

Unterrichtung

Hannover, den 26.04.2022

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019

Justizwachtmeisterdienst - neu und nachhaltig ausrichten

Beschluss des Landtages vom 14.09.2021 - Drs. 18/9924 Nr. 30 - nachfolgend abgedruckt:

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zum Justizwachtmeisterdienst und Sicherheitsmaßnahmen in der Justiz zustimmend zur Kenntnis.

Er erwartet, dass die Landesregierung

- die eingetretenen und absehbaren Rahmenänderungen für die Aufgaben im Justizwachtmeisterdienst konsequenter berücksichtigt und diesen Dienst anforderungsgerechter und zukunftsorientiert ausrichtet,
- Optimierungsmöglichkeiten der Einstellungspraxis prüft und soweit notwendig die einschlägigen Vorschriften anpasst,
- über die Möglichkeiten und Erkenntnisse aus dem flankierenden Einsatz externer Kräfte zum bestehenden Justizwachtmeisterdienst sowie die gegebenenfalls daraus erwachsenen Planungen berichtet.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 30.04.2022 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 21.04.2022

Anforderungsgerechte und zukunftsorientierte Ausrichtung des Aufgabenbereichs im Justizwachtmeisterdienst

Der Justizwachtmeisterdienst befindet sich in einem andauernden Prozess des strukturellen Wandels: Sicherheitsaspekte nehmen stetig an Bedeutung zu, woraus sich Konsequenzen für den Tätigkeitsbereich und das Anforderungsprofil des Justizwachtmeisterdienstes ergeben. Zugleich stehen mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs weitere tiefgreifende Veränderungen im Justizwachtmeisterdienst bevor. Während mit dem digitalen Wandel bisherige Tätigkeiten im Innendienst weniger zeitintensiv sein werden (z. B. Posteingangsbearbeitung, Aktentransporte), werden andere im Bereich der Digitalisierung von Papiereingängen neu hinzukommen (z. B. Scantätigkeit). Der Justizwachtmeisterdienst befindet sich somit zurzeit in einer Phase, in dem er einerseits bereits Veränderungen erfährt, andererseits aber noch das volle Spektrum sämtlicher bisheriger Tätigkeiten wahrzunehmen hat.

Die Landesregierung hat diese sich wandelnden Rahmenbedingungen, die den Aufgabenbereich im Justizwachtmeisterdienst betreffen, fest im Blick. Hierzu zählen aktuell insbesondere a) die von der Landesregierung mit dem Aktionsplan Sicherheit für Gerichte und Staatsanwaltschaften bereits eingeleitete stärkere Ausrichtung des Aufgabenbereichs der Beschäftigten im Justizwachtmeisterdienst hin zu Sicherheitsfachkräften sowie b) der ebenfalls bereits aufgegriffene Veränderungsprozess im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs. Die c) vom Landesrechnungshof (LRH) in seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 16.02.2021 (vgl. dort Ziffer 4.2) vorgeschlagene Aufgabenerledigung im Bereich der Hausdienstgeschäfte durch Verlagerung auf andere Dienste begegnet dabei durchgreifenden Bedenken.

Zu a)

Mit dem Aktionsplan Sicherheit an Gerichten und Staatsanwaltschaften erfolgt u. a. eine stärkere Fokussierung des Justizwachtmeisterdienstes auf den Aufgabenbereich der Sicherheit bei Gericht und Staatsanwaltschaft; dies umfasst insbesondere die Einlasskontrollen wie auch die Vorführungen. Dafür sind die Dienstordnung für den Justizwachtmeisterdienst grundlegend überarbeitet, regionale Sicherheitsteams an den elf Landgerichtsstandorten eingerichtet, gerichtsbarkeitsübergreifende Kooperationen im Justizwachtmeisterdienst insbesondere im ländlichen Bereich gefördert, der Prozess der Einrichtung einheitlicher Dienstaufsichten im Justizwachtmeisterdienst in Justizzentren eingeleitet und die Aus- und Fortbildung überprüft und angepasst worden.

