

**DER JUSTIZMINISTER**  
des Landes Nordrhein-Westfalen

1

Der Justizminister NW · Postfach 1103 · 4000 Düsseldorf 1

Martin-Luther-Platz 40, 4000 Düsseldorf 1

Telefon (02 11) 8 79 21

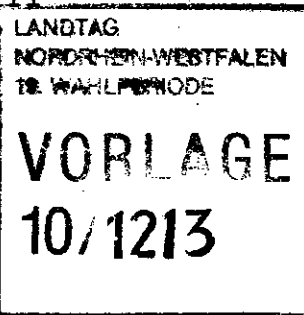
Durchwahl (02 11) 8 792-<sup>376/Leh.</sup>

Teletex 2 114 184; Telefax (02 11) 87 92 456

Datum 2. Oktober 1987

Aktenzeichen (Bei Antwort bitte angeben)

5122 - I C. 211



Vorlage

an die Arbeitsgruppe "Personalbedarf und Stellenpläne"  
des Haushalts- und Finanzausschusses

Mit Schreiben vom 16.9.1987 (5121 - I C. 145) an den Herrn Präsidenten des Landtags hat Herr Justizminister Dr. Krumsiek dem Rechts- sowie dem Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags Nordrhein-Westfalen die Erläuterungsbände zum Entwurf des Justizhaushalts 1988 zugeleitet. Sie enthalten - getrennt nach Personal- und Sachhaushalt - einen Gesamtüberblick über die maßgeblichen Grundsätze der Haushaltsaufstellung und eine ins einzelne gehende Darstellung und Erläuterung der Veränderungen gegenüber dem Haushalt 1987 und der zugrundeliegenden Berechnungen.

Mit nachfolgender Studie erlaube ich mir, eine ergänzende Darstellung der Entwicklung des Personalbedarfs seit 1975 (Beginn der bundeseinheitlichen Erhebungen im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften - Kapitel 04 040 -) und der Stellenentwicklung zu geben.

Für die Zweige der Gerichtsbarkeit und den Strafvollzug, für die es eine bundeseinheitliche Bewertung (noch) nicht gibt, werden dabei Quantifizierungen zugrundegelegt, die auch überwiegend von den übrigen Landesjustizverwaltungen als Maßstab angelegt werden.

Ich würde es begrüßen, wenn dadurch die Beratungen der Arbeitsgruppe "Personalbedarf und Stellenpläne" über den Entwurf des Personalhaushalts der Justiz für 1988 erleichtert und die Ausgangsbasis für alle personalwirtschaftlichen Planungen der Justiz noch schärfer gezeichnet werden könnten.

I. Stellenabbau 1982 - 1987

Der lineare Stellenabbau der Jahre 1982 bis 1987 hat bei der Justiz zum Fortfall von 1.414 Stellen geführt. Die "Operation" ist abgeschlossen. Trotz der fehlenden Verknüpfung mit den bestehenden Aufgabenfeldern hat sich die Justiz bei der Realisierung des linearen Stellenabbaus an aufgabenbezogenen Kriterien soweit wie möglich orientiert. Dadurch ist mit dem linearen Abbau gleichzeitig ein Stück aufgabenkritischer Überprüfung des bis dahin vorhandenen Stellenbestandes verbunden worden.

II. Entwicklung des Personalbedarfs und der Stellen

Die Arbeitsgruppe "Personalbedarf und Stellenpläne" hat sich bereits wiederholt mit den Grundsätzen des Personalhaushalts der Justiz eingehend befaßt. Im Zusammenhang mit der Beratung des Personalhaushalts 1979 hat sie dabei festgestellt (vgl. LT-Vorlage 8/1960):

"Für den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst gibt es seit 1975 ein bundeseinheitliches System zur Berechnung des Personalbedarfs, das nicht wie bei der früheren Pensenberechnung von der erledigten Arbeit, sondern von der zu erledigenden Arbeit ausgeht. Der Justizminister hat die Grundlagen dieser Personalbedarfsberechnung in detaillierter Form - so wie es den Vorstellungen der Arbeitsgruppe entspricht - geschildert."

In dem Bericht der Arbeitsgruppe zum Personalhaushalt 1980 (Vorlage 8/2338) wurde folgendes festgestellt:

"Die für den Justizbereich vorgesehenen Personalverstärkungen insbesondere bei Gerichten und Staatsanwaltschaften und im Justizvollzug wurden akzeptiert. Für die Ermittlung des Personalbedarfs bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften liegen inzwischen detaillierte bundeseinheitliche Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung des Stellenbedarfs im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst vor. Auch für die Rechtspfleger und den mittleren Dienst wird eine eigene Personalbedarfsberechnung entwickelt. Die 1980 angeforderten zusätzlichen Stellen liegen zum Teil noch erheblich unter den festgestellten Bedarfswerten. In den kommenden Haushaltsjahren wird deshalb noch ein gewisser Nachholbedarf bei den Richtern zu befriedigen sein.

Für den Justizvollzug liegen derzeit (Anm.: das trifft weiterhin zu) noch keine genauen Personalbedarfsberechnungen vor. Diese müßten entsprechend dem gesetzlichen Auftrag, den sogenannten Behandlungsvollzug einzuführen, für jede Anstalt getrennt vorgenommen werden. Ferner besteht nach Ansicht des Justizministers bei der Berechnung des Bedarfs an Bediensteten der besonderen Fachrichtungen die nicht zu unterschätzende weitere Schwierigkeit, den Zeitaufwand bei der Betreuung/Beratung von Menschen zu messen. Bisläng bestehen noch keine Vorstellungen, ob und ggf. wie dies möglich sein wird. Eine Personalbedarfsberechnung für diesen Kreis von Bediensteten wird wohl nur aufgrund längerer Erfahrung und der dabei gewonnenen Zeitwerte möglich werden.

Ausgehend von der Überlegung, daß die ausreichende Versorgung der Strafanstalten mit Verwaltungs- und Vollzugspersonal ein politisches Anliegen des Landtags ist, hat sich die Arbeitsgruppe im wesentlichen auf eine rechnerisch genaue Ermittlung der notwendigen zusätzlichen Planstellen und Stellen beschränkt."

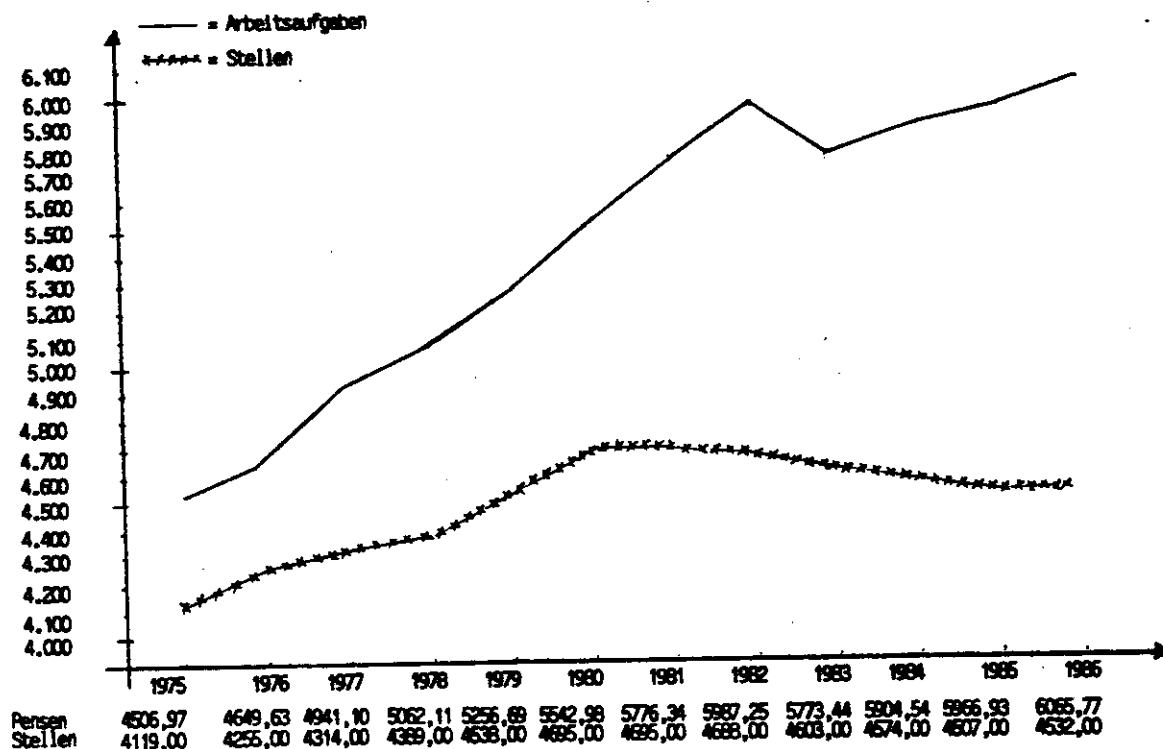
### III. ordentliche Gerichtsbarkeit

- Kapitel 04 040 -

Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen ergibt sich heute für die Entwicklung des Personalbedarfs und der zugewiesenen Stellen lt. Haushaltsplan folgendes Bild:

