

Unterrichtung

Hannover, den 09.03.2021

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018

Amtsanwaltsdienst könnte noch mehr - bei weniger Kosten

Beschluss des Landtages vom 06.10.2020 - Drs. 18/7601 Nr. 37 - nachfolgend abgedruckt:

Der Ausschuss teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass das Justizministerium das Potenzial des Amtsanwaltsdienstes in Niedersachsen mittelfristig stärker nutzen sollte.

Er erwartet von der Landesregierung, die Zuständigkeiten des Amtsanwaltsdienstes zu erweitern, die Umsetzungsmöglichkeiten einer Reform des Studiums der Rechtspflege, zwei eigenständige Studiengänge der Rechtspflege zu etablieren, eingehend zu prüfen und über die Ergebnisse bis zum 31.03.2021 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 05.03.2021

Zur Erweiterung der Zuständigkeiten des Amtsanwaltsdienstes

Die Zuständigkeit des Amtsanwaltsdienstes (AAD) ist in den Nummern 19 und 20 der Anordnung über die Organisation und den Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften (OrgStA) geregelt. Änderungen unterliegen der Mitbestimmung der Personalvertretungen.

Das Justizministerium (MJ) hat die Ausweitung der Zuständigkeiten umfassend überprüft und die erforderlichen Schritte für deren Umsetzung in die Wege geleitet. Im Rahmen der Beurteilung wurden unter anderem die Erfahrungen aus dem Geschäftsbereich sowie die Erfahrungen der Landesjustizverwaltungen der anderen Bundesländer herangezogen (Ziffer 1). Eine Ausweitung der Zuständigkeiten, wie vom Landesrechnungshof (LRH) vorgeschlagen, kommt jedenfalls teilweise in Betracht; ebenso spricht nichts gegen die Anhebung der für einzelne Deliktsbereiche geltenden Wertgrenze (Ziffer 2). Gegen manche der vorgeschlagenen Zuständigkeiterweiterungen bestehen indes durchgreifende Bedenken (Ziffer 3). Soweit eine Zuständigkeiterweiterung möglich erscheint, ist vor einer Umsetzung zunächst valides Zahlenmaterial zum Umfang der betroffenen Tätigkeiten zu erheben (Ziffer 4).

1. Herangezogene Erkenntnisquellen

Bereits anlässlich der Abschließenden Prüfungsmitteilung des LRH vom 12.11.2019 hat MJ in einem ersten Schritt mit Erlass vom 14.11.2019 eine Beteiligung des Geschäftsbereichs sowie mit Erlass vom 17.01.2020 eine Länderumfrage bei den übrigen Landesjustizverwaltungen zu den Erfahrungswertungen der jeweiligen Aufgabenübertragungen veranlasst. Mit der Frage einer Zuständigkeiterweiterung des AAD hat sich zudem eine von der Generalstaatsanwaltschaft Celle eingesetzte Arbeitsgruppe befasst, welche ihren 16-seitigen Abschlussbericht im Mai 2020 vorgelegt hat.

Die Umfrage unter den Bundesländern erfolgte auch vor dem Hintergrund, dass deren Übertragungspraxis nicht homogen ist und teilweise nur vereinzelt Normen aus dem StGB oder strafrechtlichen Nebengesetzen dem AAD zugeordnet sind, wie sich aus den nachfolgenden Tabellen ergibt:

Vorschriften des StGB	Bundesland¹
Missbrauch von Titeln, Berufsbezeichnungen und Abzeichen (§ 132 a StGB)	TH
Verwahrungsbruch (§ 133 StGB)	SN, TH
Wertzeichenfälschung (§ 148 StGB)	BE
Falsche uneidliche Aussage (§ 153 StGB)	SN
Falsche Versicherung an Eides Statt (§ 156 StGB)	SN
Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes (§ 201 StGB)	BW, BB, HB, HH, HE, SN, TH
Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs durch Bildaufnahmen (§ 201 a StGB)	BB, HB, HE
Verletzung des Briefgeheimnisses (§ 202 StGB)	BW, BE, BB, HB, HH, HE, MV, SN, TH
Verletzung von Privatgeheimnissen (§ 203 StGB)	BW, HB, HH, HE, SN, TH
Verwertung fremder Geheimnisse (§ 204 StGB)	BW, HB, HH, HE, SN, TH
Nachstellung (§ 238 StGB)	BE, HH
Freiheitsberaubung (§ 239 StGB)	SN
Urkundenfälschung (§ 267 StGB)	BB, SN, SH, TH
Unterlassene Hilfeleistung (§ 323 c StGB)	SL
Untreue (§ 266 StGB)	SN

Vorschriften aus Nebengesetzen	Bundesland
§§ 24, 26 und 27 Versammlungsgesetz	BW, HB
§ 84 Abs. 1 und 2 Asylgesetz	HH
§ 85 Asylgesetz	BW, HB, HH, SN
§ 95 Aufenthaltsgesetz	HB, SN
§ 4 Gewaltschutzgesetz	BE, SL, HH
§ 32 Abs. 3 und 4 Heimarbeitsgesetz	SL
§ 31 Abs. 1 bis 3 und 5 Tiergesundheitsgesetz	TH
§ 9 Freizügigkeitsgesetz/EU	HH
§§ 58, 59 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch	BE

Die uneinheitliche Handhabung gilt für die geltenden Wertgrenzen:

¹ Baden-Württemberg (BW); Bayern (BY); Berlin (BE); Brandenburg (BB); Bremen (HB); Hamburg (HH); Hessen (HE); Mecklenburg-Vorpommern (MV); Nordrhein-Westfalen (NW); Rheinland-Pfalz (RP); Saarland (SL); Sachsen (SN); Sachsen-Anhalt (ST); Schleswig-Holstein (SH); Thüringen (TH).

Bundesland	Wertgrenze in Euro
Niedersachsen	1 000
Schleswig-Holstein (bei einer Einzeltat)	1 000
Rheinland-Pfalz	1 100
Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt	1 500
Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen	2 000
Brandenburg, Bremen, Hessen	2 500

Außerdem weisen einzelne Bundesländer Besonderheiten auf, die einen Vergleich mit den niedersächsischen Strukturen erschweren. So verfügt beispielsweise Berlin über eine eigenständige Amtsanwaltschaft, deren Größe und damit einhergehend auch deren Möglichkeiten zu weitgehender Spezialisierung nicht per se mit dem in Niedersachsen ausnahmslos in die elf örtlichen Staatsanwaltschaften integrierten AAD vergleichbar sind.

