



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Toni Schuberl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 10.04.2019

Personalsituation im Justizwesen – Folgen aus dem Personalbedarfsberechnungssystem „PEBB§Y“

PEBB§Y ist ein Akronym für Personalbedarfsberechnungssystem. Bereits 2001 wurden die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften bundesweit erhoben. 2005 gab es eine bundesweite Erhebung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für den Bereich der Fachgerichtsbarkeiten. In Teilbereichen erfolgte im Jahr 2008 eine Aktualisierung. Laut Drs. 17/4573 sind valide Belastungszahlen mit Vorliegen der Ergebnisse der „PEBB§Y-Fortschreibung 2014“ und der „Fortschreibung PEBB§Y-Fach 2016“ zu erwarten.

Ich frage die Staatsregierung:

- 1.1 Welche Ergebnisse hat die „PEBB§Y“-Erhebung 2014 für bayerische Justizbehörden erbracht?
- 1.2 Wie bewertet die Staatsregierung diese Ergebnisse?
- 1.3 Welche Konsequenzen hat die Staatsregierung aus den Ergebnissen gezogen?

- 2.1 Welche Ergebnisse hat die „PEBB§Y-Fach“-Erhebung 2016 für bayerische Justizbehörden erbracht?
- 2.2 Wie bewertet die Staatsregierung diese Ergebnisse?
- 2.3 Welche Konsequenzen hat die Staatsregierung aus diesen Ergebnissen gezogen?

- 3.1 Gab es danach weitere Untersuchungen im Sinne von PEBB§Y?
- 3.2 Falls ja, welche Ergebnisse haben diese Untersuchungen ergeben?
- 3.3 Welche Konsequenzen hat die Staatsregierung aus diesen Ergebnissen gezogen?

- 4.1 Sind weitere Untersuchungen im Sinne von PEBB§Y geplant?
- 4.2 Welche weiteren Programme gibt es, um den Personalbedarf in bayerischen Justizbehörden zu messen?
- 4.3 Welche weiteren Programme sind geplant, um den Personalbedarf in bayerischen Justizbehörden zu messen?

- 5.1 Inwieweit konnten die bundesweiten Basiszahlen zur Personalbedarfsberechnung für die bayerische Justiz herangezogen werden (vgl. AzP Nr. 15, Drs. 17/5308)?
- 5.2 Inwieweit bedurfte oder bedarf es landesspezifischer Anpassungen?
- 5.3 Was ist das Ergebnis der zur Prüfung dieser Fragen eingesetzten Arbeitsgruppe?

Antwort

des Staatsministeriums der Justiz im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat sowie dem Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
vom 04.07.2019

1.1 Welche Ergebnisse hat die „PEBB§Y“-Erhebung 2014 für bayerische Justizbehörden erbracht?

Das bundesweite Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y dient der Errechnung des Personalbedarfs auf einer empirisch validen und analytisch gesicherten Grundlage.

Im ersten Halbjahr 2014 fand letztmals eine Vollerhebung zur Fortschreibung des Systems statt, wobei die Projektbetreuung durch das externe Unternehmen Price-waterhouseCoopers (PwC) erfolgte. Vom Untersuchungsbereich waren, mit Ausnahme der Beamten mit Einstieg in der 1. Qualifikationsebene sowie der Arbeitnehmer mit vergleichbaren Aufgaben, alle Dienstgruppen umfasst. Bundesweit wirkten ca. 16.000 Bedienstete an 70 Erhebungsdienststellen mit. Die Gutachtensvorlage der externen Projektbetreuung erfolgte im April 2015.

Die Personalbedarfsberechnung auf Grundlage der Ergebnisse dieser Fortschreibung findet in Bayern seit dem 1. Quartal 2016 Anwendung.

Ergebnisse der Fortschreibung 2014:

Alle in der Justiz anfallenden Aufgaben wurden in Produkte zusammengefasst und mittels der Methode der Selbstaufschreibung Bearbeitungszeiten erhoben.

Bundesweit existieren 264 Produkte für die Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte und Staatsanwaltschaften. Pro Produkt wurde eine durchschnittliche Bearbeitungszeit in Minuten errechnet (= Basiszahl), die multipliziert mit der Bezugsgröße (wie oft fällt die Aufgabe jährlich an) und dividiert durch die Jahresarbeitszeit (wie viele Minuten stehen pro Vollzeitarbeitskraft in Bezug auf jede Dienstgruppe jährlich zur Verfügung) bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen den Personalbedarf für das jeweilige Produkt ergibt.

