

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 11

Personaleinsatz in den öffentlich-rechtlichen
Fachgerichtsbarkeiten



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Personaleinsatz in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten (Kapitel 0505, 0506 und 0507)

Die Sozialgerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit sollten zusammengeführt werden. Spitzenbelastungen können dann regelmäßig ohne zusätzliches Personal bewältigt werden. Im Verwaltungsbereich können so jährlich bis zu 2,8 Millionen Euro eingespart werden.

Die mittleren Bearbeitungszeiten für Servicekräfte sind im Bereich Rechtsprechung überhöht. Mindestens 48 Stellen können abgebaut werden.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat sich mit dem Personaleinsatz in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten befasst. Er hat untersucht, welche Wirtschaftlichkeitsvorteile sich aus einer Zusammenlegung von Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit ergeben würden. Und er hat bei den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten die bundesweiten Basiszahlen (PEBB§Y) für die Berechnung des Bedarfs an Servicekräften überprüft.

2 Zusammenführung von Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit

2.1 Stand der Diskussion

In Deutschland bestehen für öffentlich-rechtliche Rechtsstreitigkeiten drei Gerichtsbarkeiten (Finanzgerichtsbarkeit, Sozialgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit). Der Gerichtsaufbau in Baden-Württemberg ergibt sich aus Tabelle 1.

Tabelle 1: Gerichtsaufbau der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten

Obergericht	Gerichte
Verwaltungsgerichtshof in Mannheim	Vier Verwaltungsgerichte in Freiburg, Karlsruhe, Sigmaringen und Stuttgart
Landessozialgericht in Stuttgart	Acht Sozialgerichte in Freiburg, Heilbronn, Karlsruhe, Konstanz, Mannheim, Reutlingen, Stuttgart und Ulm
Finanzgericht Baden-Württemberg in Stuttgart mit Außensenaten in Freiburg	

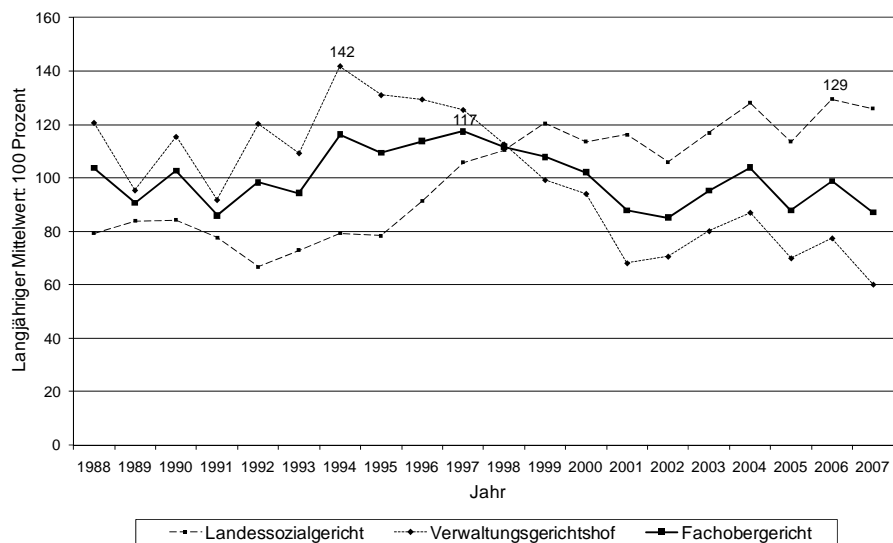
Der Bundesrat hatte am 24.09.2004 beschlossen, einen Gesetzentwurf im Bundestag einzubringen, der es den Ländern durch eine Öffnungsklausel im Grundgesetz ermöglicht, ihre Gerichte der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zusammen zu führen (Bundesratsdrucksache 543/04). Der Bundestag hat den Gesetzentwurf in der 15. Legislaturperiode nicht mehr abschließend beraten. Auch der in der folgenden Legislaturperiode neu eingebrachte Entwurf verfiel 2009 der Diskontinuität.

Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien im Bund findet sich folgender Passus: „Um den Mitteleinsatz der Justiz effizienter gestalten zu können, eröffnen wir den Ländern die Möglichkeit, ihre Verwaltungs- und Sozialgerichte unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit zu einheitlichen Fachgerichten zusammenzuführen.“

2.2 Belastungsschwankungen und Folgen im Personalbereich

Der Geschäftsanfall in beiden Gerichtsbarkeiten schwankte zwischen 1988 und 2007 erheblich. Die Belastungsspitzen traten jedoch in unterschiedlichen Jahren auf. Abbildung 1 zeigt die Belastungsschwankungen des Verwaltungsgerichtshofs und des Landessozialgerichts sowie die eines fiktiv zusammengeführten Fachobergerichts.

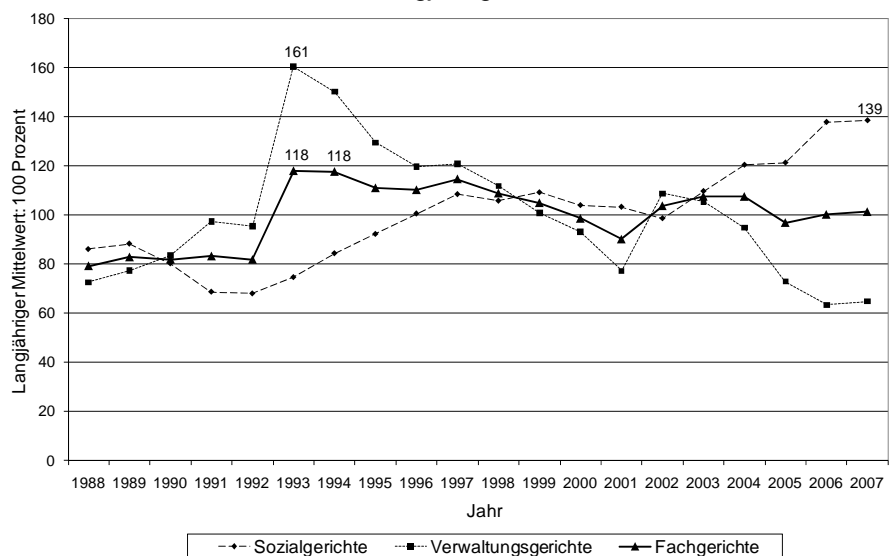
Abbildung 1: Belastungsschwankungen der Obergerichte
in Prozent um den langjährigen Mittelwert 100



Beim Verwaltungsgerichtshof lag die Belastung in der Spitze um 42 Prozent, beim Landessozialgericht um 29 Prozent über dem Durchschnitt der letzten 20 Jahre. Bei einer Zusammenlegung der zwei Obergerichte zu einem Fachobergericht hätte die Belastungsspitze lediglich um 17 Prozent über dem Durchschnitt gelegen. Größere Organisationseinheiten können einen hohen Geschäftsanfall in Teilbereichen besser ausgleichen.

Die Belastungsschwankungen bei den Sozialgerichten und bei den Verwaltungsgerichten sowie bei fiktiv zusammengeführten Fachgerichten von 1988 bis 2007 zeigt Abbildung 2.

Abbildung 2: Belastungsschwankungen der Fachgerichte
in Prozent um den langjährigen Mittelwert 100



Bei den Verwaltungsgerichten gingen im Spitzenjahr 61 Prozent mehr Verfahren ein als im langjährigen Durchschnitt. Bei den Sozialgerichten lag dieser Spitzenwert bei 39 Prozent. Bei zusammengeführten Fachgerichten wären maximal 18 Prozent mehr Verfahren als im langjährigen Durchschnitt eingegangen.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erhielt wegen des starken Geschäftsanfalls in den Neunzigerjahren 22 Prozent zusätzliches Personal. Es konnte nach rückläufiger Belastung nur schleppend abgebaut werden und kostete zwischen 1990 und 2003 mehr als 60 Mio. Euro. Bei einer zusammengelegten Fachgerichtsbarkeit wäre kein zusätzliches Personal in diesem Umfang erforderlich gewesen. Der gestiegene Geschäftsanfall hätte sich auf einen größeren Personalkörper verteilt.

Die Sozialgerichte verzeichneten in den letzten Jahren einen steigenden Geschäftsanfall. Personal konnte jedoch nicht zeitnah dorthin umgeschichtet werden, weil Richter aus verfassungsrechtlichen Gründen nur mit ihrer Zustimmung versetzt werden können. Bei zusammengeführten Fachgerichten können Belastungsspitzen durch die Geschäftsverteilung innerhalb der Richterschaft ausgeglichen werden.