Als Ergebnis der Umfrage konnte festgestellt werden, dass teilweise die in anderen Bundesländern nach der jeweiligen dortigen OrgStA übertragenen Aufgaben tatsächlich (noch) nicht bzw. nicht mehr vom AAD wahrgenommen werden. So hat Sachsen zwar zahlreiche Aufgaben auf den AAD übertragen, im Zeitpunkt der Beantwortung der Länderumfrage waren dort jedoch landesweit erst zwei ernannte Amtsanwälte tätig, sodass keine repräsentativen Erfahrungswerte vorliegen. Hamburg hat mitgeteilt, dass in einzelnen von der Hamburger OrgStA genannten Fällen eine Bearbeitung in der tatsächlichen Umsetzung nicht durch den AAD erfolge. Dies gelte insbesondere für die Vergehen der Nachstellung (§ 238 StGB) und für Verstöße gegen das Gewaltschutzgesetz (§ 4 GewSchG), welche in einem staatsanwaltschaftlichen Sonderdezernat bearbeitet würden. Das Saarland hat den AAD seit dem 01.05.2015 komplett eingestellt. Insgesamt werden jedoch folgende Delikte, die in Niedersachsen nicht auf den AAD übertragen sind, in anderen Bundesländern erfolgreich vom AAD bearbeitet:

- Unerlaubtes Entfernen vom Unfallort (§ 142 StGB) auch bei Eintritt von Personenschäden,
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB), soweit sich die Tat auf Fahrzeugkennzeichen bezieht,
- Vortäuschen einer Straftat (§ 145d StGB) und Falsche Verdächtigung (§ 164 StGB), soweit die Amtsanwältin / der Amtsanwalt für die Verfolgung der diesen Vergehen zugrundeliegenden Vortat zuständig ist oder wäre.

2. Zu befürwortende Zuständigkeitserweiterungen

Die Auswertung der unter Ziffer 1 dargestellten Erkenntnisgrundlagen sowie die durchgeführte Prüfung haben ergeben, dass eine Ausweitung der Zuständigkeit des AAD wie folgt in Betracht kommt:

- § 133 StGB (Verwahrungsbruch), es sei denn, dass die Tat von einer der in § 133 Abs. 3 StGB bezeichneten Personen begangen worden ist;
- § 142 StGB (Unerlaubtes Entfernen vom Unfallort), es sei denn, dass durch den Verkehrsunfall eine fahrlässige Tötung oder eine Körperverletzung, bei der eine der in § 226 StGB bezeichneten Folgen eingetreten ist, verursacht worden ist;
- § 145 d StGB (Vortäuschen einer Straftat) und § 164 StGB (Falsche Verdächtigung), soweit der amtsanwaltschaftliche Dienst für die Verfolgung der zugrundeliegenden Vortat zuständig ist oder zuständig wäre;
- § 201 StGB (Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes), es sei denn, dass die Tat von einer der in § 201 Abs. 3 StGB bezeichneten Personen begangen worden ist;
- § 202 StGB (Verletzung des Briefgeheimnisses);
- § 238 StGB (Nachstellung), es sei denn, es handelt sich um eine Tat im Sinne des § 238 Absätze 2 oder 3 StGB;
- § 239 StGB (Freiheitsberaubung), soweit die Tat im Kontext mit häuslicher Gewalt steht;

- § 265 a StGB (Erschleichen von Leistungen) - nun ohne Wertbegrenzung;
- § 267 StGB (Urkundenfälschung), soweit es sich um die missbräuchliche Verwendung von amtlichen Kfz-Kennzeichen handelt;
- § 4 Gewaltschutzgesetz;
- § 49a Abs. 2 i. V. m. § 17 a NPOG;
- die Vergehen nach Nr. 19 c OrgStA, soweit der Wert (Einzeltat) der gestohlenen oder unterschlagenen Sachen oder der Schaden 2 000,00 Euro nicht übersteigt.

Insoweit werden Änderungen der OrgStA mit dem Ziel einer Ausweitung amtsanwaltschaftlicher Zuständigkeiten angestrebt.

3. Abzulehnende Zuständigkeitserweiterungen

Für andere Bereiche der seitens des LRH vorgeschlagenen Zuständigkeitserweiterung hat die Überprüfung ergeben, dass durchgreifende fachliche Bedenken bestehen. Insoweit ist es dem MJ ein wichtiges Anliegen, der wirtschaftlichen Effizienz nicht unreflektiert Priorität gegenüber der Qualität der Strafverfolgung einzuräumen. Der Wert einer hoch kompetenten Strafrechtspflege, die ein elementarer Grundpfeiler unserer rechtsstaatlichen Grundordnung ist, darf bei den durchaus berechtigten Überlegungen zu möglichem finanziellen Einsparpotenzial nicht aus den Augen verloren werden.

Folgende, seitens des LRH vorgeschlagene Straftatbestände wurden daher letztlich (unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Länderumfrage sowie des Ergebnisses des Abschlussberichtes der Arbeitsgruppe bei der Generalstaatsanwaltschaft Celle) als ungeeignet für eine Übertragung der Zuständigkeit auf den AAD eingestuft:

- § 132a StGB (Missbrauch von Titeln, Berufsbezeichnungen und Abzeichen)
In Verfahren mit diesem Tatvorwurf ist vielfach umfangreich zu ermitteln. Vermehrt richten sie sich gegen Reichsbürger. Dieses Delikt ist dementsprechend auch nur in Thüringen auf den AAD übertragen.
- § 148 StGB (Wertzeichenfälschung)
Entsprechende Verfahren weisen häufig eine Nähe zu Wirtschaftsdelikten auf. Dieses Delikt ist auch nur in Berlin, das über eine eigenständige AA verfügt, die nicht mit dem niedersächsischen AAD zu vergleichen ist, auf den AAD übertragen.
- § 153 StGB (falsche uneidliche Aussage)
In Verfahren der falschen uneidlichen Aussage sind nicht nur die Bezugsverfahren nachzuvollziehen, sondern teilweise durchaus komplizierte Rechtsfragen zu klären (Frage der ordnungsgemäßen Belehrung im Ausgangsverfahren, Frage des Aussagenotstands, Frage der rechtzeitigen Berichtigung der falschen Angabe etc.). Dieses Delikt ist dementsprechend auch nur in Sachsen auf den AAD übertragen.
- § 156 StGB (falsche Versicherung an Eides Statt)
Hier kann auf die Ausführungen zu § 153 StGB verwiesen werden. Auch dieses Delikt ist nur in Sachsen auf den AAD übertragen.
- § 201 a StGB (Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs durch Bildaufnahmen)
In entsprechenden Verfahren sind vielfach umfangreiche - auch elektronische - Beweismittel auszuwerten. Außerdem richten sich die Verfahren vermehrt gegen Reichsbürger. Darüber hinaus ist der Tatbestand rechtlich und/oder tatsächlich nicht per se einfach gelagert; oft müssen Grundrechte genau gegeneinander abgewogen werden. Zudem weist Absatz 3 Nähe zu Kinderpornografie auf.

