

**VEREINIGUNG DER VERWALTUNGSRICHTER RHEINLAND-PFALZ**

– VVR –



**Stellungnahme zur Frage einer Neustrukturierung  
der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rahmen der  
von der Landesregierung beabsichtigten Strukturreform der Justiz**

– Anhörung im Rechtsausschuss des Landtags am 1. Dezember 2011 –

I. Vorbemerkungen:

Die Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR – erkennt grundsätzlich an, dass die Justiz angesichts der dramatischen Haushaltslage des Landes und der in der Landesverfassung verankerten "Schuldenbremse" – trotz ihres geringen Anteils am Gesamthaushalt von weniger als ca. 4 % – bei der Prüfung von Einsparpotentialen mit einzubeziehen ist. Dies gilt auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, obwohl diese in den letzten 10 Jahren durch den Abbau von gut 40 Stellen im richterlichen und rund 60 Stellen im nichtrichterlichen Bereich bereits einen erheblichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erbracht hat.

**Die angekündigte Schließung eines der vier Standorte erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte ist jedoch der falsche Weg.** Die Auflösung von erstinstanzlichen Fachgerichtsstandorten ist kein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel zur Konsolidierung des Haushalts. Vielmehr sprechen überzeugende Gründe gegen die Auflösung jedes einzelnen der vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsstandorte und damit auch gegen die – von der Landesregierung angestrebte – Schließung des Verwaltungsgerichts Mainz (vgl. dazu unter II.). Zudem ist das von der Landesregierung für den Fall einer Schließung des Verwaltungsgerichts Mainz genannte Einsparvolumen von ca. 1 Mio. € pro Jahr erheblich übersetzt (vgl. dazu unter III.). Der Landesregierung stehen alternative Einsparmöglichkeiten im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Verfügung, die die Bürgernähe des erstinstanzlichen Verwaltungsschutzes wahren und bei sachgerechter Handhabung auch nicht zur Aufrechterhaltung ineffizienter Strukturen führen (vgl. dazu unter IV.).

## II. Argumente gegen die Schließung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtstandorts

### 1. Grundsätzliche Einwände

- a. Die Auflösung eines von vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten stellt einen **massiven Eingriff in die Justiz als eigenständiger dritter Staatsgewalt** sowie in die **persönliche Unabhängigkeit der betroffenen Richterinnen und Richter** dar, der **besonderer sachlicher Rechtfertigung bedürfte, an der es jedoch fehlt**.

Die Auflösung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsstandorts erschwert wegen der zwangsläufigen Folge längerer Anreisewege und höherer Kosten für die Verfahrensbeteiligten den Zugang zum durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten effektiven Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Sie greift besonders stark in die richterliche Unabhängigkeit ein, weil sie sämtliche Richterinnen und Richter eines Gerichts, die zum Schutz ihrer persönlichen Unabhängigkeit grundsätzlich nicht versetzbar sind (Art. 97 Abs. 2 S. 1 GG), "versetzbar" macht. Sie unterscheidet sich dadurch signifikant von der Auflösung einer Behörde und darf als gesetzgeberische Entscheidung mit Ausnahmecharakter bei Überlegungen zu Strukturveränderungen in der Justiz mit Einspareffekt nur "ultima ratio" sein. Gewichtige Gründe, die die Auflösung eines Verwaltungsgerichtsstandorts gebieten würden, liegen aber nicht vor.

- b. Die Auflösung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts führt im Flächenstaat Rheinland-Pfalz in jedem Falle zu einem **erheblichen Verlust an Bürgernähe der Justiz**: Der Wegfall eines der vier Standorte in Koblenz, Mainz, Trier oder Neustadt an der Weinstraße wird für zahlreiche rechtssuchende Bürger mit sehr viel längeren Anreisewegen und entsprechend höherem Zeit- und Kostenaufwand zur Wahrnehmung erstinstanzlicher Gerichtstermine einhergehen. Anreisewege von teilweise weit über 100 km (einfache Fahrt) dürften gerade in Verfahren mit niedrigerem Streitwert geeignet sein, Bürger von der Wahrnehmung ihres grundgesetzlich garantierten Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt abzuhalten. Das gilt besonders für Rechtssuchende, die ihre Klage oder ihren Antrag persönlich und ohne Anwalt bei der Rechtsantragsstelle des Gerichts stellen wollen. Die Auflösung eines Verwaltungsgerichts schafft Zugangshemmnisse für die Rechtsverfolgung des Bürgers; dies ist rechts- und gesellschaftspolitisch

bedenklich, weil Kontrollinstanzen für legislatives und exekutives Handeln zum Nachteil des Bürgers abgebaut werden.