1.2 Wie bewertet die Staatsregierung diese Ergebnisse?

PEBB§Y dient als Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Haushaltsverhandlungen und für eine gleichmäßige Verteilung des verfügbaren Personals auf die Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Das System PEBB§Y ist aber nicht geeignet, die zumutbare Arbeitsbelastung der einzelnen Bediensteten zu bestimmen. Auch besonderen Verhältnissen vor Ort können die Bewertungen nicht Rechnung tragen. Die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung nach PEBB§Y können daher nicht die Verpflichtung der Präsidien und Behördenleitungen ersetzen, alle Geschäfte nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Personen zu verteilen.

1.3 Welche Konsequenzen hat die Staatsregierung aus den Ergebnissen gezogen?

Ein handlungsfähiger Rechtsstaat stärkt das Vertrauen in die Demokratie. Eine unabhängige, leistungsstarke und bürgerfreundliche Justiz ist hierfür unverzichtbare Grundlage. Sie ist Garant eines Zusammenlebens der Menschen in persönlicher Freiheit, materieller Gerechtigkeit, Wohlstand und Sicherheit.

Die Justiz muss daher auch personell in der Lage sein, ihren eigenen und den an sie gestellten Ansprüchen gerecht zu werden. Daher wurde die Justiz in den letzten Jahren personell stark verstärkt. Seit 2013 wurden rd. 2.000 neue Stellen geschaffen für ordentliche Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzug. 2018 wurden allein bei den Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten 80 zusätzliche Stellen eingerichtet. Weitere Stellenzuwächse sind im Koalitionsvertrag vorgesehen.

2.1 Welche Ergebnisse hat die „PEBB§Y-Fach“-Erhebung 2016 für bayerische Justizbehörden erbracht?

Zu den allgemeinen Ausführungen zu PEBB§Y-Fach wird auf die Antwort zu Frage 1.1 Bezug genommen.

Ergänzend wird ausgeführt, dass die Vollerhebung für die Fachgerichtsbarkeiten im ersten Halbjahr 2016 stattfand und die Gutachtensvorlage im 2. Halbjahr 2016 erfolgte.

Alle in den Fachgerichtsbarkeiten anfallenden Aufgaben wurden getrennt nach Fachgerichtsbarkeit in Produkte zusammengefasst und mittels der Methode der Selbstaufschreibung Bearbeitungszeiten erhoben.

Hinsichtlich der Berechnung der Basiszahl und des Personalbedarfs wird auf die Antwort zu Frage 1.1 verwiesen.

Unter Zugrundelegung der neu ermittelten Basiszahlen durch die PEBB§Y-Fach-Erhebung 2016 ergab sich für die bayerischen Finanzgerichte kein Anlass für eine Anpassung der Stellenausstattung.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden die Fragen 2.1 bis 5.3 wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam wie folgt beantwortet:

PEBB§Y-Fach ist ein Hilfsmittel, das die zuständigen Personalstellen bei der Abschätzung des Personalbedarfs bei den Gerichten unterstützen kann. An der Fortschreibung PEBB§Y Fach 2016 und der Ermittlung der Basiszahlen hierfür haben daher auch bayerische Verwaltungsgerichte teilgenommen.

Auf eine Ermittlung von Belastungszahlen bei den bayerischen Verwaltungsgerichten auf der Grundlage von PEBB§Y-Fach wurde im Weiteren jedoch gleichwohl verzichtet. Aus solchen Belastungszahlen hätten keine validen Aussagen zur Belastung der Verwaltungsgerichte abgeleitet werden können. Dies hat seine Ursache darin, dass die Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten seit Ende 2015 zeitweise sprunghaft angestiegen waren und damit auch die Zahl der Restanten, Restanten bei den Belastungszahlen nach PEBB§Y-Fach jedoch nicht berücksichtigt werden. Die Verwaltungsgerichte wurden daher losgelöst von PEBB§Y-Fach-Berechnungen umfassend personell verstärkt. Andererseits können die ermittelten Basiszahlen zumindest erste Anhaltspunkte dafür geben, in welcher Größenordnung Verwaltungsgerichte generell Aufgaben wahrnehmen können. Weitere Untersuchungen im Sinne von PEBB§Y-Fach gibt es nicht und sind derzeit auch nicht geplant.

2.2 Wie bewertet die Staatsregierung diese Ergebnisse?

Für den Bereich der Finanz, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 1.2 Bezug genommen.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 2.1 Bezug genommen.

