

Nr. 9 Organisation und Personalbedarf der öffentlich-rechtlichen Fachgerichte (Verwaltungsgerichtsbarkeit, Sozialgerichtsbarkeit und Finanzgericht)

Bei einer Zusammenlegung der elf öffentlich-rechtlichen Fachgerichte zu einem Obergericht und zu vier Fachgerichten lassen sich durch die entstehenden größeren Organisationseinheiten Synergieeffekte in allen Organisationsbereichen erzielen. Das erweist sich auch dann als wirtschaftlich, wenn das Personal der derzeit bestehenden Gerichte auf den notwendigen Bedarf zurückgeführt worden ist.

Bei der gegenwärtigen Organisation sind in der Verwaltungsgerichtsbarkeit von 163 in die Prüfung einbezogenen besetzten Stellen 23,75 Stellen entbehrlich. Bei einem entsprechenden Stellenabbau können Personalkosten von 1,3 Mio. € jährlich vermieden werden.

In der Sozialgerichtsbarkeit sind von 178 in die Prüfung einbezogenen besetzten Stellen 20,75 Stellen entbehrlich. Die Personalkosten können bei einem Abbau dieser Stellen um 1,1 Mio. € jährlich verringert werden.

Außerdem können in den Gerichtsbarkeiten insgesamt 21,5 unbesetzte Stellen entfallen und Personalkosten von 1,3 Mio. € jährlich vermieden werden.

Durch die Zusammenlegung zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit können weitere 34 Stellen mit einem Personalkostenvolumen von jährlich 2,0 Mio. € sozialverträglich abgebaut werden.

1. Allgemeines

1.1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Die Diskussion um eine Zusammenführung der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit wird seit vielen Jahren geführt. Der Bundesrat hat - mit den Stimmen des Landes Rheinland-Pfalz - hierzu am 10. Februar 2006 zum zweiten Mal den Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung des Bundesrechts für eine entsprechende Zusammenlegung dieser Gerichte in den Ländern eingebracht ¹⁾, nachdem ein erster Entwurf vom 3. November 2004 vom 15. Deutschen Bundestag nicht mehr beraten worden war ²⁾.

Nachdem detaillierte Untersuchungen über die finanziellen Folgen dieser Strukturreform bislang nicht vorliegen, hat der Rechnungshof dies zum Anlass genommen, die Organisation und den Personalbedarf aller Verwaltungs- und Sozialgerichte sowie des Finanzgerichts in Rheinland-Pfalz umfassend zu prüfen. Dabei ist er auch der Frage nachgegangen, welche finanziellen Auswirkungen durch eine Zusammenlegung im Bereich des gesamten Personals (richterlicher und nichtrichterlicher Dienst) erzielt werden können.

Die Prüfung erstreckte sich auf

- das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz und die Verwaltungsgerichte Koblenz, Mainz, Neustadt an der Weinstraße und Trier,
- das Landessozialgericht Rheinland-Pfalz und die Sozialgerichte Koblenz, Mainz, Speyer und Trier sowie
- das Finanzgericht Rheinland-Pfalz in Neustadt an der Weinstraße.

Um die durch eine Zusammenlegung der Gerichte erzielbaren Synergieeffekte quantifizieren zu können, wurde zunächst die Auslastung des Personals in den Gerichten in der bestehenden Organisationsform im Einzelnen überprüft und untersucht, ob die Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer erfüllt werden können ³⁾.

In die Prüfung waren alle Organisationseinheiten einbezogen. Im richterlichen Dienst wurde mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit von einer Quantifizierung der möglichen Personaleinsparungen als Folge zurückgehender Verfahrenszahlen abgesehen und gefordert, den richterlichen Personalbedarf in eigener Zuständigkeit zu überprüfen.

Auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse wurde anschließend untersucht, wie viel Personal darüber hinaus eingespart werden kann, wenn die bisher getrennte Gerichtsorganisation aufgegeben und die Verwaltungsgerichte, Sozialgerichte und das Finanzgericht zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit zusammengelegt werden.

1) Bundesrats-Drucksache 47/06.

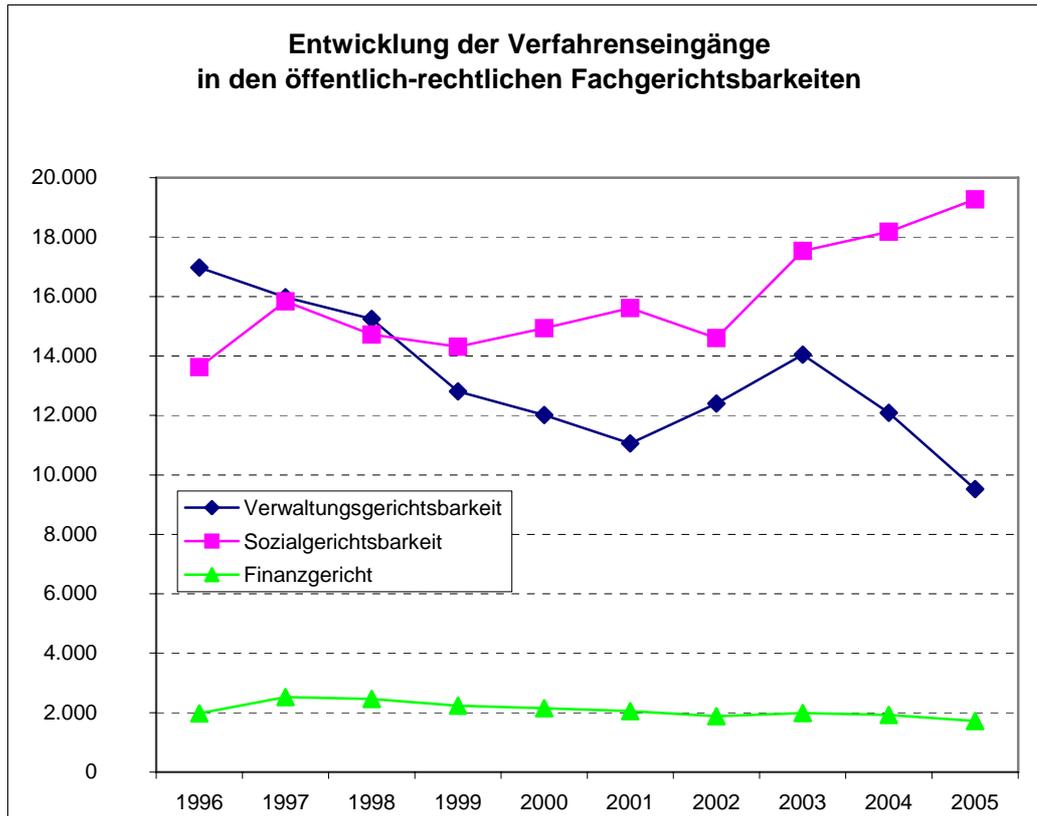
2) Bundestags-Drucksache 15/4109.

