

## Gegen eine Erhöhung des Arbeitsdrucks durch Zielvereinbarungen über die Rechtsprechung

### Budgetierung der Haushaltsmittel bedarf der Mitwirkung der Personal-, Richter- und Staatsanwaltsvertretungen



Ab dem Haushaltsjahr 2016 wird die seit über 10 Jahren im Bereich der Landesverwaltung bestehende Budgetierung auf alle Bezirke der ordentlichen Gerichtsbarkeit, auf die Generalstaatsanwaltschaften und die Fachgerichtsbarkeiten erstreckt sein. Das Projekt der „Leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsen“ (LoHN) wird als wesentlicher Baustein der Staatsmodernisierung gesehen.

**In der bereits im Jahr 2002 in Kraft getretenen Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 81 NPersVG wird als Grundlage die Budgetierung gesehen.**

Definiert ist ein Budget als Zusammenfassung der durch entsprechende Ermächtigungen im Haushaltsgesetz oder -plan für budgetfähig erklärten Haushaltsmittel zu einem geschlossenen Ermächtigungsrahmen. Es wird ziel- und ergebnisorientiert einem Verwaltungsbereich zugeordnet und soll der Verbesserung von Effektivität und Effizienz durch eine dezentrale Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung dienen. Als Steuerungsinstrument sieht die Verwaltungsvorschrift zu § 17a LHO den Abschluss von Zielvereinbarungen zur Förderung der eigenverantwortlichen Zielerreichung und Aufgabenerledigung vor.

**Vor diesem Hintergrund sind bereits für das Haushaltsjahr 2015 Vereinbarungen geschlossen worden**, so einerseits zwischen dem Niedersächsischen Justizministerium und dem Präsidenten des OLG Celle sowie andererseits zwischen den Präsidenten des OLG Celle und des LG Hannover. Für das Haushaltsjahr 2016 stehen sie für alle Gerichtsbarkeiten und Generalstaatsanwaltschaften an. Die bislang geschlossenen Vereinbarungen beinhalten Regelungen, die den Verwaltungsbereich betreffen,

insbesondere zu Personaleinsatz und -verwendung, Fortbildung, Gesundheitsmanagement, Einlasskontrollen und Sprechzeiten. Betont wird, dass die Ziele verbindlich sind und dass die Justizangehörigen sich diese zu Eigen machen sollen. Zielerreichung und -verfehlung sollen diskutiert werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass nicht in unzulässiger Weise in organisationsrechtliche Befugnisse der einzelnen Gerichte eingegriffen und die Mitwirkungsrechte der örtlichen Personal- und Richterververtretungen beschnitten werden.

**Auch für „Rechtsprechung und Rechtspflege/Bearbeitung und Erledigung von Verfahren“ sind Ziele vereinbart worden**, insbesondere der Abbau von Altverfahren innerhalb eines bestimmten Zeitraums (von 4 Jahren). Der Bereich der Rechtsprechung kann aber nicht Gegenstand von Zielvereinbarungen der Justizverwaltung sein. Denn die Rechtsprechung ist den RichterInnen anvertraut (Art. 92 GG). Auf die Bearbeitung einzelner Verfahren darf die Justizverwaltung keinen Einfluss nehmen (Art. 97 Abs. 1 GG). Von der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit gehen auch die Vertragspartner der Zielvereinbarung aus. Die schlichte Vereinbarung über den Abbau von Altverfahren missachtet diese jedoch oder will jedenfalls den Arbeitsdruck auf die einzelnen RichterInnen erhöhen.

**Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes obliegt den einzelnen RichterInnen und ihrem Selbstverwaltungsorgan, den Gerichtspräsidenten, über die Geschäftsverteilung.** Dieser Aufgabe kommen sie unter den jeweiligen Bedingungen nach. Ein hoher Bestand von Altverfahren hat in der Regel strukturelle Ursachen, die im Wesentlichen in der unzureichenden Personalausstattung zu suchen sind. Auch wenn Haushaltsgesetzgeber und Justizministerium in der Vergangenheit um eine Personalverstärkung bemüht gewesen sind, weist das anerkannte Personalbedarfsberechnungssystem (PEBB§Y) weiterhin fehlende Stellen in beträchtlichem Umfang aus. Wird in dieser Situation ein Bestandsabbau schlicht vereinbart, bedeutet dieses, dass die Reihenfolge in der Verfahrensbearbeitung beeinflusst werden soll und dass die RichterInnen angehalten werden, „die Ärmel hochzukrempeln“, „eine Schippe draufzulegen“ und die Bearbeitungstiefe einzuschränken, es also „nicht mehr genau zu nehmen“. Damit wird ein Qualitätsverlust der Rechtsprechung zumindest in Kauf genommen. Denn es ist eine Binsenweisheit, dass mit zunehmendem Arbeitsdruck die Fehlerhäufigkeit zunimmt. Auch die Bemühungen eines Gesundheitsmanagements werden so gefährdet.

**Dass eine differenzierte Sichtweise möglich ist, zeigt die Vereinbarung über die Personalverstärkung und den Bestandsabbau an den Sozialgerichten in Niedersachsen für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018.** Als struktureller Mangel wurde erkannt, dass der stetig zunehmenden Belastung der Sozialgerichte infolge der Hartz IV-Gesetzgebung (Grundsicherung für Arbeitsuchende) nicht zeitnah Rechnung getragen werden konnte. Somit stieg der Verfahrensbestand auf über 50.000 Verfahren zum Ende des Jahres 2013. Er liegt damit deutlich über den Verfahrenseingängen, die aber Grundlage der Berechnung des Personalbedarfs nach PEBB§Y sind. Vor diesem Hintergrund wurde über die

erforderliche Personalausstattung nach PEBB§Y zur Bewältigung der Verfahrenseingänge hinaus eine befristete Stellenzulegung vereinbart, die für die Bearbeitung der Verfahrensrückstände erforderlich ist. Mit der Vereinbarung ist eine Erhöhung des Arbeitsdrucks somit nicht verbunden, die Stellenvermehrung schafft vielmehr die Voraussetzung zur Bewältigung des Verfahrensrückstandes ohne Gefährdung der Qualität richterlicher Arbeit. Allerdings ist der Haushaltsgesetzgeber schon verfassungsrechtlich verpflichtet, die Funktionsfähigkeit der Justiz über eine ausreichende Personalausstattung sicherzustellen. Deshalb halten wir auch im Fall einer Personalverstärkung den Abschluss einer Zielvereinbarung nicht für erforderlich.

**Um Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist die Mitwirkung von Personal-, Richter- und Staatsanwaltsvertretungen im Rahmen der Budgetierung unerlässlich,** die wir deshalb fordern und die das Justizministerium auf den Weg bringen will. Als Versuch der Einflussnahme auf die richterliche Arbeit und als Mittel zur Erhöhung des Arbeitsdrucks lehnen wir Zielvereinbarungen ab. Die inzwischen im Entwurf vorliegende Dienstvereinbarung zur Einführung einer Budgetierung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen in der niedersächsischen Justiz regelt das Procedere nur durch einen „Fristen-Fahrplan“ und das wichtige aber allgemein gehaltene Bekenntnis, dass die Einführung der Budgetierung nebst einem Zielvereinbarungssystem die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter wie auch der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger zu wahren hat. **Die Verantwortung dafür, dass es nicht bei diesem Bekenntnis bleibt, tragen die Richter- und Personalvertretungen vor Ort. Sie müssen im Einzelfall kritisch prüfen, welche (mittelbaren) Auswirkungen die konkret vorgeschlagenen Ziele auf die richterliche Unabhängigkeit haben können.** ■