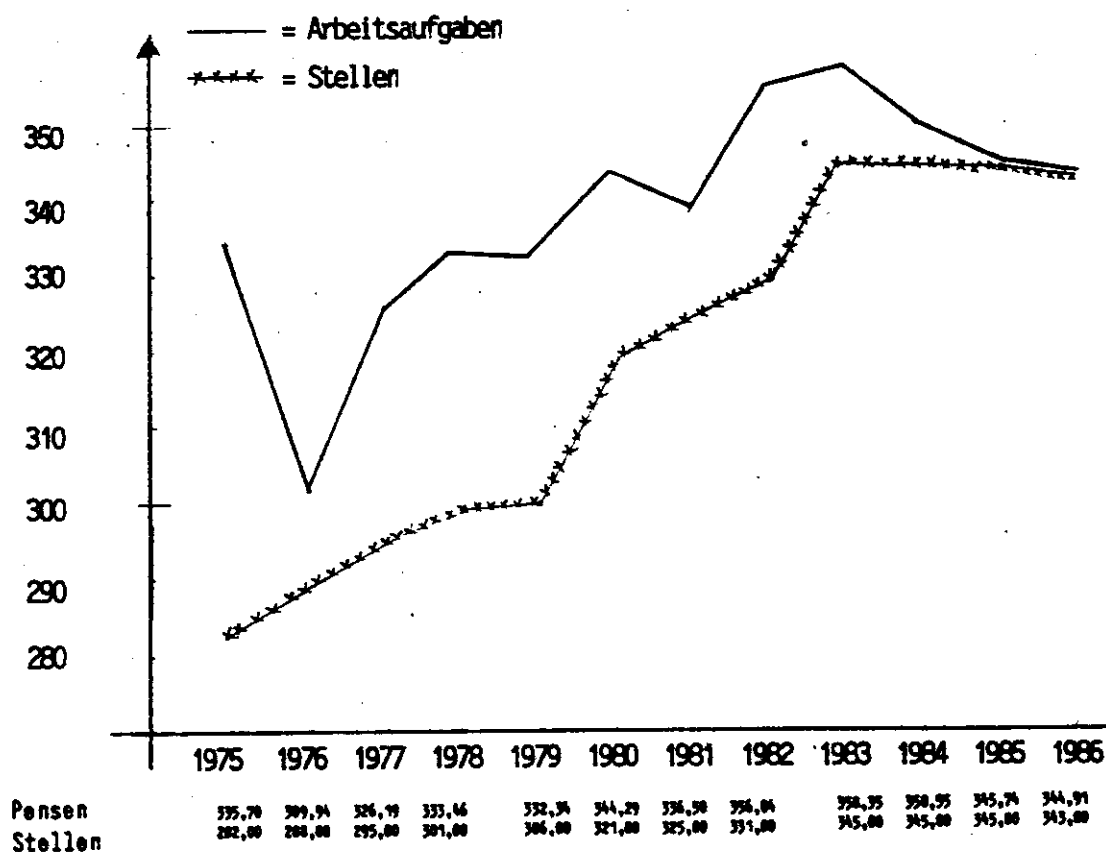
1.

#### Richter und Staatsanwälte



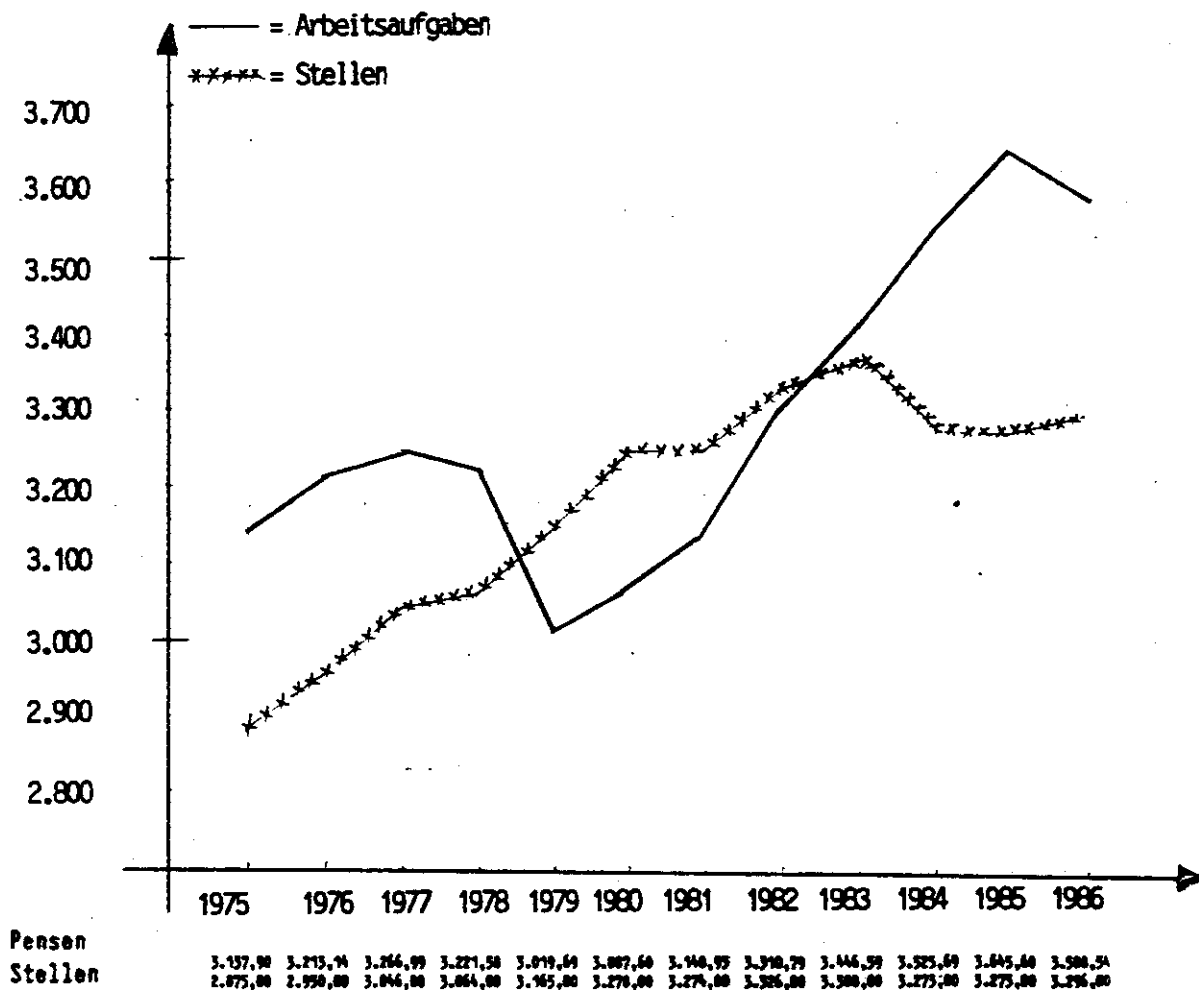
Die Grafik zeigt, daß sich die Schere zwischen Bedarf und vorhandenen Stellen seit 1975 immer weiter geöffnet hat. Einem Personalbedarf in 1975 von 4.506,97 Stellen standen 4.119 Stellen gegenüber, 1986 waren es 6.065,77 Arbeitsaufgaben bei 4.532 Stellen. Waren demzufolge die Richter und Staatsanwälte 1975 noch mit rd. 109 % im Landesdurchschnitt belastet (100 % = 1 Pensum), waren es 1986 bereits rd. 134 %.