3) § 90 Nr. 3 und 4 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2006 (GVBl. S. 349), BS 63-1.

Von einer monetären Bewertung der Auswirkungen auf die Sach- und Investitionskosten wurde abgesehen. Sie hängen von noch ausstehenden Entscheidungen ab, ob und ggf. an welchen Standorten Gerichte räumlich zusammengeführt werden sollen. Die durch eine Zusammenlegung erzielbaren jährlichen Personal- und Sachkostensparnisse werden allerdings die einmaligen Investitionskosten alsbald übersteigen.

1.2 Geschäftsentwicklung in den Gerichtsbarkeiten

Die Entwicklung der Verfahrenseingänge in den einzelnen Gerichtsbarkeiten war gegenläufig. So erreichten die Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten Mitte der 90er Jahre hohe Werte, während die Eingänge bei den Sozialgerichten sich auf niedrigerem Niveau bewegten. Danach kehrte sich die Entwicklung um. Die Eingänge in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gingen von 1996 bis 2005 um 44 % zurück. Dagegen stiegen sie bei den Sozialgerichten ⁴⁾ im selben Zeitraum um 41 %.



Bei den Verwaltungsgerichten zeichnet sich nach den Hochrechnungen des Ministeriums der Justiz für 2006 ein weiterer Rückgang der Verfahrenszahlen ab. Bei den Sozialgerichten wird 2006 mit einem Rückgang der Klagen gegenüber 2005 um 9,4 % gerechnet.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

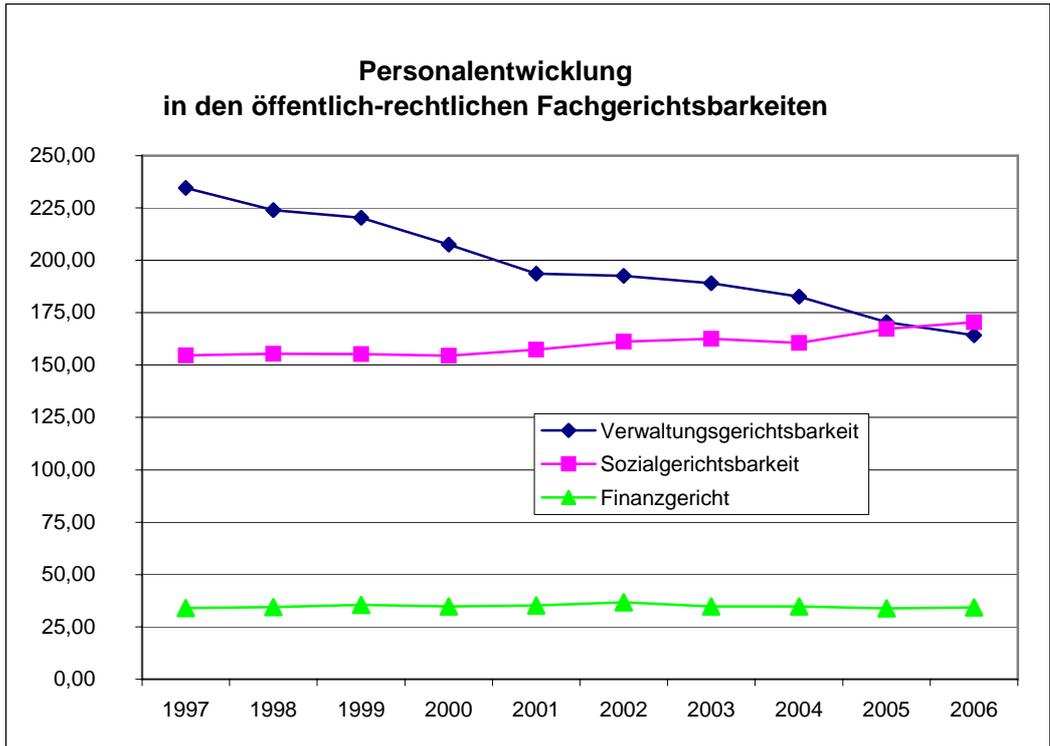
2.1 Feststellungen zu der bestehenden Organisation

2.1.1 Personalentwicklung

Die personelle Besetzung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz - richterlicher und nicht-richterlicher Dienst - hat sich in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt ⁵⁾:

