

## Unterrichtung

Hannover, den 07.12.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages  
- Landtagsverwaltung -

### Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020

#### Personal für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Justiz - effizienter einsetzen und ausbilden

Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11763 Nr. 21

Beschluss des Landtages vom 11.10.2023 - Drs. 19/2564 II Nr. 6 g - nachfolgend abgedruckt:

Der Landtag bestätigt die bestehende Frist und erwartet den Bericht der Landesregierung bis zum 31.12.2023.

Antwort der Landesregierung vom 06.12.2023

Dem Prüfauftrag, ob allgemeine Verwaltungsaufgaben stärker zentralisiert werden können, liegen im Kern vier Empfehlungen bzw. Teilaspekte des Landesrechnungshofes (LRH) zugrunde:

1. Die Aufgaben der IT-Verwaltung sind innerhalb einer eigenständigen oberen Behörde, ggf. mit Außenstellen, zu bündeln.
2. Die Zahl der Beschäftigten, die Aufgaben der Rechtsprechung und Verwaltung parallel wahrnehmen, sind zu reduzieren.
3. Leitungsaufgaben sind zu bündeln, indem mittelfristig die Anzahl der kleinsten Arbeits- und Amtsgerichte reduziert wird und kurzfristig diese Gerichtsstandorte zu Zweigstellen umgewandelt werden.
4. Die Personalverwaltung ist stärker zu zentralisieren und zumindest kleinere Gerichte sind vollständig um diese Aufgabe zu entlasten.

#### Zu dem ersten Teilaspekt:

Die IT-Aufgaben der Justiz sind seit Gründung des Zentralen IT-Betriebes Niedersächsische Justiz (im Folgenden: ZIB) im Jahr 2007 und der sukzessiven Migration der bis dahin auf die einzelnen Geschäftsbereiche zersplitterten IT-Landschaft beim ZIB standardisiert und gebündelt worden. Die gewählte Organisationsstruktur hat sich in den zurückliegenden 15 Jahren uneingeschränkt bewährt. Anhaltspunkte für unwirtschaftliches und ineffizientes Handeln wurden bisher - auch in einer Prüfung des LRH - nicht festgestellt. Abgesehen von den von fünf Justizbehörden wahrgenommenen personalverwaltenden Aufgaben sowie dem dezentral organisierten Liegenschaftsmanagement werden alle zentralisierbaren IT-Aufgaben seit Jahren durch den ZIB wahrgenommen. Aufgaben der IT-Verwaltung im Sinne der Aufgabendefinition des LRH machen hiervon nur einen sehr geringen Anteil von weniger als 5 % des im ZIB eingesetzten Personals aus. In der Forderung einer weiteren Bündelung, also der Zusammenführung der personalverwaltenden Aufgaben beim ZIB, sieht die Landesregierung kein Synergiepotenzial.

#### Zu dem zweiten Teilaspekt:

Die Reduzierung der Anzahl der Beschäftigten, die Aufgaben der Rechtsprechung und der Verwaltung parallel wahrnehmen, ist nicht möglich. Die Präsidentin oder der Präsident kann von richterlichen Aufgaben nicht ausgenommen werden. Das ist schlicht gesetzlich nicht möglich. Auf die Regelungen des § 21e Abs. 1 Satz 3 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) („Der Präsident bestimmt, welche richterlichen Aufgaben er wahrnimmt.“) und § 21f Abs. 1 GVG („Den Vorsitz in den Spruchkörpern bei den Landgerichten, den Oberlandesgerichten sowie dem Bundesgerichtshof führen der Präsident und die Vorsitzenden Richter.“) wird verwiesen. Auch im Übrigen bedarf es der Verschränkung von

Rechtsprechung und Verwaltung in Person der Gerichtsvorstände und den von ihnen eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Nur so sind beispielsweise Aufgaben des Beurteilungs- und Disziplinarwesens, des Forderungsmanagements und der Dienstaufsicht über Notarinnen und Notare zu bewältigen.

Zu dem dritten Teilaspekt:

Einer Reduzierung von Amts- und Arbeitsgerichtsstandorten steht das Bedürfnis nach einer starken Justiz in der Fläche entgegen, welches auch im derzeit gültigen Koalitionsvertrag verankert ist. Eine ortsnahe Justiz ist gleichermaßen Garant für den Rechtsstaat als auch für einen bürgernahen Dienstleister.

Zu dem vierten Teilaspekt:

Bei der Personalverwaltung hat sich die Einbeziehung der Beschäftigungsbehörden in die Aufgabewahrnehmung bewährt. Durch die Übertragung der Aufgaben der Personalverwaltung in dem derzeitigen Umfang auf die örtlichen Dienststellen werden kurzfristige und abgesicherte Entscheidungen getroffen. Die aktuelle Aufgabenverteilung hat sich als sehr effizient erwiesen und soll aus den genannten Gründen beibehalten werden.