## 2. Amtsanwälte



Die Übersicht zeigt, daß sich in den letzten Jahren - dank leicht rückläufiger Eingangszahlen - die Belastung ausgewogen darstellt.

3. gehobener Justizdienst

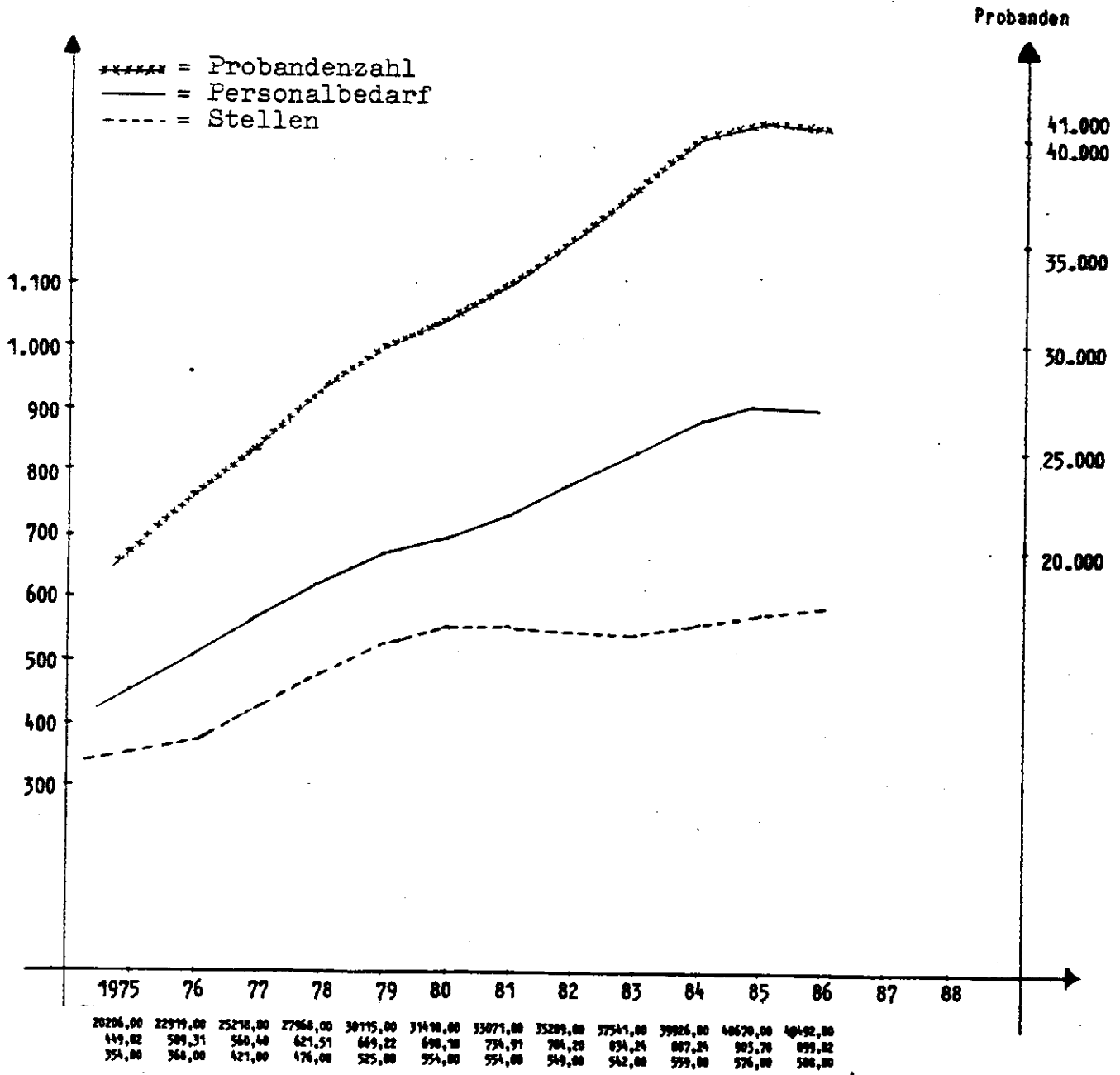


Die Belastung im gehobenen Justizdienst (Rechtspfleger) ist in den letzten 3 Jahren mit rd. 110 % relativ konstant geblieben.

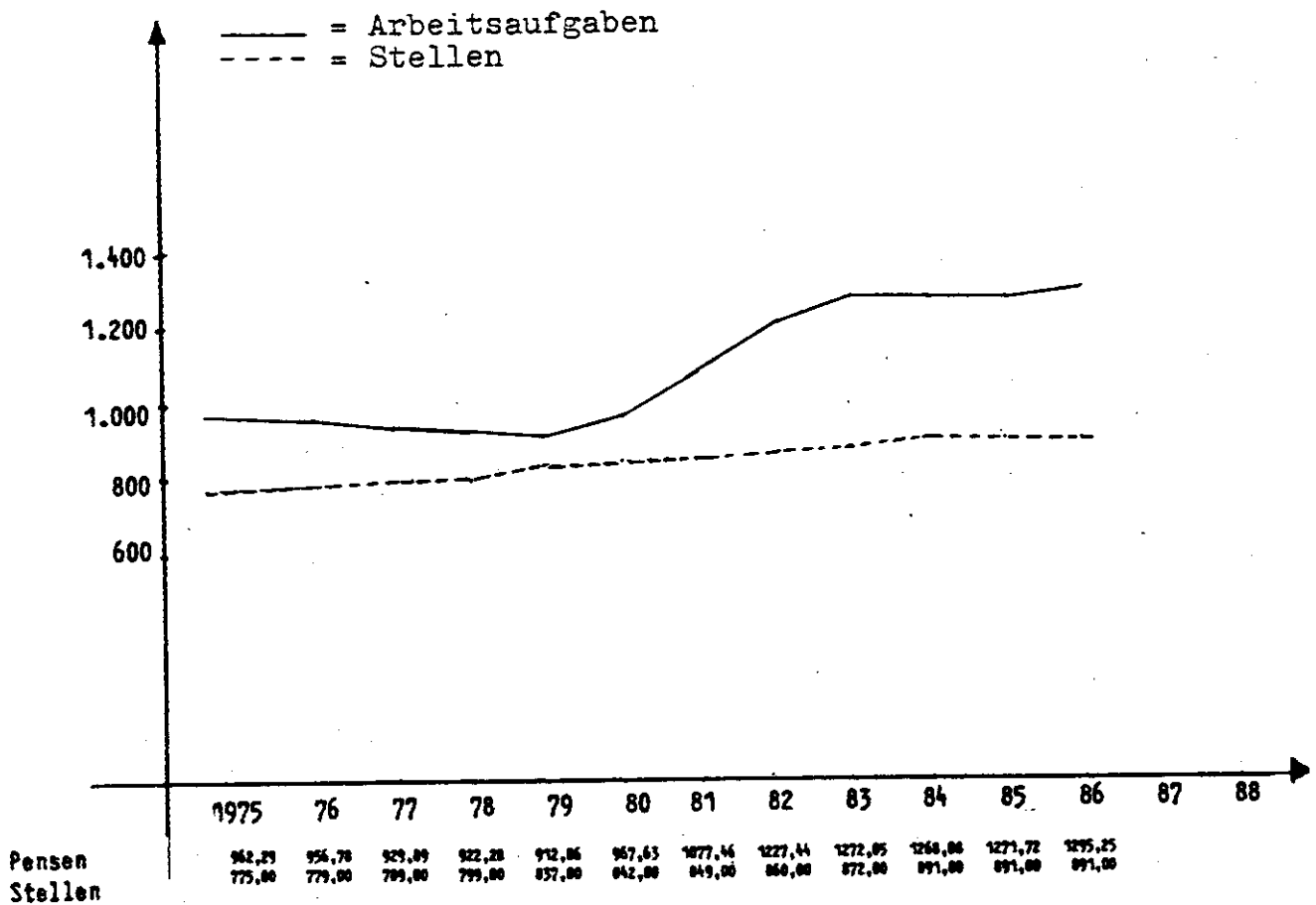
4. gehobener Sozialdienst (bei Gerichten und Staatsanwaltschaften)

Da eine bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung im eigentlichen Sinne bisher fehlt, haben sich die Landesjustizverwaltungen darauf verständigt, als Quantifizierungsmaßstab bis auf weiteres eine Belastung von 45 Probanden pro Bewährungshelfer als angemessen zugrunde zu legen.