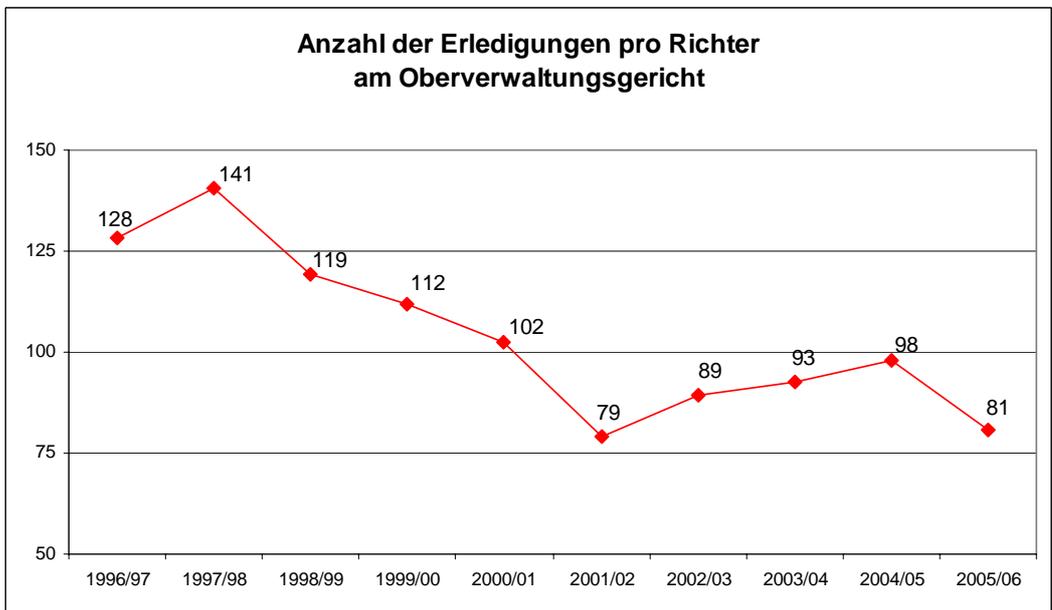
⁴⁾ Anzahl der Klagen einschließlich der abgegebenen Klagen innerhalb der Gerichte.

⁵⁾ Laut Angaben der Gerichte, die die Zahlen aus der Personalbestands- und der Personalverwendungsstatistik mitgeteilt haben.



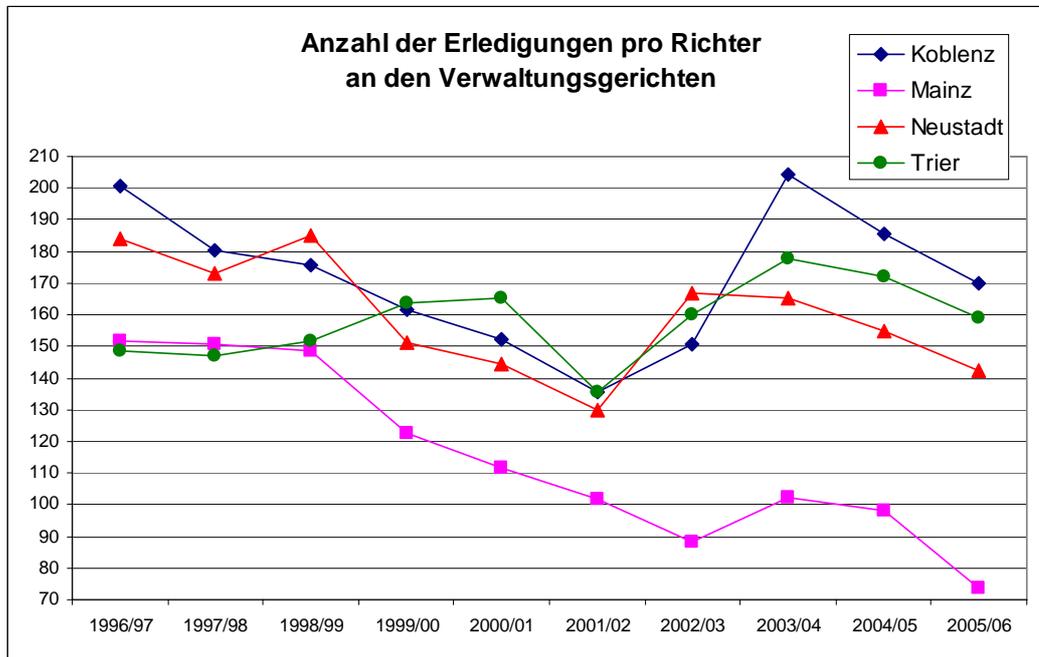
Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat in dem Betrachtungszeitraum 70 Stellen abgebaut (30 Richterstellen und 40 Stellen für sonstige Bedienstete), die Sozialgerichtsbarkeit hat im selben Zeitraum 15 Stellen zusätzlich geschaffen (5,5 Richterstellen und 9,5 Stellen für sonstige Bedienstete).

Die Anzahl der Erledigungen pro Richter beim Oberverwaltungsgericht ⁶⁾ ging von 128 Verfahren im Jahr 1996 auf 81 Verfahren im Jahr 2005 zurück.



⁶⁾ Berücksichtigt wurde die Gesamtzahl der Richterinnen und Richter (ohne Stellenanteile für den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz) ungeachtet eines Einsatzes in Justizverwaltungssachen.

Die Anzahl der Erledigungen pro Richter bei den Verwaltungsgerichten ging im Durchschnitt der Verwaltungsgerichte von 177 Verfahren im Jahr 1996 auf 138 Verfahren im Jahr 2005 zurück. Bei den Verwaltungsgerichten zeigte sich eine unterschiedliche Entwicklung. Die Belastung der Richter am Verwaltungsgericht Trier stieg danach leicht an, während sich für die Richter am Verwaltungsgericht Mainz eine Entlastung um etwas mehr als 50 % ergab:



Die Verwaltungsgerichte wurden aufgefordert, in eigener Zuständigkeit zu überprüfen, in welchem Maße der Rückgang der Verfahrenszahlen zu einer Verringerung der Zahl der besetzten Richterstellen führen kann.

Das Oberverwaltungsgericht hat erklärt, dem Rückgang der Verfahrenszahlen werde im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten unter Beachtung der schwierigen Altersstruktur, der an gerichtliche Entscheidungen zu stellenden Qualitätsanforderungen sowie vor allem der Gewährung effektiven und zeitnahen Rechtsschutzes Rechnung getragen.