Die Erhebung der Bearbeitungszeiten für den richterlichen, den ehemals gehobenen und den ehemals mittleren Dienst der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften - auch für sämtliche anfallende Verwaltungsaufgaben - wird im Rahmen einer PEBB§Y<sup>1</sup>-Fortschreibung erneut erfolgen. Hierbei werden bundesweit einheitliche und empirisch gesicherte Erhebungsmethoden zum Einsatz kommen, die abermals auch die Leitsätze der Landesrechnungshöfe berücksichtigen werden.

Im Hinblick auf den für eine Fortschreibung notwendigen Regelbetrieb mit der elektronischen Akte soll die vollständige Neuerhebung gemeinsam für die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaften im Jahr 2027 durchgeführt werden. Da auch niedersächsische Gerichte (unterschiedlicher Größe) und Staatsanwaltschaften unter den Erhebungsdienststellen sein werden, werden die Ergebnisse der Fortschreibung von PEBB§Y entsprechend niedersächsische Organisationsstrukturen und ggf. bis zu diesem Zeitpunkt optimierte Prozesse, beispielsweise aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung, widerspiegeln.

Dessen ungeachtet wurde bereits im Jahr 2020 eine Evaluation der Verwaltungszuschläge durchgeführt. Diese Evaluation hat ergeben, dass Zuschläge für Verwaltungsgeschäfte grundsätzlich erforderlich sind, jedoch nicht in dem bis dahin gewährten Umfang. Maßgeblich war dabei insbesondere, dass seit der PEBB§Y-Nacherhebung im Jahre 2014 ein stetiger Aufgabenzuwachs im Bereich der Verwaltung zu verzeichnen ist, der die Gewährung eines Verwaltungszuschlages grundsätzlich rechtfertigt und diesen bedarfsgerecht und angemessen abbildet. Aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluation wurde der Verwaltungszuschlag bereits von 25 auf 12,5 % gesenkt, was eine Reduzierung des ausgewiesenen Personalbedarfs um 83,45 Arbeitskraftanteile über alle Dienste zur Folge hatte.

Ein vollständiger Verzicht auf pauschale Bedarfszuschläge für von der PEBB§Y-Erhebung bisher nicht erfasste Verwaltungsaufgaben erscheint zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem insbesondere die fortschreitende - und bei weitem nicht abgeschlossene - Digitalisierung der Justiz die Verwaltungen der Gerichte vor immer neue und teilweise heute noch nicht vorhersehbare Herausforderungen stellt, nicht angezeigt. Zudem würde dieser wohl auch nicht zu den vom LRH gewünschten Ergebnissen führen, da die gegenwärtigen besonderen Verwaltungsaufgaben, soweit sie im Rahmen der PEBB§Y-Erhebung 2014 noch nicht berücksichtigt werden konnten, im Falle einer Streichung der pauschalierten Verwaltungszuschläge als „besondere Einrichtung“ gesondert (und personalaufwendig) erfasst werden müssten. Aufgrund des zudem erheblichen organisatorischen und zeitlichen Aufwandes einer erneuten Evaluation der Verwaltungszuschläge für die Gerichte - insbesondere vor der anstehenden PEBB§Y-Fortschreibung - stellt die Landesregierung jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine erneute Evaluation der Verwaltungszuschläge für die Gerichte zurück.

---

<sup>1</sup> [https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal\\_haushalt\\_organisation\\_sicherheit\\_it/pebb\\_y/pebby-10316.html](https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal_haushalt_organisation_sicherheit_it/pebb_y/pebby-10316.html)

Die Ausbildung zur Justizfachwirtin bzw. zum Justizfachwirt (JFW) dauert zweieinhalb Jahre. Eine Verkürzung der Ausbildung ist aktuell nicht möglich, da die Ausbildungs- und Prüfungsverordnung keine Möglichkeit vorsieht, Qualifikationen und Praxiserfahrungen anzurechnen (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 4 und § 27 Abs. 1 Niedersächsische Laufbahnverordnung (NLVO) i. V. m. § 2 Abs. 1 Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für den allgemeinen Justizdienst in der Laufbahn der Laufbahngruppe 1 der Fachrichtung Justiz (APVO-Justiz-aJD); Nds. GVBl. S. 494 (VORIS 20411)).

Eine Möglichkeit zur Verkürzung der Ausbildung durch Anrechnung von Vorbildungen und Erfahrungen soll - auch nach erneuter Prüfung - künftig nicht eingeführt werden. Die JFW-Ausbildung hat sich sehr gut bewährt. Sie deckt die Mindestanforderungen an eine Tätigkeit in der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis ab. Inhaltliche Abstriche sind im Interesse der Funktionsfähigkeit der Justiz nicht hinnehmbar.