Die Entwicklung der Probandenzahl seit 1975 zeigt die nachfolgende Tabelle. Danach hat sich die Zahl der Probanden von 1975 (20.206) bis 1986 (40.492) verdoppelt. Trotz einer Vermehrung um 234 Stellen (von 354 auf 588) im Vergleichszeitraum hat sich gleichwohl die Belastung von durchschnittlich 126,84 % auf 153,03 % erhöht.



### 5. Gerichtsvollzieher



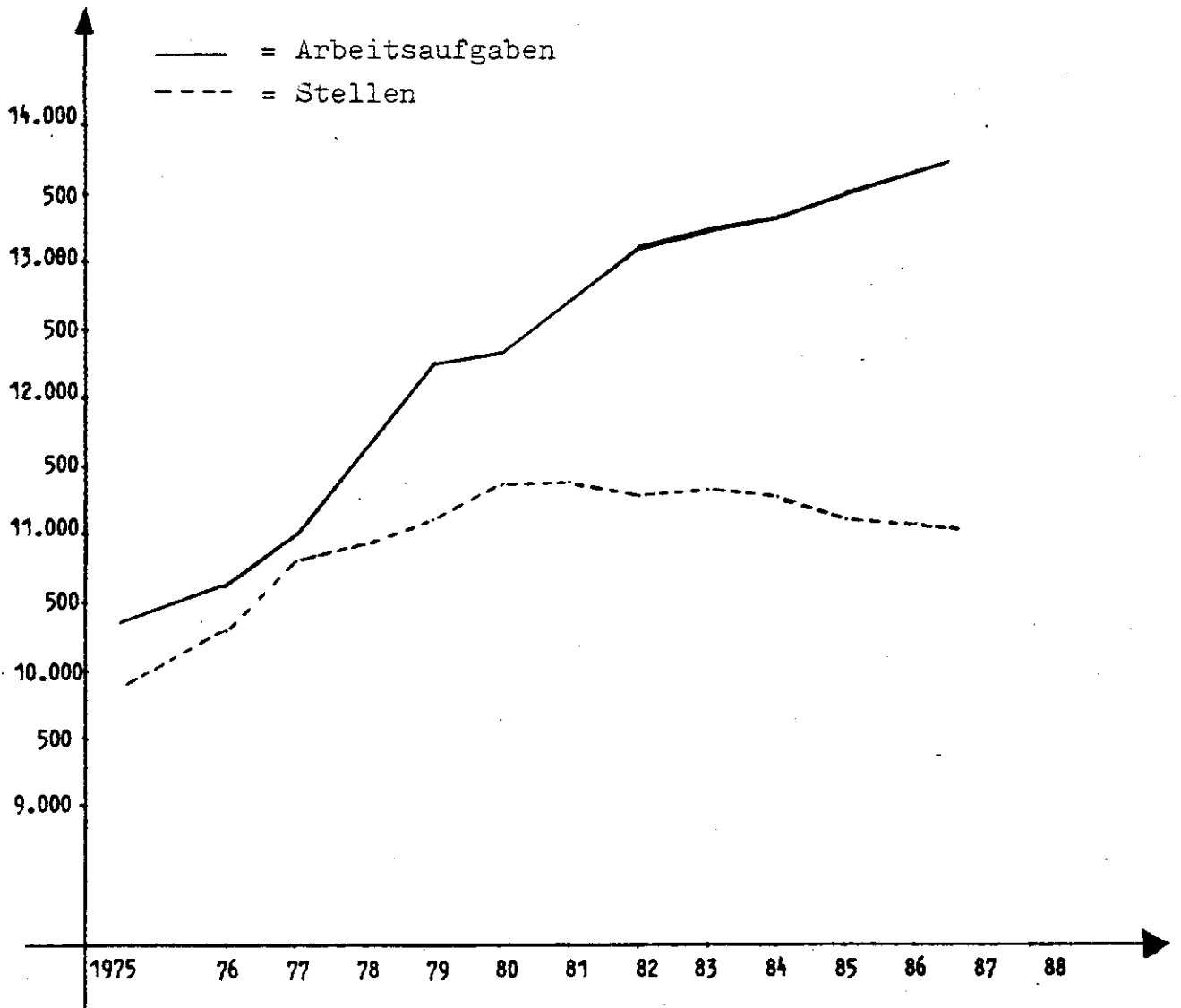
Von 1975 bis 1986 sind 116 Planstellen neu eingerichtet worden. Dennoch ist der Dienstzweig gleichfalls erheblich über dem Durchschnitt belastet. Betrag rein rechnerisch die Belastung eines Gerichtsvollziehers 1975 noch 124,17 %, so belief sie sich 1986 auf 145,37 %, und dies bei weiterhin steigenden Geschäftszahlen.

### 6. Mittlerer und Schreibdienst

Der Bedarf an Kräften des Büro- und Schreibdienstes errechnet sich in Anlehnung an den Personalbedarf für Richter, Staatsanwälte und gehobenen Dienst mit Hilfe von (jeweils unterschiedlichen) Multiplikatoren. Vor diesem Hintergrund muß das nachfolgende Bild ange-



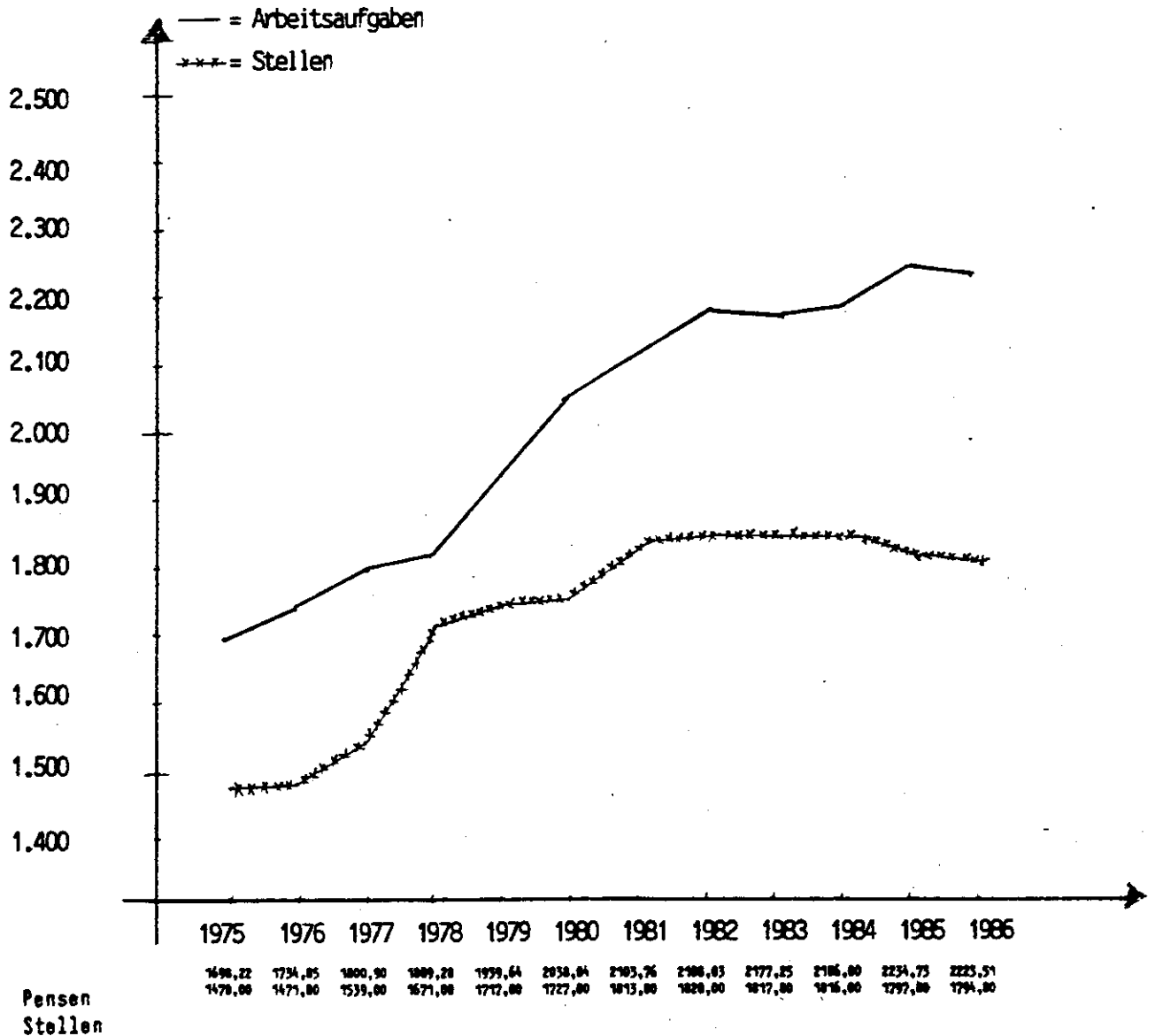
sichts der Unterbesetzung im richterlichen, staatsanwaltlichen und gehobenen Dienst gesehen werden. Daher wird beim Personalbedarf des mittleren und Kanzleidienstes ein Bild "projiziert", wie der Bedarf wäre, wenn die Pensen im richterlichen, staatsanwaltlichen und gehobenen Dienst mit Stellen ausgefüllt wären. Zu berücksichtigen ist ferner, daß die Textbe- und -verarbeitung zu einer gewissen Bedarfsminderung führt, die bislang nicht bundeseinheitlich bewertet ist.