Auch die Sozialgerichte wurden aufgefordert, in eigener Zuständigkeit zu überprüfen, inwieweit die Entwicklung der Verfahrenszahlen Auswirkungen auf die Zahl der besetzten Richterstellen haben kann.

Das Landessozialgericht hat eine entsprechende Überprüfung zugesagt.

2.1.2 Verwaltung

In den verhältnismäßig kleinen Gerichten der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit waren effiziente Strukturen zur Erledigung der Justizverwaltungssachen kaum zu realisieren. Der Personaleinsatz für die Leitung der Gerichte (Präsidenten, Präsidialrichter, Pressereferenten und IT-Referenten) war gemessen an den kleinen Personalkörpern überproportional hoch. Die geringe Größe der Gerichte war auch ursächlich dafür, dass Geschäftsleiter nicht in vollem Umfang ausgelastet werden konnten.

Möglichkeiten, den Verwaltungsaufwand zu verringern, die Arbeitsabläufe zu straffen und die Geschäftsabläufe insbesondere durch den Einsatz der Automation zu verbessern, wurden nicht hinreichend genutzt. Justizverwaltungsaufgaben waren auf die Mitarbeiter unterschiedlicher Laufbahnen nicht immer anforderungsgerecht aufgeteilt.

Das Oberverwaltungsgericht hat den Aufwand der Präsidenten der Verwaltungsgerichte für die Leitung der Gerichte mit dem Hinweis gerechtfertigt, dass diese auch Querschnittsaufgaben wahrzunehmen hätten und ihnen zudem keine Verwaltungsreferenten zur Seite stünden.

Dazu ist anzumerken, dass alle Leitungs- und Verwaltungsfunktionen letztlich auch in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des jeweiligen Gerichts stehen müssen.

2.1.3 Einrichtung von Serviceeinheiten

In den geprüften Gerichten war der Wandel von stark arbeitsteilig geprägten Organisationsstrukturen zu modernen Serviceeinheiten ⁷⁾ noch nicht abgeschlossen. Es wurde zwischen Geschäftsstellen, Kostenbearbeitung und Schreibdienst unterschieden. Dies hatte zur Folge, dass die Aufgaben in der herkömmlichen arbeitsteiligen Art und Weise erledigt wurden.

Neben den Geschäftsstellen waren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch Schreibdienste gebildet, die den Protokolldienst übernahmen und das gesamte Schreibwerk fertigten. In der Sozialgerichtsbarkeit waren Teile der Eingangsbearbeitung (Erfassung von Neueingängen, Eingangsbestätigungen, Aktenanforderungen, Fristenüberwachungen, Eingangskontrolle) und die Bearbeitung der Kostensachen aus den Geschäftsstellen ausgegliedert.

Die Aufgaben können wirtschaftlicher erledigt werden, wenn eine ganzheitliche Vorgangsbearbeitung in Serviceeinheiten vorgenommen wird. Auf einen Protokolldienst sollte weitgehend verzichtet werden.

Das Oberverwaltungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die Organisation der Abläufe im Unterstützungsbereich auch den persönlichen und fachlichen Eigenschaften der Mitarbeiter entspreche.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die derzeitigen arbeitsteiligen Organisationsstrukturen mit Erschwernissen u. a. im Botendienst und bei der Bearbeitung von Kostensachen verbunden. Daher sollten die Geschäftsstellen soweit wie möglich zu Serviceeinheiten fortentwickelt werden.

Das Landessozialgericht hat erklärt, es wolle die Vorschläge für die Beschleunigung der Geschäftsabläufe aufgreifen und auf eine serviceintegrierte Bearbeitungsform hinwirken.

2.1.4 Nutzung der Informationstechnik

Der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit stehen mit dem DV-Programm "Eureka-Fach" in Verbindung mit handelsüblicher Bürosoftware moderne Anwendungen zur Verfügung, um die in Rechtssachen anfallenden Geschäftsprozesse durchgängig automationsgerecht zu gestalten. Die sich bietenden Anwendungsmöglichkeiten wurden aber noch nicht ausgeschöpft:

- Richter nutzten "Eureka-Fach" noch zu wenig zur eigenen Information über Verfahrensstände und für Auskünfte an Prozessbeteiligte.
- Schriftsätze in laufenden Verfahren wurden durch Schreibkräfte aufgrund richterlicher Verfügungen gefertigt, obwohl mit "Eureka-Fach" die gängigen Standardschreiben einfach erstellt werden können.
- Für die Korrektur von Texten und für die Anonymisierung von Entscheidungen wurde das integrierte Textverarbeitungsprogramm zu wenig eingesetzt.
- Zwischen "Eureka-Fach" und dem zur Anweisung von Gerichtskosten verwendeten Programm "WinKash" gab es keine Schnittstelle, so dass die Verfahrensdaten erneut manuell eingegeben werden mussten. Außerdem war in der Sozialgerichtsbarkeit die Landesjustizkasse nicht elektronisch angebunden.

Die noch nicht ausreichende Anwendung der Informationstechnik führte zu vermeidbarem Aufwand. Zusätzliche Aktentransporte waren notwendig. Geschäftsstellenmitarbeiter, Schreibkräfte und Botendienst waren stärker als erforderlich in die Abläufe eingebunden. Die Durchlaufzeit der Verfahren erhöhte sich dadurch.

Das Oberverwaltungsgericht hat erklärt, seitens der Gerichtsverwaltung würden Maßnahmen zur Förderung einer verstärkten Nutzung der technischen Möglichkeiten getroffen.

Das Landessozialgericht hat mitgeteilt, es strebe an, die Kommunikation im Kostenbereich mit der Landesjustizkasse elektronisch zu erledigen.

