

## Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa

### 12. Wirtschaftlichkeit der Serviceeinheiten bei den Amtsgerichten

Der Personaleinsatz in den Serviceeinheiten der Amtsgerichte sollte auch auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen. Hierfür stehen die sog. Belastungszahlen zur Verfügung. Mit ihrer Hilfe können ineffiziente Strukturen aufgedeckt und Personalführungsmaßnahmen ergriffen werden.

Durch die bessere Nutzung des Programms MEGA kann bei der Erstellung und Verwaltung von Schriftstücken wertvolle Arbeitszeit eingespart werden. Weitere Effizienzgewinne sind möglich, wenn auch Richtern und Rechtspflegern ein stärker auf ihre Bedürfnisse zugeschnittener IT-Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt und so ein medienbruchfreies Arbeiten mit der Serviceeinheit ermöglicht wird.

Um eine weitere, spürbare Effizienzsteigerung für die Serviceeinheiten zu erreichen, ist die derzeit vom Justizministerium geplante Einführung eines kennzahlengestützten, gerichtsübergreifenden Qualitätsmanagements erforderlich.

Der LRH hat bei den Präsidialamtsgerichten Kiel und Lübeck sowie den Amtsgerichten Geesthacht, Kappeln, Eckernförde, Meldorf und Neumünster die Wirtschaftlichkeit der Serviceeinheiten<sup>1</sup> geprüft.

#### 12.1 Personaleinsatz

- 12.1.1 Im Rahmen der Prüfung hat sich gezeigt, dass der Personaleinsatz in den Serviceeinheiten in erster Linie nach Maßgabe der persönlichen Leistungsfähigkeit und der bestehenden Arbeitsrückstände erfolgt. Das Ziel einer gleichmäßigen Belastung der Servicekräfte wurde häufig nur als nachrangiges Kriterium berücksichtigt. Ein Vergleich des Personaleinsatzes in den geprüften Amtsgerichten macht dabei deutlich, in welchem Umfang die Arbeitsbelastung der Servicekräfte voneinander abweicht. So reichte das Spektrum bei den geprüften Amtsgerichten im Bereich der Familiensachen von einem Arbeitspensum in Höhe von 80 % bis zu

---

<sup>1</sup> Im Zuge der Reorganisation der Amtsgerichte (1996 bis 2002) wurden die dem Aufgabenbereich der Richter und Rechtspfleger vor- und nachgelagerten Tätigkeiten (Geschäftsstellen- und Kanzleidienst) zu einem Arbeitsplatz, der sog. Serviceeinheit, zusammengefasst.

130 %.<sup>1</sup> In Betreuungssachen betrug das Arbeitspensum 125 % bis 183 %. Auch ein Vergleich unterschiedlicher Fachabteilungen desselben Amtsgerichts zeigt die unterschiedliche Arbeitsbelastung. So betrug in einem Amtsgericht das Arbeitspensum pro Servicekraft in Familiensachen 123 %, in Insolvenzsachen jedoch 241 %. In einem anderen Amtsgericht wurde im Bereich der Mahnsachen ein Arbeitspensum pro Servicekraft von 71 % und in Betreuungssachen von 183 % festgestellt.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Steuerung des Personaleinsatzes auch auf der Grundlage objektiver Kriterien zu erfolgen hat. Hierfür stehen Fallzahlen zur Verfügung, die auch Grundlage der Personalbedarfsberechnung sind und aus denen sich die sog. Belastungszahlen ableiten lassen. Den Personaleinsatz vor allem an subjektiven Kriterien wie der persönlichen Leistungsfähigkeit oder an den aufgelaufenen Arbeitsrückständen auszurichten, birgt die Gefahr, ineffiziente Strukturen zu verfestigen.

Die objektiven Belastungszahlen sollten von den Gerichtsverwaltungen zum Auffinden ineffizienter Strukturen und als Grundlage für Personalführungsmaßnahmen genutzt werden. Besonders leistungsfähige Servicekräfte sollten eine leistungsbezogene Vergütung bzw. Besoldung erhalten.<sup>2</sup> An den Arbeitsplätzen von leistungsschwachen Servicekräften sollten die Arbeitsabläufe untersucht werden. Ggf. sind von der Gerichtsverwaltung verbindliche Vorgaben zur Nutzung von Rationalisierungsmöglichkeiten zu machen. Parallel dazu sind leistungsschwache Servicekräfte zum Besuch von Fortbildungsveranstaltungen anzuhalten.