#### Im Einzelnen:

Der Bericht des Ausschusses für Haushalt und Finanzen bezog sich auf die Abschließende Prüfungsmitteilung des LRH vom 29.12.2022. Darin wurde ausgeführt, das Justizministerium (MJ) könne durch die Anrechnung geeigneter Vorbildungen und Erfahrungen auf die Ausbildungszeit Einsparpotenziale nutzen. Die seitens des Landesrechnungshofs vorgebrachten Argumente greifen jedoch nach Auffassung der Landesregierung nicht durch.

#### 1. Verkürzung der Ausbildungszeit für Justizfachangestellte

Der LRH führte aus, für Justizfachangestellte (JFA) könne die Ausbildung zur/zum JFW in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg unter bestimmten Anrechnungsvoraussetzungen verkürzt werden.

Im Vergleich zu den genannten Bundesländern liegt in Niedersachsen keine Schlechterstellung, sondern sogar eine Besserstellung von JFA vor. Im Unterschied zu anderen Bundesländern sind JFA, die ihre Prüfung nach der ab dem 01.08.1998 geltenden Verordnung über die Berufsausbildung zur Justizfachangestellten / zum Justizfachangestellten abgelegt haben, in Niedersachsen unmittelbar für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 der Fachrichtung Justiz qualifiziert. Sie müssen die Justizfachwirtausbildung also nicht mehr zusätzlich durchlaufen (vgl. Anlage 1 zu § 22 NLVO), auch nicht in einer verkürzten Form.

Es erübrigt sich durch die bereits bestehende, vollwertige Anerkennung, für diesen Personenkreis eine Verkürzungsmöglichkeit im Rahmen der Beamtenausbildung.

#### 2. Verkürzung der Ausbildungszeit für Rechtsanwaltsfachangestellte

Rechtsanwaltsfachangestellten sowie Rechtsanwalts- und Notarfachangestellten ist in Niedersachsen der Quereinstieg möglich. Sie können sich durch eine dreijährige Tätigkeit in einer Serviceeinheit für das 2. EA der LGr. 1 der Fachrichtung Justiz (vgl. Anlage 2 zu § 23 NLVO) qualifizieren. Sie müssen die Ausbildung zur/zum Justizfachwirtin/Justizfachwirt daher nicht erneut durchlaufen, auch nicht in verkürzter Form. Es erübrigt sich durch die bereits bestehende Anerkennung für diesen Personenkreis eine Verkürzungsmöglichkeit im Rahmen der Beamtenausbildung.

In Niedersachsen liegt daher für Rechtsanwaltsfachangestellte sowie für Rechtsanwalts- und Notarfachangestellte keine Schlechterstellung, sondern sogar eine Besserstellung gegenüber der vom LRH angeführten Regelung in Baden-Württemberg vor. Dort wird im Vorfeld zur Verbeamtung als JFW eine sechsmonatige laufbahnqualifizierende Zusatzausbildung angeboten.

#### 3. Verkürzung der Ausbildungszeit für Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher

Der LRH führte aus, eine verkürzte Ausbildung sei für Personen zu prüfen, die das Studium der Rechtspflege nicht erfolgreich abschließen, jedoch die Zwischenprüfung bestanden hätten. Ihnen könnte die Justiz ggf. eine Perspektive in der mittleren Beschäftigungsebene eröffnen und gleichzeitig den bisherigen Ausbildungsaufwand nutzen.

Dieser Vorschlag wurde von MJ geprüft. Eine verkürzte Ausbildung für Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher des Rechtspflegestudiums anzubieten, scheint jedoch weder inhaltlich sinnvoll noch praktikabel.

Zum einen lässt sich eine Verkürzung nach den Inhalten der JFW-Ausbildung nicht befriedigend umsetzen. Die theoretisch vermittelten Inhalte unterscheiden sich erheblich von denen einer Justizfachwirtausbildung, beispielsweise fehlen Kenntnisse zur Aktenordnung. Es werden im ersten Studienjahr, also bis zur Zwischenprüfung, überwiegend rechtliche Kenntnisse vermittelt, die für die Tätigkeit als JFW kaum von Relevanz sind.

Darüber hinaus lässt sich eine Verkürzung strukturell nicht im Rahmen der regulären JFW-Ausbildung abbilden. Es bedürfte der Schaffung eines zusätzlichen Ausbildungsganges. Die entsprechenden Parallelstrukturen scheinen weder wirtschaftlich sinnvoll, noch sind sie durch das justizintern rekrutierte Lehrpersonal in den Lehrgängen oder in den Praxisphasen bei den Ausbildungsgerichten abbildbar.