2.1.5 Elektronischer Rechtsverkehr

Mit Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs wurde Anwälten, Behörden und anderen Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, abgesichert durch eine elektronische Signatur, bei Gericht Klage in elektronischer Form einzureichen, mit dem Gericht zu kommunizieren und Akteneinsicht zu nehmen. Nach der Konzeption des elektronischen Rechtsverkehrs sollen u. a. bei Gericht Zeit, Papier und Kosten eingespart werden. Nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen wurden die angestrebten Ziele noch nicht erreicht.

⁷⁾ Mit der Einführung von Serviceeinheiten soll u. a. eine ganzheitliche Vorgangsbearbeitung ermöglicht werden.

Die Möglichkeiten des elektronischen Rechtsverkehrs wurden von den Beteiligten auch nach mehr als zwei Jahren seit Einführung nur in einem geringen Umfang genutzt. So wurden zum Beispiel von den Eingängen des Jahres 2005 beim Oberverwaltungsgericht lediglich 131 von 1.748 Verfahren auch elektronisch bearbeitet.

Solange die Gerichtsakten sowohl elektronisch als auch herkömmlich geführt und deshalb Bearbeitungsschritte doppelt vorgenommen werden müssen, führt der elektronische Rechtsverkehr zu Mehraufwand. Auch die praktische Nutzung einer elektronisch übermittelten Verwaltungsakte ist gegenüber einer herkömmlichen Gerichtsakte bei den derzeitigen technischen Gegebenheiten noch deutlich eingeschränkt.

Zur Erleichterung der Anwendung des elektronischen Rechtsverkehrs und zur Steigerung der Attraktivität sind weitere Verbesserungen erforderlich.

Das Oberverwaltungsgericht hat erklärt, mit einer größeren Akzeptanz des elektronischen Rechtsverkehrs sei nach dessen Ausdehnung auf die ordentliche Gerichtsbarkeit zu rechnen, wofür die technischen Grundlagen gelegt seien. Zur Verbesserung des elektronischen Rechtsverkehrs werde als nächster Schritt die Umstellung auf die elektronische Akte verfolgt.

2.1.6 Personalbedarf

Der Rechnungshof konnte sich bei der Feststellung des Personalbedarfs nicht auf so genannte Pensenschlüssel⁸⁾ stützen, da die Personalbemessung für die Fachgerichte in Rheinland-Pfalz mit Hilfe von Erfahrungswerten gesteuert wird.

Auch die Basiszahlen für die durchschnittliche Bearbeitungszeit einzelner Dienstgeschäfte nach dem im Verlauf der Prüfung veröffentlichten Endgutachten des von der Justizministerkonferenz initiierten Projekts "PEBB§Y-Fach" lieferten nach Auffassung des Rechnungshofs keine gesicherte Grundlage für eine verlässliche Personalbedarfsberechnung. Diese Untersuchung basierte ausschließlich auf Ist-Aufschreibungen der einbezogenen Mitarbeiter; mögliche Verbesserungen in den Arbeitsabläufen und in der Organisation wurden nicht aufgezeigt.

Der Rechnungshof hat bei seiner Personalbedarfsermittlung unter Verwendung von Erledigungszahlen und hieraus abgeleiteten spezifischen Richtwerten angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt und weitere mögliche Verbesserungen der Organisation berücksichtigt.

Hieraus ergab sich der folgende Personalbedarf:

⁸⁾ Hierbei handelt es sich um ein verwaltungsinternes Instrument zur Berechnung des Richterbedarfs in der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Gericht	Personalbestand am 1. Juli 2006	Personalbedarf	entbehrliche Stellen	verbleibende Arbeitszeit- reserven
Oberwaltungsgericht	47,60	42,70	3,75	1,15
Verwaltungsgericht Koblenz	31,05	25,10	4,50	1,45
Verwaltungsgericht Mainz	27,58	18,70	7,00	1,88
Verwaltungsgericht Neustadt	30,70	24,60	4,00	2,10
Verwaltungsgericht Trier	26,05	19,05	5,50	1,50
Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt	162,98	130,15	24,75 ⁹⁾	8,08

Landessozialgericht	47,00	41,25	5,50	0,25
Sozialgericht Koblenz	40,00	32,85	5,50	1,65
Sozialgericht Mainz	29,00	23,35	3,75	1,90
Sozialgericht Speyer	43,50	37,55	4,00	1,95
Sozialgericht Trier	18,50	14,70	2,00	1,80
Sozialgerichtsbarkeit insgesamt	178,00	149,70	20,75	7,55

Finanzgericht	34,25	32,55	0,00	1,70
---------------	-------	-------	------	------

Insgesamt	375,23	312,40	45,50	17,33
-----------	--------	--------	-------	-------

Von den in der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit entbehrlichen 45,5 Stellen sollten vier Wachtmeisterstellen in Stellenpläne anderer Justizbehörden umgesetzt werden. Bei Abbau der verbleibenden 41,5 Stellen können die Personalkosten um 2,2 Mio. € jährlich verringert werden. Diese entfallen etwa zu gleichen Teilen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit und auf die Sozialgerichtsbarkeit.

Zudem können in der Verwaltungsgerichtsbarkeit drei weitere Stellen von in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindlichen Richtern nach deren endgültigem Ausscheiden entfallen. Dadurch lassen sich die Personalkosten um 0,2 Mio. € jährlich verringern.

Neben den in die Prüfung einbezogenen besetzten Stellen verfügte die Verwaltungsgerichtsbarkeit über 18,5 unbesetzte Stellen (5,5 Richterstellen, 0,5 Stellen des gehobenen und 12,5 Stellen des mittleren Dienstes), die Sozialgerichtsbarkeit über 1,25 unbesetzte Stellen (0,5 Richterstellen und 0,75 Stellen des mittleren Dienstes) und die Finanzgerichtsbarkeit über 1,75 unbesetzte Stellen (mittlerer Dienst). Die unbesetzten Stellen werden nicht mehr benötigt. Durch Streichung der 21,5 unbesetzten Stellen können Personalkosten von 1,3 Mio. € jährlich vermieden werden.