2.3 Bewertung

Die Analyse des Geschäftsanfalls und der Folgen im Personalbereich bei getrennten Gerichtsbarkeiten zeigt:

- Belastungsspitzen können wegen der eingeschränkten Personalsteuerung nur mit kostenintensiven Personalverstärkungen aufgefangen werden.
- Bei rückläufigen Verfahrenszahlen können Personalüberhänge nur langsam abgebaut und nur begrenzt in anderen Bereichen eingesetzt werden. Dies führt zu erheblichen Mehrkosten des Landes.
- Auf einen erhöhten Geschäftsanfall kann nicht zeitnah reagiert werden. Dies verlängert regelmäßig die Verfahren.

Eine Zusammenlegung der beiden Fachgerichtsbarkeiten führt zu deutlich geringeren Spitzenbelastungen, die regelmäßig ohne zusätzliches Personal bewältigt werden können. Geht man von einer Zusammenlegung von Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ein Obergericht und vier Fachgerichte aus, sind auch im Verwaltungsbereich jährliche Synergien von 2,8 Mio. Euro zu erwarten.

3 Personaleinsatz in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten

3.1 Personalbedarfsberechnung

Die Landesjustizverwaltungen haben auf der Basis externer Gutachten ein bundesweites Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y für die Ordentliche Gerichtsbarkeit und die Fachgerichtsbarkeiten entwickelt. Die Justizverwaltung Baden-Württemberg ermittelt den Personalbedarf in den Fachgerichtsbarkeiten seit 2006 mithilfe dieses Systems.

PEBB§Y löste die bisherigen Schätzverfahren ab. Es bietet eine einheitliche Systematik auf mathematisch-analytischer Berechnungsgrundlage. PEBB§Y beruht weitgehend auf der Methode der Selbstaufschreibung durch die Bediensteten. Das PEBB§Y-Gutachten enthält für die Justizgeschäfte und für alle Funktionsgruppen durchschnittliche Bearbeitungszeiten (Basiszahlen).

Der Rechnungshof hat die PEBB§Y-Basiszahlen beim Finanzgericht, in der Sozialgerichtsbarkeit und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Funktionsgruppen Richter, gehobener Dienst und Servicekräfte hinterfragt. Eine analytische Personalbedarfsberechnung nahm er nur bei den Servicekräften im Bereich Rechtsprechung vor.

Die Prüfungen des Rechnungshofs basieren wie das PEBB§Y-Gutachten auf einer analytischen Methode. Neben Selbstaufschreibungen gab es auch Zeitmessungen und Zeitschätzungen. Das Ergebnis sind neu berechnete Basiszahlen für die jeweiligen Geschäfte.

Die Organisationsberatung des Justizministeriums hat für die Servicekräfte in der Sozialgerichtsbarkeit und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ihrerseits Basiszahlen analytisch ermittelt.

Damit liegen drei unterschiedliche Basiszahlen für Servicekräfte im Bereich Rechtsprechung vor.

Das Justizministerium legt seinen Personalbedarfsberechnungen in der Sozialgerichtsbarkeit und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Untersuchungsergebnisse seiner Organisationsberatung zugrunde.

3.2 Vergleich der Basiszahlen

Die ermittelten Basiszahlen bei den Servicekräften im Bereich Rechtsprechung der verschiedenen Untersuchungen zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Basiszahlen für Servicekräfte (Bereich Rechtsprechung)
- in Minuten je Verfahren -

Gericht	PEBB§Y	Rechnungs- hof	Justiz- ministerium	Abweichung PEBB§Y/ Rechnungshof	Abweichung PEBB§Y/ Justizministerium
Finanzgericht	413	360	Entfällt	13 %	Entfällt
Landessozial- gericht	579	384	365	34 %	37 %
Sozialgerichte	414	283	292	32 %	29 %
Verwaltungs- gerichtshof	446	239	323	46 %	28 %
Verwaltungs- gerichte	405	253	310	38 %	23 %

Die vom Rechnungshof und von der Organisationsberatung des Justizministeriums ermittelten Basiszahlen liegen erheblich unter den PEBB§Y-Basiszahlen.

In der Sozialgerichtsbarkeit liegen die Untersuchungen des Justizministeriums und des Rechnungshofs nahe beieinander. Aus Sicht des Rechnungshofs kann von den Zahlen des Justizministeriums ausgegangen werden.

Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit sieht der Rechnungshof dagegen die auf die Werte des Justizministeriums abgesenkten Basiszahlen nur als ersten Schritt in die richtige Richtung. Auch nach Ansicht des Justizministeriums können die Verfahrensabläufe in der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch optimiert werden. Der Rechnungshof erwartet daher, dass die Basiszahlen durch optimierte Ablaufstrukturen weiter abgesenkt werden.

Beim Finanzgericht hat das Justizministerium die Basiszahlen bislang nicht abgesenkt. Hier geht der Rechnungshof davon aus, dass noch deutliches Optimierungspotenzial vorhanden ist. Die Basiszahl des Rechnungshofs liegt lediglich 13 Prozent unter dem PEBB§Y-Wert. Die Erhebungen zeigten zudem zahlreiche Möglichkeiten auf, die Ablauforganisation zu verbessern. Der Rechnungshof erwartet, dass das Justizministerium die Basiszahl auf 360 Minuten absenkt.

3.3 Folgen für die Personalstellen

Der Rechnungshof hat in Tabelle 3 die Personalstellen für die Servicekräfte nach dem Staatshaushaltsplan 2009 dem jeweiligen Personalbedarf gegenübergestellt. Der Bedarf für das Finanzgericht und für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist mit den vom Rechnungshof ermittelten Basiszahlen berechnet. Dem Bedarf für die Sozialgerichtsbarkeit hat der Rechnungshof die Basiszahlen des Justizministeriums zugrunde gelegt.

Tabelle 3: Personalstellen und Personalbedarf für Servicekräfte 2009
in Vollzeitäquivalenten

Gerichtsbarkeit	Stellen	Bedarf	Stellenabbau
Finanzgericht	30,0	24,8	5,2
Sozialgerichtsbarkeit	189,5	171,1	18,4
Verwaltungsgerichtsbarkeit	106,5	67,7	38,8
Summe	326,0	263,6	62,4

In den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten können bei den Servicekräften nach den Ansätzen des Rechnungshofs 62 Stellen abgebaut werden. Nach den derzeitigen Ansätzen des Justizministeriums ergibt sich ein Einsparpotenzial von 48 Stellen.

4 Empfehlungen

Der Rechnungshof gibt folgende Empfehlungen:

- Die Zusammenführung von Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte mit einer erneuten Bundesratsinitiative aufgegriffen werden. Der Bundesgesetzgeber sollte schon zu Beginn der aktuellen Legislaturperiode damit befasst werden, da vorangegangene Initiativen der Länder bereits zwei Mal der Diskontinuität im Bundestag verfielen.
- Die Ablauforganisation in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ist zu optimieren.
- In den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten sind 62 Stellen für Servicekräfte abzubauen. Die Bediensteten sollten dabei erforderlichenfalls auch sozialverträglich zu anderen Dienststellen umgesetzt werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium strebt wie der Rechnungshof an, die Sozialgerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenzuführen. Es erwartet ebenfalls erhebliche Einsparungen im Verwaltungsbereich. Deren Höhe sei allerdings anhand der konkreten Umsetzung im Detail zu ermitteln.

Das Justizministerium geht davon aus, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Zusammenführung der beiden Fachgerichtsbarkeiten vorlegen wird. Sollte dies unterbleiben, werde es die erneute Wiedereinbringung der Bundesratsinitiative vom 24.09.2004 betreiben.

Den Personaleinsatz bei den Servicekräften in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten will das Justizministerium durch Reorganisationsmaßnahmen weiter optimieren. Das Einsparpotenzial könne es aber erst nach Abschluss dieser Maßnahmen anhand des aktuellen Geschäftsanfalls beziffern.

6 Schlussbemerkung

Die Untersuchungen zum Personaleinsatz in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zeigen, dass die bundesweiten PEBB§Y-Basiszahlen für Servicekräfte deutlich überhöht sind. Das Justizministerium sollte die auch nach seinen Ansätzen überzähligen 48 Stellen für Servicekräfte unverzüglich abbauen. Die Reorganisationsmaßnahmen sollten alsbald umgesetzt werden, um weitere Stellen einsparen zu können.