

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 10.03.2017

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014

Amtsgerichte in Niedersachsen - weniger wäre besser

Beschluss des Landtages vom 27.10.2016 (Nr. 35 der Anlage zu Drs. 17/6664)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt die Auffassung des Landesrechnungshofs zur Kenntnis, dass kleine Amtsgerichte im Hinblick auf Personaleinsatz, Unterbringung und Sicherheit im Gebäude besonderen Herausforderungen begegnen.

Er erwartet, dass die Landesregierung gleichermaßen wirtschaftlichkeitsorientierte und qualitätssichernde Unterstützungsmaßnahmen entwickelt, die es den Amtsgerichten erleichtern, mit diesen Herausforderungen in Zukunft erfolgreich umzugehen.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 31.03.2017 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 10.03.2017

Die Landesregierung möchte die Verankerung der Justiz in der Fläche dauerhaft erhalten. Die historisch gewachsene und in der Praxis bewährte Gerichtsstruktur in Niedersachsen ist Garant für einen gleichen, erreichbaren und effektiven Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur Justiz. Dabei stellen insbesondere die Amtsgerichte den Brückenkopf der Justiz dar, weil sie für viele Angelegenheiten des täglichen Lebens zuständig sind. Sie tragen so zur Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit Land und Staat bei. Kurze Wege zu den Gerichten verwirklichen Bürgernähe nicht nur im wörtlichen, sondern auch im übertragenen Sinne und sorgen dafür, dass die Justiz als Institution wahrgenommen wird, die den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort Rechtsschutz gewährt. Umgekehrt bedeutet die Verwurzelung der Amtsgerichte in der Fläche ein hohes Maß an Effektivität, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gerichte die Anwaltschaft und andere Verfahrensbeteiligte in ihrem Bezirk kennen und dadurch Verfahren besonders schnell einer guten Lösung zugeführt werden können.

Die Qualität der Rechtsprechung stellt die Leitlinie der Ausstattung der Justiz dar. Nicht nur die Prüfung der Amtsgerichtsstruktur, sondern auch die Prüfung der Struktur der Landgerichte und Oberlandesgerichte sowie die der Gerichte der Fachgerichtsbarkeiten gehört zu den Daueraufgaben des Justizministeriums (MJ). Dabei betrachtet das MJ auch immer Möglichkeiten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Personal- und Sachmitteleinsatzes bei den Gerichten.

Vor diesem Hintergrund hat das MJ zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen entwickelt, die es gerade auch den kleinen Amtsgerichten erleichtern, mit besonderen Herausforderungen insbesondere im Hinblick auf Personaleinsatz, Unterbringung und Sicherheit im Gebäude in Zukunft erfolgreich umzugehen.

Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf den Personaleinsatz

Eine Herausforderung für kleine Amtsgerichte ist aus personalwirtschaftlicher Sicht nicht ein Zuviel an Personal, sondern ein Zuwenig - und zwar im Vertretungsfall, sei es bei Krankheit, Urlaub oder sonstigen besonderen Anforderungen. Im Hinblick auf den Personaleinsatz sind daher Maßnahmen

behilflich, die auf die Flexibilisierung des Personaleinsatzes - also den standortübergreifenden Personaleinsatz - einerseits und auf die Qualitätsverbesserung andererseits abstellen.

Um den Herausforderungen kleiner Amtsgerichte bei der Personalbewirtschaftung zu begegnen, bieten sich Kooperationen zwischen Amtsgerichten an. Dazu können Kooperationsverträge vereinbart werden, die die wechselseitige Teilabordnung von Personal vorsehen. So haben etwa die Amtsgerichte Alfeld und Elze eine solche Kooperation geschlossen. In einem ersten Schritt kooperieren die Gerichte im Bereich der mittleren Beschäftigungsebene miteinander. Bei einem kurzfristigen Personalausfall von ca. 14 Tagen wird jeweils eine Beschäftigte bzw. ein Beschäftigter des anderen Gerichts bei dem betroffenen Gericht aushelfen. Es reicht dafür eine kurze telefonische Verständigung zwischen den beiden Behörden- bzw. Geschäftsleitungen. Die Kooperation kann als Vorbild für Kooperationen zwischen anderen Amtsgerichten dienen. Das MJ beabsichtigt, die Kooperationen zu fördern, z. B. durch eine entsprechende Zielvereinbarung mit dem jeweiligen Oberlandesgericht.

Die Kooperationen zwischen Amtsgerichten beim Personaleinsatz bedürfen regelmäßig der Begleitung durch technische Unterstützungsmaßnahmen. Daher werden diese Kooperationen vom Zentralen IT-Betrieb Nds. Justiz (ZIB) technisch begleitet, sei es durch die Einrichtung von virtuellen Clients, Terminalservern, sogenannten Fremdbenutzern oder Thin-Clients im Zusammenhang mit den Möglichkeiten des Digitalen Diktats.

Eine besondere Möglichkeit der technischen Unterstützung stellt die sogenannte virtuelle Kanzlei dar. Dieser Begriff bezeichnet die Idee, die Schreibdienste mehrerer kleiner Amtsgerichte in logischen Einheiten zusammenzuziehen, ohne Personalverschiebungen vornehmen zu müssen. Dadurch können die Einheiten den Schreibbedarf aller an dem Modell beteiligten Gerichte effektiver abdecken und zudem flexibler auf Anforderungsspitzen reagieren. Um virtuelle Kanzleien über Gerichtsgrenzen hinweg erfolgreich einrichten zu können, bedarf es vorab einiger organisatorischer Aktivitäten. Sobald diese abgeschlossen sind, ist die Notwendigkeit einer technischen Umsetzung zu prüfen.

Die Eingangszahlen bei den erstinstanzlichen Gerichten verschieben sich in regional unterschiedlicher Gewichtung. Insbesondere in Regionen, die vom demografischen Wandel bereits deutlich betroffen sind, gehen die Eingangszahlen in allgemeinen Zivilsachen zurück, während sie in Betreuungssachen ansteigen. Zugleich ist seit vielen Jahren die Spezialisierung der Rechtsanwaltschaft zu beobachten. Diese und weitere Faktoren stellen die Gerichte vor die Herausforderung, eine hohe Qualität der Rechtsprechung auch für die Zukunft sicherzustellen.

Gerade an kleinen Amtsgerichten erfordert das zum Teil sehr geringe Fallaufkommen in Spezialgebieten erhebliche Anstrengungen aufseiten der Richterschaft, um trotz mangelnder Routine die Entscheidungen in hoher Qualität zu treffen. Zur Steigerung des Fallaufkommens sind daher in der Vergangenheit mehrere Zuständigkeitskonzentrationen vorgenommen worden. Zu nennen sind etwa die Konzentrationen in Insolvenz- oder Registersachen. Maßvolle weitere Zuständigkeitskonzentrationen sind zur Förderung der Qualität der Rechtsprechung zu befürworten. Bei der Zuweisung von Zuständigkeiten sind gerade auch kleine Standorte zu betrachten, um deren Profil hierdurch zu stärken. Das MJ beabsichtigt zurzeit, die Zuständigkeiten in Abschiebungshaftsachen zu konzentrieren. Auch erfolgt gegenwärtig eine Prüfung, wie eine Konzentration der Landwirtschaftsachen bei den Amtsgerichten ausgestaltet werden könnte.

Ein weiterer Baustein für eine hohe Qualität der Rechtsprechung sind Fortbildungsangebote. Um die inhaltliche Qualität der Aufgabenerfüllung an kleinen Amtsgerichten nachhaltig zu gewährleisten, steht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern u. a. dieser Gerichte ein breites Angebot an Fortbildungen zur Verfügung. Dadurch werden sie in die Lage versetzt, die an sie gestellten Anforderungen auch in der für die amtsgewerliche Tätigkeit typischen fachlichen Breite kompetent zu erfüllen.

Zur Unterstützung kleiner Amtsgerichte sind verschiedene Maßnahmen zur stärkeren Professionalisierung der Geschäftsleitungen entwickelt worden. Es besteht ein Personalentwicklungskonzept zur Führungskräfteentwicklung für Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter. Nach diesem Personalentwicklungskonzept sollen Informationsveranstaltungen, Hospitationen, funktionsbezogene Fortbildungen, Verwaltungserfahrung und Fortbildungen zu moderner Führung und Zusammenar-

beit es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglichen, sich für eine Führungsaufgabe in der Justizverwaltung und damit auch bei kleinen Amtsgerichten vorzubereiten. Das Personalentwicklungskonzept wird von den Oberlandesgerichten umgesetzt.