Das Oberverwaltungsgericht hat erklärt, von der Wiederbesetzung von zwei Stellen, deren Stelleninhaber sich zurzeit in der Ansparphase der Altersteilzeit befänden, werde abgesehen. Ebenso sei die Wiederbesetzung von zwei aus gleichem Grund freiwerdenden Stellen von Vorsitzenden Richtern bei den Verwaltungsgerichten nicht vorgesehen. Die sozialverträgliche Reduzierung des Personaleinsatzes im Verwaltungsbereich und insbesondere im Geschäftsstellen- und Servicedienst der Gerichte werde angestrebt.

Das Landessozialgericht hat erklärt, 3,5 Stellen beim Landessozialgericht und 9,5 Stellen bei den Sozialgerichten könnten eingespart werden. Für die darüber hinaus reichenden Forderungen des Rechnungshofs seien die Leistungsvorgaben an die in Rechtssachen tätigen Mitarbeiter des mittleren Dienstes zu hoch bemessen.

Der Rechnungshof merkt dazu an, dass die zugrunde gelegten Leistungsvorgaben bereits bei der jetzigen Organisation von einzelnen Bediensteten erreicht werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass durch die umfassend modernisierte gerichtliche Infrastruktur und die Realisierung wirtschaftlicherer Abläufe weitere Erleichterungen eintreten werden.

2.1.7 Überprüfung der Standorte

Nach dem Ergebnis der Prüfung beläuft sich der Personalbedarf der Verwaltungsgerichte Mainz und Trier sowie des Sozialgerichts Trier auf jeweils weniger als 20 Stellen. Gerichte mit einem derart kleinen Personalkörper lassen sich

⁹⁾ Nach Abzug von vier Wachtmeisterstellen und zuzüglich drei Stellen von in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindlichen Richtern verbleiben in der Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt 23,75 entbehrliche Stellen.

nicht wirtschaftlich betreiben. Die Zusammenlegung zu jeweils größeren Verwaltungs- und Sozialgerichten ist anzustreben.

2.2 Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichte

2.2.1 Argumente für eine Zusammenlegung

Die Prüfung hat bestätigt, dass sich die im Gesetzentwurf des Bundesrats¹⁾ genannten Verbesserungen in der Organisation und der Wirtschaftlichkeit durch Zusammenlegung der Gerichte im Wesentlichen erzielen lassen. Insbesondere wird in dem Gesetzentwurf angeführt, dass

- größere Einheiten entstünden, in denen Belastungsschwankungen leichter aufgefangen werden könnten,
- die Verteilung des richterlichen Personals auf die einzelnen Geschäftsbereiche und damit auch die Reaktion auf signifikante Änderungen bei den Verfahrenseingängen kurzfristig und ohne großen Aufwand durch die jeweiligen Gerichtspräsidien erfolgen könne,
- eine dauerhaft ausgewogenere Auslastung des Personals gewährleistet werde,
- neu geschaffene größere Gerichtsbarkeiten in verschiedener Hinsicht Kostenersparnungsmöglichkeiten eröffnen würden und
- jede Reduzierung der Zahl der deutschen Gerichtsbarkeiten ein Schritt zur Angleichung der gerichtlichen Strukturen in einem zusammenwachsenden Europa sei.

Bei der Prüfung zeigte sich, dass sich eine an wirtschaftlichen Zielen orientierte Personaleinsatzplanung in der Fachgerichtsbarkeit besonders schwierig gestaltet. Dies liegt vor allem daran, dass die verhältnismäßig kleinen Gerichte mit einem Personalbestand von teilweise weniger als 30 Kräften Belastungsschwankungen nur schwer auffangen können. Wirksame Vertretungsregelungen während erhöhter Ausfallzeiten sind nur schwer möglich. Die Problematik wird sich weiter verschärfen, wenn die bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten genutzt werden und der Personalbestand den Vorschlägen entsprechend verringert wird.

Von den in der bisherigen Organisationsform möglichen Einsparungen können gleichwohl nur etwa drei Viertel realisiert werden, weil den nach dem Ergebnis der Prüfung noch kleiner werdenden Gerichten Arbeitszeitreserven von insgesamt 17,4 Stellen¹⁰⁾ belassen werden müssen, um ihre Funktionsfähigkeit aufrecht zu erhalten.

In der Vergangenheit zeigte sich zudem, dass Belastungsschwankungen zwischen den Verwaltungs- und den Sozialgerichten nicht zeitnah, nicht vollständig und nur zu einem geringen Teil durch Versetzungen ausgeglichen werden konnten. Eine Fortsetzung der Belastungsschwankungen deutete sich bereits während der örtlichen Erhebungen für das Jahr 2006 an und kann auch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

Einer Zusammenlegung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Finanzgerichtsbarkeit stehen keine fachlichen Gründe entgegen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist mit dem Abgabenrecht befasst und hält Spezialwissen für einen Teilbereich des Steuerrechts vor. Deshalb war auch ein Wechsel von Richtern der Verwaltungsgerichte zum Finanzgericht nicht selten.

2.2.2 Synergieeffekte durch Bildung eines gemeinsamen Obergerichts

Bei einer Zusammenlegung des Obergerichts, des Landessozialgerichts und des Finanzgerichts zu einem Obergericht lassen sich Synergieeffekte in allen Organisationsbereichen erzielen. Sie resultieren im Wesentlichen aus Rationalisierungsvorteilen durch die entstehenden größeren Organisationseinheiten:

- Statt des Einsatzes von drei Präsidenten zur Leitung der Gerichte wird im Falle der Zusammenlegung zu einem gemeinsamen Obergericht nur ein Präsident benötigt.
- Der künftige Pressesprecher kann durch die Vorbereitung von Entwürfen der Pressemitteilungen aus der Richterschaft unterstützt werden. Das wird in größeren Gerichten ohnehin für erforderlich angesehen.
- Den Präsidialrichtern obliegen viele Gestaltungs- und Lenkungenfunktionen, die unabhängig von der Zahl der Mitarbeiter wahrzunehmen sind, also nicht entsprechend der unterschiedlichen Größe des Personalkörpers zu- oder abnehmen.
- Für die Bediensteten in Justizverwaltungssachen ergeben sich Rationalisierungsgewinne durch Erledigung größerer Fallzahlen.

