

Richterbund M-V, c/o Amtsgericht Ribnitz-Damgarten
Scheunenweg 10, 18311 Ribnitz-Damgarten

- per elektronischer Post -

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Europa- und Rechtsausschuss
- Der Vorsitzende -
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

c/o Amtsgericht Ribnitz-Damgarten
Herrn DAG Axel Peters
Scheunenweg 10
18311 Ribnitz-Damgarten

Telefon: 03821 / 873 – 214
Telefax: 03821 / 873 – 193

E-Mail: kontakt@richterbund.info
Internet: www.richterbund.info

Ribnitz-Damgarten, den 28.05.2013

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gerichtsstrukturgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften (Gerichtsstrukturneuordnungsgesetz) - Drucksache 6/1620

hier: **Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Europa- und Rechtsausschusses**

Sehr geehrter Herr Müller,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

ich bedanke mich recht herzlich für die Gelegenheit zur schriftlichen und mündlichen Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Europa- und Rechtsausschusses. Für den Richterbund Mecklenburg-Vorpommern nehme ich zum Entwurf des Gerichtsstrukturneuordnungsgesetzes wie folgt Stellung:

I. Beurteilung der angeführten Reformgründe und einzelner Grundannahmen

Der Richterbund hat stets darauf hingewiesen, dass er Reformüberlegungen nicht pauschal ablehnt, allerdings die Reformbedarfe zunächst konkret ermittelt werden müssen, um darauf aufbauend auch zielgerichtet Lösungen zu erarbeiten. Die Landesregierung und der Landesgesetzgeber sind verpflichtet, dem verfassungsrechtlich garantierten Rechtsgewährungsanspruch der Bevölkerung durch eine bedarfsgerechte Versorgung mit Justiz Rechnung zu tragen. Vor diesem Maßstab sind die im Gesetzentwurf genannten Reformgründe und Grundannahmen, mit denen die Auflösung von 11 Amtsgerichten und die Verlagerung des Landessozialgerichts von Neubrandenburg nach Neustrelitz begründet werden, zu beurteilen.

1. Demografische Entwicklung

a)

Die demografische Entwicklung wirft - unabhängig davon, für wie belastbar oder exakt man diese langfristigen Prognosen hält - die ganz grundsätzliche Frage auf, welche generelle Strategie die Poli-

tik in Mecklenburg-Vorpommern insoweit verfolgt. Dazu hat es bekanntlich die Arbeiten der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) "Demografischer Wandel" gegeben (Landtagsdrucksache 5/4126 vom 28.01.2011). Deren Bericht wird auch zur Begründung des hier in Rede stehenden Reformvorhabens ausdrücklich herangezogen.

Noch im Konzept des Justizministeriums vom 31.08.2012 hieß es dazu, dass der Justiz durch den IMAG-Bericht aufgegeben worden sei, *"der Bevölkerungsentwicklung durch die Verringerung der Zahl der Gerichte Rechnung zu tragen"*. Das ist falsch - eine solche Vorgabe gibt es nicht. Vielmehr wurde dem Justizressort eine genaue Prüfung aufgegeben, um notwendige Anpassungen, ggf. auch durch die Ausgestaltung von Gerichtsstandorten, zu ermitteln. Wörtlich heißt es: *"... Im Mittelpunkt steht die Ausrichtung am tatsächlichen Bedarf vor Ort..."*. Eine solche Bedarfserhebung enthält der Gesetzentwurf allerdings nicht.

Im Gesetzentwurf ist nunmehr dieser Punkt, der IMAG-Bericht gebe die Reduzierung der Zahl der Gerichte vor, nicht mehr enthalten. Trotzdem beruht die gesamte Konzeption der Reform - weiterhin - offensichtlich auf dem Grundgedanken, dass u.a. die demografische Entwicklung dazu führen müsse, die Anzahl der Gerichte und die Zahl der Gerichtsstandorte zwingend zu verringern.

b)

Die Folge des demografischen Wandels ist zunächst einmal "nur" die Abnahme und gleichzeitig die zunehmende Alterung der Bevölkerung. Der Gesetzentwurf beschreibt diese Folgen sehr ausführlich, stellt die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern dar. Dabei wird nicht nur auf die Entwicklung der Bevölkerungszahlen, sondern auch auf die Altersentwicklung in verschiedenen Regionen eingegangen.

Es geht aber bei einer Gerichtsstrukturreform ja nicht darum, wie man die demografische Entwicklung beeinflussen kann, sondern um die Fragen:

- Welche Auswirkungen hat die demografische Entwicklung für die Justiz in Mecklenburg-Vorpommern?
- Welche dieser Auswirkungen müssen verhindert oder, soweit dies nicht möglich ist, abgeschwächt werden?
- Welche Maßnahmen können dazu ergriffen werden?

Soweit sich verschiedene Handlungsoptionen - wovon auszugehen ist - ergeben, wäre dann unter Abwägung der jeweiligen Folgen eine Entscheidung zu treffen. Diesen Weg geht der Gesetzentwurf allerdings nicht. Vielmehr stellt der Gesetzentwurf die dramatische Reduzierung der Zahl der Amtsgerichte als alternativlos dar.

c)

Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Justiz werden lediglich in einem Punkt konkret dargestellt und zwar bei der Entwicklung der Einwohnerdichte pro Amtsgericht (Tabelle S. 49). Der Gesetzentwurf vergleicht die Amtsgerichtsdichte der verschiedenen Bundesländer und stellt fest, dass Mecklenburg-Vorpommern derzeit die höchste Gerichtsdichte aufweist und sich diese weiter verringern werde. Als Fazit wird ausgeführt, dass eine Annäherung an andere Flächenländer und den Bundesdurchschnitt allein durch eine Verringerung der Anzahl der Amtsgerichte zu erzielen sei.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Tabelle nicht danach unterscheidet, ob die Länder bereits Reformen durchlaufen haben oder nicht. Es wird auch keine Unterscheidung zwischen Flächenländern mit großen Städten und Ballungszentren und solchen mit überwiegend ländlicher Struktur getroffen. Bei-

de Punkte haben jedoch Bedeutung für die Interpretation der Tabelle und die aus den Zahlen abzuleitenden Folgerungen.

