

Referat von Wolfgang Hirth (RiLG),
Mitglied des Vorstands des Hamburgischen Richtervereins,
auf der Veranstaltung des [Hamburgischen Richtervereins](#) „Justizhaushalt“
vom 24.01.2003 im HansOLG Hamburg

„Richter und Justizhaushalt“

Meine Damen und Herren!

„Richter und Justizhaushalt“ lautet mein Thema. Aber was habe ich als Richter schon mit dem Haushalt zu tun. Ich sitze an meinem Schreibtisch und in meinem Verhandlungssaal und mache meine Arbeit. Was interessiert mich schon, was die da oben im Ministerium und im Parlament über Haushaltstitel verhandeln. Das ist dröger Stoff und die Fachleute werden's schon richten.

Dass Sie - liebe Kollegen - nicht so denken, zeigt schon der Umstand, dass Sie hier sind. Und damit ist schon ein Zweck dieser Veranstaltung erreicht, nämlich das Interesse an diesem Thema und das gegenseitige Verständnis zu fördern. Es soll die Haltung aufbrechen: „Die da, die machen sowieso, was sie wollen. Darum brauchen wir uns nicht zu kümmern.“

Es sei uns stets bewusst, dass nicht alles zwangsläufig ist, sondern dass – wie in allen politischen Abläufen – das Ergebnis mitgesteuert werden kann durch Wille, Einfluss, Nutzung günstiger Gelegenheiten und Kenntnisse der Möglichkeiten, an bestimmten Punkten einzuhaken.

„Richter und Haushalt“: Da stellt sich auch die Frage: Wie wirkt sich der Justizhaushalt auf den einzelnen Richter aus? Die Antwort ist so trivial wie die Frage: Mehr Geld oder weniger Geld bedeutet:

- mehr oder weniger Kollegen = kürzere oder längere Verfahrensdauer; aus der Not geborene fragwürdige Konstruktionen von Kammerbesetzungen¹: ja oder nein
- mehr oder weniger Fachliteratur = bessere oder schlechtere Arbeitsqualität
- mehr oder weniger nichtrichterliches Personal
- mehr oder weniger Gebäudeunterhaltung
- mehr oder weniger Zwietracht zwischen Verwaltung und Personal

Aber auch die interne Geldverteilung innerhalb der Gerichte wirkt sich auf den einzelnen Richter aus; das Stichwort SAP gibt dem noch eine besondere Ausprägung.

¹ HansOLG Hamburg, Beschluss vom 9.10.02 - 1 Ss 112/02 - zu sog. "angedockten" kleinen Strafkammern

„Richter und Haushalt“: Was kann der einzelne Richter für den Justizhaushalt tun?

- Er kann und soll und muss sparsam mit den Ressourcen umgehen. Die richterlichen Aufgaben braucht und darf er darunter natürlich nicht leiden lassen; sie haben Vorrang. Abwegig ist beispielweise die Vorstellung eines Ministerialbeamten, ein Richter brauche nicht so viele Zeugen zu laden; 2 statt 5 täten's auch. Derartige Entscheidungen sind von Rechts wegen nicht an die Haushaltslage gekoppelt, sondern sind durch das Prozessrecht vorgegeben.
- Was kann der Einzelne noch tun für den Haushalt? Er kann sich in den Mitbestimmungsgremien, den Budgeträten oder in Interessenverbänden engagieren. Aber letztlich bleibt der Einfluss des Einzelnen natürlich und richtigerweise beschränkt. Darum müssen wir als Gesamtheit stärker in dieser Frage auftreten, denn es gibt Einiges zu tun.

Die Budgetierung hat wie erwartet zur Abschiebung von Verantwortlichkeit geführt. Wenn etwa an einer Stelle das Personal knapp ist, dann wird den Gerichten gesagt: ihr müsst eben intern umschichten. Wir sollen also ein Loch verkleinern, indem wir ein anderes Loch vergrößern. Das entspricht nicht dem AKV-Prinzip, wonach „Aufgabe – Kompetenz – Verantwortung“ in einer Hand liegen sollen. Als ob es nicht die Aufgabe des Haushaltsgebers ist, hinreichende Budgets für die Aufgabenbewältigung zur Verfügung zu stellen. Wir haben schließlich kaum Möglichkeiten, uns selbst Einnahmen zu verschaffen. Die Finanzierungsverantwortlichkeit bleibt beim Haushaltsgesetzgeber. Immer wieder haben das BVerfG² und der BGH³ entschieden, dass der Haushaltsgesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, die Gerichte angemessen auszustatten. Und dies unterscheidet die Kernbereiche staatlichen Handelns von den Nicht-Kern-Aufgaben. Dafür genügt es nicht, einzelne Teilbereiche zu sogenannten „Schonbereichen“ des Haushalts zu erklären mit der Folge, dass dort nicht ganz so hart wie in anderen Bereichen gestrichen wird. Vielmehr ist der Justiz das zu geben, was sie benötigt. Der Vorsitzende einer Regierungsfraktion führte letztes Jahr vor der Bürgerschaft aus⁴:

„...die Funktionsfähigkeit der Gerichte ist kein Wunschprogramm einer Regierung, an der man beliebig sparen kann. Die dritte Gewalt gehört zu den unverzichtbaren – hören Sie einmal zu, das sagt ein Liberaler ganz selten, was jetzt kommt – Kernaufgaben des Staates, die zu gewährleisten sind.“

² BVerfG [15.05.02 - 2 BvR 2292/00](#); [20.02.01 - 2 BvR 1444/ 00](#); [17.11.99 - 1 BvR 1708/99](#) (NJW 2000, 797); NJW 1974, 309 sub B II 3 b; Textauszüge bei www.richterverein.de/j2000/ausstattung.htm

³ BGH NJW 1988, 419 (420); BGHZ 15, 305 (310)

⁴ Müller-Sönksen in Plenarprot. 17/13, S. 556

Der Haushaltsgesetzgeber darf nicht nachgewiesene Bedarfe unberücksichtigt lassen, wenn die angemessene Ausstattung eine verfassungsrechtliche Pflicht ist. Die Frage kann nur sein: Was ist angemessen? Und wie können die Gerichte die Einhaltung dieses Standards erreichen?

Wo sich Hamburg im Rang zu den übrigen Bundesländern befindet, etwa bei der Verfahrensdauer, ist unerheblich. Eine unangemessen niedrige Ausstattung wird nicht dadurch angemessen, dass es den Gerichten der anderen Bundesländer gleich schlecht geht.

Für die Ermittlung des Bedarfs an Richterstellen gab es eigentlich den Bundespensenschlüssel⁵. Den stellt eine Unterkommission der Justizministerkonferenz auf, also nicht etwa die Richter. In diesem Zahlenwerk ist für jeden einzelnen Justizbereich gesondert aufgeführt, wieviele Fälle 1 Person schaffen soll. Da man weiß, wieviele Fälle pro Jahr ungefähr anfallen, kann man also ausrechnen, wie viele Personen man dafür braucht. Bei der internen Verteilung wird er auch gelegentlich angewendet, aber der Haushaltsgeber war bislang nie bereit, die sich daraus ergebende Richterzahl zu bewilligen. Das führte dazu, dass jedenfalls das Landgericht seit 1980 keine Stellen nach dem Pensenschlüssel auch nur anfordert; eine Art vorauseilender Gehorsam. Als Grund für die Nichtanwendung des bis heute geltenden Pensenschlüssels für Haushaltsanforderungen gab die Justizbehörde an, Hamburg habe eine besondere Großstadt-Situation.

Das erscheint schon für sich genommen seltsam, denn Hamburg wirkt ebenfalls in der Pensenkommission mit. Hamburg stellte auch nicht etwa einen eigenen Pensenschlüssel auf, obwohl es dafür Jahrzehnte Zeit hatte.

Und auch die übrigen Bundesländer bewilligen nicht diejenigen Stellen, die die Berechnung ergibt. Denn darin sind sich die Haushaltsgeber aller Länder einig: sie wollen sich nicht an einen Automatismus binden lassen, sondern ohne Bindung frei sagen können, wieviel sie geben wollen. Das ist Willkür!

So ganz befriedigend fanden die Länder das wohl auch nicht. Sie beauftragten den Unternehmensberater Arthur Andersen mit einer externen Bedarfsanalyse, genannt Pebb§y, vielleicht in der Erwartung, ein Wirtschaftsunternehmen werde die Justiz ordentlich zusammenstreichen. Aber nach umfangreichen Untersuchungen fand das Unternehmen heraus, dass bundesweit tausende Richter zusätzlich erforderlich sind⁶. Die Haushaltsgeber ignorierten ohne Argumente auch diese Analyse, und zwar wiederum ohne eigene bindende Kriterien für die Bemessung des Justizhaushalts aufzustellen. In einem Zivilprozess würde ich sagen: das

⁵ zuletzt abgedruckt in DRiZ 1994, 396

⁶ komplett bei www.richterverein.de/cgi-bin/sitexplorer.cgi?/j2000/pebbsy/

ist ein unsubstanziertes Bestreiten; die substanziierte Darlegung des Personalmangels durch Pensenschlüssel und Pebbßy ist damit zugestanden.