- c. Mit der Aufgabe eines von vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsstandorten durchbricht die Landesregierung einseitig ein seit den 1950er Jahren bewährtes **regionales Strukturprinzip für die erstinstanzlichen Fachgerichte**: Die Sozialgerichtsbarkeit soll weiterhin über vier und die Arbeitsgerichtsbarkeit sogar über fünf ausgewogen über das Land verteilte Gerichtstandorte verfügen; allein die Verwaltungsgerichtsbarkeit würde auf drei Standorte reduziert, obwohl auch vor den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten kein Anwaltszwang besteht und daher hier ebenso wie in den anderen Fachgerichtsbarkeiten ein besonderes Bedürfnis für einen schnell und kostengünstig erreichbaren Gerichtsstandort gegeben ist. Die Landesregierung erkennt im Koalitionsvertrag an, dass eine gute Erreichbarkeit der Justiz zur Garantie des Rechtsstaates gehört; sie will deshalb alle Amtsgerichte in der Fläche erhalten (vgl. S. 84 des Koalitionsvertrages). Für die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte, die deutlich mehr richterliches Personal haben als kleine Amtsgerichte, darf nichts anderes gelten.
- d. Der Verlust eines von vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten wird zu einer **nachhaltigen Schwächung einer im bundesweiten Vergleich besonders gut funktionierenden Gerichtsbarkeit** führen: Die rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsbarkeit nimmt seit über einem Jahrzehnt den Spitzenplatz beim bundesweiten Vergleich der Verfahrenslaufzeiten ein; in keinem anderen Bundesland erhalten rechtsschutzsuchende Bürger so schnell eine die Instanz abschließende Entscheidung und Behörden Klarheit und Richtlinien für ihr weiteres Vorgehen in vergleichbaren Fällen. Diese Errungenschaft, die maßgeblich auf dem Einsatzwillen und der Leistungsfähigkeit der Richterinnen und Richter bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten beruht, wird ohne Not aufs Spiel gesetzt, wenn eines von vier erstinstanzlichen Gerichten geschlossen und eine erhebliche Anzahl der betroffenen Richterinnen und Richter gegen ihren Willen an andere Gerichte, überwiegend sogar in andere Gerichtsbarkeiten versetzt wird. Nicht gefolgt werden kann der Einschätzung der Landesregierung, durch Konzentration der ersten Instanz auf drei Standorte würden Einheiten geschaffen, die den Geschäftsanfall effizient und kostensparend bewältigen könnten (vgl. vgl. Landtags-Drucksache 16/218, S. 8 unter III. 2.). Wenn – wie in der Tischvorlage des Ministeriums der Justiz

und für Verbraucherschutz vom 9. August 2011 vorgesehen – lediglich vier Richterinnen bzw. Richter des aufzulösenden Verwaltungsgerichts in der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbleiben sollen, kann nicht mit einer ebenso effizienten Arbeitsbewältigung wie bisher gerechnet werden, da sämtliche Verfahren des aufzulösenden Gerichts an andere Verwaltungsgerichte übergehen müssen. Mit der in der Vorlage erwarteten stärkeren Spezialisierung der Kammern der verbleibenden Gerichte ist ebenfalls nicht zu rechnen. Denn alle Kammern an allen Verwaltungsgerichten werden nach wie vor für eine Vielzahl von Streitgegenständen/Sachgebieten zuständig sein.

- e. Demgegenüber werden die – mit der beabsichtigten Schließung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts allein angestrebten – **Einspareffekte eher gering** sein; sie stünden in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit der Schließung eines Standorts verbundenen Nachteilen und Belastungen für Bürger, Rechtsanwälte, Behördenvertreter und die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der erhoffte Sparbetrag von 1 Mio. Euro ist bisher nicht nachvollziehbar berechnet worden. Allein durch Auflösung eines Verwaltungsgerichts werden keine Personalkosten eingespart: Richterinnen und Richter können nicht entlassen werden, sondern sind mit gleichem Endgrundgehalt entweder an andere Gerichte oder in den Ruhestand zu versetzen (Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG); nichtrichterliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen aus sozialen Gründen nicht entlassen werden, sie sind also weiterhin aus dem Landeshaushalt – welchen Ressorts auch immer – zu bezahlen. Hingegen werden zusätzliche Kosten für den Justizhaushalt entstehen (Umzugskosten, Trennungsgeld, Reisekosten, Mehrkosten wegen unterwertiger Beschäftigung von Richterinnen und Richtern bei anderen Gerichten, z. B. von Vizepräsidenten mit Amtszulage, für die keine vergleichbar besoldete freie Stelle zur Verfügung steht, Mehraufwendungen für Prozesskostenhilfe und Fahrtkostenbewilligung wegen längerer Anreisewege für bedürftige Kläger und deren Anwälte etc.). Die Kosten der Liegenschaft des betroffenen Gerichts werden im Justizhaushalt nicht ohne weiteres eingespart werden können: Vielfach bestehen langfristige Mietverträge zu auf dem freien Markt nicht erzielbaren Konditionen; zudem bewirkt die bloße Rückgabe einer Liegenschaft an den LBB im Gesamthaushalt des Landes – auf den bei der Schuldenbremse abzustellen ist – keine Einsparung. Nicht konkret zu beziffern sind die durch Umschichtung von Aktenbeständen an andere Gerichte, Auflösung von

Bibliotheken, Umstellung von EDV-Systemen etc. entstehenden Kosten und der Wert der damit verbundenen Verluste an effektiver Arbeitszeit. Erhebliche Mehrkosten entstehen auch den staatlichen und kommunalen Behörden für die Terminswahrnehmung der Behördenvertreter an weiter entfernten Standorten.

Gegenzurechnen sind außerdem der Wert der verloren gehenden Ressourcen an richterlichem Spezialwissen und langjähriger Erfahrung einerseits und die Effizienzeinbußen durch notwendige Einarbeitung in fremde Arbeitsbereiche andererseits.

## 2. Argumente gegen die Schließung des Verwaltungsgerichts Mainz:

Da das Konzept der Landesregierung von einer Schließung des Verwaltungsgerichts Mainz ausgeht, wird nachfolgend speziell hierauf eingegangen. Vergleichbare spezifische Gründe gegen eine Auflösung bestehen auch für die übrigen drei erstinstanzlichen Standorte.

- a. Mit der Schließung des VG Mainz verlöre die **Landeshauptstadt** ihr Verwaltungsgericht; damit würde Mainz als zentraler Gerichts- und Behördenstandort in einem dynamischen Ballungsraum mit gut 600.000 Einwohnern nachhaltig geschwächt: Rheinland-Pfalz wäre eines von nur vier Bundesländern, die über kein Verwaltungsgericht in der Landeshauptstadt und damit am Sitz der Landesregierung verfügen; zudem wäre in keinem anderen Bundesland der Anreiseweg von der Landeshauptstadt zum zuständigen erstinstanzlichen Verwaltungsgericht so groß wie bei einer Auflösung des VG Mainz und Verlagerung der örtlichen Zuständigkeit für die Landeshauptstadt nach Koblenz oder Neustadt an der Weinstraße.
- b. Der **Gerichtsbezirk des VG Mainz** bildet mit der Landeshauptstadt und den umliegenden Gebietskörperschaften die **wirtschaftlich dynamischste Region des Landes Rheinland-Pfalz**: Aufgrund des für diese Region prognostizierten weiteren Zuwachses an Gewerbestandorten und der hier – gegen den allgemeinen – Trend noch ansteigenden Bevölkerungszahlen muss im Gerichtsbezirk des VG Mainz auch zukünftig mit einer Vielzahl von Verwaltungsstreitverfahren gerechnet werden. Es ist deshalb ein Gebot nachhaltiger regionaler Strukturpolitik, für diese dynamische Region weiterhin einen bürgernahen Verwaltungsgerichtsstandort vorzuhalten, so wie dies für die Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit offenbar auch geplant ist.

- c. Der **Verlust an Bürgernähe** wäre auch bei der angedachten Aufteilung des Gerichtsbezirkes des VG Mainz auf die Bezirke der Verwaltungsgerichte Koblenz und Neustadt an der Weinstraße keineswegs gering: Würden etwa der Landkreis Mainz-Bingen und die Landeshauptstadt Mainz dem VG Koblenz, der Landkreis Alzey-Worms und die kreisfreie Stadt Worms dem VG Neustadt zugeschlagen, so ergäben sich für zehntausende rechtssuchender Bürger, für deren Anwälte sowie z. B. für die Vertreter kleinerer Verbandsgemeinden Anreisewege zu erstinstanzlichen Gerichtsterminen von deutlich über 100 km (einfache Fahrt) mit entsprechenden Mehrkosten und erhöhtem Zeitaufwand. Die Schwierigkeiten, den neuen Gerichtsstandort mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen, wären erheblich und z. T. praktisch nicht zu überwinden. Ein erhöhter Kosten- und Zeitaufwand würde auch für ehrenamtliche Beisitzer, Zeugen und Sachverständige entstehen.
- d. Das in der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der CDU-Fraktion als Begründung allein angeführte **Argument eines Rückgangs der Verfahrenszahlen** (vgl. LT-Drs. 16/218, S. 8, unter III. 1.) ist gerade für das VG Mainz **nicht stichhaltig**: Die Eingangszahlen sind an diesem Standort in den vergangenen Jahren deutlich und kontinuierlich angestiegen. Gerade die Verfahrenszahlen bei hochschulrechtlichen Streitigkeiten werden künftig voraussichtlich weiter steigen.
- e. Die angeblich zu geringe Auslastung des VG Mainz bei der Bewertung nach dem – in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bisher noch nicht verbindlich eingeführten – PEBB§Y-System ist dadurch stark negativ beeinflusst, dass die PEBB§Y-Basiszahlen für die am Standort Mainz aufgrund seiner landesweiten Zuständigkeit besonders zu Buche schlagenden Verfahren im Hochschulzulassungsrecht (**NC-Verfahren**), die in den vergangenen Jahren und im laufenden Jahr stark zugenommen haben, in sachlich nicht mehr zu rechtfertigender Weise zu niedrig festgelegt wurden: Anders als bei der Ermittlung der PEBB§Y-Basiszahlen vor Jahren am VG Göttingen verteilen sich die NC-Verfahren am VG Mainz mittlerweile auf 15 bis 20 Studiengänge unterschiedlicher Hochschulen, und zwar mit deutlich steigender Tendenz, aber mit jeweils nur wenigen Verfahren aus den einzelnen Studiengängen; der Bearbeitungsaufwand in NC-Verfahren unterscheidet sich inzwischen nicht mehr signifikant von demjenigen in allgemeinen Verfahren. Dennoch wurde bei den PEBB§Y-Berechnungen für NC-Verfahren an der Basiszahl 75 gegenüber z. B.

einer Basiszahl 730 im sonstigen Bildungsrecht festgehalten. Das VG Mainz hat nicht nur aufgrund seiner landesweiten Zuständigkeit für NC-Verfahren, sondern generell im **Hochschul- und Prüfungsrecht** als örtlich zuständiges erstinstanzliches Verwaltungsgericht für die größte Universität des Landes, für den Verwaltungssitz der Universität Koblenz-Landau sowie für vier Fachhochschulen große Bedeutung; allein drei der vier allgemeinen Kammern sind mit Verfahren aus diesen Bereichen beschäftigt. Der AStA der Universität Mainz hat daher in einer Stellungnahme zur beabsichtigten Schließung des VG Mainz zu Recht darauf hingewiesen, dass die kostengünstige Erreichbarkeit des VG Mainz für die effektive Durchsetzung der Rechtsschutzbelange der vielen Studierenden von erheblicher Bedeutung ist.

- f. Große Bedeutung hat der Standort des VG Mainz darüber hinaus in der **Juristenausbildung**: Das Aufkommen an Rechtsreferendaren, die sowohl die praktische Einzelausbildung an einem erstinstanzlichen Verwaltungsgericht durchlaufen als auch im Rahmen der Referendararbeitsgemeinschaft mit den praktischen Besonderheiten des Verwaltungsrechtsschutzes vertraut gemacht werden, ist an diesem Standort erheblich. Hinzu kommt, dass das VG Mainz einer großen Zahl von Studierenden der Rechtswissenschaft eine studien- und wohnortnahe Möglichkeit zum Ableisten der (vorgeschriebenen) praktischen Studienzeit bietet. Eine Schließung des VG Mainz würde daher auch mehr als 2500 Jura-Studierende in Mainz betreffen.
- g. Zu beachten ist schließlich die Bedeutung des VG Mainz als **Standort der Berufsgerichte der Landesärzte-, -tierärzte- und -psychotherapeutenkammern, der Landeszahnärztekammer und der Landesapothekerkammer Rheinland-Pfalz sowie der Berufsgerichte von Architekten, Innen- und Landschaftsarchitekten und Stadtplanern.**

### III. Kritische Bemerkungen zu dem behaupteten Einsparpotential bei Schließung des VG Mainz

Daß von der Landesregierung, aber auch in der Stellungnahme des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts gegenüber dem Expertengremium für den Fall einer Schließung des VG Mainz postulierte **Einsparvolumen von 1.018.783 € pro Jahr** erscheint **erheblich übersetzt**. Zum Vergleich: Die hessische Landesregierung rechnet für den Fall einer Schließung von **5** Amtsgerichten und **5** Arbeitsgerichten – also von

insgesamt 10 (kleineren) Gerichten – zum Jahresende 2011 mit einem jährlichen Einsparpotential von insgesamt ca. 2,2 Mio. €. Tatsächlich halten die Berechnungen bereits einer summarischen Überprüfung nicht stand:

1. Personalkosten: Die angesetzten Einsparsummen für den richterlichen wie nicht-richterlichen Bereich erscheinen zu hoch gegriffen. Ein Einsparpotential von 690.320 € für angeblich entbehrliche 7 Richterstellen wäre allenfalls dann zu erzielen, wenn die betroffenen 7 Richterinnen und Richter auf Stellen an anderen Gerichten (außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit) versetzt werden könnten, die im Versetzungszeitpunkt trotz entsprechenden Personalbedarfs nicht besetzt sind, also andernfalls durch Neueinstellung (R1-Stellen) oder Beförderung (R2- und R3-Stellen) besetzt werden müssten. Es ist bisher nicht dargelegt worden, aber für uns auch nicht ersichtlich, dass es solche Stellen im Justizhaushalt tatsächlich in der erforderlichen Zahl und mit der entsprechenden Besoldungsgruppe gibt bzw. geben wird. Hinzu kommt, dass der Dienstherr aus Fürsorgegründen auch bei Versetzungen von durch gerichtsorganisatorische Maßnahmen i. S. d. Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG "versetzbar" gemachten Richtern auf deren persönliche und soziale Belange Rücksicht nehmen muss; Versetzungen können daher nicht ohne Weiteres dahin erfolgen, wo gerade "Platz" ist; vielmehr müssen insbesondere familiäre Bindungen und gesundheitliche Einschränkungen berücksichtigt werden. Dies schränkt die Bandbreite der Versetzungsmöglichkeiten u. U. erheblich ein und mindert ggf. den erzielbaren Einspareffekt deutlich. Vergleichbare Einschränkungen können sich auch bei der Versetzung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des nichtrichterlichen Dienstes ergeben.

2. Hinsichtlich der angesetzten Einsparsummen für Miet- und Sachkosten ist anzumerken, dass das Gebäude des VG Mainz aufgrund seiner besonderen architektonischen Verhältnisse – Sitzungssäle im "Hinterhof" – weiterhin vor allem für Zwecke eines oder mehrerer Gerichte geeignet sein dürfte. Etwaige Erwägungen, kurzfristig Mietaufwendungen an Privatvermieter (z.B. Universitätsfonds) einzusparen, wenn andere Gerichte die Räumlichkeiten des VG Mainz nutzen würden, dürften schon daran scheitern, dass dort langfristige Mietverträge bestehen.

Bei den einzusparenden Sachkosten sind zumindest die durch die Schließung und die damit verbundenen organisatorischen Maßnahmen entstehenden Kosten und die bei den "aufnehmenden" Gerichten aufzubringenden neuen Sachkosten gegenzurechnen.



Das in Ansatz gebrachte Einsparpotential für Miet- und Sachkosten i. H. v. (164.523,63 € + 25.500,00 € =) 190.023,63 € jährlich ist unrealistisch. Für den Fall, dass die von der Landesregierung angedeutete Möglichkeit einer Unterbringung von auswärtigen Senaten des OLG in Mainz realisiert werden sollte, fehlt es gänzlich an einer nachvollziehbaren Berechnung.

#### IV. Alternative Einsparmöglichkeiten im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die folgenden Vorschläge, die alle Gerichte der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit einbeziehen, stellen gegenüber dem Vorschlag der Landesregierung die bessere, gerechtere und leichter zu realisierende Lösung für Sparmaßnahmen dar:

##### 1. Nichtwiederbesetzung durch planmäßige Ruhestandsversetzung in den Jahren 2012 bis 2016 frei werdender Stellen

Aufgrund der Altersstruktur der rheinland-pfälzischen Verwaltungsrichterschaft stehen der Landesregierung in der laufenden Legislaturperiode Einsparmöglichkeiten im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Verfügung, die bei angemessen sensibler Handhabung die gravierenden Nachteile einer Gerichtsstandortschließung vermeiden, aber dennoch einen erheblichen und nachhaltigen Einspar-effekt erbringen können. In den kommenden Jahren bis zum Ende der Legislaturperiode werden insgesamt 15 Verwaltungsrichterinnen und -richter (das sind 20 % aller derzeit tätigen richterlichen Kräfte, verteilt auf fast alle Gerichtsstandorte) planmäßig in den Ruhestand treten; ohne Präsidenten- und Vizepräsidentenstellen, die ohne Gerichtsstandortschließungen nicht eingespart werden können, verbleiben **12 Planstellen**, die **als Einsparpotential** grundsätzlich zur Verfügung stehen, soweit die tatsächliche richterliche Belastung keine Neueinstellungen gebietet. Auch bei einer maßvollen Vorgehensweise, die eine nachhaltige Schwächung einzelner Standorte vermeidet, das Oberverwaltungsgericht einbezieht und auf eine ausgewogene Altersstruktur Bedacht nimmt, kann durch Nichtbesetzung einer wesentlichen Anzahl dieser Stellen bereits in der laufenden Legislaturperiode ein haushaltswirksam werdendes Einsparvolumen erzielt werden, das einen – gemessen an ihrer geringen Größe und ihrem geringen Anteil am gesamten Justizhaushalt – erheblichen weiteren Beitrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Haushaltskonsolidierung darstellt. Dabei gehen wir von den Berechnungen des Finanzministeriums zu Personalvollkostenanteilen bei Nichtwiederbesetzung von Richterstellen – gestaffelt nach Besoldungsgruppen – aus. Im Einzelnen:

- Am OVG Rheinland-Pfalz, bei dem ein Teil des richterlichen und nicht-richterlichen Personals allerdings zugleich für den Verfassungsgerichtshof des Landes tätig ist, treten im Laufe der Legislaturperiode bis März 2016 insgesamt 5 Richter am OVG (Besoldungsgruppe R 2) planmäßig in den Ruhestand: Einer im Jahre 2012, zwei im Laufe des Jahres 2013 und je ein weiterer in den Jahren 2014 und 2015.
- Am VG Koblenz wird im Jahre 2013 ein Vorsitzender Richter am VG (Besoldungsgruppe R 2) in den Ruhestand treten, ein weiterer im Jahre 2015 und ein Dritter im Frühjahr 2016.
- Am VG Mainz treten im Jahre 2014 ein Vorsitzender Richter und im Jahre 2015 der Vizepräsident (R 2 mit Zulage) in den Ruhestand; hinzu kommt ein Richter am VG (Besoldungsgruppe R 1) im Frühjahr 2016.
- Am VG Neustadt an der Weinstraße tritt ein Richter am VG im Jahre 2014 in den Ruhestand.
- Am VG Trier gibt es bis zum Jahre 2016 keine planmäßigen Ruhestandsversetzungen.

Legt man die Personalkostenverrechnungssätze des Ministeriums der Finanzen vom Oktober 2010 zu Grunde, so ergeben sich pro nicht wieder besetzter Richterstelle jährlich Einsparungen an anteiligen Personalvollkosten in folgender Höhe: Bei einer R 2-Stelle 135.142 €, bei einer R 1-Stelle 107.606 €.