Pensen	10453,31	10638,30	11016,00	10928,54	12244,61	12366,01	12659,27	13132,75	13228,12	13279,09	13459,06	13653,87
Stellen	10019,00	10320,00	10804,00	10907,00	11129,00	11376,00	11368,00	11283,00	11324,00	11260,00	11098,00	11079,00

### 7. Einfacher Dienst

Im einfachen Justizdienst wird übergangsweise der Personalbedarf nach einem pauschalen System ermittelt, das - je nach Instanz - auf den tatsächlichen Einsatz oder Personalbedarf für den richterlichen, staatsanwaltlichen und gehobenen Dienst abstellt. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß dem einfachen Dienst durch die Sicherung von Strafprozessen und von Dienstgebäude in den letzten Jahren schwierige zusätzliche Aufgaben zugefallen sind.



#### IV. Strafvollzug

- Kapitel 04 050 -

1.

Zur Quantifizierung des Personalbedarfs im Strafvollzug gibt es (noch) kein allgemein-gültiges System. Die in Zusammenarbeit mit den Justizvollzugsämtern und unter Berücksichtigung der Zielvorgaben des Strafvollzugsgesetzes im Jahr 1978 zunächst erstellten Berechnungsgrundlagen sind nicht geeignet, den Personalbedarf hinreichend differenziert zu ermitteln.

Das von der UNO-Kommission Ende der 60er Jahre als erstrebenswert bezeichnete Verhältnis der Gefangenenzahlen zu der Zahl der Bediensteten von 3 : 1 konnte ebenfalls nur vorübergehend als grober Richtwert zur Quantifizierung des Personalbedarfs im Strafvollzug herangezogen werden. Dieser in Nordrhein-Westfalen bereits in den frühen 70er Jahren erreichte Wert reicht bei weitem nicht aus, um den - durch die im Rahmen der nach dem Strafvollzugsgesetz zu verrichtenden vielfältigen Betreuungsaufgaben - gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden.

Beispielhaft zu nennen sind hier

- die Ausdehnung des Auswahlverfahrens für jugendliche männliche Untersuchungsgefangene auf alle Untersuchungshaftanstalten für diese Gefangenen;
- der Einsatz von Vollzugsbediensteten als Suchtkrankenhelfer im Rahmen des Landesprogramms zur Intensivierung der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs;
- die Einführung von Berufsschulunterricht im Jugendstrafvollzug;
- die Einführung eines Berufsvorbereitungsjahres;
- die Einführung von Teilzeit- und Vollzeitunterricht für junge Untersuchungshaftgefangene.

Das Justizministerium wird daher in Kürze die Wirtschaftsberatungs-AG (WIBERA) mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragen, um über die zu untersuchenden Arbeitsabläufe, den Personaleinsatz und die Dienstplantechnik in den Vollzugseinrichtungen zu einem personalorganisatorischen Konzept zu gelangen, das zur Quantifizierung des Personalbedarfs geeignete Richtwerte angeben soll.

2.

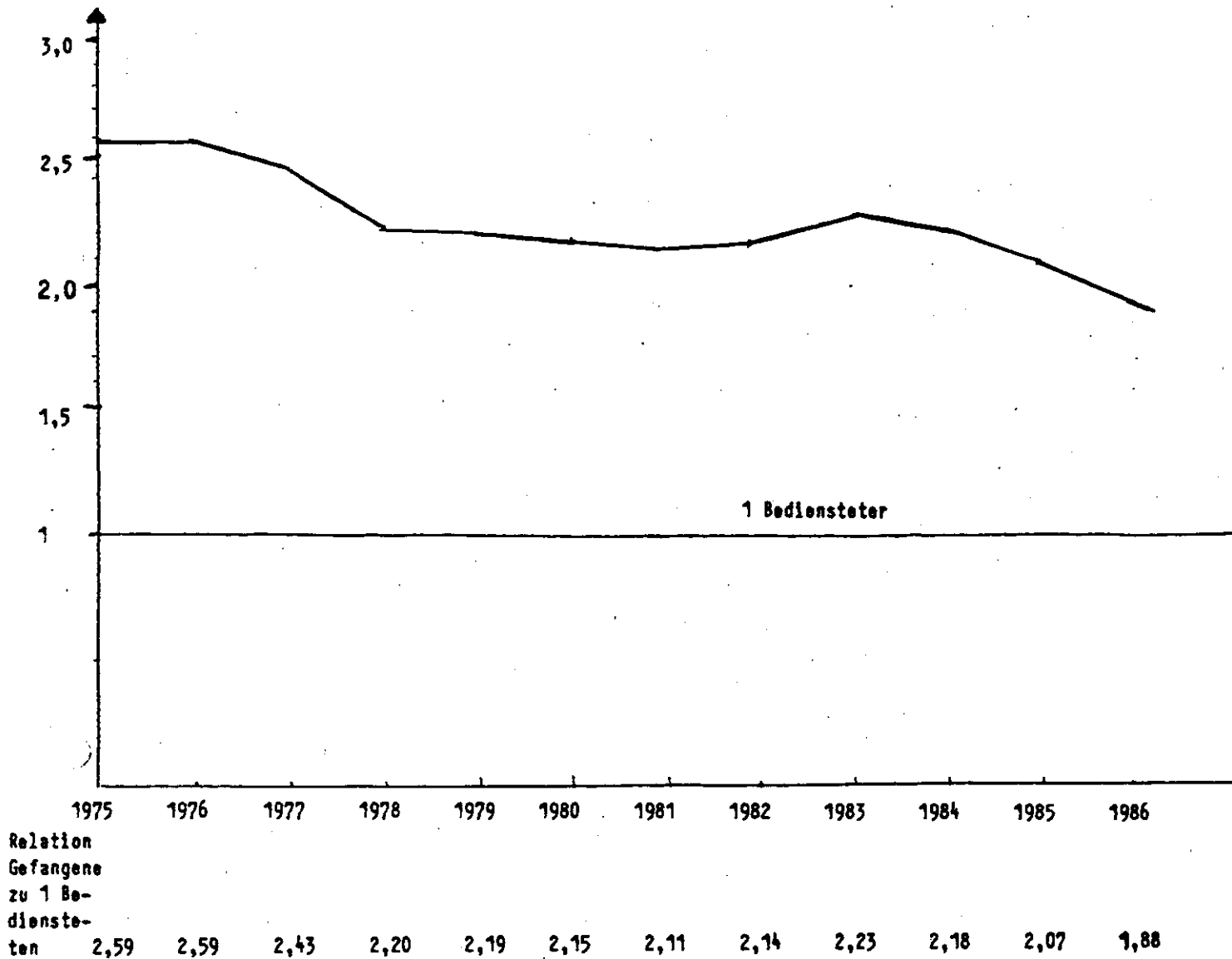
Das Verhältnis von Gefangenenzahlen und Bedienstetenzahlen stellt sich derzeit wie folgt dar:

