnlich gelagerten Untersuchungen in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung die Methoden der Multimomentstudie, das System vorbestimmter Zeiten und die Zeitaufnahme mit Zeitmessgerät durchgesetzt. Für die Methode der Arbeitszeiterfassung mit Verfahrens- und Geschäftskarten bei der PEBB§Y-Fortschreibung 2014 sprechen in erster Linie wirtschaftliche Gründe. Insbesondere vor dem Hintergrund der umfangreichen Erhebungsobjekte im gesamten Bundesgebiet sind andere Methoden wirtschaftlich nicht darstellbar.

Für diese Methode sprechen aber auch die positiven Erfahrungen, die in den vergangenen PEBB§Y-Projekten für den Entscheiderbereich gemacht wurden:

- Die Verfahrens- und Geschäftskarten lassen sich relativ reibungsarm in den Arbeitsablauf eingliedern.
- Die Zeiterfassung findet zeitnah zur Verrichtung der Tätigkeit statt; Schätzfehler können so ausgeschlossen bzw. minimiert werden.
- Der Erhebungsumfang kann (zeitlich und örtlich) auf ein zuverlässige Aussagen ermöglichendes Ausmaß erweitert werden.
- Die Methode garantiert eine höhere Akzeptanz bei den Mitarbeitern als andere Methoden der Personalbedarfsberechnung, z. B. Fremdbeobachtung.
- Eine Änderung der Erhebungsmethode beim Übergang der Untersuchung von einer Berufsgruppe zur anderen könnte die Akzeptanz negativ beeinflussen.

Der entscheidende Fortschritt, den die Erhebungsmethodik im Servicebereich vollzieht, liegt mithin im Wechsel von Geschäftskarte zur Verfahrenskarte.

Das erarbeitete Modell sieht den nachfolgend skizzierten Erhebungsprozess vor, der 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 Ordnungsnummerik dargestellt. Für den PEBB§Y-Einsatzbereich 2014 werden Aufgabengliederungen für insgesamt 18 Fachbereiche des Unterstützungsbereichs erstellt. Die Erstellung der Aufgabengliederungen soll durch die Organisationsbera-

tungen 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 sog. Kopfdaten der Verfahrenskarte (Aktenzeichen, Erhebungsgeschäft und Verfahrensschritte) werden für die Entscheider dokumentiert und für alle Folgeberechnungen auf den Unterstützungsbereich vererbt.

#### *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.