Zu b)

Der elektronische Rechtsverkehr führt - neben den technischen Veränderungen - auch zu einer durchgreifenden Veränderung der ablauforganisatorischen Rahmenbedingungen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften. Davon betroffen ist auch der Bereich der Posteingangsbearbeitung, dem zweiten Aufgabenschwerpunkt für den Justizwachtmeisterdienst nach der Gewährleistung der Sicherheit an den Gerichten und Staatsanwaltschaften. Die Posteingangsbearbeitung wird zunehmend über elektronische Kommunikationskanäle abgewickelt; noch eingehende Posteingänge in Papierform müssen nach den jeweiligen Prozessordnungen rechtssicher eingescannt und dann elektronisch in die weitere Bearbeitung gegeben werden. Hier hat das Justizministerium (MJ) zuletzt mit zahlreichen Erlassen die örtliche und funktionelle Zuständigkeit sowie Abläufe der Posteingangsbearbeitung und des Scanprozesses geklärt und festgelegt. Aktuell wird eine umfangreiche Musterdienstanweisung zum rechtssicheren Scannen vorbereitet, die Grundlage in den einzelnen Dienststellen sein wird, klare Vorgaben und Informationen zum rechtssicheren Scannen enthält und damit wesentlichen Einfluss auf die zukünftige Arbeit des Justizwachtmeisterdienstes in diesem Teilaufgabenbereich haben wird.

Zu c)

Der Ansatz des LRH, Aufgabenerledigung im Bereich der Hausdienstgeschäfte auf andere Art als durch Verlagerung auf andere Dienste zu gewährleisten, kann angesichts einer andauernden Belastung grundsätzlich nur begrüßt werden. Er vermag hier allerdings insoweit nicht zu überzeugen, als vorgeschlagen wird, Tarifpersonal für sicherheitsfremde Aufgaben einzustellen. Da die hierfür notwendigen Freiräume in Beschäftigungsmöglichkeiten, -volumen und Personalkostenbudget nicht bestehen, könnten derartige Einstellungen nur mittelfristig anstelle bisherigen (Justizwachtmeister-)Personals erfolgen.

Unabhängig davon wäre die Einstellung von besonderem Tarifpersonal allein für die Aufgaben im Innendienst ein denkbar ineffizienter Weg, die im Justizwachtmeisterdienst anfallenden Aufgaben zu erledigen: Die Aufgaben im Innendienst werden bereits jetzt vom Justizwachtmeisterdienst in den Zeiten durchgeführt, in denen keine Sicherheit zu gewährleisten ist. Dies sind in der Regel die Zeiträume außerhalb der Öffnungszeiten des Gerichts. Die insgesamt zur Verfügung stehende Arbeitskraft des Justizwachtmeisterdienstes wird so optimal ausgeschöpft. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn das Personal auch für alle anderen Aufgaben qualifiziert ist. Nur so lässt sich eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung gewährleisten. Anderenfalls ginge die gerade in diesem Dienstzweig in hervorragender Weise vorhandene Flexibilität verloren.

Optimierungsmöglichkeiten der Einstellungspraxis

Die Prüfung von Optimierungsmöglichkeiten der Einstellungspraxis in den Justizwachtmeisterdienst ist dem MJ seit geraumer Zeit ein Anliegen.

In diesem Zusammenhang soll zunächst die durch den LRH kritisierte Einstellungs Voraussetzung eines Mindestalters von 21 Jahren auch vor dem Hintergrund (verfassungs-)rechtlicher Bedenken ersatzlos entfallen.

Dagegen soll an der Einstellungs Voraussetzung einer abgeschlossenen Berufsausbildung festgehalten und diese künftig im Verordnungswege festgeschrieben werden. Dem stehen rechtliche Bedenken bereits deshalb nicht entgegen, weil die Entscheidung für eine solche Regelung zur Einschätzungsprerogative des Ordnungsgebers für die Festlegung der Anforderungen der jeweiligen Laufbahn gehört.

Die geplante Regelung ist zudem insbesondere von konkreten sachlichen Erwägungen getragen. Die zukünftige Einstellungsvoraussetzung einer dem Justizwachtmeisterberuf förderlichen Ausbildung in einem - nach deutschem, aber auch nach dem Recht anderer EU-Mitgliedstaaten - anerkannten Ausbildungsberuf soll der Sicherstellung sowohl einer hinreichenden fachlichen Qualifikation von Bewerberinnen und Bewerbern als auch des Vorliegens der zur Berufsausübung erforderlichen Lebenserfahrung dienen. Dies insbesondere mit Blick auf den vor allem in den Gerichtsgebäuden täglichen Umgang mit einer Vielzahl von Menschen in den unterschiedlichsten Lebenslagen.