2.3 Welche Konsequenzen hat die Staatsregierung aus diesen Ergebnissen gezogen?

Auf die Antwort zu Frage 2.1 wird Bezug genommen.

3.1 Gab es danach weitere Untersuchungen im Sinne von PEBB§Y?

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften wird aktuell eine bundesweite Untersuchung des Bearbeitungsaufwands aufgrund der Reform der Vermögensabschöpfung, die zum 01.07.2017 in Kraft getreten ist, durchgeführt. Die Erhebung findet mittels der Methode der Selbstaufschreibung an 27 Gerichten und Staatsanwaltschaften sowie bei der Amtsanwaltschaft in Berlin statt. Der Erhebungszeitraum beginnt am 01.07.2019 und endet am 31.12.2019.

Im Bereich der bayerischen Finanzgerichte wurden seit der PEBB§Y-Fach-Erhebung 2016 keine weiteren Untersuchungen vorgenommen.

Auch im Bereich der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurden seither keine weiteren Untersuchungen vorgenommen. Das Gutachten wurde durch die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung ausgiebig ge-

prüft und in Einzelfällen, sofern angezeigt, angepasst, bevor es auf Bundesebene im November 2017 umgesetzt wurde.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 2.1 Bezug genommen.

3.2 Falls ja, welche Ergebnisse haben diese Untersuchungen ergeben?

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften siehe Frage 3.1 – es sind noch keine Ergebnisse bekannt. Die Erhebung endet am 31.12.2019.

Eine Antwort für die Fachgerichtsbarkeiten entfällt, da in diesen Bereichen keine weiteren Untersuchungen stattgefunden haben (siehe Antwort zu Frage 3.1 und für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe Antwort zu Frage 2.1).

3.3 Welche Konsequenzen hat die Staatsregierung aus diesen Ergebnissen gezogen?

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften siehe Frage 3.1 – es sind noch keine Ergebnisse bekannt. Die Erhebung endet am 31.12.2019.

Eine Antwort für die Fachgerichtsbarkeiten entfällt, da in diesen Bereichen keine weiteren Untersuchungen stattgefunden haben (siehe Antwort zu Frage 3.1 und für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe Antwort zu Frage 2.1).

4.1 Sind weitere Untersuchungen im Sinne von PEBB§Y geplant?

PEBB§Y ist kein starres, sondern vielmehr ein dynamisches System. Es wird regelmäßig im Hinblick auf rechtliche, organisatorische, strukturelle bzw. gesellschaftspolitische Veränderungen fortgeschrieben. Zwischen den bundesweiten Erhebungen stellen mit Praktikern besetzte Arbeitsgruppen die Aktualität des Systems so gut wie möglich sicher.

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften ist die Arbeitsgruppe PEBB§Y Bayern eingesetzt, die auch kleinere landesinterne Untersuchungen vornimmt.

Im Bereich der Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind derzeit keine weiteren Untersuchungen geplant.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 2.1 Bezug genommen.

4.2 Welche weiteren Programme gibt es, um den Personalbedarf in bayerischen Justizbehörden zu messen?

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften wird der Personalbedarf in regelmäßigen Gesprächen mit den Personalverantwortlichen der Mittelbehörden (Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften) bzw. im Bereich der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit mit dem Landessozialgericht und dem Landesarbeitsgericht diskutiert und abgewogen. Hierbei werden Kriterien, die PEBB§Y nicht abbilden kann, berücksichtigt (persönliche Leistungsfähigkeiten, Besonderheiten vor Ort, Fluktuation etc.). Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften werden für diese Gespräche Erkenntnisse aus KISS (= Kennzahlengestütztes Informationssystem) herangezogen. KISS ist ein Führungsinstrument, das es den Gerichten und Staatsanwaltschaften ermöglicht, etwaige Defizite frühzeitig zu erkennen und zu analysieren, sodass zeitnah Abhilfemaßnahmen eingeleitet werden können. In die Kennzahlen von KISS fließen die Zahlen aus PEBB§Y mit ein.

Im Bereich der Finanzgerichtsbarkeit gibt es keine weitere Methode zur Messung des Personalbedarfs im Einsatz.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 2.1 Bezug genommen.

4.3 Welche weiteren Programme sind geplant, um den Personalbedarf in bayerischen Justizbehörden zu messen?

Es sind keine weiteren Programme geplant. PEBB§Y sowie die Berücksichtigung besonderer Gegebenheiten sind ausreichend, um den Personalbedarf in bayerischen Justizbehörden und in den Bereichen der Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zu messen.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 2.1 Bezug genommen.