Jahr    Gefangene    Bedienstete

---

1975	15.062	5.810
1976	14.602	5.644
1977	14.947	6.161
1978	15.046	6.830
1979	15.067	6.891
1980	15.584	7.261
1981	15.986	7.560
1982	16.915	7.897
1983	17.339	7.785
1984	17.106	7.849
1985	16.250	7.856
1986	15.015	8.006

Die Entwicklung der Relation der Gefangenen- zu den Bedienstetenzahlen ergibt sich aus nachstehender Graphik:



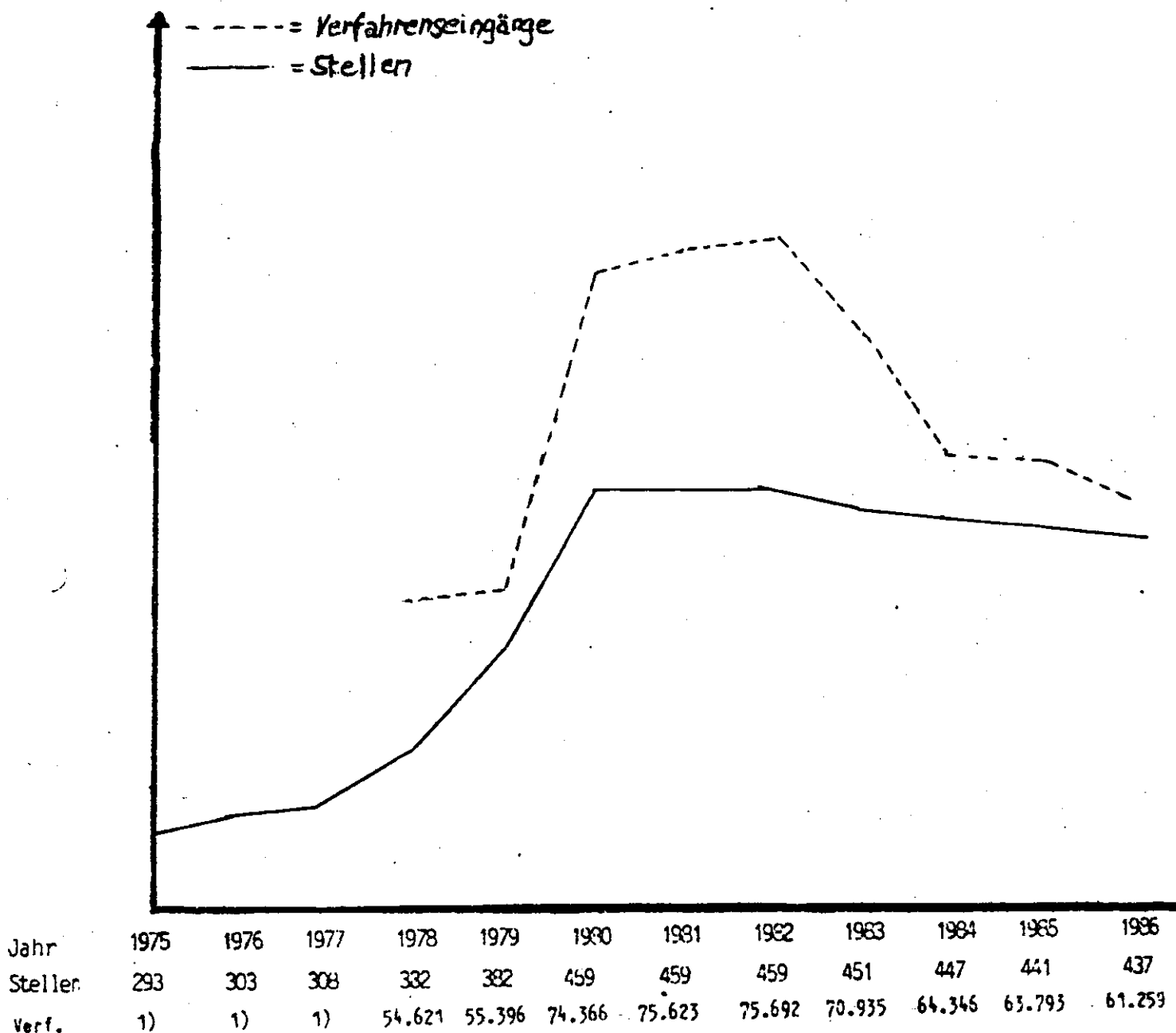
Entfielen im Jahr 1975 noch 2,59 Gefangene auf einen Bediensteten, betrug das Verhältnis Gefangene zu Bediensteten im Jahr 1986 1 : 1,88.

V. Verwaltungsgerichtsbarkeit

- Kapitel 04 070 -

1. Richterlicher Dienst:

Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es zur Zeit ebenfalls noch keine Personalbedarfsberechnung mit festgelegten Bewertungszahlen für die einzelnen Arbeitsaufgaben. Die nachstehende Graphik gibt daher - aus Vereinfachungsgründen ohne weitere Differenzierung - die Entwicklung der Verfahrenseingänge, zusammengefaßt für die erste und zweite Instanz, unter Gegenüberstellung mit dem Stellenbestand im richterlichen Dienst wieder.



1) Für die Jahre 1975 bis 1977 ist von der Angabe der Verfahrenseingänge wegen uneinheitlicher Erfassung abgesehen worden.

Die Graphik zeigt, daß der Stellenbestand der Geschäftsbelastung in den letzten Jahren Rechnung trägt. Der bisherigen Spitze bei den Eingangszahlen in den Jahren 1981/1982 steht ein Stellenhöchstbestand von 459 gegenüber.