Das MJ bietet zusätzlich mehrere Personalentwicklungsmaßnahmen für Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter an, die insbesondere auch der Professionalisierung der Geschäftsleitungen kleiner Amtsgerichte dienen. Es bestehen Führungskräftezirkel für Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter in Form kollegialer Beratung. Hierbei handelt es sich um ein strukturiertes Beratungsgespräch in einer Kleingruppe, in dem ein Teilnehmender von den übrigen Teilnehmenden nach einem feststehenden Ablauf mit verteilten Rollen beraten wird mit dem Ziel, Lösungen für eine konkrete berufliche Schlüsselfrage zu entwickeln. Insbesondere für Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter kleiner Amtsgerichte mit wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bietet die kollegiale Beratung eine hervorragende Möglichkeit, sich zu vernetzen und sich in gewinnbringender Weise mit anderen über Fragestellungen und Herausforderungen der täglichen Arbeit als Führungskraft auszutauschen.

Überdies werden regelmäßig dreiteilige Führungskräfte Trainings für (angehende) Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter angeboten, die u. a. die Themen Kommunikation, Projektmanagement und Konfliktmanagement beinhalten.

Die Qualität der Servicebereiche der Gerichte im Hinblick auf eine größere Bürgerfreundlichkeit zu verbessern ist das Ziel des Programms „Bürgernahe Justiz“.

Im Rahmen des Programms „Bürgernahe Justiz“ wird geprüft, ob das Serviceangebot der Rechtsantragstellen der Amtsgerichte auf fachgerichtliche Verfahren ausgeweitet werden kann. Damit sollen die bürgerfreundliche Dichte an Amtsgerichten im Sinne einer besseren Zugänglichkeit der Justiz genutzt werden. Ein Vorbild ist das „Modellvorhaben Südniedersachsen“, das seit April 2016 am Amtsgericht Göttingen durchgeführt wird. Dort finden Gerichtstage des Sozialgerichts Hildesheim statt und einmal wöchentlich wird eine sozialgerichtliche Rechtsantragstelle angeboten. Das Modellvorhaben wurde bis Ende Januar 2017 evaluiert; die Ergebnisse der Evaluierung werden demnächst vorliegen.

Auf mehr Qualität gerade auch bei den Amtsgerichten setzt außerdem die „Qualitätsoffensive Rechtsantragstellen“, die im Rahmen des Programms „Bürgernahe Justiz“ bearbeitet wird. Neben Empfehlungen für eine bürgerfreundliche und zugleich sicherheitsorientierte Ausstattung wird ein Handbuch für die amtsgerichtlichen Rechtsantragstellen herausgegeben werden. Dieses Handbuch soll im Vertretungsfall eine schnelle Entscheidung auch in einem fachfremden Rechtsbereich erleichtern. Damit wird das Handbuch vor allem kleinen Gerichten zugutekommen, in denen nur wenige Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger für die Aufgabe der Rechtsantragstelle zur Verfügung stehen und die im Vertretungsfall gegebenenfalls niemanden um Rat fragen können. Das Handbuch wird derzeit im Auftrag des MJ vom Oberlandesgericht Celle erarbeitet und soll voraussichtlich im Sommer/Herbst 2017 vorliegen.

Schließlich soll bei den Amtsgerichten die Einrichtung von sogenannten Justizservices gefördert werden. Hierbei handelt es sich um zentrale Abteilungen, in denen Bürgerinnen und Bürger - ähnlich wie bei den Bürgerbüros der Kommunen - ihre Anträge und Anfragen vorbringen sowie Einsicht in Akten und Unterlagen nehmen können. Die Einrichtung von Justizservices ist bereits Gegenstand von Zielvereinbarungen mit Oberlandesgerichten. Das Oberlandesgericht Oldenburg fertigt zudem derzeit im Auftrag des MJ eine umfassende Bestandsaufnahme des Justizservice des Amtsgerichts Osnabrück. Im laufenden Doppelhaushalt 2017/18 stehen für die Einrichtung von Justizservices gesonderte Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 1 000 000 Euro zur Verfügung. Die Beauftragung der für 2017 vorgesehenen Maßnahmen und Beschaffungen steht unmittelbar bevor.

Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf die Unterbringung in Gebäuden

Wegen der vom Landesrechnungshof angeführten überdurchschnittlich hohen Unterbringungskosten für kleine Amtsgerichte wird zunächst darauf hingewiesen, dass die Berechnung der Unterbringungskosten auf einer Gegenüberstellung von Beschäftigtenzahl (in VZE) zu den Unterbringungskosten beruht und bei landeseigenen Liegenschaften auf die Überlassungsentgelte abgestellt wurde. Diese entsprechen allerdings nicht tatsächlichen Mieten, die auf dem Markt zu entrichten wä-

ren. Sie stellen umlaufende Haushaltsposten dar. Die vom Landesrechnungshof angestellte Gegenüberstellung ist damit wenig aussagekräftig.