Die hier genannten Personalvollkostenverrechnungssätze beinhalten auch Zuschläge für anteilige Personalnebenkosten sowie für Sachkosten und Kosten der Bildschirmarbeitsplatzausstattung pro Jahr. Mit ihrem Ansatz wird daher berücksichtigt, dass bei der Einsparung von Richterstellen durch "Altersabschmelzung" zugleich anteilige Sachkosten sowie anteilige Personalkosten im Bereich des nichtrichterlichen Dienstes in angemessenem Umfang eingespart werden können. Zur Erzielung haushaltswirksamer Einsparungen kommt auch im nichtrichterlichen Dienst in Betracht, in angemessenem Umfang durch Ruhestandsversetzung frei werdende Stellen nicht wieder zu besetzen. Wie sich aus der Antwort der Landesregierung vom 24. Oktober 2011 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dorothea Schäfer und Gerd Schreiner vom 30. September 2011 (LT-Drs. 16/489) ergibt, werden in der laufenden Legislaturperiode an verschiedenen Standorten der Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt 12 nichtrichterliche Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter planmäßig in den Ruhestand treten, was ggf. in Kombination mit Versetzungen ein flexibles Vorgehen ermöglicht.

Geht man von den Vorstellungen der Landesregierung aus, wonach im Falle einer kompletten Schließung des VG Mainz 7 Richterplanstellen sowie 10 Stellen im nichtrichterlichen Dienst eingespart werden sollen, so wird aus dem oben Gesagten deutlich, dass sich auch mittels eines mit Augenmaß gehandhabten Personalabbaus durch „Altersabschmelzung“ (ggf. ergänzt durch Versetzungen im nichtrichterlichen Dienst) ein Einsparpotential in mindestens gleicher Größenordnung erzielen lässt.

Zwar würde die Abschmelzung mehrerer R 2-Stellen Beförderungsmöglichkeiten für Richter und Richterinnen der Besoldungsstufe R 1 in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit für längere Zeit erheblich einschränken. Die Lasten des Sparzwangs würden sich aber gleichmäßig auf alle Gerichte verteilen, was insgesamt erträglicher und sozial gerechter als die Schließung eines kompletten Gerichtsstandorts wäre, deren Folgen einseitig zu Lasten der an diesem Gericht Tätigen, aber auch der rechtssuchenden Bürger gingen.

Die teilweise geäußerte Befürchtung, ein im Wesentlichen auf Ruhestandsfälle abstellender Personalabbau (sog. "Abschmelzungslösung") würde im Ergebnis zu vier schlechter arbeitenden erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten führen oder gar die Funktionsfähigkeit des Obergerichts einschließlich des Verfassungsgerichtshofs gefährden, ist bei sachgerechter Handhabung der hier favorisierten Lösung nicht begründet. Auch wenn Ruhestandsfälle in den kommenden fünf Jahren nicht gleichmäßig bei allen Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit anfallen, können bei einer flexiblen "Altersabschmelzung" mit Augenmaß ausgewogene Gerichtsstrukturen erhalten bzw. geschaffen werden.

## 2. Sonstige Strukturmaßnahmen mit Synergieeffekt

Hier ist in erster Linie an die Zusammenfassung mehrerer Gerichte bzw. sonstiger Justizbehörden in einem Gebäudekomplex nach Art eines Justizzentrums zu denken, wie dies insbesondere am Standort des VG/OVG in Koblenz mit der Eröffnung des "Neuen Justizzentrums Koblenz" im Frühjahr 2011 bereits verwirklicht wurde: Durch Schaffung gemeinsamer zentraler Einrichtungen wie Bibliothek, Wachtmeisterei, EDV-Abteilung, Schreibdienst etc. lassen sich erhebliche Einsparungen infolge von Synergieeffekten, insbesondere beim nichtrichterlichen Personal und bei den Sachkosten, erzielen. Ein ähnlicher Verbund besteht am

Standort des Verwaltungsgerichts Neustadt mit dem Amtsgericht und dem Finanzgericht. Auch hier gibt es gemeinsame Sitzungssäle, eine gemeinsame Bibliothek und teilweise eine gemeinsame Wachtmeisterei (Pforte, Posteingang); die Hausverwaltung nimmt das Amtsgericht wahr. Das Verwaltungsgericht Mainz teilt das Dienstgebäude mit dem Sozialgericht. Zumindest an den Standorten Neustadt und Mainz erscheinen die Synergieeffekte mit Einsparpotential noch nicht voll ausgeschöpft.

Am Standort des VG Trier wäre zu prüfen und mit den Betroffenen zu erörtern, ob nach dem Auszug der Staatsanwaltschaft aus dem Gebäude Irminenfreihof andere in Trier ansässige Gerichte an diesen Standort, an dem für das rechtssuchende Publikum in unmittelbarer Nähe Parkmöglichkeiten vorhanden sind, verlagert und mit dem VG Trier zu einem Justizzentrum zusammengefasst werden könnten

## V. Schlussbemerkung

Die VVR ist sich bewusst, dass unser Konzept einer (langfristigen) Erhaltung aller vier Standorte erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte nicht nur wegen der "Schuldenbremse", sondern auch im Hinblick auf die demographische Entwicklung dem Einwand ausgesetzt sein wird, man könne sich auf Dauer in Rheinland-Pfalz keine vier Verwaltungsgerichtsstandorte mehr leisten. Wir meinen jedoch: Der Rückzug aus der Fläche ist – auch im Bereich der Justiz – nicht die richtige Antwort auf die demographische Entwicklung! Denn wir werden es bekanntlich nicht nur mit einer schrumpfenden, sondern auch mit einer stark alternden Bevölkerung zu tun haben, deren Mobilität altersbedingt tendenziell eher abnehmen wird. Die richtige Antwort lautet daher: **Verbleib in der Fläche, aber Bündelung der Kräfte durch Zusammenfassung kleinerer (nämlich durch moderaten Personalabbau verkleinerter) Einheiten in Justizzentren.**

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass die Landesregierung die Notwendigkeit, im **Kernbereich staatlicher Aufgabenerfüllung** Organisationsstrukturen in der Fläche trotz aller Sparzwänge zu erhalten, inzwischen für den Bereich der Polizei ausdrücklich anerkannt hat. Wie sich aus der Pressemitteilung des Innenministeriums vom 3. November 2011 ("Polizei bleibt in der Fläche präsent") ergibt, soll im Zuge einer umfassenden Organisationsreform der rheinland-pfälzischen Polizei die Struktur der Polizeiinspektionen und -wachen zur Erhaltung der Präsenz der Polizei in der Fläche

nicht verändert werden. Für den Bereich der Justiz darf aber nichts grundsätzlich anderes gelten: **Auch die erstinstanzlichen Fachgerichte müssen in der Fläche erhalten bleiben!**

Koblenz, 23. November 2011

Für die VVR:\*

gez. Müller-Rentschler

**Stellungnahme zur Frage einer Neustrukturierung  
der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rahmen der  
von der Landesregierung beabsichtigten Strukturreform der Justiz**

– Anhörung im Rechtsausschuss des Landtags am 1. Dezember 2011 –

**Zusammenfassung in Thesen:**

I. Vorbemerkung:

**Die angekündigte Schließung eines der vier Standorte erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte ist kein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel zur Haushaltskonsolidierung.** Gegen die Auflösung jedes der vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsstandorte sprechen überzeugende Gründe. Das von der Landesregierung für den Fall einer Schließung des Verwaltungsgerichts Mainz genannte Einsparvolumen von ca. 1 Mio. € pro Jahr ist unrealistisch. Es bestehen alternative Einsparmöglichkeiten im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die die Bürgernähe des erstinstanzlichen Verwaltungsschutzes wahren und bei sachgerechter Handhabung nicht zu ineffizienten Strukturen führen.

II. Argumente gegen die Schließung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtstandorts

1. Grundsätzliche Einwände

- a. Die Auflösung eines von vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten stellt einen **massiven Eingriff in die Justiz als eigenständiger dritter Staatsgewalt** sowie in die **persönliche Unabhängigkeit der betroffenen Richterinnen und Richter** dar, der **besonderer sachlicher Rechtfertigung bedürfte, an der es jedoch fehlt.**
- b. Die Auflösung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts führt im Flächenstaat Rheinland-Pfalz in jedem Falle zu einem **erheblichen Verlust an**

**Bürgernähe der Justiz:** Der Wegfall eines der vier Standorte in Koblenz, Mainz, Trier oder Neustadt an der Weinstraße wird für zahlreiche rechtsschutzsuchende Bürger mit sehr viel längeren Anreisewegen und entsprechend höherem Zeit- und Kostenaufwand zur Wahrnehmung erstinstanzlicher Gerichtstermine einhergehen. Die Auflösung eines Verwaltungsgerichts schafft rechts- und gesellschaftspolitisch bedenkliche Zugangshemmnisse für die Rechtsverfolgung des Bürgers, weil Kontrollinstanzen für legislatives und exekutives Handeln abgebaut werden.

- c. Mit der Aufgabe eines von vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsstandorten wird ein bewährtes **regionales Strukturprinzip für die erstinstanzlichen Fachgerichte einseitig aufgegeben:** Die Sozialgerichtsbarkeit soll weiterhin über vier und die Arbeitsgerichtsbarkeit sogar über fünf ausgewogen über das Land verteilte Gerichtstandorte verfügen; allein die Verwaltungsgerichtsbarkeit würde auf drei Standorte reduziert.
- d. Der Verlust eines von vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten wird zu einer **nachhaltigen Schwächung einer im bundesweiten Vergleich besonders gut funktionierenden Gerichtsbarkeit** führen: Die rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsbarkeit nimmt seit über einem Jahrzehnt den Spitzenplatz beim bundesweiten Vergleich der Verfahrenslaufzeiten ein. Wird eines von vier erstinstanzlichen Gerichten geschlossen und eine erhebliche Anzahl der Richterinnen und Richter an andere Gerichte, überwiegend sogar in andere Gerichtsbarkeiten versetzt, kann nicht mit einer ebenso effizienten Arbeitsbewältigung wie bisher gerechnet werden.
- e. Die angestrebten **Einspareffekte** sind demgegenüber **gering** und stünden in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit der Schließung eines Standorts verbundenen Nachteilen und Belastungen für Bürger, Rechtsanwälte, Behördenvertreter und die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der erhoffte Sparbetrag von 1 Mio. Euro ist bisher nicht nachvollziehbar berechnet worden.

## 2. Argumente gegen die Schließung des Verwaltungsgerichts Mainz:

- a. Die **Landeshauptstadt verlöre ihr Verwaltungsgericht**; damit würde Mainz als zentraler Gerichts- und Behördenstandort in einem dynamischen Ballungsraum mit gut 600.000 Einwohnern nachhaltig geschwächt.

- b. Der **Gerichtsbezirk des VG Mainz** bildet mit der Landeshauptstadt und den umliegenden Gebietskörperschaften die **wirtschaftlich dynamischste Region des Landes Rheinland-Pfalz**. Es ist ein Gebot nachhaltiger regionaler Strukturpolitik, für diese dynamische Region weiterhin einen bürgernahen Verwaltungsgerichtsstandort vorzuhalten.
- c. Der **Verlust an Bürgernähe** wäre auch bei der angedachten Aufteilung des Gerichtsbezirkes des VG Mainz auf die Bezirke der Verwaltungsgerichte Koblenz und Neustadt an der Weinstraße keineswegs gering.
- d. Das von der Landesregierung als Begründung allein angeführte **Argument eines Rückgangs der Verfahrenszahlen** ist gerade für das VG Mainz **nicht stichhaltig**: Die Eingangszahlen sind an diesem Standort in den vergangenen Jahren angestiegen.
- e. Die angeblich zu geringe Auslastung des VG Mainz bei der Bewertung nach dem PEBB§Y-System ist dadurch stark negativ beeinflusst, dass die PEBB§Y-Basiszahlen für die am Standort Mainz aufgrund seiner landesweiten Zuständigkeit besonders zu Buche schlagenden Verfahren im Hochschulzulassungsrecht (**NC-Verfahren**) in sachlich nicht mehr zu rechtfertigender Weise zu niedrig festgelegt wurden.
- f. Eine Schließung des VG Mainz würde auch der großen **Bedeutung des Standorts für die Juristenausbildung** nicht Rechnung tragen.
- g. Zu beachten ist die Bedeutung des VG Mainz als **Standort der Berufsgerichte der Landesärzte-, -tierärzte- und -psychotherapeuten-kammern, der Landeszahnärztekammer und der Landesapothekerkammer Rheinland-Pfalz sowie der Berufsgerichte von Architekten, Innen- und Landschaftsarchitekten und Stadtplanern**.

### III. Kritische Bemerkungen zum behaupteten Einsparpotential bei Schließung des VG Mainz

Das von der Landesregierung für den Fall einer Schließung des VG Mainz postulierte **Einsparvolumen von 1.018.783 € pro Jahr** erscheint **erheblich übersetzt**. Zum Vergleich: Die hessische Landesregierung rechnet für den Fall einer Schließung von 5 Amtsgerichten und 5 Arbeitsgerichten – also von insgesamt **10** (kleineren) Gerichten – zum Jahresende 2011 mit einem jährlichen Einsparpotential von insgesamt ca. 2,2 Mio.



€. Tatsächlich halten die Berechnungen bereits einer summarischen Überprüfung nicht stand.

#### IV. Alternative Einsparmöglichkeiten im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die folgenden Vorschläge beziehen alle Gerichte der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ein und stellen gegenüber dem Vorschlag der Landesregierung die bessere, gerechtere und leichter zu realisierende Lösung für Sparmaßnahmen dar:

##### 1. Nichtwiederbesetzung durch planmäßige Ruhestandsversetzung in den Jahren 2012 bis 2016 frei werdender Stellen

Auch bei einer maßvollen Vorgehensweise, die eine nachhaltige Schwächung einzelner Standorte vermeidet, das Oberverwaltungsgericht einbezieht und auf eine ausgewogene Altersstruktur Bedacht nimmt, kann durch Nichtbesetzung einer wesentlichen Anzahl dieser Stellen bereits in der laufenden Legislaturperiode ein haushaltswirksam werdendes Einsparvolumen erzielt werden, das einen – gemessen an ihrer geringen Größe und ihrem geringen Anteil am gesamten Justizhaushalt – erheblichen weiteren Beitrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Haushaltskonsolidierung darstellt.

##### 2. Sonstige Strukturmaßnahmen mit Synergieeffekt

Durch Zusammenfassung mehrerer Gerichte bzw. sonstiger Justizbehörden in einem Gebäudekomplex nach Art eines Justizzentrums, wie insbesondere am Standort des VG/OVG in Koblenz mit der Eröffnung des "Neuen Justizzentrums Koblenz" im Frühjahr 2011 bereits verwirklicht, lassen sich erhebliche Einsparungen infolge von Synergieeffekten erzielen.

#### V. Schlussbemerkung

Dem Konzept einer (langfristigen) Erhaltung aller vier Standorte erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte kann nicht überzeugend entgegengehalten werden, dass sich das Land Rheinland-Pfalz auf Dauer keine vier Verwaltungsgerichtsstandorte mehr leisten könne. Der Rückzug aus der Fläche ist nicht die richtige Antwort auf die Schuldenbremse und die demographische Entwicklung! Die richtige Antwort lautet

vielmehr: **Verbleib in der Fläche, aber Bündelung der Kräfte durch Zusammenfassung kleinerer Einheiten in Justizzentren.**

Für den Bereich der Justiz darf nichts anderes als für andere Kernbereiche staatlicher Aufgabenerfüllung gelten: **Auch die erstinstanzlichen Fachgerichte müssen in der Fläche erhalten bleiben!**