Soweit es das Merkmal der Förderlichkeit betrifft, wird dabei insbesondere in Betracht zu ziehen sein, dass der Aufgabenzuschnitt des Justizwachtmeisterdienstes aufgrund der zunehmenden Tätigkeiten im Sicherheitsbereich einem stetigen Wandel unterliegt und immer vielfältiger wird. Der „Aktionsplan Sicherheit an Gerichten und Staatsanwaltschaften“ des MJ definiert die „Justizsicherheitsfachkraft“ als langfristiges Ziel zur Aufstellung dieses Dienstes und auch die Justizwachtmeisterdienstordnung legt einen Fokus auf die Gewährleistung der Sicherheit in den Dienststellen. Der Anteil von Einlasskontrollen, Vorführ- und Sitzungsdiensten wird sich in den nächsten Jahren in weiten Teilen des Justizwachtmeisterdienstes kontinuierlich erhöhen.

Somit stellt das Berufsbild der Justizwachtmeisterin bzw. des Justizwachtmeisters neben den bereits erforderlichen Anforderungen auch zunehmend höhere Ansprüche an persönliche Eigenschaften sowie soziale und methodische Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber. Diese Vielfalt an - auch überfachlichen - Kompetenzen dürfte in unterschiedlicher Weise und Gewichtung im Rahmen von Berufsausbildungen auf verschiedenen Berufsfeldern erworben werden können.

Die Ausfüllung des Merkmals der Förderlichkeit einer bestimmten Berufsausbildung für den Justizwachtmeisterdienst ist derzeit Gegenstand von Erörterungen mit dem Geschäftsbereich. Dieser begrüßt die Voraussetzung einer abgeschlossenen Berufsausbildung weit überwiegend. Neben den noch immer naheliegenden Ausbildungsberufen im Bereich Handwerk und Technik (z. B. Elektrotechnik, Maschinenbau, Kfz-Mechatronik) werden von dort entsprechend dem gewandelten Profil des Berufsbildes der Justizwachtmeisterin bzw. des Justizwachtmeisters und aufgrund der im Geschäftsbereich bislang gewonnenen Erfahrungen eine Vielzahl von Ausbildungsberufen als förderlich benannt, dies insbesondere aus dem Bereich Sicherheit, aber auch IT, dem Wirtschafts-, Verwaltungs- und kaufmännischen Bereich, dem Dienstleistungsbereich - dort insbesondere Kurier-, Express- und Postdienstleistungen sowie Lagerlogistik -, zudem jedoch auch aus dem sozialen, kommunikativen und dem Gesundheitsbereich, wobei insbesondere positive Erfahrungen mit Ausbildungen in der Pflege betont werden.

Es ist zutreffend, dass im Justizwachtmeisterdienst ausschließlich Einstellungen im Tarifbereich im Karriereportal und in der Job-Börse ausgeschrieben werden. Das beruht darauf, dass die Beamtinnen und Beamten im Vorbereitungsdienst allein aus dem Kreis der Tarifbeschäftigten gewonnen werden und sich dieses Verfahren bewährt hat.

In der niedersächsischen Justiz werden die im Justizwachtmeisterdienst freiwerdenden Stellen unmittelbar von den Beschäftigungsbehörden mit tarifbeschäftigtem Personal nachbesetzt. Eine möglichst zeitnahe Nachbesetzung ist in dem für die Gewährung der Sicherheit maßgeblichen Justizwachtmeisterdienst dringend geboten. Diese Stellen im Tarifbereich werden von den Beschäftigungsbehörden im Karriereportal und in der Job-Börse ausgeschrieben. Die Personalauswahl erfolgt vor Ort und berücksichtigt die Besonderheiten in den jeweiligen Dienststellen. Gerade im Justizwachtmeisterdienst ist dies von besonderer Bedeutung, da die Teamfähigkeit und die Eignung für die Mitarbeit in dem vorhandenen Team eine große Rolle spielen. In der Vergangenheit konnten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt werden, die bereits gut ausgebildet im Berufsleben standen und auch soziale Kompetenzen aus ihrer bisherigen Berufstätigkeit mitbrachten.