#### 4. Verkürzung der Ausbildungszeit für andere Berufe

Der LRH führte zudem aus, MJ möge weitere, ggf. förderliche Qualifikationen und Berufserfahrungen betrachten. Eine Verkürzung der Ausbildungszeit für andere, beispielsweise kaufmännische Berufe kommt jedoch nach eingehender Prüfung nicht in Betracht. Die in anderen Erstausbildungen erworbenen Kenntnisse weichen inhaltlich stark von den Anforderungen der Justizfachwirtausbildung ab. Überschneidungen im Ausbildungsinhalt sind nicht in relevantem Umfang erkennbar.

Die Justizfachwirtausbildung enthält die notwendigen justizspezifischen Kenntnisse, auf deren Vermittlung nicht verzichtet werden kann. Insbesondere sind fundierte rechtliche Kenntnisse zwingend erforderlich. So wurde in Niedersachsen weitgehend von den Möglichkeiten der Aufgabenübertragung nach § 36b Rechtspflegergesetz (RPfG) Gebrauch gemacht (Verordnung zur Übertragung von Rechtspflegeraufgaben auf den Urkundsbeamten der Geschäftsstelle vom 04.07.2005 - GVBl. S. 223). Auch weitere, zuvor dem ehemals gehobenen Dienst vorbehaltene Aufgaben wurden übertragen, z. B. die Festsetzung der aus der Staatskasse zu gewährenden Vergütung (Ziffer 1.2.1 der AV d. MJ v. 18.07.2005, Nds. RPfl. S. 244). Die derzeitige Ausbildung der JFW stellt eine Mindestqualifikation dar, um den Anforderungen in der gerichtlichen und staatsanwaltlichen Praxis gerecht zu werden. Abstriche inhaltlicher Art führen zu unzureichend ausgebildeten Beamten und sind nicht sinnvoll und vertretbar.

#### 5. Zusammenfassung

Die JFW-Ausbildung hat sich hervorragend bewährt. Eine Verkürzung der Ausbildung durch Anrechnung von Vorbildungen und Erfahrungen soll - auch nach erneuter Prüfung - nicht vorgesehen werden. Nach den Erfahrungen der justiziellen Praxis sind die derzeitigen Ausbildungsinhalte und -umfänge erforderlich, um die Anwärtinnen und Anwarter für den Justizfachwirtberuf zu qualifizieren. Es ist fachlich nicht sinnvoll, unvollständig ausgebildete Personen zu verbeamten. Diese können nicht die Voraussetzung erfüllen, ihre Aufgaben mit der in der Justiz erforderlichen Richtigkeit, Sorgfältigkeit und Selbstständigkeit auszuführen.

Für inhaltlich verwandte Berufe der JFA und Rechtsanwaltsfachangestellten sowie Rechtsanwalts- und Notariatsfachangestellten besteht in Niedersachsen bereits eine vollständige Anerkennung ohne das Erfordernis einer zusätzlichen (verkürzten) Ausbildung. Diese Regelung geht über die vom LRH angeführten Regelungen zur verkürzten Ausbildungsmöglichkeiten in anderen Bundesländern weit hinaus.

In Bezug auf andere Berufsvorbildungen würde ein Verzicht auf Inhalte zu unzureichend ausgebildeten Beamten führen, die den Anforderungen ihrer Aufgabenfelder nicht gerecht werden könnten.

Zudem entstünden im Gegenzug erhebliche Fortbildungsbedarfe. Dies wäre weder unter Berücksichtigung der Fortbildungskosten im Vergleich zu Ausbildungskosten wirtschaftlich, noch unter Berücksichtigung der gezahlten Besoldung. Denn durch späte Fortbildungen müssten Ausbildungsinhalte zu einem Zeitpunkt nachgeholt werden, zu dem bereits eine reguläre Beamtenbesoldung gezahlt wird.

Zu bedenken ist auch, dass eine Verbeamtung von unvollständig ausgebildeten Personen nicht im Interesse des öffentlichen Dienstes liegt, zumal zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden kann, ob die Person sich die erforderlichen Fähigkeiten überhaupt aneignen kann und wird.

Darüber kann nach Inhalt und Struktur der Ausbildung zur Justizfachwirtin / zum Justizfachwirt eine verkürzte Ausbildung nicht in das duale System der regulären Ausbildungsdurchgänge integriert werden. Für Anwärterinnen und Anwärter einer verkürzten Ausbildung müsste ein gesonderter, zusätzlicher Ausbildungsgang eingerichtet werden. Solche Parallelstrukturen sind angesichts des nur erschwert zu gewinnenden Personals für die Vermittlung der theoretischen Grundlagen in den Lehrgängen sowie für die Praxisausbildung am Arbeitsplatz kaum umsetzbar. Voraussichtlich müsste für einen kleinen Personenkreis ein großer Aufwand betrieben werden. Nutzen und Aufwand stünden nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander.