

Einzelplan 05: Justizministerium

Kapitel 0503 Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit,
Staatsanwaltschaften, Notariate und Grundbuchämter

Personaleinsatz bei den Amtsgerichten

9

Bei 27 kleinen Amtsgerichten und zwei Zweigstellen lag der Personaleinsatz 1996 um 23 Vollkräfte oder 11 % über dem Durchschnitt aller Amtsgerichte.

1 Ausgangslage

Die Justiz muß nach den Beschlüssen der Landesregierung vom 17.07.1995 und 24.07.1995 in den Jahren 1997 bis 2002 im Rahmen des sog. 4 000-Stellenabbauprogramms 572 Stellen streichen. Auf die ordentliche Gerichtsbarkeit sollen 295 Stellen entfallen. Im Bereich der Amtsgerichte wird eine Personalreduzierung dadurch erschwert, daß die flächendeckende DV-Ausstattung noch nicht abgeschlossen ist und zusätzliche Aufgaben durch die zum 01.01.1999 in Kraft tretende neue Insolvenzordnung bewältigt werden müssen. Während in anderen Ressorts die Personaleinsparungen insbesondere durch die Konzentration von Behörden erbracht werden sollen, versucht die Justiz, die Personalkürzungen in der Gerichtsbarkeit primär durch Optimierung der Arbeitsabläufe, wie z.B. Einrichtung von Service-Einheiten, und Einsatz moderner DV-Technik zu verkraften.

Nachdem die Landesregierung in anderen Bereichen von der Bildung größerer Organisationseinheiten Rationalisierungs- und Synergieeffekte erwartet, hat der RH die Personalbedarfsberechnungen und den Personaleinsatz bei den Amtsgerichten auch unter dem Gesichtspunkt überprüft, ob die Größe der Amtsgerichte Auswirkungen auf den Personaleinsatz hat. Ziel der Prüfung war es hierbei, eventuelle Personalreserven bei "kleinen" Amtsgerichten auszuloten.

2 Struktur der Amtsgerichte

2.1 Ländervergleich

In Übersicht 1 ist die Struktur der Amtsgerichte in Baden-Württemberg im Vergleich der alten Flächenländer dargestellt.

Übersicht 1

Struktur der Amtsgerichte in den alten Flächenländern

Land	Zahl der Amtsgerichte	Zahl der Richter ¹⁾	Durchschnittliche Richterzahl je Amtsgericht	Fläche je Amtsgericht in km ²	Bevölkerungszahl je Amtsgericht ²⁾
Baden-Württemberg	108	722,80	6,69	331,03	95 112
Bayern	72	957,10	13,29	979,80	165 582
Hessen	58	607,60	10,48	364,04	103 116
Niedersachsen	80	695,20	8,69	595,12	96 443
Nordrhein-Westfalen	130	1 671,00	12,85	262,12	137 047
Rheinland-Pfalz	47	346,30	7,37	422,25	84 077
Saarland	11	109,00	9,91	233,64	98 564
Schleswig-Holstein	28	254,80	9,10	562,09	96 729
Summe/Durchschnitt	534	5 363,80	10,04	463,02	115 076

¹Stand 31.12.1991

²Stand 1994

Das Land Baden-Württemberg verfügt nach Nordrhein-Westfalen über die meisten Amtsgerichte; es liegt im relativen Vergleich der alten Flächenländer bei der Zahl der Richter, der Fläche und der Bevölkerungszahl je Amtsgericht deutlich unter den jeweiligen Durchschnittswerten. Die kleinräumige Struktur erscheint insbesondere auch deshalb bemerkenswert, weil in anderen Flächenländern das Grundbuchwesen in die Amtsgerichte integriert ist; dieses ist in Baden-Württemberg noch weitaus dezentraler strukturiert. Bei der durchschnittlichen Richterzahl je Amtsgericht nimmt Baden-Württemberg den letzten Platz ein.

2.2 Basisdaten

Die gegenwärtig 108 Amtsgerichte und zwei Zweigstellen bestehen seit dem 01.07.1974, nachdem im Zuge der damaligen Verwaltungsreform elf Amtsgerichte aufgehoben worden waren. Damals sollten Amtsgerichte aufgelöst werden, deren Geschäftsanfall so minimal war, daß nicht einmal eine Richterarbeitskraft voll ausgelastet werden konnte. In diesem Zusammenhang wurden "bis zur Schaffung geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten" vier derartige Amtsgerichte als Zweigstellen weitergeführt. Zwei von ihnen wurden dann bereits 1975 und 1977 aufgehoben, während die Zweigstellen Laupheim des Amtsgerichts Biberach und Neuenbürg des Amtsgerichts Pforzheim noch heute bestehen.

Von den 108 Amtsgerichten gehören 56 zum OLG-Bezirk Stuttgart und 52 zum OLG-Bezirk Karlsruhe; jeweils zuzüglich einer Zweigstelle. Die zum 31.12.1996 eingesetzten rd. 796 Richter verteilen sich auf die einzelnen Amtsgerichte wie in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

Verteilung der Richter auf die Amtsgerichte

Zahl der Richter je Amtsgericht	Zahl der Amtsgerichte
bis 1	5
über 1 bis 2	22
" 2 bis 3	12 ¹⁾
" 3 bis 4	11
" 4 bis 8	31
" 8 bis 16	16
" 16	11
Gesamt	108

¹Einschließlich einem Amtsgericht, das nur bis 1995 mehr als zwei Richter einsetzte.

Die Zweigstellen Laupheim und Neuenbürg waren jeweils mit einem Richter besetzt.

3 Berechnung des Personalbedarfs

3.1 Personalverwaltung, Personalbestand und Personalbedarf

Für die Personalverwaltung sind das JuM hinsichtlich der Richter und der Beamten des gehobenen Dienstes (Rechtspfleger) und die Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte bezüglich der sog. Unterstützungskräfte und des einfachen Dienstes zuständig. Der Personalbestand aller Amtsgerichte zum 31.12.1996 verteilte sich nach Funktionsgruppen wie aus Übersicht 3 ersichtlich.

Übersicht 3

Personalbestand der Amtsgerichte

OLG-Bezirk	Richter	Rechtspfleger	Unterstützungskräfte	einfacher Dienst	Zusammen
Karlsruhe	373,70	305,55	912,10	92,98 ¹⁾	1 684,33
Stuttgart	422,10	347,30	968,16 ²⁾	120,00	1 857,56
Gesamt	795,80	652,85	1 880,26	212,98	3 541,89

¹Einschließlich 11,78 Bedienstete aus Wachtmeister-Pools der Landgerichte

²Ohne Mahnabteilung Stuttgart

Die Personalbedarfsberechnungen des JuM und der Oberlandesgerichte weisen zum 31.12.1996 insgesamt einen Personalfehlbestand von rd. 345 Arbeitskraftanteilen (AKA) aus, der in Übersicht 4 nach einzelnen Funktionsgruppen (ohne einfacher Dienst) aufgeteilt ist.

Übersicht 4

Personalfehlbestand der Amtsgerichte

OLG-Bezirk	Personalfehlbestand bei den			Zusammen AKA (%)
	Richtern AKA (%)	Rechtspflegern AKA (%)	Unterstützungskräften AKA (%)	
Karlsruhe	90,18 (19,44)	58,77 (16,13)	11,05 (1,20)	160,00 (9,14)
Stuttgart	73,19 (14,78)	43,61 (11,16)	68,09 (6,57)	184,89 (9,62)
Gesamt	163,37 (17,03)	102,38 (13,56)	79,14 (4,04)	344,89 (9,39)

3.2 Personalbedarfsberechnungen des Justizministeriums

Die Personalbedarfsberechnungen des JuM für den richterlichen und gehobenen Dienst basieren auf den von der Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung (Pensenkommission) aufgestellten Grundsätzen. Die von der Pensenkommission festgelegten und wiederholt fortgeschriebenen Bewertungszahlen und Multiplikatoren entsprechen nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten. Der vom JuM ausgewiesene rechnerische Fehlbestand ist daher kritisch zu bewerten. Die Pensenkommission hat inzwischen zwei Arbeitsgruppen beauftragt zu prüfen, "ob bundeseinheitliche Bewertungsmethoden und ggf. Bemessungsformeln abzuleiten oder zu entwickeln sind und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten".

Die Erarbeitung aktueller und sachgerechter Bemessungszahlen würde vom RH begrüßt.

3.3 Personalbedarfsberechnungen der Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte

3.3.1 Meßzahlen der Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte

Die Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte verfügen für die Personalzuweisung bereits seit Jahren über eigene Meßzahlen für den Unterstützungsbereich. Nach Aussage der Verwaltungsabteilungen sind diese Meßzahlen praxisnahe, zumutbare Belastungszahlen, die von den Amtsgerichten akzeptiert würden. Die bundeseinheitlichen Bewertungszahlen finden insoweit weitgehend keine Anwendung mehr. Die Meßzahlen für Zivilprozeß-, Familien- und Vollstreckungssachen werden nach Angaben der Verwaltungsabteilungen laufend aktualisiert. Bei DV-Einsatz wurden je nach Verfahrensart um rd. 13 % - 26 % höhere Fallzahlen festgelegt.

Der RH hat die durchschnittliche Abweichung der von den Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte ermittelten Fallzahlen gegenüber den bundeseinheitlichen Bewertungszahlen errechnet. Danach ergibt sich eine durchschnittliche Erhöhung der Fallzahlen ohne DV-Einsatz gegenüber den bundeseinheitlichen Bewertungszahlen um rd. 20 %.

3.3.2 Personalbedarf im einfachen Dienst

Im OLG-Bezirk Stuttgart stehen 55 von 56 Amtsgerichten Wachtmeister (einschließlich Justizaus Helfer) zur Verfügung, während dies im OLG-Bezirk Karlsruhe nur bei 30 der 52 Amtsgerichte (rd. 58 %) der Fall ist. Dies läßt den Schluß zu, daß der "tatsächliche Bedarf" an Wachtmeistern von den Verwaltungsabteilungen insbesondere bei kleineren Amtsgerichten unterschiedlich beurteilt wird.

Einen Vergleich der Personalverteilung in den OLG-Bezirken am 31.12.1996 zeigt die Übersicht 5.

Übersicht 5

Personalverteilung auf die OLG-Bezirke nach Funktionsgruppen

Funktionsgruppen	OLG-Bezirk Karlsruhe AKA	OLG-Bezirk Stuttgart AKA
Richter, Rechtspfleger, Unterstützungskräfte	1 591 (47,8 %)	1 738 (52,2 %)
Wachtmeister	93 (43,7 %)	120 (56,3 %)

Rechnerisch entfällt im OLG-Bezirk Karlsruhe auf jeweils 17,1 AKA an Richtern, Rechtspflegern und Unterstützungskräften ein Wachtmeister. Wenn man diesen Faktor auf den Gesamtpersonalbestand im OLG-Bezirk Stuttgart überträgt, ergibt sich dort ein rechnerischer Bedarf von 101,6 Wachtmeistern. Nachdem 120 Wachtmeister vorhanden waren, entsprach dies einem Überhang von 18,4 Bediensteten.

Die bei den Amtsgerichten tätigen Wachtmeister sind in den Bedarfsberechnungen der Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte für den Unterstützungsbereich bisher nicht enthalten. Insbesondere bei kleineren Gerichten dürften die Wachtmeister mit ihren spezifischen Dienstaufgaben nicht ausgelastet sein. Es kann davon ausgegangen werden, daß diese auch Tätigkeiten der Unterstützungskräfte wahrnehmen.

Der RH hat gefordert, den Personalbedarf für Wachtmeister bei den Amtsgerichten entsprechend den Verhältnissen im OLG-Bezirk Karlsruhe kritisch zu prüfen. Bis zu einem Personalabbau sollte zumindest ein Teil der AKA des einfachen Dienstes bei den Bedarfsberechnungen für den Unterstützungsdienst angerechnet werden.

4 Personaleinsatz und Investitionsbedarf bei "kleinen" Amtsgerichten

4.1 Personaleinsatz

4.1.1 Der RH hat die Personalbesetzung sog. kleiner Amtsgerichte mit der durchschnittlichen Personalbesetzung aller 108 Amtsgerichte zum 31.12.1996 verglichen. Als "kleines" Amtsgericht wurden die 27 Gerichte und zwei Zweigstellen angesehen, die mit bis zu zwei Richter-AKA besetzt waren. Die Berechnungen ergaben für die "kleinen" Amtsgerichte eine bessere Personalausstattung gegenüber der durchschnittlichen Personalbesetzung aller Amtsgerichte von rd. 23 AKA. Bei einem Personalbestand der "kleinen" Amtsgerichte von rd. 205 AKA entsprach dies einem um 11 % höheren Personaleinsatz. Diese bessere Personalausstattung verteilte sich auf die einzelnen Funktionsgruppen wie in Übersicht 6 dargestellt.

Übersicht 6

Überdurchschnittlicher Personaleinsatz der "kleinen" Amtsgerichte

OLG-Bezirk	Richter AKA	Rechtspfleger AKA	Unterstützungs- kräfte AKA	Zusammen AKA
Karlsruhe	0,33	3,13	11,26	14,72
Stuttgart	0,96	3,83	3,30	8,09
Gesamt	1,29	6,96	14,56	22,81

Bei einem entsprechenden Vergleich der "kleinen" mit den anderen 81 Amtsgerichten erhöht sich der überdurchschnittliche Personaleinsatz von 22,81 auf 23,79 AKA. Wegen des in Übersicht 4 dargestellten Personalfehlbestands aller Amtsgerichte bedeutet der aufgezeigte überdurchschnittliche Personaleinsatz keinen "echten" Personalüberhang in dieser Größenordnung. Dieser betrug lediglich 3,3 AKA.

Die erhöhte Personalausstattung bei den "kleinen" Amtsgerichten resultiert vor allem aus der Zuweisung ganzer oder halber Stellen an Stelle rechnerischer Stellenbruchteile sowie einem angesetzten Mindestbedarf für Verwaltungsaufgaben (vgl. Pkt. 4.1.2). Nachdem für die Personalverwaltung der Rechtspfleger das JuM und für die Unterstützungskräfte die Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte zuständig sind, ergeben sich bei einigen Amtsgerichten Personalüberbesetzungen in beiden Funktionsbe-

reichen. Die bisher fehlende Abstimmung der Personalzuweisungen im gehobenen Dienst und mittleren Dienst/Schreibdienst erhöhte den Personaleinsatz. Der RH hat bereits in der Beratenden Äußerung zur Organisation und Personalausstattung der Personalverwaltungen und deren Effizienz (DS 11/6761) empfohlen, die Zuständigkeit für die Ernennung der Rechtspfleger auf die Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte zu delegieren. Die Landesregierung hat zugesagt, die Empfehlung innerhalb dieser Legislaturperiode noch umzusetzen (DS 12/2255).

4.1.2 Die Berechnungen des JuM legen im richterlichen Dienst einen Personalbedarf für die Aufgabe "Verwaltung" von "0,005 AKA je Angehöriger", mindestens jedoch 0,2 AKA zugrunde. Bei den Unterstützungskräften wird von den Verwaltungsabteilungen der Oberlandesgerichte für "Verwaltung/Sonstiges" ein Bedarf von "0,05 AKA je Stelle", mindestens aber 0,4 AKA berücksichtigt. Die Mindestwerte würden erst erreicht, wenn bei einem Gericht - bezogen auf die Richterpauschale - 40 Angehörige und - bezogen auf die Unterstützungskräftepauschale - 8 Vollkräfte tätig sind. Bei den "kleinen" Amtsgerichten schlagen sich die Mindestwerte 1996 mit einem rechnerisch höheren Personalbedarf von 3,84 AKA im richterlichen Dienst und 1,44 AKA bei den Unterstützungskräften nieder.