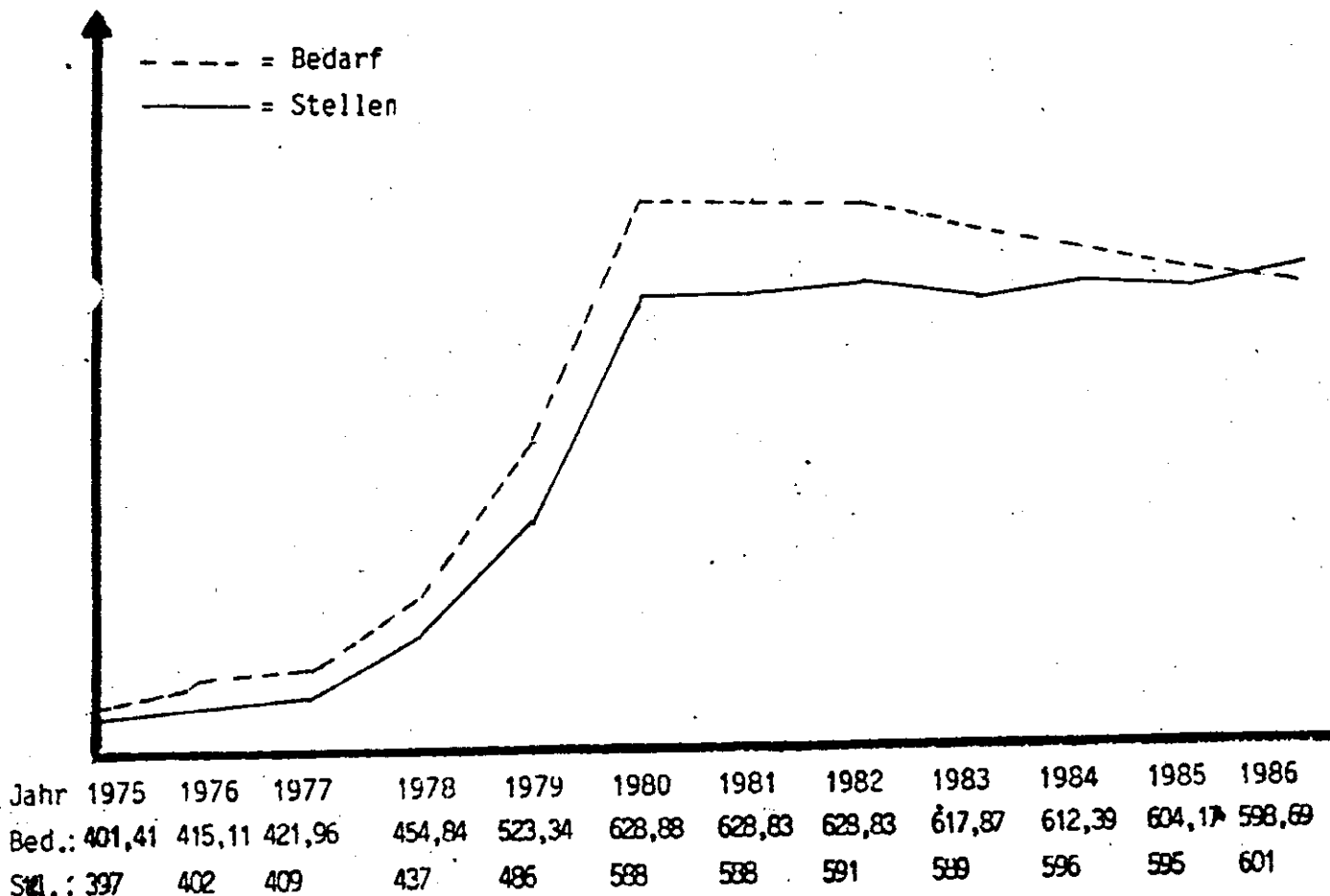
Der seit 1983 zu beobachtende Rückgang der Eingänge ist auf die bis zur Jahresmitte 1986 rückläufigen Asylverfahren bei stagnierender Eingangsentwicklung in den "klassischen" Verfahrensbereichen zurückzuführen. Die Eingänge in Asylsachen steigen allerdings seit Mitte des Jahres 1986 wieder an.

## 2. Nichtrichterlicher Dienst

Auch für den nichtrichterlichen Dienst gibt es zur Zeit keine Personalbedarfsberechnung.

Der Bedarf an Kräften wird entsprechend der Darstellung zu Abschn. III Nr. 6 vorläufig und versuchsweise vor dem Hintergrund der Unterbesetzung im richterlichen Dienst ermittelt. Es wird ein Bedarf unterstellt, wie er sich ergäbe, wenn - wie in der ordentlichen Gerichtsbarkeit - auf einen Richter 1,37 Kräfte des nichtrichterlichen Dienstes entfallen würden.

Der Bedarf stellt sich danach wie folgt dar:



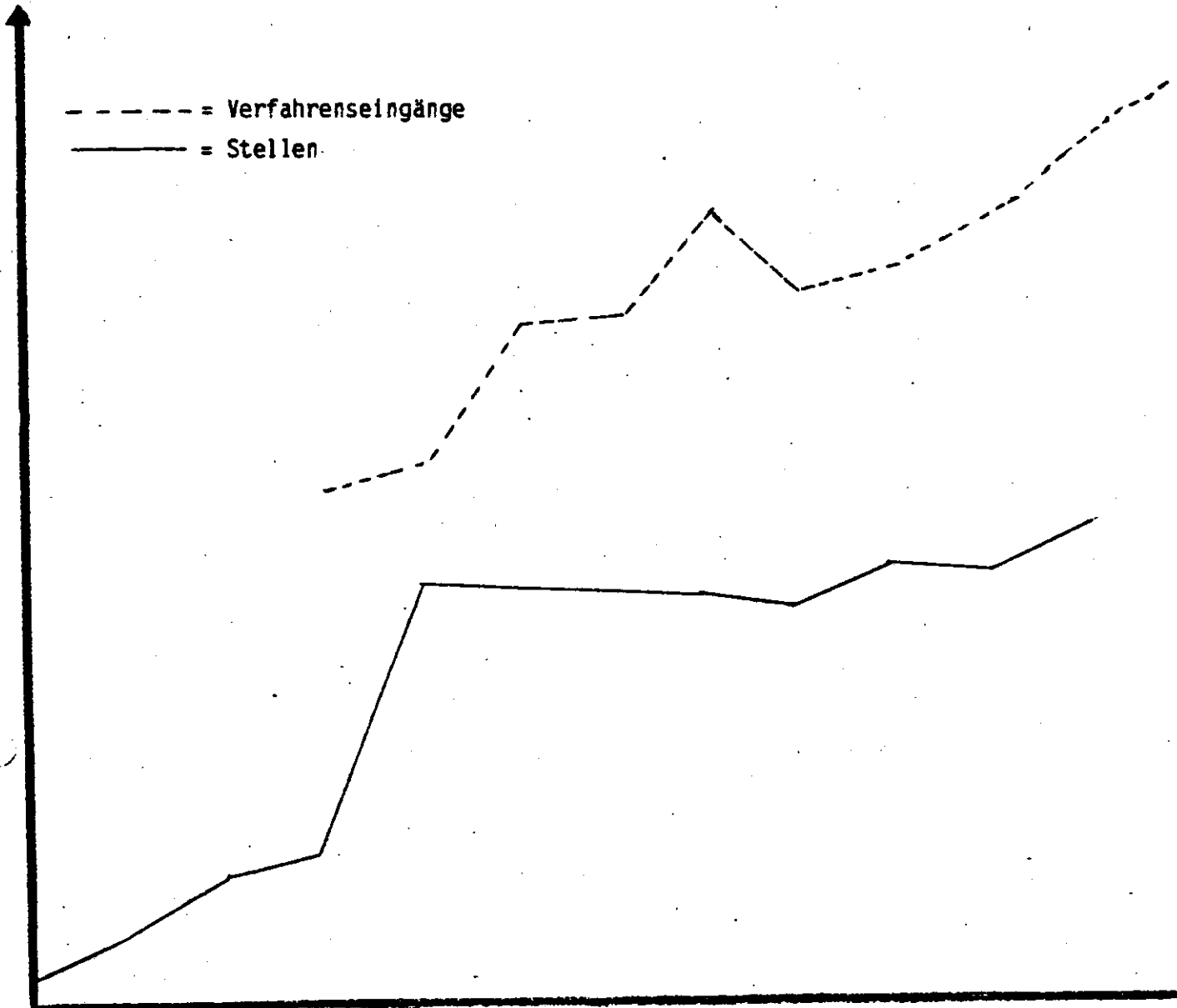
Die Übersicht zeigt, daß der Stellenbestand im nichtrichterlichen Dienst seit 1976 dem jeweiligen Bedarf angepaßt worden ist.

## VI. Finanzgerichtsbarkeit

- Kapitel 04 080 -

### 1. Richterlicher Dienst

Die zu Abschnitt V. Nr. 1 getroffenen Feststellungen gelten entsprechend. Die nachstehende Graphik gibt die Entwicklung der Verfahrenseingänge und der Richterstellen wieder.



Jahr	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Stel.	84	92	101	105	146	146	146	146	145	152	152	155
Verf.	1)	1)	1)	16.045	16.490	18.616	18.710	20.414	19.307 <sup>2)</sup>	19.679	20.529	22.035

1) Für die Jahre 1975 bis 1977 ist von der Angabe der Verfahrenseingänge wegen uneinheitlicher Erfassung abgesehen worden.