- § 203 StGB (Verletzung des Privatgeheimnisses)
Der Tatbestand setzt einen Sonderstatus des Beschuldigten voraus. Vielfach ergeben sich darauf auch vorrangige Sonderzuständigkeiten.
- § 204 StGB (Verwertung fremder Geheimnisse)
Hier kann auf die Ausführungen zu § 203 StGB verwiesen werden.
- § 239 StGB (Freiheitsberaubung)
Eine Übertragung auf den AAD außerhalb des Kontextes häuslicher Gewalt erscheint nicht sachgerecht. Insoweit hat auch nur Sachsen die Zuständigkeit für das Delikt auf den AAD übertragen.
- § 267 StGB (Urkundenfälschung)
Eine Übernahme in die amtsanwaltliche Zuständigkeit erscheint nur für die Fälle sinnvoll, in denen die Tat im Zusammenhang mit einem anderen Delikt aus der originären Amtsanwaltszuständigkeit steht (Kfz-Kennzeichen).
- § 323 c StGB (Unterlassene Hilfeleistung)
Es handelt sich hierbei um einen komplexen Tatbestand der eine rechtlich oftmals nicht einfache Abgrenzung zu Unterlassungsdelikten erfordert. Dementsprechend hat lediglich das Saarland die Zuständigkeit auf den AAD übertragen.
- § 266 StGB (Untreue)
Es handelt sich hierbei um einen rechtlich wie oftmals tatsächlich komplexen Tatbestand. Lediglich Sachsen hat die Zuständigkeit auf den AAD übertragen.

- Nebengesetze
Die - abgesehen von § 4 Gewaltschutzgesetz - vom LRH aufgezählten Tatbestände (§§ 24, 26 und 27 VersammlG, § 84 AsylG, § 95 AufenthG, § 31 TiergesundheitsG, § 9 FreizügigkeitsG, §§ 58, 59 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und FuttermittelG) sind aufgrund ihrer Komplexität, oftmals mit Bezug zu europarechtlichen Vorschriften, für eine Übertragung auf den AAD nicht geeignet. Sie sind von den anderen Ländern auch nur vereinzelt auf den AAD übertragen worden.

4. Erhebung validen Zahlenmaterials

Bevor eine Verlagerung von Zuständigkeiten des Staatsanwaltsdienstes auf den AAD für die oben unter Ziffer 2 dargestellten Delikte erfolgen kann, sind valide Zahlen zum Umfang der letztlich betroffenen Tätigkeiten zu erheben, um die künftigen Pensen berechnen zu können.

Bei jeder Übertragung von Zuständigkeiten vom staatsanwaltlichen auf den amtsanwaltlichen Dienst muss die unterschiedliche Pebb\$y-Bewertung berücksichtigt und sichergestellt werden, dass jeder Übertragung zusätzlicher Aufgaben eine angemessene Personalmehrung vorangeht. Die nächste Pebb\$y-Erhebung, welche eine konkrete Gesamt-Personalbedarfsberechnung ermöglichen würde, findet jedoch erst im Jahr 2024 statt. Sie wird auch nicht den spezifischen Anforderungen des Vorhabens gerecht werden.

Daher muss eine eigene Erhebung erfolgen. Diese ist auch erforderlich, weil ohne ein auf validem Zahlenmaterial basierendes Konzept weder mit der zur Umsetzung erforderlichen Zustimmung der Personalvertretungen zu rechnen, noch eine haushalterische Umsetzung möglich ist. Zudem muss eine bedarfsorientierte Ausbildung von Amtsanwälten aus dem Personalfundus der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger erfolgen, die erheblichen zeitlichen Vorlauf hat.

Zu einem Großteil der für eine Übertragung auf den AAD in Frage kommenden Tatbestände gibt es bislang kein entsprechendes Zahlenmaterial, welches eine konkrete Personalbedarfsberechnung ermöglichen würde. Dies liegt vor allem daran, dass die vorgesehenen Zuständigkeitsverlagerungen weitestgehend keine kompletten Tatbestände betreffen, sondern von Wertgrenzen und ande-

ren Komponenten abhängen, wie beispielsweise ein bestehender Zusammenhang mit häuslicher Gewalt, nur Teilbereiche bestimmter Tatbestände etc.

Daher ist zunächst eine Erhebung bei den Staatsanwaltschaften zu den konkreten Parametern entsprechenden und mithin von einer möglichen Zuständigkeitsverschiebung betroffenen Ermittlungsverfahren durchzuführen.

Diese wird sich auf folgende Tatbestände mit den jeweils genannten Einschränkungen erstrecken:

- Diebstahl (§ 242 StGB), soweit der Wert der gestohlenen Sachen bzw. der Schaden zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt,
- Diebstahl in den Fällen des § 243 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 StGB, wenn aus einem verschlossenen Kraftfahrzeug oder wenn ein durch Schutzvorrichtungen gegen Wegnahme besonders gesichertes Fahrzeug gestohlen wird und soweit der Wert der gestohlenen Sachen bzw. der Schaden zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt,
- Unterschlagung (§ 246 StGB), soweit der Wert der unterschlagenen Sachen bzw. der Schaden zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt,
- Entziehung elektrischer Energie (§ 248 c StGB), soweit der Wert der entzogenen Energie bzw. der Schaden zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt,
- Betrug (§ 263 StGB), soweit der Wert der erlangten Sachen bzw. der Schaden zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt und soweit kein Fall des § 263 Abs. 3 StGB vorliegt,
- Sachbeschädigung (§ 303 StGB), soweit der Schaden zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt,
- gemeinschädliche Sachbeschädigung (§ 304 StGB), soweit der Schaden zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt,
- Steuerhinterziehung (§ 370 Abs. 1, 2 und 4 der Abgabenordnung 1977), soweit es sich um die Hinterziehung von Kraftfahrzeugsteuer handelt, soweit der hinterzogene Betrag zwischen 1 000,01 Euro und 2 000,00 Euro liegt,
- Verwahrungsbruch (§ 133 StGB), es sei denn, die Tat ist von einer der in § 133 Abs. 3 StGB bezeichneten Personen begangen worden,
- unerlaubtes Entfernen vom Unfallort (§ 142 StGB),
 - es sei denn, durch den Verkehrsunfall ist eine fahrlässige Tötung oder eine Körperverletzung, bei der eine der in § 226 StGB bezeichneten Folgen eingetreten ist, verursacht worden,
 - unerlaubtes Entfernen vom Unfallort (§ 142 StGB), wenn bei dem Verkehrsunfall nur Sachschaden eingetreten ist

(Anmerkung: Der erste Spiegelstrich stellt die mögliche Neuregelung, der zweite Spiegelstrich die derzeit gültige Regelung dar; um den Mehrbedarf zu ermitteln, sind die alten und die neuen Zahlen zu erheben),
- Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes (§ 201 StGB), es sei denn, die Tat ist von einer der in § 201 Abs. 3 StGB bezeichneten Personen begangen worden,
- Nachstellung des § 238 Abs. 1 StGB (d.h. soweit nicht die Absätze 2 und 3 erfüllt sind),
- Nötigung (§ 240 StGB), mit Ausnahme von Taten im Sinne des § 240 Abs. 4 StGB,
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB), soweit es sich um die missbräuchliche Verwendung von amtlichen Kfz-Kennzeichen handelt,
- Vortäuschen einer Straftat (§ 145 d StGB), soweit der amtsanwaltliche Dienst für die Verfolgung der dieser zugrundeliegenden Vortat zuständig ist oder zuständig wäre,
- falsche Verdächtigung (§ 164 StGB), soweit der amtsanwaltliche Dienst für die Verfolgung der dieser zugrundeliegenden Vortat zuständig ist oder zuständig wäre,

- § 49 a Abs. 2 i. V. m. § 17 a Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz,
- Erschleichen von Leistungen (§ 265 a StGB) mit einem Wert der Leistung bzw. Schaden von über 1 000,00 Euro (um den durch den Wegfall der Wertgrenze künftigen Mehraufwand festzustellen).