¹⁰⁾ Davon entfallen 3,1 Stellen auf die bestehenden Obergerichte und 14,3 Stellen auf die Verwaltungs- und Sozialgerichte.

- Für ein gemeinsames Obergericht ist nur eine Bibliothek erforderlich. Der Bücherbestand kann elektronisch abgefragt werden.
- Die Aufgaben der zentralen Dienste können weiter konzentriert werden. Das betrifft insbesondere die Postbearbeitung, die Erledigung von Kopieraufträgen, die Materialverwaltung und die Aufgaben der Fernsprechzentrale. Die Leitung der Wachtmeisterei kann von einer Person wahrgenommen werden.
- Die Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnik können im Falle der Zusammenlegung der Gerichte zentral von einem Standort aus wahrgenommen werden, woraus sich Synergieeffekte für die Bediensteten in den Laufbahnen des gehobenen und des mittleren Dienstes ergeben. Ein richterlicher IT-Referent braucht nur noch an dem zentralen Standort eingesetzt zu werden.
- Die Zusammenlegung zu einem gemeinsamen Obergericht ermöglicht es, die Aufgaben der Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes allein nach den Fallzahlen zu bestimmen.
- Bei einem zusammengeführten Gericht ist es durch die entstehenden größeren Organisationseinheiten möglich, vorhandene Arbeitszeitreserven abzubauen.

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Einsparmöglichkeiten ergibt sich für ein gemeinsames Obergericht folgender Personalbedarf ¹¹⁾:

Organisationseinheit	Personalbedarf vor Zusammenlegung	Zuzüglich belasteter Arbeitszeitreserven	Personalbedarf nach Zusammenlegung						Entbehrliche Stellen (-) / Mehrbedarf (+)
			Richter	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	Summe	
Präsident	2,00		0,70					0,70	-1,30
Vizepräsident	0,15		0,30					0,30	0,15
Pressesprecher	0,35		0,40					0,40	0,05
Präsidialrichter	1,60	0,15	1,00					1,00	-0,75
Verwaltungsreferent/Geschäftsleiter	2,00	0,57		0,50	1,00			1,50	-1,07
Sachbearbeiter gehobener Dienst	2,55				2,00			2,00	-0,55
Mitarbeiter mittlerer Dienst	5,25					4,00		4,00	-1,25
Bibliothek	1,35					0,85		0,85	-0,50
Vorzimmer	1,80					1,00		1,00	-0,80
Wachtmeister, Telefonzentrale, Fahrdienst	8,75					1,00	4,75	5,75	-3,00
Verwaltungssachen	25,80	0,72	2,40	0,50	3,00	6,85	4,75	17,50	-9,02

IT-Referent	1,12		0,50	0,40				0,90	-0,22
Sachbearbeiter gehobener Dienst	3,95	0,63			3,00			3,00	-1,58
Mitarbeiter mittlerer Dienst	2,60					2,00		2,00	-0,60
Informations- und Kommunikationstechnik	7,67	0,63	0,50	0,40	3,00	2,00	0,00	5,90	-2,40

Richter	61,58		61,58					61,58	0,00
Urkundsbeamter gehobener Dienst	2,25				1,50			1,50	-0,75
Kostenbeamte, Servicekräfte	19,20	1,75				19,20		19,20	-1,75
Rechtssachen	83,03	1,75	61,58	0,00	1,50	19,20	0,00	82,28	-2,50

Summe Obergericht	116,50	3,10	64,48	0,90	7,50	28,05	4,75	105,68	-13,92
--------------------------	---------------	-------------	--------------	-------------	-------------	--------------	-------------	---------------	---------------

¹¹⁾ In der nachfolgenden Darstellung sind keine Personenzahlen wiedergegeben, sondern Arbeitszeitanteile (z. B. für drei Präsidenten Arbeitszeitanteile für Verwaltungsaufgaben von zusammen zwei Arbeitskräften).

Durch die Bildung eines Obergerichts können von dem bestehenden Personalbedarf bei den drei selbständigen Gerichten von 116,5 Stellen zuzüglich der belassenen Arbeitszeitreserven von 3,1 Kräften rd. 14 Stellen eingespart und Personalkosten von mehr als 0,8 Mio. € vermieden werden. Die einsparbaren Stellen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Laufbahnen:

	Stellen	Personalkosten
Richter	2,1	182.000 €
Gehobener Dienst	3,6	233.000 €
Mittlerer Dienst	6,3	311.000 €
Einfacher Dienst	2,0	87.000 €
Summe	14,0	813.000 €

2.2.3 Synergieeffekte durch Bildung von gemeinsamen Fachgerichten

Bei der Betrachtung wurde davon ausgegangen, dass im Falle der Öffnung des Bundesrechts

- das Verwaltungs- und das Sozialgericht Koblenz,
- das Verwaltungs- und das Sozialgericht Mainz,
- das Verwaltungsgericht Neustadt und das Sozialgericht Speyer sowie
- das Verwaltungs- und das Sozialgericht Trier

zusammengelegt werden.