- 12.1.2 Im Rahmen der Prüfung wurde deutlich, dass die meisten Servicekräfte Fortbildungsangebote lediglich per Sammel-E-Mail erhielten. Die Servicekräfte gaben an, aufgrund ihrer Arbeitsbelastung und wegen unzureichender Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung von diesen Angeboten keinen Gebrauch zu machen. Teilweise erklärten sie, dass am Bedarf vorbei fortgebildet werde. Der LRH hält es für erforderlich, Servicekräfte persönlich auf geeignete Fortbildungsveranstaltungen anzusprechen. Dabei sollten der Abteilungsleiter bzw. der zuständige Richter oder Rechtspfleger bei der Feststellung des Fortbildungsbedarfs mitwirken. Die Ergebnisse einer solchen Fortbildungsbedarfsermittlung sind Voraussetzung für gezielte Fortbildungen. Auch hausinterne Fortbildungen sollten bei Bedarf angeboten werden.

---

<sup>1</sup> Der Berechnung liegen die sog. Basiszahlen zugrunde. Die Basiszahlen variieren nach Rechtsgebieten und geben vor, welche Fallzahl eine Servicekraft bearbeiten muss, um zu 100 % ausgelastet zu sein.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 15, und Kommunalbericht 2003 des LRH, Nr. 9.

Das **Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa** (Justizministerium) teilt die Auffassung des LRH zum Personaleinsatz, weist jedoch darauf hin, dass die Präsidien der Gerichte alle Geschäfte nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit einzelner Personen zu verteilen haben. Bezüglich der Fortbildung wird sich das Justizministerium unter Beteiligung des OLG um eine verstärkte und bedarfsgerechte Schulung der Servicekräfte bemühen.

## 12.2 Einsatz von Informationstechnologie

12.2.1 Den größten Teil ihrer Arbeitszeit wenden die Servicekräfte für die Erstellung von Schriftstücken (Urteile, Verfügungen, Anschreiben, etc.) auf. Dazu steht ihnen die Software MEGA<sup>1</sup> mit dem Textverarbeitungsprogramm MEGA-SAT<sup>2</sup> zur Verfügung, mit dem wiederum auf diverse Formularvorlagen zurückgegriffen werden kann. Die Nutzung dieser Vorlagen hat den Vorteil, dass die im System zu einem Vorgang vorhandenen Verfahrensdaten automatisch in ein Dokument eingefügt werden und so der Arbeitsaufwand erheblich reduziert wird.

Im Zuge der Erhebungen wurde deutlich, dass ein großer Teil der Servicekräfte die vorhandenen Anwenderprogramme nur unzureichend nutzt. So wurde häufig das Textverarbeitungsprogramm Word anstelle von MEGA-SAT benutzt. Dies hatte zur Folge, dass weder auf die Verfahrensdaten noch auf die Formularvorlagen zugegriffen werden konnte. Eine aufwändige Neueingabe von Verfahrensdaten und Text war daher erforderlich.

Nach Auffassung des LRH kann bei der Erstellung und Verwaltung von Schriftstücken wertvolle Arbeitszeit durch die bessere Nutzung des Programms MEGA mit MEGA-SAT eingespart werden. Verfahrensdaten müssen hier nur einmal erfasst werden; anschließend stehen sie in Form von Datensätzen für jedes Anschreiben und alle weiteren Schriftstücke zur Verfügung. Allerdings sollten die Formularvorlagen zur Optimierung der Ablauforganisation vereinheitlicht und vollständig in MEGA-SAT eingebunden werden.

Das **Justizministerium** erhofft sich mit der Einführung der neuen MEGA-SAT 2003 eine höhere Akzeptanz der Schreibauftragstechnik und will ihren Einsatz abwarten.

Das Programm MEGA sieht zudem die Möglichkeit vor, den Aktenstandort und die Wiedervorlagefristen in das System einzugeben. Diese Funktionen

---

<sup>1</sup> Mehrländergerichtsautomation.

<sup>2</sup> MEGA-SchreibAuftragsTechnik, Bestandteil der MEGA-Software; unterstützt die Erstellung von Schriftstücken.

wurden jedoch lediglich von etwa einem Viertel der geprüften Serviceeinheiten genutzt. In den übrigen Serviceeinheiten wurden alle Akten einmal wöchentlich auf Fristabläufe durchgesehen. Befand sich eine benötigte Akte nicht im Aktenschrank, wurde teilweise mehrere Stunden nach der Akte gesucht. Da die Eingabe des Aktenstandorts und der Wiedervorlagefrist in das System MEGA nur wenige Sekunden in Anspruch nimmt, kann auch hier wertvolle Arbeitszeit eingespart werden.

Das **Justizministerium** stimmt dem grundsätzlich zu.

Für die Kostenerhebung bietet MEGA eine Arbeitshilfe, die das nochmalige Erfassen von Daten erspart. Lediglich ein Sechstel der geprüften Serviceeinheiten nutzte jedoch regelmäßig diese Möglichkeit der Arbeitserleichterung. Die Servicekräfte sollten daher dazu angehalten werden, die Möglichkeiten der IT auszuschöpfen.

Das Problem ist dem **Justizministerium** bekannt. Weitere Schulungsangebote sollen erstellt werden. Daneben soll eine praktikablere Lösung unter Mitwirkung der Organisationsberater der Gerichte erarbeitet werden.

- 12.2.2 Ein nachahmenswertes Beispiel der IT-Nutzung durch die Serviceeinheit unter Einbindung des beteiligten Richters fand der LRH beim Amtsgericht Eckernförde vor. In der Familienabteilung des Gerichts wurden die regelmäßig wiederkehrenden Richter Verfügungen bereits von der Servicekraft mit MEGA-SAT unterschriftsreif vorbereitet. Zusätzlich stand dem von der Servicekraft unterstützten Familienrichter eine modifizierte Anwendersoftware zur Verfügung, mit der er selbst Urteile und Beschlüsse erstellen und in der Dateiablage speichern konnte. Diese wiederum konnte die Servicekraft dann aufrufen und die erforderlichen Ausfertigungen erstellen.

Auf die vorstehend beschriebene Weise wird der Servicekraft mehr Verantwortung übertragen und die Arbeitszufriedenheit gesteigert. Gleichzeitig wird der Richter von Routinearbeiten entlastet und kann sich auf seine eigentliche Tätigkeit konzentrieren. Voraussetzung für eine Nachahmung dieser medienbruchfreien Arbeitsteilung ist jedoch, dass nicht nur den Servicekräften, sondern auch den Richtern und Rechtspflegern ein stärker auf ihre Bedürfnisse zugeschnittener IT-Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt wird. Schriftstücke können dann mit geringem Zeitaufwand selbst erstellt und im System abgespeichert werden. Der Servicekraft wird ein nochmaliges Abschreiben und damit Arbeitszeit erspart. Das Justizministerium ist aufgefordert, bei Richtern und Rechtspflegern für ein medienbruchfreies Arbeiten zu werben.

Das **Justizministerium** merkt an, dass nur im Bereich des Familienrechts die Möglichkeit besteht, standardisierte Urteile mit dem PC zu entwerfen. Zudem sei die unterschriftsreife Vorbereitung von Verfügungen nur dort möglich, wo standardisiert gearbeitet werden kann.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung und fordert das Justizministerium auf, nach weitergehenden Lösungen insbesondere für den Richterarbeitsplatz in allen Bereichen zu suchen.

### 12.3 **Qualitätsmanagement**

Das Justizministerium hat im Bereich der Amtsgerichte begonnen, ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Basis ist ein in Zusammenarbeit mit dem Amtsgericht Flensburg nach den Grundsätzen der EN ISO 9000 ff.<sup>1</sup> entwickeltes Modell. Es beschreibt einen Regelkreis aus formulierten Qualitätszielen, der Feststellung des Ist-Zustands mithilfe festgelegter Indikatoren, der Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung und anschließender Erfolgsmessung mithilfe von Kennzahlen. Ziel des Qualitätsmanagements ist es, die Qualität der im Rahmen der Reorganisation der Amtsgerichte durchgeführten Veränderungen zu sichern und eine Stärkung der Managementkompetenz in den Gerichten herbeizuführen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH im Jahr 2005 war in 6 geprüften Amtsgerichten ein Qualitätsmanagementsystem eingerichtet, in 2 Amtsgerichten allerdings erst seit wenigen Monaten. Bei einem Teil der Amtsgerichte wurde das Qualitätsmanagement unvollständig dokumentiert. Weitere Amtsgerichte hatten Erfolgsmessungen nur zu jeweils einem Einzelziel vorgenommen. Die Mitarbeiter der Amtsgerichte wurden nicht immer ausreichend über den Stand des Qualitätsmanagements informiert.

Der LRH begrüßt, dass die Amtsgerichte im Rahmen des Qualitätsmanagements versuchen, Arbeitsabläufe zu optimieren, die in erheblichem Umfang auch die Servicekräfte betreffen. Dabei sollte jedoch der vorstehend beschriebene Regelkreis eingehalten werden. Dies erfordert insbesondere eine Dokumentation der im Rahmen des Qualitätsmanagements entwickelten Ansätze und die Erfolgsmessung bezüglich der Einzelziele. Die Mitarbeiter sollten häufiger als bisher über den Stand des Qualitätsmanagements unterrichtet werden.

---

<sup>1</sup> Name der von der International Organization for Standardization (ISO) geschaffenen und als Europannorm (EN) übernommenen Norm.

Das dargestellte Qualitätsmanagement soll nach Planung des Justizministeriums zu einem gerichtsübergreifenden, kennzahlengestützten Qualitätsmanagement weiterentwickelt werden. Hierzu hat das Justizministerium den Entwurf einer „Allgemeinen Verfügung zur Umsetzung des Qualitätsmanagements und zur Neuordnung der Geschäftsprüfungen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften“ vorgelegt. Der LRH unterstützt die Einführung eines solchen gerichtsübergreifenden Qualitätsmanagements. Denn wie gerade die Ausführungen zum Personaleinsatz der Servicekräfte zeigen, bieten gerichtsübergreifende Kennzahlenvergleiche eine Grundlage für das Aufspüren von Ineffizienzen.

#### 12.4 **Organisation**

Zu welchen positiven Ergebnissen das Qualitätsmanagement führen kann, wird am Beispiel des Amtsgerichts Kiel deutlich. Hier wurde im Rahmen eines Qualitätszirkels ein Abteilungsleitersystem eingerichtet, um ein Bindeglied zwischen den mehr als 200 Beschäftigten und der Geschäftsleitung zu schaffen. Dazu wurden zunächst die Aufgaben und Anforderungsprofile der Abteilungsleiter festgelegt. Im November 2003 wurden dann nach Ausschreibung 8 Abteilungsleiter bestellt, die einen Teil der Aufgaben der Geschäftsleitung übernahmen und diese so entlasteten. Der LRH hält ein solches Abteilungsleitersystem bei größeren Amtsgerichten für geeignet, Arbeitsabläufe abteilungsintern zu optimieren und die Geschäftsleitungen von Verwaltungsaufgaben ohne grundsätzliche Bedeutung zu entlasten. Gerade bei den Präsidialamtsgerichten Kiel und Lübeck wird dadurch die zu große Leitungsspanne des Geschäftsleiters auf ein überschaubares Maß reduziert.

Das **Justizministerium** weist darauf hin, dass derzeit eine Arbeitsgruppe der Verwaltungsreferenten der Gerichte und Staatsanwaltschaften ein allgemeines Anforderungs- und Aufgabenprofil für Abteilungsleiter erarbeitet.

Nur in 2 der geprüften Amtsgerichte fanden regelmäßig Geschäftsprüfungen der Serviceeinheiten durch die Geschäftsleiter statt. Der Verzicht auf regelmäßige Geschäftsprüfungen ist nach der noch geltenden Allgemeinen Verfügung über die Geschäftsprüfungen jedoch nicht zulässig. Ein Verzicht auf die Überprüfung der Arbeit der Serviceeinheiten ist wegen der im Rahmen der Erhebungen festgestellten Mängel auch nicht angezeigt. Durch solche Prüfungen wird eine sachliche Kontrolle der Arbeit der Servicekräfte gewährleistet. Zudem können hierdurch zusätzliche wertvolle Erkenntnisse zum besseren Ressourceneinsatz gewonnen werden. Auf die Ausführungen zur „Wahrnehmung von Prüfungsaufgaben im Bereich

der Gerichte und Staatsanwaltschaften“ in den Bemerkungen 2001 wird Bezug genommen.<sup>1</sup>

Zur Unterstützung seiner Reorganisationsbemühungen bei den Amtsgerichten hat das Justizministerium Organisationsberater bestellt. 2 von 3 befragten Organisationsberatern gaben an, die ihnen zugewiesenen Aufgaben nur unvollständig wahrzunehmen. Weder eigene Organisationsuntersuchungen noch Kennzahlenerhebungen zur Aufbau- und Ablauforganisation waren durchgeführt worden. Der LRH begrüßt zwar die Bestellung von Organisationsberatern. Er spricht sich jedoch dafür aus, sie verstärkt zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation bei den Amtsgerichten einzusetzen.

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 2001 des LRH, S. 264, 268.