Zu folgenden Tatbeständen existieren hingegen bereits statistische Daten:

- § 202 StGB (Verletzung des Briefgeheimnisses),
- § 239 StGB (Freiheitsberaubung), soweit die Tat im Kontext mit häuslicher Gewalt steht,
- § 265 a StGB (Erschleichen von Leistungen) - ohne Wertbegrenzung,
- § 4 Gewaltschutzgesetz.

Die Erhebung soll sich über einen Zeitraum von sechs Monaten erstrecken. Aufgrund der Corona-Pandemie kann eine solche Erhebung jedoch erst im kommenden Jahr erfolgen, da zum einen die aktuellen Zahlen pandemiebedingt nicht repräsentativ sein dürften, zum anderen die Staatsanwaltschaften derzeit ohnehin besonderen Belastungen ausgesetzt sind, so dass ihnen eine Erhebung noch in diesem Jahr nicht auch noch abverlangt werden kann.

Ergänzend sei angemerkt, dass die vom LRH gezogenen Schlussfolgerungen zum Personalbedarf im Rahmen der Berechnung des Einsparpotenzials (Seite 197 des Schlussberichts) nicht zugrunde gelegt werden können. Dort heißt es:

„Der LRH nahm die anderen Länderregelungen als Maßstab und ermittelte, dass in Niedersachsen im Jahr 2017 rd. 47.400 zusätzliche Verfahren grundsätzlich auf den AAD übertragbar gewesen wären. Ausgehend vom damaligen durchschnittlichen Bearbeitungsumfang im AAD in Höhe von 2.068 Verfahren pro Person entsprach dies einem Bedarf von 23 Vollzeiteinheiten (VZE). Der LRH berechnete, dass eine entsprechende Entlastung im staatsanwaltlichen Dienst zukünftig Personalkosten von über 300.000 € einsparen könnte. Dabei legte er die Personalkostendifferenz zwischen dem AAD und dem staatsanwaltschaftlichen Dienst zugrunde.“

Der LRH geht somit offenbar davon aus, dass im Rahmen einer Erweiterung des Aufgabenbereichs sowie der Anhebung bzw. des Wegfalls der Wertgrenze der AAD gleichwohl eine Verfahrenszahl von 2 068 Verfahren pro Person pro Jahr wird bearbeiten können. Diese Annahme geht jedoch fehl, da mit dem Anstieg der Wertgrenze insbesondere auch der allgemeine Ermittlungsaufwand steigt, Einstellungsbescheide umfassender zu begründen sind und Ermittlungen im Rahmen der Einziehung/Vermögensabschöpfung anzustellen sind. Außerdem dürfte sich dadurch auch das Verhältnis von Anklagen bzw. Strafbefehlen zu Einstellungen verschieben. Darüber hinaus dürfte die Ausweitung der Zuständigkeiten dazu führen, dass der Bearbeitungsaufwand zu abseitigeren Tatbeständen durch Recherche in Literatur und Rechtsprechung steigt. Daher dürfte die jährlich pro Person zu bearbeitende Verfahrenszahl deutlich sinken, was sich auf die gesamte Amtsanwaltschaft in ihrem bisherigen Bestand auswirken dürfte.

Zur Reform des Studiums der Rechtspflege

Darüber wurden gemäß Entschließung des Landtages vom 06.10.2020 die Umsetzungsmöglichkeiten einer Reform des Studiums der Rechtspflege, zwei eigenständige Studiengänge der Rechtspflege zu etablieren, eingehend geprüft.

Nach Auffassung des LRH lasse die Justizorganisation einsatzorientiert mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften in der Rechtspflege zwei wesentliche Schwerpunkte erkennen. Er ist der Meinung, dass das MJ den wachsenden Ansprüchen in der Justiz auch mit einer Spezialisierung begegnen solle. Er empfiehlt, an der Norddeutschen Hochschule für Rechtspflege (HR Nord) zwei schwerpunktorientierte Studiengänge der Rechtspflege zu etablieren. Ein Studiengang solle dabei den Schwerpunkt Strafrechtspflege erhalten. In diesen wären nach seiner Auffassung die Inhalte der aktuellen Zusatzausbildung für den AAD integrierbar. Für die Aufgaben in der niedersächsischen Gerichtsbarkeit empfiehlt er die Einrichtung eines weiteren, eigenen Studiengangs.

Eine solche Ausgestaltung ist jedoch bundesrechtlich bereits nicht zulässig (Ziffer 1). Auch ist die Umsetzung von zwei Studiengängen in der Lehre vor allem vor dem Hintergrund praktischer Erwägungen problembehaftet (Ziffer 2). Letztlich würden zwei eigene Studiengänge in der weiteren beruflichen Laufbahn und Nutzung der Absolventen erhebliche Nachteile mit sich bringen (Ziffer 3).

1. Rechtliche Voraussetzungen

Der rechtliche Rahmen für das Studium der Rechtspflege ist durch Bundesgesetz in § 2 RPfIG festgelegt.

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 RPfIG kann ein Beamter des Justizdienstes mit den Aufgaben eines Rechtspflegers betraut werden, wenn er einen Vorbereitungsdienst von drei Jahren abgeleistet und die Rechtspflegerprüfung bestanden hat. § 2 Abs. 1 S. 2 RPfIG regelt, dass dem Beamten in einem Fachstudium innerhalb des Vorbereitungsdienstes die wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden sowie die berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse zu vermitteln sind, die zur Erfüllung der Aufgaben eines Rechtspflegers erforderlich sind. Die Aufgaben eines Rechtspflegers bestehen gemäß § 1 RPfIG in den ihm nach dem Rechtspflegergesetz übertragenen Geschäften, insbesondere in den übertragenen ehemals richterlichen Aufgaben und den übertragenen ehemals vom Staatsanwalt wahrzunehmenden Aufgaben. § 2 Abs. 1 S. 2 RPfIG sieht somit eine Ausbildung vor, die auf alle Rechtspflegeraufgaben vorbereitet. Die Stellung des Rechtspflegers nach dem Rechtspflegergesetz ist die eines „Vollrechtspflegers“ (BT-Drs. 12/6243, Seite 6).

Ausnahmen vom Erwerb der Vollbefähigung lässt das Rechtspflegergesetz nicht zu. Vielmehr hat der Bundesgesetzgeber dem auf bestimmte Sachgebiete beschränkten Rechtspfleger ausdrücklich eine Absage erteilt, nachdem er sich mit dieser Frage anlässlich der Wiedervereinigung zu befassen hatte.