2) Der numerische Rückgang der Verfahrenseingänge in 1983 beruht auf der Änderung der statistischen Erfassungsgrundlagen nach Einführung der Zählkartenerhebung)

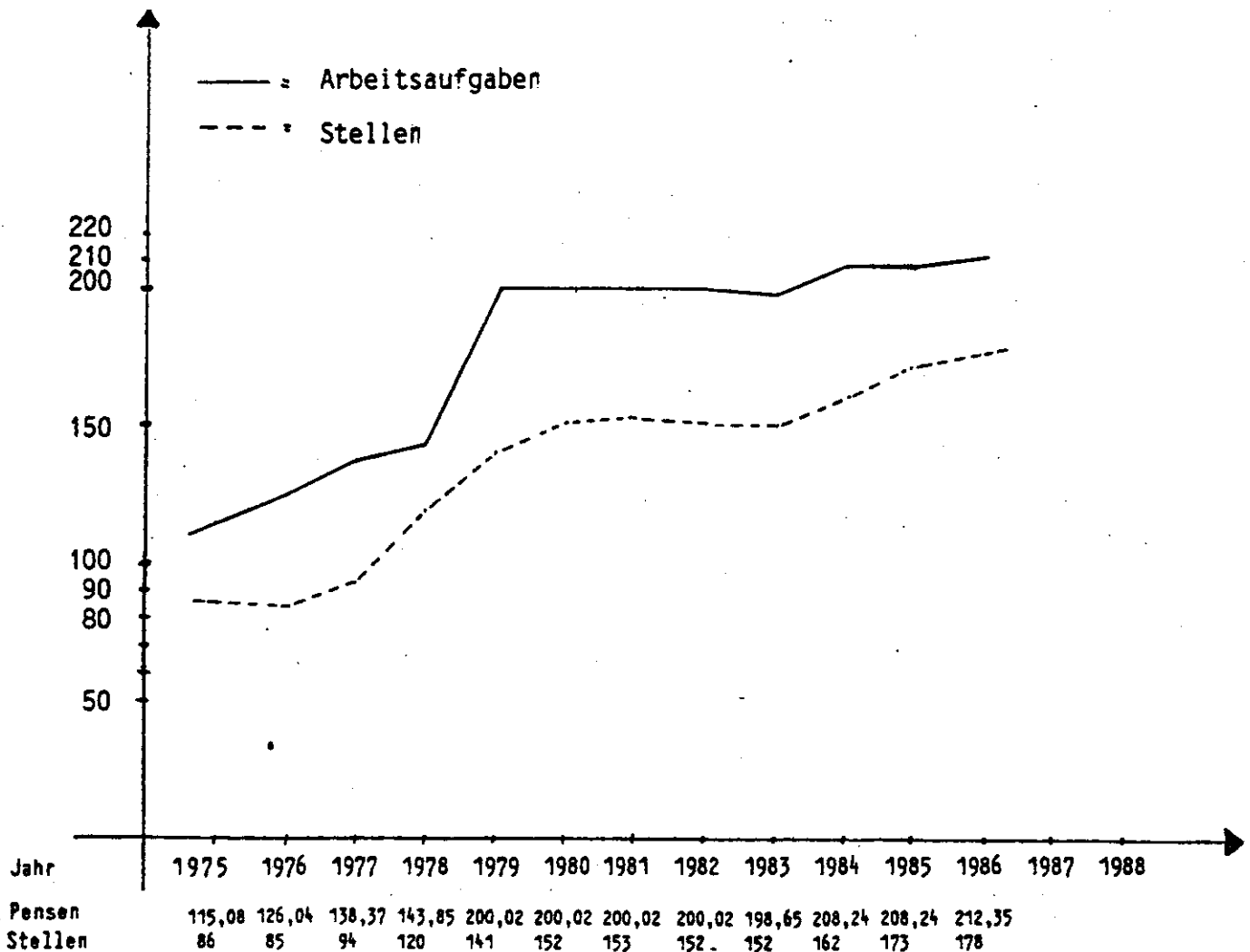


Der seit 1985 zu beobachtende deutliche Anstieg der Geschäftszahlen konnte durch die vorgenommenen Stellenverstärkungen nicht mehr aufgefangen werden. Die Geschäftszahlen steigen weiter an.

## 2. Nichtrichterlicher Dienst

Die Ausführungen zu Abschnitt V Nr. 2 gelten entsprechend.

Der Bedarf stellt sich damit wie folgt dar:



## VII. Resümee und Perspektive

Die Personalsituation der Justiz ist geprägt durch einen in weiten Teilen bestehenden erheblichen Stellenmehrbedarf. Das gilt in besonderem Maße

- für den richterlichen und staatsanwaltlichen Dienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit,
- für die Bewährungshilfe und die Führungsaufsicht,
- für die Gerichtsvollzieher sowie den mittleren und Kanzleidienst,
- für nahezu alle Bereiche des Strafvollzugs, dort insbesondere für den gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienst sowie für den Aufsichtsdienst und
- für den richterlichen Dienst und die übrigen Dienstzweige in der Finanzgerichtsbarkeit.

Dies ist im einzelnen dargelegt und veranschaulicht worden.

Der an sich gebotenen Stellenvermehrung in diesen Aufgabenfeldern stehen Haushaltsgründe entgegen. Im Interesse einer möglichst äquivalenten Verteilung der Belastungen wird daher versucht, durch das Instrument der "Aufgabenkritik" näherungsweise einen gewissen Ausgleich zu schaffen.

"Aufgabenkritik" versteht die Justiz als eine Daueraufgabe. Ihr Ziel ist es, Aufgabenbereiche mit geringeren Belastungen aufzuzeigen und von dort Ressourcen zugunsten von Aufgabenfeldern mit überproportional hohen Belastungen umzusetzen.

Gleichwohl darf nicht verkannt werden, daß der "Aufgabenkritik" enge Grenzen gesetzt sind, weil die Justiz nahezu ausschließlich keine gewillkürten, sondern gesetzliche Aufgaben wahrnimmt.

Dies ist für alle Zweige der Gerichtsbarkeit eine Folge des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgewährung (Art. 19 Abs. 4 GG). Bei der Ausfüllung dieses Grundsatzes ist die Justiz nicht nur an einschlägige gesetzliche Verfahrensregeln (ZPO, StPO, VwGO), son-

dern auch an Art. 97 GG gebunden. Sie hat daher keine Möglichkeit, auf die verfahrensmäßige Abwicklung der bestehenden gesetzlichen Aufgaben einzuwirken.

Vergleichbares gilt für den Bereich des Strafvollzugs. Seit dem Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes am 1.1.1977 sind auch seine Inhalte und die Einzelheiten der Vollziehung von Freiheitsstrafe normativ geregelt. Die Inhaftierten haben weitgehend einen Rechtsanspruch auf Erfüllung der einschlägigen Vorschriften.

Primäres Ziel der "Aufgabenkritik" im Zuständigkeitsbereich der Justizverwaltung muß daher zunächst eine Optimierung der Aufgabenerfüllung sein. Um insoweit "versteckte Reserven" aktivieren zu können, hat sich der Justizminister in jüngster Zeit der Erfassung und Erforschung von Rechtstatsachen in verstärktem Maße angenommen. Von internen und externen gutachtlichen Untersuchungen werden Ergebnisse erwartet, wie mit anderen Mitteln als denen des Haushalt Entlastungen für bestimmte Aufgabenfelder und Dienstzweige erreicht werden können.

Demselben Zweck dient eine Reihe von Automationsvorhaben, die in den letzten Jahren verstärkt gefördert wurden. Durch neue Techniken und Technologien sowie durch einen vermehrten Einsatz ADV-gestützter Verfahren sollen in bestimmten Aufgabenbereichen ebenfalls personelle Ressourcen freigesetzt werden, die zugunsten der Aufgabenfelder und Dienstzweige eingesetzt werden sollen, die vergleichbaren oder ähnlichen Innovationen nicht zugänglich sind.

Die Justiz würde es dankbar begrüßen, wenn sie bei diesen Bemühungen - sei es bei der Aufgabenkritik oder bei ihren ADV-Vorhaben - durch die Arbeitsgruppe "Personalbedarf und Stellenpläne" des Haushalts- und Finanzausschusses unterstützt würde.

In Vertretung



(Dr. Röwer)