Das Verfahren, die Beamtinnen und Beamten im Vorbereitungsdienst aus dem Kreis der Tarifbeschäftigten im Justizwachtmeisterdienst auszuwählen, gewährleistet, dass die besten Tarifbeschäftigten im Justizwachtmeisterdienst verbeamtet werden. Dabei dient die Zeit der Tarifbeschäftigung als „Ausbildungs- und Erprobungszeit“. Bei der Verbeamtung verfügen diese Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeister bereits über eine Berufs- und Lebenserfahrung, die besonders für den Umgang mit Publikum und im Bereich der sicherheitsrelevanten Aufgaben unerlässlich ist. Die im Tarifbeschäftigtenverhältnis abgeleistete Dienstzeit kann - wie andere Dienstzeiten im öffentlichen Dienst auch - insgesamt bis zu fünf Monate auf die berufspraktische Ausbildung angerechnet werden

gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 der Verordnung über die Ausbildung für den Justizwachtmeisterdienst in der Laufbahn der Laufbahngruppe 1 der Fachrichtung Justiz (AVO-Justiz-JWD). Insofern verbleibt für die Ableistung des insgesamt sechsmonatigen Vorbereitungsdienstes bei einer vollumfänglichen Anrechnung noch die fachtheoretische Ausbildung mit einer Dauer von einem Monat (§ 3 Abs. 1 S. 1 und 2 AVO-Justiz-JWD). Auf diesem Weg kann geeignetes Personal gewonnen werden, das sowohl eine abgeschlossene Berufsausbildung als auch spezifische Qualifikationen und Erfahrungen im Justizwachtmeisterdienst aufweist. Nach hiesiger Einschätzung ginge die Attraktivität einer Ausbildung im Justizwachtmeisterdienst für einen Großteil des potenziellen Bewerberkreises, der über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt und an dem die Justiz ein begründetes Interesse hat, jedoch verloren, wenn allein ein sechsmonatiger Vorbereitungsdienst als Beamtin oder Beamter auf Widerruf mit gegenüber der Entgeltgruppe 4 des Tarifvertrags der Länder deutlich geringeren Anwärterbezügen ausgeschrieben würde. Schließlich werden oftmals unbefristete Beschäftigungsverhältnisse aufgegeben, um in den Justizwachtmeisterdienst einzutreten.

Bei der Personalauswahl für den Vorbereitungsdienst geben die über einen längeren Zeitraum während der Tarifbeschäftigung der Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeister gewonnenen Erkenntnisse qualifizierten Aufschluss über die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung für den Justizwachtmeisterdienst. Bei einer Neueinstellung kann auf diese Erkenntnisse nicht zurückgegriffen werden, insbesondere bezüglich der benötigten Fähigkeiten, sich in ein bestehendes Team einzufügen und die Aufgaben im Team, die gerade im Bereich der Sicherheit besondere Relevanz haben, erfolgreich zu erledigen. Dabei ist nicht zu verkennen, dass im Hinblick auf die angestrebte Verbeamtung der Personalauswahl eine besondere Bedeutung zukommt.

Würde der Vorbereitungsdienst im Wege einer zeitlich in sich geschlossenen Ausbildung von Anwärterinnen und Anwärtern über einen Zeitraum von sechs Monaten durchgeführt, wäre damit nach hiesiger Einschätzung die Schaffung feststehender Einstellungstermine verbunden. Das hätte jedoch den Verlust der bisherigen Flexibilität zur Folge und den Einstellungsbehörden wäre es nicht mehr möglich, dringend benötigtes Personal des Justizwachtmeisterdienstes, das für die Gewährung der Sicherheit relevant ist, unmittelbar zeitnah einzustellen.

Aufgrund der Prüfungsmitteilung des LRH wurde mit dem nachgeordneten Geschäftsbereich die Ausschreibungspraxis im Karriereportal und in der Job-Börse für den Justizwachtmeisterdienst erörtert. Die obersten Landesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften sprachen sich aus den oben aufgeführten Gründen mit Nachdruck für die Beibehaltung der bisherigen Praxis zur Gewinnung der Anwärterinnen und Anwärter im Justizwachtmeisterdienst und gegen eine Veröffentlichung der Anwärterstellen im Karriereportal und in der Job-Börse aus. Das MJ befindet sich in weiteren Abstimmungsvorgängen mit dem nachgeordneten Geschäftsbereich, die Prüfung dauert an. Zugleich ist beabsichtigt, auf eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Veröffentlichung der Stellenausschreibungen im Karriereportal und in der Job-Börse des Landes hinzuwirken, die im Gem. RdErl. d. MI, d. StK u. d. übrigen Ministerien v. 09.10.2015 - Nds. MBl. S. 1374 -, geändert durch RdErl. vom 01.10.2021 - Nds. MBl. S. 1626 -, geregelt ist.