Mecklenburg-Vorpommern ist sicherlich strukturell nicht mit Ländern vergleichbar die große Städte und Ballungszentren aufweisen, wie z.B. Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg. Wollte man die Gerichtsstrukturen also anhand der Gerichtsdichte seriös miteinander vergleichen, müsste man sich auf Flächenländer mit solchen Strukturen beziehen, die mit denen in M-V vergleichbar sind, wie Schleswig-Holstein (ca. 129.000), Brandenburg (ca. 100.000), Niedersachsen (ca. 99.000) oder das durch die Landesregierung immer wieder als Vergleichsland herangezogene Rheinland-Pfalz (ca. 87.000). Dieser Vergleich ergibt eine durchschnittliche Gerichtsdichte von 100.000 Einwohnern pro Amtsgericht.

Bei Annahme des für unser Land prognostizierten Bevölkerungsrückgangs, bestünde auf der Grundlage dieser Vergleichszahlen ein Bedarf von derzeit 17 und im Jahr 2030 immerhin noch von 15 Amtsgerichten. Mit der beabsichtigten Reduzierung auf 10 Amtsgerichte¹ bis 2017 würden folglich nicht nur die vorgenannten Referenzzahlen für ländlich strukturierte Flächenländer überschritten werden. Vielmehr würden dadurch Gerichtsbezirke geschaffen, die in ihrer räumlichen Ausdehnung in Deutschland einmalig wären. Derzeit gibt es bundesweit nur acht Amtsgerichtsbezirke mit einer Fläche von über 2.000 km². Nach der Reform werden allein hier im Land sechs Amtsgerichtsbezirke diese Grenze überschreiten; die Durchschnittsgröße würde bei ca. 2.300 km² liegen. Absolute "Spitzenreiter" würden der Bezirk Ludwigslust mit einer Fläche von über 3.600 km², gefolgt von Stralsund mit einer Fläche von knapp 3.200 km² sein – zum Vergleich: das gesamte Saarland mit einer Fläche von ca. 2.500 km² Fläche hat alleine 10 Amtsgerichte.

Unabhängig davon ist die Annäherung oder das Erreichen eines Durchschnittswertes für sich gesehen kein erstrebenswertes Reformziel, kann also die Verringerung der Gerichtszahl nicht begründen. Vielmehr müssen damit bestimmte Effekte verbunden sein, die der Gesetzentwurf an dieser Stelle aber nicht benennt.

d)

Daneben wird bei den allgemeinen Zielsetzungen - zutreffend - angeführt, dass aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahl die Steuereinnahmen, aber auch die finanziellen Zuweisung von Bund und EU zurückgehen werden. Diese fiskalische Dimension des demografischen Wandels ist aus meiner Sicht der einzige diskutabile Ansatz für Reformüberlegungen, wobei aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Justiz allein fiskalische Gesichtspunkte für die Schließung von Gerichten nicht ausreichen. Dazu im Widerspruch steht allerdings die Aussage im Gesetzentwurf, es komme gerade nicht vorrangig auf die Erzielung von Einsparungen an. Auf die Frage der Kosteneinsparungen wird an anderer Stelle noch eingegangen.

2. Geschäftsentwicklung bei den Gerichten

Der Gesetzentwurf stellt insgesamt einen Rückgang der Eingangsbelastung in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit fest, insbesondere auch bei den Amtsgerichten. Bislang wurde zumindest pauschal noch die Aussage getroffen, dass sich dieser Trend fortsetzen werde. Diese Erklärung ist im Gesetzentwurf nun nicht einmal mehr enthalten.

a)

Die Gesamtdarstellung der Geschäftsentwicklung der Amtsgerichte hilft bei der Beurteilung des Reformbedarfs allerdings nur wenig. Notwendig ist, entsprechend der Vorgaben des IMAG-Berichts,

¹ Die Tabelle führt - für alle Bundesländer - nur eigenständige Amtsgerichte auf. Insoweit ist auch für M-V hinsichtlich der Amtsgerichtsbezirksgröße nur von den Amtsgerichten auszugehen.

den tatsächlichen zukünftigen Bedarf vor Ort, also bezogene auf das jeweilige Gericht, zu ermitteln. Allein dies kann der einzig maßgebliche Prüfungsmaßstab für Strukturentscheidung sein, wenn man sie denn auf objektiver Grundlage treffen will. Dass eine solche Voraussage mit Unsicherheitsfaktoren belastet wäre, liegt in der Natur der Sache. Wegen der Unsicherheit aber gänzlich darauf zu verzichten, birgt das hohe Risiko der Fehlentscheidung. Diese Prüfung ist umso wichtiger, als viele Gerichte im Rahmen des Diskussionsprozesses berichtet haben, dass es in ihrem Bereich den behaupteten "Negativtrend" nicht geben würde. Soweit sich also eine sehr unterschiedliche Entwicklung bei den Gerichten ergibt, ist diese zwingend zu ermitteln und zu berücksichtigen. Insbesondere der Umfang des zu erwartenden Rückgangs ist dafür entscheidend, welche Maßnahmen für den einzelnen Standort angezeigt sind.

b)

Die Geschäftsentwicklung hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Deshalb gibt es auch keinen direkten linearen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Geschäftsbelastung. Darauf verweist zwar inzwischen auch der Gesetzentwurf, allerdings wird die demografische Entwicklung stets als der entscheidende Grund für die Reform angeführt.