4.2 Investitionsbedarf für DV-Ausstattung und Baumaßnahmen

Nach den Planungen des JuM sollen bis zum Jahr 2000 alle Amtsgerichte mit DV ausgestattet werden. Bis Ende des Jahres 1997 waren bei 70 Amtsgerichten (einschließlich sechs "kleinen" Amtsgerichten) die Systeme SIJUS, HADES und ARGUS installiert. Im Jahr 1998 sollen weitere 25 Amtsgerichte HADES erhalten. Bis zum Jahr 2000 wären dann noch bei 15 Amtsgerichten (davon zehn "kleinen" einschließlich zwei Zweigstellen) DV-Installationen notwendig.

Weitere Ausgaben entstehen für beabsichtigte Baumaßnahmen. Nach den Dispositionslisten der Hochbauverwaltung sind in den kommenden Jahren bei 74 Amtsgerichten, die teilweise mit anderen Behörden in einem Gebäude untergebracht sind, Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von rd. 39 Mio. DM vorgesehen. Die darin enthaltenen Kosten für DV-Verkabelungen betragen rd. 13 Mio. DM. Auf 23 "kleine" Amtsgerichte entfallen rd. 4,9 Mio. DM des Gesamtvolumens.

4.3 Folgerungen

Der RH hält den höheren Personaleinsatz bei den "kleinen" Amtsgerichten für nicht akzeptabel. Bei den 27 Amtsgerichten und zwei Zweigstellen bestand 1996 im Vergleich zur durchschnittlichen Personalausstattung aller Amtsgerichte ein Personalüberhang von rd. 23 Stellen. Dies entsprach rd. 11 % des Personalbestands dieser Amtsgerichte. Der RH hält eine Beibehaltung der derzeitigen Organisationsstruktur der Amtsgerichte in Baden-Württemberg aus wirtschaftlicher Sicht nur für vertretbar, wenn der Personaleinsatz bei den "kleinen" Amtsgerichten alsbald dem Durchschnittswert aller Amtsgerichte angeglichen werden kann. Sollte dies nicht möglich sein oder wollte man die geplanten Investitionen vermeiden, wäre eine Auflösung "kleiner" Amtsgerichte in Angriff zu nehmen.

5 Stellungnahme des Justizministeriums

Nach Auffassung des JuM hat sich die derzeitige Struktur der Amtsgerichte in Baden-Württemberg bewährt. Dies gelte auch für die beiden noch bestehenden Zweigstellen. Das Ministerium teilt die Ansicht des RH, daß die "kleinen" Amtsgerichte grundsätzlich genauso effizient sein müssen wie der Durchschnitt aller Amtsgerichte. Es will den Personaleinsatz bei den "kleinen" Amtsgerichten dem Durchschnitt aller Amtsgerichte im Zuge der auferlegten Stellenstreichungen angleichen. Der vom RH dargestellte höhere Personaleinsatz liege inzwischen nicht mehr so weit von den Durchschnittswerten entfernt. Die Überbesetzung im Unterstützungsbereich wurde 1997 von 14,56 auf 10,51 AKA verringert.

Das JuM hält im Richterbereich den pauschalen Mindestbedarf für Verwaltungsaufgaben, der 1996 knapp 4 AKA betrug, für ein zeitgemäßes Justizmanagement für unverzichtbar. Die Entlastungswirkung des Wachtmeisterdienstes für den Unterstützungsbereich werde die Verwaltungsabteilung des OLG Stuttgart künftig konkret prüfen und die Wachtmeister überproportional an den anstehenden Stellenstreichungen beteiligen.

6 Schlußbemerkung

Der RH will mit seiner Untersuchung den bisher höheren Personaleinsatz kleinerer Organisationseinheiten quantifizieren und damit zeigen, in welcher Größenordnung sich Strukturüberlegungen bei den Amtsgerichten auswirken.