Flankierender Einsatz externer Kräfte zum bestehenden Justizwachtmeisterdienst

Der Einsatz privater Sicherheitsdienstleister findet seine Grenzen dort, wo hoheitliche Aufgaben durch Bedienstete des Landes wahrzunehmen sind (Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz). Nach diesem Maßstab ist der Einsatz Privater daher nur insoweit zulässig und mit dem Funktionsvorbehalt für hoheitliche Befugnisse vereinbar, wie eine unterstützende Tätigkeit unter Aufsicht und Weisung des Justizwachtmeisterdienstes stattfindet. In Betracht kommen somit z. B. Tätigkeiten wie die Objektbeobachtung und die Unterstützung unter Aufsicht des Justizwachtmeisterdienstes bei der Durchführung von Einlasskontrollen, nicht aber die Durchführung des Sitzungsdienstes selbst oder gar die Durchsetzung sitzungspolizeilicher Maßnahmen gemäß §§ 14 ff. Niedersächsisches Justizgesetz. Der eingesetzte private Sicherheitsdienstleister kann daher nicht als Ersatz zum Justizwachtmeisterdienst bestellt werden, sondern der Verfahrensabsicherung nur als unselbstständiger Verwaltungshelfer dienlich sein.

Der Einsatz von Beschäftigten des Justizwachtmeisterdienstes ist grundsätzlich stets gegenüber dem von privaten Sicherheitsdienstkräften vorzuziehen, weil mit den umfassend und qualifiziert ausgebildeten und regelmäßig fortgebildeten Beschäftigten im Justizwachtmeisterdienst eine ganzheit-

liche Wahrnehmung der anfallenden Sicherheitsaufgaben möglich ist. Die Gewährleistung von Sicherheit in den Gerichten und Staatsanwaltschaften für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Beschäftigten kann nicht vorrangig an wirtschaftlichen Aspekten orientiert werden.

Das MJ wie auch der nachgeordnete Geschäftsbereich haben sich daher in der Vergangenheit bislang immer dafür ausgesprochen, die Sicherheit an den Gerichten und Staatsanwaltschaften in die Hände der in Niedersachsen sehr gut ausgebildeten und regelmäßig fortgebildeten verbeamteten Beschäftigten im Justizwachtmeisterdienst zu legen.

Private Sicherheitsdienste kommen aktuell vereinzelt nur dort zum Einsatz, wo für die Durchführung von Verfahren pandemiebedingt auf justizfremde Räumlichkeiten zurückgegriffen wird und die Anmietung vonseiten des Vermieters gegebenenfalls mit der Inanspruchnahme eines privaten Sicherheitsdienstes verknüpft ist; z. B. bei der Bewachung zahlreicher, während der gerichtlichen Verfahren nicht zum Betreten oder Verlassen benötigter Ein-/Ausgänge oder Notausgänge in Stadhallen. Ein sicherheitsrelevanter Bezug ist in der Vergangenheit bislang in diesen Fällen nicht gegeben gewesen, sodass Erfahrungen insoweit nicht vorliegen.

Ob der flankierende Einsatz externer Kräfte zum bestehenden Justizwachtmeisterdienst grundsätzlich in Betracht gezogen werden sollte, wird überprüft; aktuell werden der Umgang und die Erfahrungen der anderen Länder mit dem Einsatz privater Sicherheitsdienstleister zusammengetragen und anschließend ausgewertet. Jedenfalls müsste das eingesetzte Personal sich einer geltenden Sachkundeprüfung nach § 34 a Abs. 1 a S. 2 Gewerbeordnung (GewO) und einer Sicherheitsüberprüfung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Sicherheitsüberprüfungsgesetz unterzogen haben (einfache Sicherheitsüberprüfung), wobei die Forderung höherer Qualifikationen je nach angedachtem Einsatzzweck vorbehalten bleiben sollte. Zudem müsste der zu beauftragende Dienstleister die Erlaubnis zur Führung eines Bewachungsgewerbes gemäß § 34 a Abs. 1 S. 1 GewO besitzen.