Der Einigungsvertrag vom 31.08.1990 (BGBl. 1990 II, S. 889 ff.) sah in Anlage I, Kapitel III, Sachgebiet A, Abschnitt III, Nr. 3 vor, dass im Beitrittsgebiet Rechtspflegeraufgaben unter bestimmten Voraussetzungen und begrenzt auf bestimmte Sachgebiete auch von Personen wahrgenommen werden dürfen, die die nach § 2 RPfIG erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllen (sogenannte Bereichsrechtspfleger). Den als Übergangsrecht konzipierten Regelungen des Einigungsvertrages ließ der Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Bereichsrechtspfleger die Regelungen der §§ 34 und 34 a RPfIG nachfolgen. Diese Vorschriften begrenzen die auf Personalnot beruhenden Anordnungen über Bereichsrechtspflegern in zeitlicher Hinsicht und treffen die notwendigen Übergangsregelungen (BT-Drs. 12/6243, S. 6). In der Begründung des Gesetzesentwurfs, der im Bundesrat hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderungen des Rechtspflegergesetzes unwidersprochen geblieben ist, heißt es zu § 34 a RPfIG wörtlich:

„Den Bereichsrechtspflegern soll mit dieser Vorschrift die Gelegenheit gegeben werden, den Status eines (Voll-)Rechtspflegers zu erlangen. Sie erhalten damit eine berufliche Perspektive. Die Ausbildung liegt aber auch im Interesse der Allgemeinheit. Der Beschäftigte wird für Rechtspflegeraufgaben umfassend verwendbar. Da die Sachgebiete, die den Rechtspflegern übertragen sind, nicht isoliert nebeneinander stehen, erweitern sich mit der Ausbildung die Kenntnisse auch auf dem Sachgebiet, das der Bereichsrechtspfleger schon wahrgenommen hat. Die umfassende Ausbildung und die vielseitige Verwendungsmöglichkeit, die das Berufsbild des Rechtspflegers nach dem Rechtspflegergesetz prägen, haben sich bewährt, so daß sie auch künftig das Leitbild für diesen Beruf bleiben.“ (BT-Drs. 12/6243, S. 7)

Die Schaffung zweier Schwerpunktstudiengänge steht im Widerspruch zu diesem Leitbild und geht über die in § 2 Abs. 6 RPfIG normierte Ermächtigung der Länder zum Erlass näherer Vorschriften hinaus. Der Einführung von zwei eigenständigen Studiengängen der Rechtspflege mit einsatzorientierten Schwerpunkten steht somit das Rechtspflegergesetz entgegen und dem Land Niedersachsen fehlt die Gesetzgebungskompetenz für die Schaffung abweichender Regelungen. Dem entsprechend gibt es auch in keinem anderen Bundesland zwei eigenständige Studiengänge der Rechtspflege.

Nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes u. a. auf die Gerichtsverfassung. Die Gerichtsverfassung umfasst die Ordnung des Gerichtswesens, also die äußere Organisation der Rechtsprechung und zwar auch für die Landesgerichte (Jarass/Pieroth-Pieroth, Kommentar zum GG, 10. Auflage 2009, Artikel 74 Rn. 8 m. w. N.).

Hierzu gehören alle grundlegenden Normen, die den Aufbau der Gerichte und der mit ihnen zusammenhängenden Einrichtungen betreffen, mithin auch die Regelung des personellen Bereichs einschließlich der Ausbildung (Dörndorfer, Kommentar zum RPfIG, 3. Auflage 2020, § 2 Rn. 9).

Bereits vor Schaffung des Rechtspflegergesetzes vom 05.11.1969 (BGBl. I 1969, S. 2065 ff.) war der Aufgabenbereich des Rechtspflegers fast ausschließlich durch Bundesgesetz geregelt. Aus diesem Grund brachte der Deutsche Bundestag anlässlich der Verabschiedung des Rechtspflegergesetzes am 26.06.1969 in einer Entschließung zum Ausdruck, dass auch die Rechtspfliegerausbildung nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen muss (zitiert nach BT-Drs. 7/2205, S. 5). Das Rechtspflegergesetz vom 05.11.1969 - das mit zahlreichen Anpassungen, Ergänzungen und einer Neubekanntmachung im Jahr 2013 bis heute Gültigkeit hat - regelt dementsprechend nicht nur die allgemeine Stellung und den Aufgabenkreis des Rechtspflegers, sondern es bestimmt auch bundesrechtlich die einheitlichen Grundlagen der Ausbildung (vgl. BT-Drs. V/3134, S. 16).

Mit dem Rechtspflegergesetz hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, so dass Landesgesetze in den vom Rechtspflegergesetz geregelten Bereichen nicht mehr möglich sind (Artikel 72 Abs. 1 GG). Ohne eine Änderung des § 2 RPfIG durch den Bund ist die Einführung zweier eigenständiger Studiengänge der Rechtspflege in Niedersachsen folglich nicht möglich.

Auf die Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der Einführung zweier getrennter Studiengänge hatte MJ bereits in der Stellungnahme zur abschließenden Prüfmitteilung der LRH hingewiesen.

2. Möglichkeiten einer Umsetzung zweier Studiengänge in der Lehre

Im Falle einer - derzeit bundesrechtlich nicht zulässigen - Aufspaltung des Rechtspflegestudiums in zwei Studiengänge mit den einsatzorientierten Schwerpunkten „Gericht“ und „Staatsanwaltschaft“ müssten die Lehrinhalte thematisch entsprechend aufgeteilt werden.

Aktuell umfasst das Studium an der HR Nord 840 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) im Grundstudium, 762 LVS im Hauptstudium I und 230 LVS im Hauptstudium II (siehe Studienpläne der HR Nord, abrufbar unter www.hr-nord.niedersachsen.de). Von diesen 1 832 LVS entfallen 58 LVS auf formelles und materielles Strafrecht, 88 LVS auf Strafvollstreckungsrecht einschließlich Vermögensabschöpfung sowie 4 LVS auf Kostenrecht in Strafsachen. Mithin entfallen insgesamt 150 LVS (ca. 8 %) auf strafrechtliche Themenbereiche.

Diese Themenbereiche könnten in einem gerichtlichen Schwerpunktstudiengang nicht ausgespart werden, vielmehr muss der bei Gericht tätige Rechtspfleger aus den nachfolgenden Gründen auch im Strafrecht ausgebildet sein und somit eine Vollbefähigung besitzen.

§ 31 Abs. 5 RPfIG statuiert eine funktionelle Zuständigkeit des Rechtspflegers für weite Teile der Vollstreckung im Jugendstrafverfahren. Rechtspfleger, die bei einem Amtsgericht eingesetzt werden, müssen daher auch im Strafvollstreckungsrecht - mit den erforderlichen Bezügen ins formelle und materielle Strafrecht - ausgebildet sein. Im Jugendstrafverfahren obliegt dem Jugendrichter gem. § 82 Abs. 1 JGG, § 31 Abs. 5 S. 1 RPfIG die Vollstreckungsleitung, während dem Rechtspfleger nach § 31 Abs. 5 S. 2 RPfIG die Geschäfte der Vollstreckung übertragen sind, durch die eine richterliche Vollstreckungsanordnung oder eine die Leitung der Vollstreckung nicht betreffende allgemeine Verwaltungsvorschrift ausgeführt wird.

Darüber hinaus ermächtigt § 31 Abs. 5 S. 3 RPfIG den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, dem Rechtspfleger auf dem Gebiet der Vollstreckung im Jugendstrafverfahren durch Rechtsverordnung weitere Geschäfte zu übertragen. Da eine solche Rechtsverordnung bis heute nicht erlassen worden ist, gelten über § 33 a RPfIG die Bestimmungen über die Entlastung des Jugendrichters in Strafvollstreckungsgeschäften weiter. Bei den fortgeltenden Bestimmungen handelt es sich um die auf der Grundlage von Artikel VI § 1 Nr. III REntIG (Gesetz zur Entlastung der Gerichte vom 11.03.1921, RGBl. S. 229) im Jahr 1955 ergangenen und 1962 geänderten Verwaltungsvorschriften in Nr. II 6 der Richtlinien zu §§ 82-85 JGG, die 1994 und zum Teil auch später von den Landesjustizverwaltungen übereinstimmend neu bekannt gemacht worden sind (vgl. Arnold/Meyer-Stolte/Rellermeyer, § 31 Rn. 24). In Ergänzung zu Nr. II 6 der Richtlinien zu §§ 82-85 JGG ergingen im Wesentlichen übereinstimmende Detailregelungen der Landesjustizverwaltungen vom 01.12.1962 (in Niedersachsen AV d. MJ v. 01.12.1962, Nds. Rpfl. S. 274), die in einigen Län-

dem, u. a. auch in Niedersachsen (vgl. AV d. MJ v. 23.10.1994, Nds. Rpfl. S. 326), geringfügig aktualisiert und ergänzt worden sind.

Danach kann der Jugendrichter den Rechtspfleger zur Mitwirkung bei den ihm vorbehaltenen Geschäften der Vollstreckung heranziehen, ihn insbesondere zur Vorbereitung solcher Geschäfte mit der Fertigung von Entwürfen beauftragen. Darüber hinaus hat der Rechtspfleger in Ausführung einer richterlichen Vollstreckungsanordnung u. a. Ladungen zum Arrest- und Strafantritt, Aufnahme- und Überführungsersuchen sowie Strafzeitberechnungen zu fertigen und Vollstreckungshaft- oder Vorführungsbefehle zu erlassen.

Eine Rückgabe dieser Aufgaben an den Jugendrichter oder - wie es zum Teil diskutiert wird (siehe Reiß in RpflBl. 1998, 67 (67)) - eine Übertragung dieser Aufgaben auf die Staatsanwaltschaft ist landesrechtlich nicht möglich, sodass Niedersachsen in dieser Zuständigkeitsfrage auch keinen mit dem Schwerpunktstudium korrespondierenden Sonderweg beschreiten kann.

Unabhängig von der Frage, ob die in § 33a RPflG - nicht dynamisch - in Bezug genommen Bestimmungen über die Entlastung des Jugendrichters in Strafvollstreckungsgeschäften nach Schaffung des § 33a RPflG überhaupt geändert werden dürfen (dagegen Arnold/Meyer-Stolte/Rellermeier, § 33 a Rn. 1; Pohlmann in RpflG 1970, 77 [78]), existieren jedenfalls mit § 31 Abs. 5 S. 2 RPflG - und daneben auch mit den Einzelübertragungen aus § 3 Nr. 3 c) RPflG - eindeutige bundesgesetzliche Zuweisungen von Aufgaben mit strafrechtlichem Bezug an den Rechtspfleger bei Gericht, sodass auch dieser im Strafrecht, insbesondere im Strafvollstreckungsrecht, ausgebildet sein muss. Der gerichtliche Schwerpunktstudiengang müsste somit eine vollumfängliche Ausbildung beinhalten und entspräche damit dem aktuellen Modell.

Für einen strafrechtlichen Schwerpunktstudiengang bestünde das Erfordernis einer vollumfänglichen Ausbildung demgegenüber nicht in gleicher Weise. Vielmehr könnten Studieninhalte zum Sachenrecht/Grundbuchverfahrensrecht, Erb- und Familienrecht, Handels-, Gesellschafts- und Registerverfahrensrecht sowie IPR aus dem Grundstudium und aus dem Hauptstudium I und II entfernt bzw. soweit reduziert werden, dass eine Implementierung der Inhalte aus der Amtsanwaltsausbildung, die nach der Nds. APVO-Justiz-AmtsAnwD i. V. m. der APOAA NRW mit einem Aufwand von ca. 600 LVS vermittelt werden, grundsätzlich möglich wäre.

Allerdings stellt sich die Frage, ob neben einem für den gerichtlichen Bereich vollumfänglich ausgebildeten Rechtspfleger ein auf strafrechtliche Aufgaben beschränkt ausgebildeter Rechtspfleger - dafür aber mit der Befähigung zum Amtsanwalt - statuiert werden sollte.

Aktuell können gem. § 2 APVO-Justiz-AmtsAnwD Beamtinnen und Beamte, die durch Bestehen der Rechtspflegerprüfung die Befähigung für die Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Justiz erworben und ihre 3-jährige Probezeit erfolgreich abgeleistet haben, für den besonderen Aufgabenbereich des AAD zugelassen werden, wenn ihre Eignung, Befähigung und fachliche Leistung dies rechtfertigt. Die Ausbildung für den AAD dauert sodann 15 Monate und beinhaltet - ebenso wie das Rechtspflegestudium - fachwissenschaftliche und berufspraktische Studienphasen. Bei einer merklichen Verkürzung der Ausbildungsdauer auf insgesamt nur noch drei Jahre ist nicht nur mit einem Qualitätsverlust, sondern auch mit einem Akzeptanzverlust zu rechnen. Die gegenseitige Akzeptanz unter Staats- und Amtsanwälten sowie unter Amtsanwälten mit verschiedenen Ausbildungswegen beruht auf der gegenseitigen Anerkennung der jeweils langdauernden und anspruchsvollen Ausbildung. Diese Akzeptanz ist gefährdet, wenn zukünftig nur drei Jahre ausgebildete - und potentiell sehr junge - Amtsanwälte auf Volljuristen im amtsanwaltlichen Dienst träfen. Dasselbe gilt für das Verhältnis zum Gericht und zur Verteidigung. Der Amtsanwalt muss sich in zum Teil öffentlichkeitswirksamen Hauptverhandlungen unausweichlich mit Volljuristen auseinandersetzen, die auf ein Jurastudium mit einer Regelstudienzeit von 10 Semestern und auf ein 2-jähriges Referendariat zurückblicken.

Für die Einrichtung eines eigenen Studiengangs müsste ferner die Feststellung getroffen werden, dass ein ausreichender Ausbildungsbedarf im strafrechtlichen Bereich mit einer angemessenen Zahl von Absolventen, die in den amtsanwaltschaftlichen Dienst zu übernehmen sind, vorhanden ist. Diese Frage kann derzeit nicht beantwortet werden. Welcher Personal- und Ausbildungsbedarf im AAD nach der geforderten Ausweitung der Zuständigkeiten auf weitere Vergehen und durch Anhebung von Wertgrenzen anzunehmen ist, kann nicht eingeschätzt werden. Es bedarf daher zu-

nächst der oben dargestellten Erhebung bei den Staatsanwaltschaften zur Anzahl der von einer möglichen Zuständigkeitsweiterung betroffenen Ermittlungsverfahren.

Fest steht indes, dass durch eine Zusammenfassung der Ausbildung für den strafrechtlichen Bereich - anders als bisher - keine bedarfsgerechte Ausbildung für den amtsanwaltschaftlichen Dienst mehr erfolgen würde. Vielmehr würde ein Anteil der Absolventen die implementierten Inhalte der Ausbildung für den AAD niemals benötigen oder erst Jahre später, wenn Teile des Wissens nicht mehr aktuell oder bereits verloren gegangen sind.

3. Folgen einer Einführung zweier einsatzorientierter Studiengänge für die niedersächsische Justiz

a) Besoldungsstruktur

Gemäß § 23 Abs. 1 Ziff. 3 NBesG i. V. m. der Fußnote 4 zu BesGr. A 9 der Nds. Besoldungsordnung A ist das Einstiegsamt für Rechtspfleger (erstes Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2) der BesGr. A 9 zugeordnet. Einem Rechtspfleger, der das Studium gerade beendet hat, wird daher i. d. R. zunächst ein Dienstposten übertragen, der entsprechend bewertet ist.

Hingegen ist das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 für Amtsanwälte derzeit der BesGr. A 12 zugeordnet (§ 23 Abs. 2 und Abs. 3 NBesG i. V. m. Fußnote 1 zu BesGr. A 12 der Nds. Besoldungsordnung A).

Bei einem der Bewertung des Dienstpostens entsprechenden Einsatz wäre ein (dienstjunger) im Strafrecht spezialisierter Rechtspfleger daher zunächst als Vollstreckungsrechtspfleger bei einer Staatsanwaltschaft einzusetzen und nicht gleich als Amtsanwalt, dessen Dienstposten aktuell mit A 12 bewertet ist.

Da sich die Tätigkeit eines Amtsanwalts deutlich von der eines Rechtspflegers in der Strafvollstreckung abhebt, wäre auch im Falle von zwei gleichwertigen schwerpunktorientierten Studiengängen eine differenzierte Dienstpostenbewertung unumgänglich (siehe hierzu auch die nachfolgenden Ausführungen). Ein Einsatz als Amtsanwalt käme daher erst mehrere Jahre nach Abschluss des Schwerpunktstudiums in Betracht, wenn die für die Tätigkeit als Amtsanwalt erforderlichen Kenntnisse aus dem Studium allerdings kaum noch präsent und möglicherweise auch nicht mehr aktuell sind. Dies müsste wiederum durch ein entsprechendes Fortbildungsangebot aufgefangen werden.

Soweit ausgeführt wird, dass es nach dem vorgeschlagenen Modell keiner gesonderten Laufbahn mehr für den AAD mit einem Einstiegsamt der Besoldungsgruppe A 12 bedürfe, so dass auch nach A9 besoldete Rechtspfleger als Amtsanwälte tätig werden könnten, ist dem entgegenzuhalten, dass dann nicht nur die Sonderlaufbahn des Amtsanwalts als Personalentwicklungsmaßnahme entfielen, sondern der AAD einen enormen Attraktivitätsverlust erleiden könnte (anspruchsvollere Arbeit für weniger Geld), was wiederum die Personalgewinnung erschweren würde. Das Konzept der Sonderlaufbahn, mit dem Anreiz, sogleich - also ohne Durchlaufen aller Besoldungsgruppen von A 9 bis A 11 - in die Besoldungsgruppe A 12 eingruppiert zu werden, hat sich bewährt.

Der Umstand, dass bislang vor der Ausbildung und Ernennung zum Amtsanwalt eine vollumfängliche Rechtspflegerausbildung und eine mehrjährige Tätigkeit als Rechtspfleger vorauszugehen hat, gewährleistet ein breitgefächertes Wissen und einen beruflichen Erfahrungshintergrund. Dies trägt zum einen maßgeblich zur hohen fachlichen Qualität der Verfahrensbearbeitung im AAD bei und stellt zum anderen eine Akzeptanz her, so dass sichergestellt ist, dass der Amtsanwalt in der Hauptverhandlung „auf Augenhöhe“ mit Gericht und Verteidigung agieren kann (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Ziffer 1).

Das vorgeschlagene Modell würde darüber hinaus die gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Rechtspfleger von einer Tätigkeit als Amtsanwalt und damit von einer persönlichen und beruflichen Weiterentwicklung und Karrieremöglichkeit von vornherein ausschließen, obwohl es aktuell häufig so ist, dass die Bewerber für die Amtsanwaltsausbildung aus dem gerichtlichen Bereich stammen.

b) Flexibilität der Personaleinsatzplanung

Der These des LRH, die Verwendungsbreite von Rechtspflegern sei bei Etablierung zweier Schwerpunktstudiengänge grundsätzlich nicht geschmälert, kann nicht gefolgt werden. Die in den strafrechtlichen Schwerpunktstudiengang zu implementierenden Inhalte der Amtsanwaltsausbil-

dung haben einen Umfang von 600 LVS (s. o.). Ausweislich § 7 der APOAA NRW beinhalten die Lehrveranstaltungen kein Strafvollstreckungs- und kein Kostenrecht, sodass von den 150 strafrechtlichen LVS aus dem bisherigen Rechtspflegestudium (s. o.) bestenfalls 58 LVS (formelles und materielles Strafrecht) wegen Überschneidungen gestrichen werden könnten.

Folglich verblieben 542 zu integrierende LVS, für die - zur Gewährleistung der Studierbarkeit - Lehrveranstaltungen in anderen Rechtsgebieten in gleichem Umfang gestrichen werden müssten. Eine gleichmäßige Reduzierung von LVS in den verbleibenden Rechtsgebieten ist aber nicht möglich, weil ihre Bedeutung für das Strafrecht unterschiedlich ist. So hat das Mobiliar- und Immobilizarzwangsvollstreckungsrecht sowie das Insolvenzrecht mit Blick auf die Vermögensabschöpfung eine hohe Bedeutung, während z. B. das Familien- und Erbrecht eine eher untergeordnete Rolle spielt. Daraus folgt, dass die erforderliche umfangreiche Reduzierung von LVS einzelne Rechtsgebiete weniger, andere dafür aber umso mehr treffen würde.

Die vom LRH gewünschte grundsätzlich gleiche Breite der Studieninhalte ist vor diesem Hintergrund nicht umsetzbar. Vielmehr würden einzelne Rechtsgebiete in dem strafrechtlichen Schwerpunktstudiengang nur äußerst rudimentär behandelt werden können. Das steht einer flexiblen Personalbewirtschaftung entgegen, die bereits im Auswahl- und Einstellungsverfahren beginnt.

Das Auswahl- und Einstellungsverfahren wird derzeit von den Oberlandesgerichten unter Berücksichtigung des Personalbedarfs der Generalstaatsanwaltschaften betrieben. Eine exakte Verteilung des Personals erfolgt aber erst nach bestandener Laufbahnprüfung. Im Falle einer Aufspaltung des Rechtspflegestudiums müssten die Generalstaatsanwaltschaften im Hinblick auf die unterschiedlichen Anforderungsprofile und die entstehende Konkurrenzsituation eigene Auswahl- und Einstellungsverfahren durchführen. Hierdurch entsteht nicht nur ein zusätzlicher Aufwand, sondern es geht auch Flexibilität bei der Personaleinsatzplanung verloren. Durch die Aufteilung der Studierenden auf zwei Studiengänge besteht keine Möglichkeit, die Absolventen flexibel auf Gerichte und Staatsanwaltschaften zu verteilen. Dies ist im Falle des Nichtbestehens der Laufbahnprüfung einzelner Studierender aber vielfach erforderlich.

Auch darüber hinaus muss regelmäßig auf einen aktuellen Bedarf - z. B. bei Belastungsspitzen einzelner Behörden, Personalüberhang oder Fehlbestand - flexibel reagiert werden. Das ist nur bei einer hohen Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten erreichbar. Insbesondere sind Wechsel zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften möglich, ohne dass zeit- und kostenaufwändige Nachqualifizierungsmaßnahmen erforderlich wären. Zwar findet ein Personalwechsel zwischen Gericht und Staatsanwaltschaft angesichts der beschriebenen sehr bewussten Arbeitsplatzwahl nicht in großem Umfang statt, er ist aber auch nicht auf absolute Ausnahmefälle beschränkt. So berichtete z. B. die Generalstaatsanwaltschaft Celle, dass von insgesamt fünf Zugängen im Bezirk zum 01.10.2019 immerhin vier im Wege der Versetzung von einem Gericht erfolgten.

Nach dem vorgeschlagenen Modell wäre ein Wechsel von der Staatsanwaltschaft zum Gericht, der jedenfalls bei Berufsanfängern nicht unüblich ist, erheblich erschwert, wenn nicht sogar ausgeschlossen. Da der Rechtspfleger seine Aufgaben nach § 9 RPfG weisungsfrei und eigenverantwortlich zu erfüllen hat, scheidet eine Heranführung an die gerichtliche Tätigkeit unter Anleitung Dritter am Arbeitsplatz - unabhängig von der Frage, ob dies angesichts der nur rudimentär vorhandenen Kenntnisse überhaupt möglich ist - von vorneherein aus (vgl. BT-Drs. 7/2205, S. 5). Ein Wechsel wäre somit erst nach einer aufwändigen Nachqualifizierung möglich, die den Wechselwilligen nicht nur „berufsfähig“, sondern „berufsfertig“ machen müssen (vgl. Arnold/Meyer-Stolte/Georg, Kommentar zum Rechtspflegergesetz, 8. Auflage 2015, § 2 Rn. 6).

c) Attraktivität des Rechtspflegestudiums

Die Attraktivität des Rechtspflegerberufs beruht u. a. auf der hohen Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten. Durch die Schaffung zweier Studiengänge würden die Möglichkeiten de facto auf einen Einsatz bei Gericht oder auf einen Einsatz bei der Staatsanwaltschaft beschränkt werden. Der damit einhergehende Attraktivitätsverlust würde die ohnehin schon schwierige Nachwuchsgewinnung weiter erschweren.

Zwei Schwerpunktstudiengänge hätten zudem den Nachteil, dass sich die Studierenden bereits zu einem Zeitpunkt, in dem sie die verschiedenen Tätigkeiten eines Rechtspflegers noch gar nicht kennengelernt haben, entscheiden müssten, in welchem Bereich sie tätig werden wollen. Das begünstigt Fehlentscheidungen und lässt einen Anstieg der Studien- und Berufsabbrecher befürchten. Demgegenüber können sich die Studierenden nach dem aktuellen Modell insbesondere in den Praxisphasen einen unmittelbaren Eindruck davon verschaffen, was die Tätigkeit bei Gericht oder der Staatsanwaltschaft ausmacht, um am Ende eine den eigenen Fähigkeiten und Neigungen am besten entsprechende Entscheidung zu treffen.

Dieses Modell hat sich auch im höheren Dienst bewährt. Assessorinnen und Assessoren werden bei der Einstellung in Niedersachsen bewusst nicht vor die Wahl gestellt, sondern entscheiden erst am Ende der Assessorenzeit - nachdem sie Einblicke in die verschiedenen Tätigkeiten gewinnen konnten -, ob sie sich auf eine Planstelle bei Gericht oder bei der Staatsanwaltschaft bewerben.

Letztlich ist auch zu befürchten, dass nur sehr wenige den strafrechtlichen Schwerpunktstudiengang wählen würden. Wie die Praxis zeigt, spielt die Entfernung zum Wohnort bei der Wahl des Arbeitsplatzes eine große Rolle, mit der Folge, dass eher eine Tätigkeit an einem nahegelegenen Amtsgericht als bei einer weiter entfernt liegenden Staatsanwaltschaft angestrebt wird. Dieser Umstand zusammen mit der fehlenden sachlichen Unabhängigkeit könnte den Kreis der Interessenten für den strafrechtlichen Schwerpunktstudiengang stark einschränken.

d) Beteiligungen

Angesichts der Vielzahl und des Gewichts der gegen eine Aufspaltung des Rechtspflegestudiums sprechenden Argumente haben sich die niedersächsischen Mittelbehörden und die Landesjustizverwaltungen Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein, die mit Erlass vom 16.11.2020 beteiligt worden sind, ausnahmslos gegen den Vorschlag des LRH ausgesprochen.

Auch die unter Federführung des Referats 106 des MJ im Januar 2019 eingerichtete Projektgruppe zur Reform des Rechtspflegestudiums hat sich mit der Möglichkeit einer Aufspaltung des Studiums in zwei Schwerpunktstudiengänge befasst. Die Reformgruppe setzt sich zusammen aus Vertretern der HR Nord, der niedersächsischen Mittelbehörden, der Landesjustizverwaltungen der drei Länder Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein, die ihre Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger ebenfalls an der HR Nord ausbilden lassen, und des Hauptpersonalrats. Ziel ist es, die Aktualität des Studiums zu überprüfen, Änderungsbedarfe zu identifizieren und Reformvorschläge zu erarbeiten. Die Reformgruppe hat in ihren Sitzungen vom 12.06.2019 und 21.09.2020 den Vorschlag des LRH geprüft, um gegebenenfalls entsprechende Weichenstellungen im Reformprozesses vornehmen zu können. Allerdings vermochte auch die Reformgruppe dem Vorschlag des LRH aus den genannten Gründen nicht näherzutreten.