Die Unterbringung gerade der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist insgesamt eine besondere Herausforderung für das Land, weil etwas mehr als 60 % aller Gerichte in ganz oder teilweise denkmalgeschützten Gebäuden untergebracht sind. Das Land wird mit der Nutzung dieser denkmalgeschützten Gebäude seiner besonderen Verantwortung bei der Bewahrung der Geschichte des Landes gerecht. Mit Blick darauf ist hinzunehmen, dass diese Gebäude in der Nutzung - etwa aufgrund großer Verkehrsflächen oder großer und hoher Büroräume - ebenso wie bei Baumaßnahmen teurer sind als moderne Bürogebäude.

Den Schwierigkeiten der Unterbringung in denkmalgeschützten Gebäuden hinsichtlich der Barrierefreiheit soll durch die Förderung der Umsetzung der Handreichung „Bürgernahe Justiz - Auf dem Weg zum barrierefreien Justizgebäude“ begegnet werden. Diese Handreichung enthält - gegliedert nach der Art der Beeinträchtigung - Empfehlungen, wie die Barrierefreiheit in diesen Gebäuden verbessert werden kann. Das geht vom barrierefreien WC über eine hellere Beleuchtung bis hin zu leicht verständlichen Orientierungssystemen für Menschen mit kognitiven Einschränkungen. Für die Umsetzung sind bereits Beraterinnen und Berater („Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Inklusion“) ausgebildet worden, die die Gerichte dabei unterstützen. Erste Erfahrungen zeigen, dass die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Inklusion in ihren Regionen auch in Anspruch genommen werden. Sie haben auch teilweise selbständig Kontakt mit den Gerichten aufgenommen und Ortsbegehungen durchgeführt. Außerdem haben Sie sich in Informationsveranstaltungen vorgestellt und ihren Aufgabenbereich erläutert. Längerfristig sollen sie auch Inhouse-Schulungen zur Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen.

Bereits jetzt fördert das MJ durch Zielvereinbarungen den Einsatz von Mitteln für Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit in Gerichtsgebäuden. Für die Jahre 2017 und 2018 ist die Förderung von Maßnahmen der Barrierefreiheit in entsprechende Zielvereinbarungen mit den Oberlandesgerichten Braunschweig, Celle und Oldenburg aufgenommen worden. Danach sollen beispielsweise mindestens 10 % der Mittel aus dem Kontingent der Kleinen-, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (KNUE) oder mindestens 10 % etwaiger Ausgabereste der Vorjahre für Maßnahmen der Barrierefreiheit und Inklusion verwandt werden.

Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf die Sicherheit in Gebäuden

Das Sicherheitskonzept 2014 wurde im Jahr 2016 vollendet. Es wurden Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Sicherheit bei den Gerichten installiert. Diese Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner wurden durch das MJ in mehreren eintägigen Schulungsveranstaltungen umfassend geschult, um sie in die Lage zu versetzen, die Behörden und Geschäftsleitungen bei der Aufgabe die Sicherheit in ihren Gerichten zu gewährleisten, nachhaltig zu unterstützen.

Mit dem Haushalt 2017/2018 wurden zudem zehn zusätzliche Stellen im Justizwachtmeisterdienst geschaffen. Diese Stellen sollen den Landgerichten (mit Ausnahme des Landgerichts Bückeburg) zugewiesen werden. Diese Personalverstärkung soll die Landgerichte in die Lage versetzen, die Amtsgerichte ihres Bezirks bei der Durchführung von Einlasskontrollen nachhaltig zu unterstützen. Diese Maßnahme wird auch kleinen Amtsgerichtsstandorten zugutekommen und deren Möglichkeiten absichern, auch in besonderen risikogeeigneten Verfahren die Sicherheit der Beteiligten und der Öffentlichkeit im Gericht sicherzustellen.

Im Rahmen des Sicherheitskonzeptes 2014 werden zur Verbesserung der Qualität von Sicherheitseinsätzen von Wachtmeisterinnen und Wachtmeistern Fortbildungen und Erfahrungsaustausche angeboten. Flankiert wird dieses Angebot durch Fortbildungen für andere Dienste, die auch für Beschäftigte von kleinen Amtsgerichtsstandorten gedacht sind. Diese Fortbildungen verfolgen das Ziel, Sicherheit durch Sensibilisierung aller mit einem Fall befassten Personen zu gewährleisten - von den Richterinnen und Richtern bis zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Serviceeinheiten - und Kompetenzen für die Erkennung von risikogeeigneten Verfahren zu vermitteln.