5.1 Inwieweit konnten die bundesweiten Basiszahlen zur Personalbedarfsberechnung für die bayerische Justiz herangezogen werden (vgl. AzP Nr. 15, Drs. 17/5308)?

Grundsätzlich gilt: Die im Rahmen des Projektes PEBB§Y-Fortschreibung 2014 von der Fa. PwC und der Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung (Kommission) ermittelten durchschnittlichen bundesweiten Bearbeitungszeiten beruhen auf einer empirisch validen und analytisch gesicherten Grundlage und bilden den Personalbedarf in den genannten Laufbahnen und Bereichen ab.

Die bundesweit festgestellten Basiszahlen sind somit grundsätzlich zu übernehmen, sofern nicht die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung eine Öffnungsklausel für länderspezifische Festlegungen getroffen hat.

Darüber hinaus hat die Kommission folgende Möglichkeiten für länderspezifische Zu- und Abschläge geschaffen:

Durch folgende besondere Umstände können für bestimmte Produkte besondere Zu- und Abschläge von bis zu 10 Prozent gegenüber den bundeseinheitlichen Basiszahlen gerechtfertigt sein:

- eine landesweit städtische Siedlungsstruktur,
- besondere Zuständigkeitsregelungen (z. B. Schwerpunktstaatsanwaltschaften, Haftgerichte; die Konzentration von Wettbewerbssachen wird jedoch nicht als Kriterium für einen Zu- oder Abschlag anerkannt),
- der IT-Ausstattungsgrad einschließlich elektronischer Vordrucke,
- die Organisation der Zusammenarbeit (z. B. Vorverfügungen durch Rechtspfleger),
- das Durchschnittsalter der Bediensteten, Prinzip des Laufbahnwechsels, Institution des Staatsanwalts als Gruppenleiter,
- strukturelle Besonderheiten in der Justiz- und Gerichtsverwaltung.

Auf die Basiszahlen der Verwaltungsprodukte können die Länder ausgehend von ihrer Organisationsstruktur und sonstigen strukturellen Besonderheiten Zu- und Abschläge von bis zu 25 Prozent festlegen.

Auch im Bereich der Fachgerichtsbarkeiten sind zur Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten Zu- und Abschläge bei den Basiszahlen möglich. Im Bereich der bayerischen Finanzgerichte werden die bundesweiten Basiszahlen herangezogen.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 2.1 Bezug genommen.

5.2 Inwieweit bedurfte oder bedarf es landesspezifischer Anpassungen?

Landesspezifische Anpassungen in PEBB§Y wurden im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften im vorgegebenen Rahmen der Kommission vorgenommen für zentrale Stellen oder bayernspezifische Einrichtungen, wie z. B. das Bayerische Obersten Landesgericht, die Zentralstellen bei den Generalstaatsanwaltschaften, das Zentrale Vollstreckungsgericht am Amtsgericht Hof oder die Landesjustizkasse Bamberg.

Darüber hinaus erfolgten Anpassungen bei bayernspezifischen Besonderheiten, z. B. im Bereich der IT-Angelegenheiten (IT-Formularredaktion) oder für die Tätigkeit der Organisationsberater bei den Mittelbehörden.

Des Weiteren erfolgen Anpassungen, wenn diese sachlich begründet sind, z. B. im Bereich der Einarbeitung, der Betreuung von Praktikanten oder bei Grundbuchumschreibungen.

Bei den bayerischen Finanzgerichten erfolgten keine Zu- und Abschläge auf die Basiszahlen.

Im Bereich der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurde eine Arbeitsgruppe „Umsetzung von PEBB§Y-Fach 2016 im Ressort StMAS“ ins Leben gerufen. Sie besteht aus Praktikern beider Gerichtsbarkeiten sowie Personal- und Richterververtretungen. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es, die Notwendigkeit von länderspezifischen Festlegungen herauszuarbeiten und Vorschläge für die bayerische Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat noch kein abschließendes Ergebnis herausgearbeitet.

Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird auf die Antwort zu Frage 2.1 Bezug genommen.

5.3 Was ist das Ergebnis der zur Prüfung dieser Fragen eingesetzten Arbeitsgruppe?

Die Arbeitsgruppe PEBB§Y Bayern (siehe Antwort zu Frage 4.1) setzt sich im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften regelmäßig mit der Frage des bayernspezifischen Anpassungsbedarfs im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften auseinander. Ergebnisse der Arbeitsgruppe sind Beschlüsse zu landesspezifischen Anpassungen, siehe Frage 5.2.