Betrachtet man allerdings die Dimensionen der demografischen Entwicklung, wird sehr schnell deutlich, dass die Reformpläne der Landesregierung damit nicht zu rechtfertigen sind. Die im Gesetzentwurf zugrunde gelegte 4. Landesprognose geht von einem Bevölkerungsrückgang um 14,3% im Zeitraum von 2006 bis 2030 aus. Nach der Aktualisierung auf das Basisjahr 2010 wird ausgehend vom Jahr 2010 ein weiterer Rückgang um 10,1% bis zum Jahre 2030 erwartet. Die Anzahl der Amtsgerichte soll aber um über 50% reduziert werden. Selbst, wenn man alle Standorte, also auch die der Zweigstellen berücksichtigen würde, bedeutet eine Reduzierung um 5 Standorte einen Rückbau um knapp 24%. Insofern fällt die Reduzierung der Amtsgerichte - je nach Zählweise - um das 2 ½- bis 5-fache des Bevölkerungsrückganges, also schon bei dieser Betrachtungsweise völlig überdimensioniert aus.

c)

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Ermittlung des zukünftigen tatsächlichen Bedarfs über eine reine Prognose zum Geschäftsanfall hinausgeht. Der tatsächliche Bedarf definiert sich natürlich nicht nur über die Quantität. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Mecklenburg-Vorpommern muss die Justiz den zukünftigen Bedarf auch qualitativ (neu) definieren. Wie der Arbeitsentwurf zutreffend feststellt, wird sich die Bevölkerung zunehmend aus weniger jungen und mehr älteren Menschen zusammensetzen. Dazu kommt ein stärker steigendes Durchschnittsalter der Bevölkerung im ländlichen Raum gegenüber den Städten. Auch auf diese Zukunftsfragen müsste eine neue Gerichtsstruktur eine Antwort geben, die der vorgelegte Arbeitsentwurf jedoch überhaupt nicht thematisiert.

3. Personalkonzept 2010

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass sich die Personalzahlen in der Justiz aufgrund der Umsetzungen des Personalkonzepts 2010 verringern werden. Es stehe zu erwarten, dass insbesondere kleinere Gerichte dann noch weniger in der Lage sein werden, unvorhergesehene Personalausfälle aufzufangen. Konkrete Umsetzungspläne enthält auch der Gesetzentwurf nicht, obwohl die Einsparvorgaben bereits greifen.

a)

Der Ansatz, das Personal der Gerichte "unabhängig vom konkreten Geschäftsanfall und der Aufgabenentwicklung" zu reduzieren, ist abzulehnen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass eine angemessene Personalausstattung der Gerichte verfassungsmäßig über das Rechtsstaatsprinzip abgesichert ist (vgl. BVerfG, Beschluss v. 17.11.1999 – 1 BvR 1708/99 – abgedr. in NJW 2000, 797; Beschluss v. 24.08.2010 – 1 BvR 331/10 – abgedr. in NZS 2011, 384). Es ist davon auszugehen, dass bei

einer Unterschreitung des von der Justizverwaltung selbst durch die Personalbedarfsberechnung (Pebb§y) ermittelten Personalbedarfes dieser Grundsatz verletzt ist.

b)

Der Gesetzentwurf benennt die Belastungszahlen des Jahres 2011, wobei von der Pro-Stellen-Belastung ausgegangen wird, nicht von der Pro-Kopf-Belastung. Dieser Anknüpfungspunkt ist allerdings sowohl methodisch, als auch rein tatsächlich fehlerhaft.

Die anfallende Arbeit wird nicht von Planstellen, sondern von tatsächlich anwesenden Mitarbeitern erbracht. Insoweit kommt es natürlich auch zu Ausfällen durch Krankheiten, Mutterschutz, Urlaub, Fortbildung etc., also zu Abwesenheiten. Diese berücksichtigt die Pro-Stelle-Belastung natürlich nicht. Insofern weichen die Pro-Kopf- und die Pro-Stellen-Belastungen auch in allen Diensten der Amtsgerichte deutlich voneinander ab, wie die nachfolgende Übersicht für das 1. Halbjahr 2012 zeigt:

	Pro-Stellen-Belastung	Pro-Kopf-Belastung
Richter	0,95	1,10
Rechtspfleger	0,98	1,14
Serviceeinheiten	0,93	1,07

Damit wird deutlich, dass rein tatsächlich bereits jetzt eine Überlastung des Justizpersonals in allen Bereichen vorliegt. Diese wird sich im Falle eines Personalabbaus noch verstärken.

4. Kreisgebietsreform und Polizeistrukturereform

Nach den Ausführungen des Gesetzentwurfes wirken sich die Änderungen der Kreis- und der Polizeistrukturereform bei der Zusammenarbeit mit den Betreuungsbehörden, Jugendämtern und Polizeidienststellen aus. Deshalb ist eine Annäherung der Justiz an die neu geschaffenen Strukturen im Blick zu behalten.

a)

Die beiden genannten Reformen haben - bekanntlich - zu erheblichen Problemen geführt. Dies wird zwar von der Landesregierung in Abrede gestellt, aber allein die Meldungen des letzten und diesen Jahres zu den riesigen finanziellen und organisatorischen Problemen der neuen Großkreise zeigen, dass die Auswirkungen und Folgen dieser Reformen völlig unterschätzt wurden.

b)

Abgesehen davon ist die Zusammenarbeit der Justiz mit den genannten Bereichen weitgehend unabhängig von der Umstellung der internen Organisation dort. Lediglich von Bedeutung ist insoweit die Frage der jeweiligen Standorte. Allerdings ist es rein tatsächlich so, dass sich die Kreisverwaltungen gerade nicht auf die Kreissitze konzentriert haben, sondern die dringende Notwendigkeit sehen, in der Fläche mit Nebenstellen präsent zu sein. Insoweit hat sich an der räumlichen Zuordnung der entscheidenden Fachämter und -behörden sehr häufig überhaupt nichts geändert. Gerade bezüglich der Polizeireform ist festzustellen, dass der Sitz der Präsidien oder Inspektionen für die amtsgerichtliche Arbeit ohne Bedeutung ist. Insoweit sind die lokalen Polizeireviere und -dienststellen die maßgeblichen Anknüpfungspunkte für die Gerichte.

5. Nachwuchsgewinnung

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass Nachwuchs für die Justiz besser an attraktiveren Standorten zu gewinnen sein wird. Aus den Ausführungen kann man entnehmen, dass "jüngere" Städte, wie Rostock und Greifswald gegenüber kleineren Städten oder ländlich geprägten Bereichen attraktiver sind.

Die Attraktivität eines Standortes dürfte von vielen Faktoren abhängen, insbesondere wohl aber von persönlichen Bindungen bzw. Vorlieben der betreffenden Personen. Es ist nachvollziehbar, dass Nachwuchskräfte, die beispielsweise aufgrund des Studiums seit mehreren Jahren in Rostock leben, ggf. dort bereits eine Familie gegründet haben, den Arbeitsort Rostock attraktiver finden, als ein Gericht in Vorpommern oder Westmecklenburg. Es kann aber nicht erkannt werden, dass dies generell so ist. Im richterlichen Bereich zeigt eine Betrachtung der Lebenswirklichkeit, dass die Frage des Einsatzortes zumeist sekundär ist, da eine große Zahl der Richterinnen und Richter ohnehin nicht an den kleineren Gerichtsstandorten wohnen, sondern der größte Teil pendelt. Gleichwohl wird von diesen Kollegen die Arbeit an kleineren Gerichten sehr geschätzt. Die Arbeitsplätze im mittleren und gehobenen Dienst sind gerade auch in kleineren Städten gute und begehrte Arbeitsplätze, was die Vielzahl der Anfragen bei solchen Gerichten beweist. Der Arbeitsentwurf unterschätzt schlichtweg das Bedürfnis der Bevölkerung, im jeweiligen Heimatbereich zu verbleiben bzw. nach der Ausbildung zurückzukehren. Notwendig ist vielmehr eine gute und vorausschauende Ausbildungsstrategie, um gerade in den ländlichen Räumen geeignete Bewerber für die Justizberufe zu gewinnen, diesen dann aber auch eine berufliche Perspektive zu geben. Dies war in der Vergangenheit allerdings häufig nicht der Fall. Gut ausgebildetes Personal wurde nach der Ausbildung nicht oder nur zeitlich befristet übernommen und ist deshalb regelmäßig abgewandert.

6. Effiziente Größe eines Amtsgerichts

Die im Gesetzentwurf getroffene Aussage, dass eine effiziente Größe eines Amtsgerichtes erst mit einer Planstellenzahl von 10 Richterplanstellen erreicht wird, ist nach allen praktischen Erfahrungen sowohl in Mecklenburg-Vorpommern, als auch in der gesamten Bundesrepublik falsch.

a)

Bereits der Ansatz, die effektive Gerichtsgröße allein an einer bestimmten Richterplanstellenzahl fest zu machen, ist angesichts der tatsächlichen Aufgaben der Amtsgerichte und der Zusammensetzung des Personals verfehlt. Dabei wird verkannt, dass die richterlichen Geschäfte **nicht** den Hauptteil der amtsgerichtlichen Aufgaben bilden. Als Beispiel darf ich die Zusammensetzung des Personals des Amtsgerichts Ribnitz-Damgarten anführen. Von den 43 Mitarbeitern des Gerichts sind lediglich 5 Richter.

Die Anzahl der Richterplanstellen ist auch keine geeignete Bestimmungsgröße für das übrige Personal und damit für den Geschäftsanfall insgesamt. Dafür sind die Situationen in den Amtsgerichten viel zu unterschiedlich. Die nachfolgende Tabelle, die zeigt dieses beispielhaft:

Amtsgericht	Richterplanstellen	Planstellen insgesamt
Hagenow	5	34
Bad Doberan	5	29
Ribnitz-Damgarten	5	44
Waren	7	42

Aus dem Umfang der richterlichen Geschäfte kann insbesondere nicht auf den Geschäftsanfall im Rechtspflegerbereich geschlossen werden. Es handelt sich meistens nicht um Folgetätigkeiten nach einer richterlichen Entscheidung.

Schließlich ist festzuhalten, dass die Bereiche, die in die Zuständigkeit der Rechtspfleger und des mittleren Dienstes fallen, einen deutlich größeren Publikumsverkehr haben, als die richterlichen Verhandlungen. Da dieses Besucheraufkommen statistisch nicht erfasst wird, vernachlässigt der Gesetzentwurf diesen Teil der Arbeit des Amtsgerichts völlig. Auch bei den Betrachtungen, wie häufig - sta-

tistisch gesehen - jeder Bürger zum Amtsgericht muss, wird dieser Publikumsverkehr fehlerhaft nicht berücksichtigt.

b)

Neben diesen systematischen Bedenken sprechen aber auch die täglichen praktischen Erfahrungen bei den Amtsgerichten gegen die Notwendigkeit einer Richteranzahl von 10 bzw. 8, wenn man die im Gesetzentwurf "eingerechnete" weitere Personalreduzierung berücksichtigt.

Es ist bereits in der bisherigen Diskussion schon von Vielen darauf hingewiesen wurden, dass die tatsächlich bestehende Amtsgerichtsstruktur in der Bundesrepublik, die zweifelsfrei gut funktioniert, die Annahme einer solchen Mindestgröße nicht belegt. Die Mehrzahl der Amtsgerichte in der Bundesrepublik ist "kleiner", ohne dass deren Funktionsfähigkeit oder Effektivität in Frage gestellt wird.

Es gibt auch keine entsprechenden Untersuchungen der Effektivität kleinerer und größerer Gerichtseinheiten, also auch keinen empirischen Beleg für die Behauptung der Landesregierung. Auch die im Gesetzentwurf zitierte "Kienbaum-Studie" liefert diese Begründung nicht. Abgesehen davon, dass die Studie aus dem Jahre 1991 stammt und auf Erhebungen aus den Jahren 1989 und 1990 zurückgreift, hat die Studie die hier getroffene Aussage, Gerichte mit einer mindestens 10 Richterplanstellen seien besonders effektiv, überhaupt nicht getroffen.

c)

Eine bessere tatsächliche Vertretung wird durch die Zusammenlegung von Gerichten ebenfalls nicht eintreten. Bei einem dem tatsächlichen Geschäftsanfall entsprechenden Personaleinsatz bestehen keine "Reserven", die im Vertretungsfall genutzt werden können. Jede Vertretung geht deshalb zwangsläufig zu Lasten des eigenen Bereichs des Vertreters, so dass sich im Ergebnis keine Verbesserung einstellen kann. Das bedeutet, dass die Erhöhung der Richterzahl bei dem aufnehmenden Amtsgericht keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Verfahrensdauer haben wird, weil auch die entsprechenden Geschäftsfälle des aufgelösten Gerichts mit übernommen werden. Im Übrigen ist der Notwendigkeit von Spezialisierungen im amtsgerichtlichen Bereich bereits durch sinnvolle Konzentrationen von Register-, Insolvenz- und Ermittlungsrichtersachen Rechnung getragen worden. Welche weiteren Spezialisierungen gemeint sind und angestrebt werden, ist nicht bekannt. Zudem steht dies im klaren Widerspruch zu der gesamten Konzeption der Personalentwicklung des Justizministeriums, die so großen Wert auf eine möglichst umfassende Verwendungsbreite legt, dass diese erstmals als Kriterium in die Beurteilungsrichtlinie eingegangen ist.

7. Bürgerfreundliche Aufgabenerfüllung

Der Gesetzentwurf benennt in seiner Begründung (Allgemeiner Teil, III.1.d.) die Bürgerfreundliche Aufgabenerfüllung als Leitgedanken für die Reform. Insbesondere die zumutbare Erreichbarkeit habe bei den Überlegungen einen hohen Stellenwert eingenommen. Eine PKW-Fahrzeit von mehr als einer Stunde solle grundsätzlich nicht überschritten werden. Berücksichtigt worden sei die Zumutbarkeit in anderen Bereichen, wie der Schülerbeförderung, bei der eine Fahrzeit von bis zu einer Stunde pro Richtung als noch zumutbar gelte. Der Vergleich mit den vier Sozialgerichten zeige, dass die Wege zu bewältigen seien.

a)

Bei der Erreichbarkeit der Amtsgerichte kann nicht ausschließlich auf die Erreichbarkeit per Auto/Straße abgestellt werden, da dadurch zum einen die Lebenswirklichkeit ausgeblendet wird, dass viele Menschen keinen eigenen PKW besitzen und zum anderen, dass die tatsächliche zumutbare Erreichbarkeit bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen für alle Menschen gegeben sein muss.

Der erste Gesetzentwurf, der die Grundlage für die Verbandsanhörung durch das Kabinett bildete, enthielt unter dem Punkt "Bürgerfreundliche Aufgabenerfüllung" neben der zeitlichen Grenze von einer Stunde auch noch eine Kilometergrenze von 50 km. Im nun vorliegenden Entwurf hat die Landesregierung letztere allerdings an dieser Stelle der Gesetzesbegründung gestrichen. An anderer Stelle, bei den Kriterien für die Auswahl der Hauptstandorte (S. 70), ist sie aber noch enthalten. Dort heißt es, dass *"Entfernungen oberhalb eines Radius von mehr als 50 Kilometern bzw. einer Stunde PKW-Fahrzeit allenfalls in Ausnahmefällen zu tolerieren"* seien.

Der Vergleich der Fahrzeiten mit dem PKW von einer Stunde mit der Zumutbarkeitsregelung in der Schülerbeförderung ist gerade deshalb fehlerhaft, weil es bei der Schülerbeförderung nicht um den Transport per PKW, sondern mit Öffentlichen Verkehrsmitteln geht. Wenn man also diese Parallele ziehen will, dann muss man auch bei der Frage der Erreichbarkeit der Gerichte den ÖPNV zum Maßstab machen.

Ein Vergleich mit den vier Sozialgerichte ist insoweit verfehlt, weil es sich bei den Sozialgerichten ausschließlich um Prozessgerichte handelt. Die Amtsgerichte nehmen aber, was bereits bei den Ausführungen zur Bedeutung des Rechtspflegerbereichs herausgestellt wurde, überwiegend auch andere Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger wahr.

b)

Die tatsächliche Erreichbarkeit unter Berücksichtigung des ÖPNV wird sich in vielen Bereichen deutlich verschlechtern. Darauf abzustellen, dass 60% der Bevölkerung davon nicht betroffen sind, ist keine Rechtfertigung für die umfangreich eintretenden Verschlechterungen für die anderen 40%. Eine ausführliche Darstellung dazu dürfte meines Erachtens entbehrlich sein, da die einzelnen Amtsgerrichtsdirektoren sicherlich dazu Stellung nehmen werden.

c)

Die größeren Entfernungen führen nicht nur zu höheren Zeit- und Kostenaufwänden bei den Bürgern, sondern auch für die Staatskasse in Form von Prozess- bzw. Verfahrenskostenhilfe und Zeugenentschädigungen. Daneben steigt auch der Zeitaufwand für Mitarbeiter von Behörden und Ämtern, sowie der Polizei, die zwangsläufig zu Terminen das Gericht aufsuchen muss. Schließlich steigen die Aufwände in den Bereichen, in denen Gerichtsmitarbeiter selbst Örtlichkeiten außerhalb des Gerichts aufsuchen müssen (z.B. in Betreuungsverfahren). Dabei sind nicht nur Fahrkosten zu berücksichtigen, sondern auch die Abwesenheiten vom Gericht.

II. Kosten- und Folgenbetrachtung

Nach Einschätzung des Richterbundes sind die Folgen der Reform, sowohl monetär, als auch nicht monetär, bislang nicht hinreichend ermittelt und dargelegt. Die Ausführungen dazu im Gesetzentwurf sind nicht prüfbar. Es fehlen die einzelnen Berechnungen und deren Grundlagen, so dass es nicht möglich ist, die einzelner Positionen zu prüfen und zu bewerten. Letztlich liegt es in der Verantwortung der Abgeordneten des Landtages, sich darüber Klarheit zu verschaffen, ob die behaupteten Einsparungen tatsächlich realisierbar sein oder erhebliche Mehrkosten den Landeshaushalt belasten werden. Gleichzeitig sind die zu erwartenden negativen Folgen der Reform für die Bevölkerung und die Justiz gegenüber eventuelle Einsparungen abzuwägen.

Die nachfolgenden Ausführungen dienen deshalb lediglich der Benennung von Bedenken und Problemen, die sich aus Sicht des Richterbundes aufdrängen.

1. Kosteneinsparungen

a)

Mit der Reform sollen laut Gesetzentwurf Konzept haushaltswirksame Einsparungen in einem Umfang von ca. 33,63 Mio. Euro (kapitalisiert auf den Stichtag 01.01.2014) über einen Zeitraum von 25 Jahren eingespart werden. Davon entfallen ca. 20,34 Mio. Euro auf Einsparungen bei Mieten und der Bewirtschaftung von Gebäuden und ca. 11,9 Mio. Euro auf wegfallende Investitionskosten. Bei den übrigen Kosten soll im Ergebnis nochmals ein Überschuss von knapp 1,4 Mio. Euro entstehen.

Die Kapitalisierung der Beträge auf den 01.01.2014 lässt die genaue Höhe der geplanten Einsparungen nicht erkennen. Ebenfalls unklar ist, zu welchen Zeitpunkten die Kosten anfallen. Auch insoweit wäre es wünschenswert, dass zumindest den Abgeordneten diese Zahlen und Daten auch genannt werden. Jedenfalls geht der Gesetzentwurf wohl insgesamt von einem Einsparvolumen von ca. 35 Mio. Euro aus. Übertragen auf die Laufzeit der Berechnung von 25 Jahren würden sich damit Einsparungen von ca. 1,4 Mio. Euro pro Jahr ergeben. Betrachtet man den Justizhaushalt als Vergleichsmaßstab, dann belaufen sich die Ausgaben für das Jahr 2013 auf ca. 306 Mio. Euro. Wenn sich alle Einsparungen tatsächlich am Ende der als Berechnungszeitraum zugrunde gelegten 25 Jahre realisieren lassen sollten, wären damit gerade einmal 0,45% der Ausgaben einzusparen.

Selbst dieser rein theoretisch bemessene Einspareffekt ist so gering, so dass sich bereits aufgrund dessen die Frage nach der Sinnhaftigkeit und Nachhaltigkeit der Reform stellt.

b)

Dass bei notwendigen Kostenreduzierungen auch die Justiz ihren Beitrag leisten muss, ist unstrittig. Dem will sich der Richterbund gar nicht verschließen. Allerdings sehen wir nicht, dass die dargelegten Einsparungen tatsächlich zu realisieren sein werden. Ganz sicher ist hingegen, dass zunächst einmal erhebliche Investitionen notwendig sind. Das Kostenrisiko der Reform wird also in die Zukunft verschoben.

Die Investitionen, insbesondere im Bereich der Liegenschaften, sind erheblich. Dabei zeigt sich, dass die bisherigen Planungen der Landesregierung räumlich, zeitlich und finanziell nicht realisierbar sein werden. Das belegen bereits die ersten bereits erfolgten Überlegungen hinsichtlich der Liegenschaftsnutzung. Der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hinsichtlich der Liegenschaftsnutzung liegt eine reine Betrachtung nach Stellenzahlen zugrunde, d.h. es ist lediglich berechnet worden, wie viele Stellen bei der Zusammenlegung von Gerichten insgesamt an einem Standort untergebracht werden müssen. Dabei ist aber überhaupt nicht beachtet worden, dass entsprechend der organisatorischen Notwendigkeiten die hinter diesen Stellen stehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untergebracht werden müssen. Bereits bei diesen ersten Überlegungen deuten sich erhebliche Mehrbedarfe an, die in keiner Weise berücksichtigt worden sind. Dies führt zu größeren Raumbedarfen und damit auch zu weiteren Investitionen. Diese Veränderungen beeinflussen natürlich auch die Planungen des BBL für die notwendigen Investitionen. Es ist deshalb zweifelhaft, dass die planerischen Vorarbeiten bereits erfolgt sind.

c)

Es fällt ferner auf, dass für die Liegenschaften, die Personal von aufgelösten oder zu Zweigstellen umgewandelten Amtsgerichten aufnehmen sollen, keine höheren Bewirtschaftungskosten eingestellt sind. Das ist unverständlich, da bei einer Nutzung durch (deutlich) mehr Personen auch ein Anstieg der Kosten, jedenfalls der Verbrauchskosten eintreten wird.

d)

Bei der Polizei wird es zu deutlich höheren Kosten und Ausfallzeiten der Beamten kommen. Polizisten nehmen regelmäßig als Zeugen an Verhandlungen in Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren teil. Dazu haben sie die Aufgabe, Zeugen oder Angeklagte auf richterliche Anordnung vorzuführen.

Aufgrund der Verlagerung von Gerichten wird der Aufwand in den lokalen Revieren deutlich größer, die Zeiten, in denen die Beamten ihrer eigentlichen Aufgabe nicht nachkommen können, werden zunehmen. Es steht deshalb zu befürchten, dass der Bereich der inneren Sicherheit, der Prävention und der Aufklärung aufgrund des Absinkens der Polizeipräsenz bzw. der Verfügbarkeit von Polizisten leiden wird.

e)

Der Gesetzentwurf beziffert die durch die Gerichtsstrukturreform außerhalb des Landeshaushaltes entstehenden Kosten überhaupt nicht.

Zusätzliche Kosten, die der öffentlichen Hand außerhalb des Landeshaushaltes anfallen, sind ebenfalls nicht aufgeführt. Dabei ist in erster Linie an Fahrkosten für Behördenmitarbeiter (z.B. Jugendamt) anlässlich von Verhandlungen oder Anhörungsterminen zu denken. Auch der entsprechende Arbeitsausfall ist ein Kostenfaktor, der z.B. zu Lasten der Kreis- bzw. Kommunalhaushalte geht.

Erhebliche Belastungen kommen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justiz zu. Allein von der Schließung der sechs Amtsgerichte wären über 200 Mitarbeiter betroffen. Verlängerte sich nur bei $\frac{3}{4}$ der Mitarbeiter zukünftig der Weg zur Arbeit um 20 km, sind dies bei 220 Arbeitstagen und einem Betrag von 25 Cent pro Kilometer jährliche Mehrkosten von 330.000 Euro. Auf die Laufzeit der Wirtschaftlichkeitsberechnung von 25 Jahren entspricht das 8,5 Mio. Euro oder etwa $\frac{1}{3}$ der gesamten prognostizierten Einsparungen. Die Belastungen würden in der Mehrzahl weibliche Mitarbeiterinnen treffen, häufig auch solche, die aus Gründen der Kindererziehung oder der Pflege von älteren Angehörigen teilzeitbeschäftigt sind. Es darf erwartet werden, dass dieser Personenkreis bei Umsetzung der geplanten Reform verstärkt und in größerem Umfang von den Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung Gebrauch macht. Es darf auch nicht vorausgesetzt werden, dass diese Effekte durch eine Personaltauschbörse angemessen abgemildert werden kann. Nicht messbar aber in eine Abwägung gleichwohl auf der Negativseite mit einzustellen sind auch die Motivationsverluste, die sich aus dem Verlust einer gewachsenen Struktur ergeben. Aus der Unterhaltung verschiedener Zweigstellen in den vergangenen Jahren ist hinreichend bekannt, wie wichtig diese Faktoren gerade angesichts der aufgrund des fortschreitenden Personalabbaus weiterhin zu erwartenden hohen Pro-Kopf-Belastung für die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter sind.

2. negative Auswirkungen der Reform für die Bürgerinnen und Bürger, sowie auf die Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Justiz

a)

Bereits dargestellt wurde die deutliche Verschlechterung der Erreichbarkeit der Amtsgerichte für die Bürgerinnen und Bürger aufgrund der Auflösung von 11 Gerichten. Damit einher geht die Abwälzung von Kosten auf die rechtssuchenden Bürger.

b)

Diese Folgen werden auch durch die Einrichtung von Zweigstellen nicht nachhaltig und dauerhaft abgemildert.

Zunächst ist weiterhin unklar, welche Aufgaben die Zweigstellen überhaupt wahrnehmen werden und können. Insofern ist mit der Aussage des Gesetzentwurfes, es solle an einem Ort eine Zweigstelle erhalten bleiben, noch keine Perspektive für eine sinnvolle Rechtsversorgung der Bevölkerung an diesem Standort dargestellt.

Der Richterbund lehnt die Bildung von Zweigstellen als dauerhaften Ersatz für Amtsgerichte als organisatorisch verfehlt und verfassungsrechtlich höchst bedenklich ab. Zweigstellen haben sich in der Praxis nicht bewährt und werden deshalb regelmäßig nur als temporäre Lösung angesehen. Dies zeigt

allein schon die Anzahl von weniger als 30 Zweigstellen bei über 650 Amtsgerichten bundesweit. Auch in Mecklenburg-Vorpommern hat man alle nach der letzten Gerichtsstrukturreform gebildeten Zweigstellen geschlossen. Die Ineffektivität von Zweigstellen spielte auch in der Anhörung zur Volksinitiative im Rechtsausschuss des Landtages eine wesentliche Rolle. Dort gab es niemanden, der diesen Reformansatz unterstützte.

Der Richterbund geht davon aus, dass aufgrund der zu erwartenden Probleme die nun geplanten Zweigstellen nur für eine relativ kurze Übergangszeit bestehen bleiben werden. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass nach dem derzeitigen Gesetzentwurf die Auflösung von Zweigstellen nunmehr dem Landtag vorbehalten bleiben soll. Denn da der Gesetzesentwurf gleichzeitig die Ermächtigung enthält, die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Zweigstellen durch Ministerverordnung zu regeln, bestünde nicht nur die Möglichkeit, die Aufgaben der Zweigstelle bürgernah zu gestalten bzw. auf Veränderungen flexibel zu reagieren. Es bestünde auch die Möglichkeit, die Aufgaben der Zweigstelle ohne Beteiligung des Landtages so zu gestalten, dass eine Zweigstelle "entbehrlich" würde. Denn ob eine Zweigstelle bürgernah und effizient arbeiten kann, hängt wesentlich davon ab, welche Aufgabenbereiche der Zweigstelle zugeordnet werden. Das politische Ziel der möglichst weitreichenden Reduzierung der Gerichte könnte über dieses Instrument also fortgesetzt werden.

Schließlich sieht der Richterbund die Ersetzung von eigenständigen Amtsgerichten durch Zweigstellen auch aus rechtlichen Gesichtspunkten sehr kritisch. Dass angesichts der Ausdehnungen des Landes die Einrichtung von Zweigstellen zum Erhalt einer funktionierenden Justiz in der Fläche erforderlich ist, wird selbst durch die Landesregierung eingeräumt. Insofern ist als unstrittig festzuhalten, dass allein die künftigen Amtsgerichte (Hauptstandorte) nicht ausreichen, um den erforderlichen Justizbedarf zu decken. Da die Einrichtung dauerhafter Zweigstellen organisatorisch nur Nachteile bringt, ist offensichtlich, dass es letztlich nur um eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes und damit insbesondere des Richtereinsatzes geht. Dies wurde durch die Landesregierung auch wiederholt belegbar so bekundet. Besonders offenkundig wird dies bei Amtsgerichten, die selbst bei einem deutlichen Rückgang der Geschäftszahlen noch problemlos als eigenständige Amtsgerichte weitergeführt werden können. Dabei sind insbesondere die Standorte Demmin, Parchim und Bergen zu nennen. Zu berücksichtigen ist, dass es in der Natur der Sache liegt, dass amtsgerichtliche Zweigstellen nicht den Normalfall, sondern die Ausnahme darstellen. Damit sind Gerichtsbezirke im Prinzip so zu gestalten, dass die Erledigung aller den Bezirk betreffenden Aufgaben von einem Gerichtssitz aus - für alle Beteiligten, Behördenmitarbeiter wie Rechtssuchende, zumutbar - wahrgenommen werden können. Die Zweigstelle ist nicht dafür vorgesehen, ein insgesamt vorhandenes strukturelles Defizit auszugleichen, dass der Gesetzgeber gleichzeitig mit der Zweigstelleneinrichtung selbst bewusst schafft, indem er Gerichtsbezirke definiert, die aufgrund ihrer flächenmäßigen Größe ohne den massiven Einsatz von Zweigstellen gar nicht zu händeln sind.

c)