Die Zusammenlegung der Gerichte auf örtlicher Ebene führt zu ähnlichen Synergieeffekten, wie sie schon für das gemeinsame Obergericht beschrieben wurden. Darüber hinaus wurde Folgendes festgestellt:

- Bei den Präsidenten der künftigen Fachgerichte ergibt sich weiterhin ein unterschiedlicher Arbeitszeitbedarf zur Wahrnehmung der Leitungsaufgaben aufgrund der nach der Zusammenlegung verbleibenden deutlichen Größenunterschiede der Gerichte ¹²⁾.
- Nur den beiden größeren Gerichten kann eine Vollzeitstelle für einen Geschäftsleiter zuerkannt werden, den beiden kleinen Gerichten ein entsprechender Stellenanteil. Zusammen mit dem Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes stehen jedoch jedem Gericht mehr als eine Person dieser Laufbahn zur Verfügung, so dass damit eine Vertretung gewährleistet werden kann.
- Eine Unterscheidung nach der Größe des Gerichts ist auch bei dem Bedarf an Mitarbeitern des mittleren Dienstes in Justizverwaltungssachen geboten. Zusammen mit dem Stellenanteil für die Vorzimmerkraft des Präsidenten steht zumindest eine Vollzeitkraft im mittleren Dienst zur Verfügung.
- Im Bereich der IT-Referenten besteht in den durch Zusammenlegung größer werdenden Gerichten die Möglichkeit, die vorhandenen Arbeitszeitreserven abzubauen und die Richter mit anderen Aufgaben zu betrauen.
- Bei den Administratoren des mittleren Dienstes kommt es zu Synergieeffekten, weil die Aufgaben nur noch an einem Standort je Gericht wahrgenommen werden müssen.

Durch die Bildung gemeinsamer Fachgerichte können von dem bestehenden Personalbedarf bei den acht selbständigen Gerichten von 195,9 Stellen zuzüglich der belassenen Arbeitszeitreserven von zusammen 14,3 Kräften 19,9 Stellen eingespart und Personalkosten von mehr als 1,2 Mio. € jährlich vermieden werden. Die einsparbaren Stellen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Gerichtsstandorte und Laufbahnen:

¹²⁾ Die Fachgerichte Koblenz und Neustadt/Speyer benötigen ungefähr 60 Mitarbeiter, das Fachgericht Mainz etwa 40 Mitarbeiter und das Fachgericht Trier etwa 30 Mitarbeiter.

Gerichtsstandort	Richter	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst	Einfacher Dienst	Summe	Personalkosten
Koblenz	1,0	1,3	1,6	1,0	4,9	295.000 €
Mainz	1,1	1,4	2,0	0,0	4,5	286.000 €
Neustadt/Speyer	1,1	2,3	1,7	1,0	6,1	372.000 €
Trier	1,0	1,6	1,8	0,0	4,4	279.000 €
Summe	4,2	6,6	7,1	2,0	19,9	1.232.000 €

2.3 Zusammenfassung und Ausblick

Nach dem Ergebnis der Prüfung können insgesamt folgende Einsparungen erzielt werden:

	Stellen	Personalkosten - Mio. €-
In der bisherigen Organisation		
- entbehrliche besetzte Stellen ¹³⁾	41,5	2,2
- entbehrliche Stellen von Kräften in Altersteilzeit	3,0	0,2
Zwischensumme 1	44,5	2,4
Entbehrliche Stellen durch Zusammenlegung		
- Obergericht	14,0	0,8
- Örtliche Fachgerichte	19,9	1,2
Zwischensumme 2	33,9	2,0
Gesamtsumme	78,4	4,4

Ferner können durch Streichung von weiteren 21,5 unbesetzten Stellen Personalkosten von 1,3 Mio. € jährlich vermieden werden.

Bei den aufgezeigten Einsparungen handelt es sich um eine Betrachtung auf der Basis der Verfahrenszahlen aus dem Jahr 2005. Die im Verlauf der örtlichen Erhebungen bekannt gewordenen Eingangszahlen aus dem ersten Halbjahr 2006 lassen erwarten, dass sich der Personalbedarf der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit insgesamt eher weiter verringern wird.

Da der Rechnungshof den richterlichen Dienst nur summarisch betrachtet und die Gerichte gebeten hat, in eigener Zuständigkeit zu überprüfen, in welchem Umfang der Rückgang der Verfahrenszahlen unter Berücksichtigung der Qualität der Rechtsprechung und der Verfahrensdauer zu einer entsprechenden Verringerung der besetzten Richterstellen führen kann, sind weitere Einspareffekte zu erwarten, die nicht in das finanzielle Ergebnis der Prüfung eingeflossen sind.

Das Ministerium der Justiz hat erklärt, die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit stelle eine Chance dar, eine langfristig effektive Gerichtsorganisation zu schaffen, die eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit erlaube. Insoweit werde dem Prüfungsergebnis des Rechnungshofs uneingeschränkt zugestimmt. Die Schaffung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit werde nach der Amortisation der Sach- und Investitionskosten zu Einsparungen führen. Die Zusammenlegung werde sich zumindest mittel- oder langfristig "rechnen".

3. Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- in eigener Zuständigkeit zu prüfen, in welchem Maße die Entwicklung der Verfahrenszahlen zu einer Verringerung der Zahl der Richterstellen führen kann,
- Geschäftsstellen, Kostenbearbeitung und Schreibdienst zu modernen Serviceeinheiten fortzuentwickeln,

¹³⁾ Ohne 4 Wachtmeisterstellen.

- c) die vorhandenen Möglichkeiten der Informationstechnik zur wirtschaftlichen Gestaltung der Geschäftsprozesse zu nutzen,
- d) durch weitere Maßnahmen auf eine stärkere Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der Prüfung zu Nr. 3.1 Buchstabe a zu berichten,
- b) bei Gerichten mit einem Personalbedarf von weniger als 20 Bediensteten - unabhängig von einer Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichte - eine Zusammenlegung zu größeren Verwaltungs- und Sozialgerichten zu prüfen,
- c) entbehrliche besetzte Stellen einzusparen und Personal sozialverträglich abzubauen,
- d) unbesetzte Stellen zu streichen.

3.3 Es wird empfohlen, das Gesetzesvorhaben zur Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit weiter zu unterstützen.