Durch den Gesetzentwurf werden zersplitterte und aufgeteilte Amtsgerichte mit absehbar riesigen Problemen im organisatorischen und personellen Bereich geschaffen. Eine Reihe von Amtsgerichten wird – teilweise neben der Aufteilung auf eine Haupt- und eine auswärtige Zweigstelle – auf mehrere Standorte aufgeteilt, da die vorhandenen Liegenschaften nicht ausreichen. Die Verteilung eines Gerichts auf mehrere Standorte ist mit einer Vielzahl von Problemen verbunden. Nicht umsonst hat es in den letzten zwanzig Jahren erhebliche Anstrengungen gegeben, die Unterbringung der Gerichte in verschiedenen Gebäuden in einer Stadt zu beenden und das Gericht an einem Standort zusammen zu fassen. Nachdem dies in weiten Teilen inzwischen gelungen ist, würde die Umsetzung des Konzeptes einen erheblichen Rückschritt bedeuten und die überwundenen Schwierigkeiten wieder aufleben lassen. Dadurch werden tragfähige Zukunftsstrukturen nicht geschaffen. Soweit die Aufteilung "nur" die Archive / Aktenlager betrifft, stellt dies im Einzelfall ebenfalls eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen des Gerichts dar, die sich in Effizienzeinbußen niederschlagen können.

d)

Die geplante Verlegung des Landessozialgerichts ist offenbar ausschließlich von Liegenschaftserwägungen getragen, die sich wohl aus den Planungsentscheidungen ableiten, die Amtsgerichte Demmin und Neustrelitz zu schließen. Der Entwurf nennt mit Ausnahme der bestehenden schwierigen Unterbringungssituation des Sozialgerichts keine Gründe, die für eine Verlegung des Landessozialgerichtes an den Standort Neustrelitz sprechen. Der Umstand, dass in Neustrelitz mit Auflösung des Amtsgerichts eine landeseigene Liegenschaft genutzt werden könnte, reicht zur Begründung nicht aus. Denn eine Verlegung des Landessozialgerichtes nach Neustrelitz widerspricht den Reformzielen der bürgerfreundlichen Aufgabenerfüllung und der erleichterten Nachwuchsgewinnung. Sie ist der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege abträglich. Das Landessozialgericht wäre in Neustrelitz für eine größere Zahl der Bürger, die das Gericht aufsuchen wollen, die wirtschaftlich schwach oder gesundheitlich eingeschränkt sind, nicht erreichbar, weil der Gerichtsstandort kaum oder nur schwer erreicht werden könnte. Die Prozessbeteiligten, die in Neubrandenburg ansässigen Sozialversicherungsträger, Gewerkschaften und Sozialverbände, aber auch die im Sozialrecht tätigen Rechtsanwälte müssten Fahrwege zur Teilnahme an den mündlichen Verhandlungen in Kauf nehmen. Gleiches gilt für die ehrenamtlichen Richter, die aus dem gesamten Land kommen und deren Gewinnung bei längeren Fahrwegen bzw. schlechteren Verbindungen noch schwieriger wird. Durch eine räumliche Trennung des Sozialgerichtes und des Landessozialgerichtes würden auch die vorhandenen Synergieeffekte entfallen, die bisher dadurch entstehen, dass Aufgaben für das Sozialgericht vom Landessozialgericht wahrgenommen werden und umgekehrt. Schließlich würde sich die Standortverlegung auch negativ auf die richterliche Nachwuchsgewinnung auswirken, weil die schon jetzt bestehenden Schwierigkeiten, Planrichter aus dem Kreis der etablierten Sozialrichter aller Landesteile zu rekrutieren, sich noch verschärfen würden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Verlagerung des Landessozialgerichts nach Neustrelitz die Möglichkeiten für die Aufgabenwahrnehmung in der Zweigstelle des Amtsgerichts aus Platzgründen bereits deutlich einschränkt. So ist bekannt, dass nur in eng begrenztem Umfang Räume zur Verfügung stehen. Bei einer Steigerung des Platzbedarfes des Landessozialgerichts dürfte sich deshalb sehr schnell die Frage nach der Schließung der Zweigstelle in Neustrelitz stellen.

e)

Die Auflösung der elf Amtsgerichte, die Umwandlung von Amtsgerichten in Zweigstellen und die Verlagerung des Landessozialgerichts wird erhebliche organisatorische und damit personelle Aufwände in der Justiz nach sich ziehen. Die Kosten dafür sind nicht erhoben. In den Gerichten wird es vorhersehbar zu einem erheblichen Arbeitsausfall kommen, der sich in Rückständen bzw. längeren Verfahrenslaufzeiten auswirken wird. Geht die Umsetzung mit einer weiteren Personalreduzierung aufgrund des Personalkonzeptes 2010 einher, wird dies die Rückstände und Verfahrenslaufzeiten weiter drastisch erhöhen.

Zusammenfassung

Für den Richterbund Mecklenburg-Vorpommern fehlt es weiterhin an belastbaren Untersuchungen des konkreten Reformbedarfs. Soweit man den Überlegungen den allgemeinen Sparzwang zugrunde legt, fehlt es an einer transparenten und nachvollziehbaren Darlegung, dass tatsächlich Kosten gespart werden können. Selbst die derzeit dargestellten Einsparungen sind so gering, dass sie den Umsetzungsaufwand und die erkennbaren negativen Folgen für die Bevölkerung und die Bewahrung des Rechtsstaates nicht aufwiegen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Gerichtsschließungen, nebst Schaffung von Zweigstellen und die daraus resultierende Verlagerung des Landessozialgerichts, lassen nicht nur keine Effizienzsteigerung erwarten, sondern im Gegenteil eine deutliche Absenkung der Effektivität. Hauptursache dafür wer-

den die erst durch das Gesetz geschaffenen ineffektiven Strukturen sein, mit der Vielzahl von Zweigstellen und der Aufteilung auf verschiedene Liegenschaften. Diese Struktur ignoriert alle (negativen) Erfahrungen der Praxis hier in Mecklenburg-Vorpommern und in anderen Bundesländern.

Der Richterbund lehnt deshalb die im Gesetzentwurf vorgesehenen Gerichtsschließungen, die umfangreiche Einrichtung von Zweigstellen und die Verlagerung des Landessozialgerichts als erhebliche Verschlechterungen für die Rechtsuchenden, aber auch für die gesamte Justiz ab.

gez. Axel Peters
Vorsitzender