Aber hier sind es die Haushaltsgesetzgeber, die am längeren Machthebel sitzen. Das ist zwar gut und richtig so, enthebt sie aber nicht davon, selbst sachliche Bemessungskriterien aufzustellen. Eine Festsetzung nach freiem Ermessen ohne Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben nenne ich jedoch Willkür!

Dieser Willkür kann nur Einhalt geboten werden, wenn in die Verfassung – hier also in die Hamburger Verfassung – eine Norm eingefügt wird, wonach der Gesetzgeber – und nicht bloß die Verwaltung - Kriterien für die Angemessenheit des Justizhaushalts aufzustellen hat.

Ich höre schon den Aufschrei der Haushälter: „Unrealistisch! Das lässt sich nicht finanzieren! Das muss mit den übrigen Ressorts in Einklang gebracht werden! Der Staat braucht Handlungsfreiheit!“ Aber das ist so nicht richtig.

Es soll ja nicht zwingend der jetzige Pensenschlüssel zum Verfassungsrecht gemacht werden. Mit einem Ausführungsgesetz hat es zuerst der Gesetzgeber selbst in der Hand zu bestimmen, was angemessen ist. Er soll einmal selbst sagen, was Maßstab sein soll. Dabei kann er selbstverständlich Hamburgische Besonderheiten und sich dynamisch ändernde Faktoren berücksichtigen. Es geht nicht um einen jetzt schon festzulegenden Maßstab, sondern zu allererst um das Willkürverbot, um die Bereitschaft des Gesetzgebers, die eigene Bindung zu akzeptieren.

Was soll da der Vorbehalt, die Ressorts müssten miteinander in Einklang gebracht werden? Bei der Sozialhilfe sagt auch niemand: ob wir den Menschen das Existenzminimum geben, entscheiden wir erst nach Abwägung; vielmehr wird dort lediglich über die Ermittlungskriterien des Existenzminimums gestritten. Wenn bei der Justiz die Abwägung mit den anderen Ressorts gemacht wird, dann heißt das doch, der Gesetzgeber würde selbst das Geld, was er nach eigenen – noch aufzustellenden - Maßstäben als für die Justiz erforderlich selbst ansieht, der Justiz nicht geben wollen, weil er es lieber anderen Ressorts geben möchte. Man hat halt so seine politischen Schwerpunkte und das sind nicht zwangsläufig Kernaufgaben des Staates.

Im letzten Jahr hieß es in einer Bürgerschaftsdebatte⁷:

„Eine Umverteilung der Mittel ging schon aus dem Grunde nicht, weil die Baubehörde unter Herrn Senator Wagner oder auch die Sozialbehörde aufgrund des politischen Einflusses absolute Tabu-

⁷ Lüdemann in Plenarprot. 17/13, S. 551

bereiche waren. Man konnte gar nicht daran denken, Mittel aus dem Bereich Bau oder Verkehr abzuziehen, um den Bereich Inneres zu stärken, weil der Senator innerhalb des Senats so stark war, ...“

Solche Hausmächte hat die Justiz natürlich nicht. Und damit sie nicht dem Zufall ausgesetzt ist, welches politische Steckenpferd der jeweilige Senat gerade reitet, ist es wichtig, dass der Gesetzgeber sich bindende Maßstäbe für die Justizausstattung gibt.

Zum nächsten Einwand: Wie sollen wir das bezahlen? Nochmals: in erster Linie geht es zunächst einmal um die Schaffung eines verbindlichen Maßstabs. Erst in zweiter Linie kann das möglicherweise doch auf eine Erhöhung des Justizhaushalts hinauslaufen, wenn nämlich nicht unsere Aufgaben reduziert werden.

Zwar wird der Aufgabenumfang überwiegend durch Bundesgesetze bestimmt. Genauso überwiegend haben aber die Länder diesen Bundesgesetzen im Bundesrat zugestimmt. Die Insolvenzreform, die Betreuungsrechts-Reform und die ZPO-Reform seien nur beispielhaft genannt. Alles Reformen, die zusätzliche Arbeit bereiteten. Das dafür bewilligte zusätzlich Personal reichte nicht aus. Hätten die Länder einen verbindlichen Maßstab für den Justizhaushalt, so wären sie vorsichtiger mit der Übernahme neuer Justizaufgaben und würden sie bessere Argumente haben für eine finanzielle Kompensation durch den Bund.

Die aufgabenkritischen Maßnahmen nach den Jestedburger Beschlüssen betreffen kaum die richterliche Arbeit, verringern also die richterlichen Aufgaben nicht.

Ein weiteres Gegenargument der Haushälter gegen einen festen Maßstab wird sein, dass die Steuereinnahmen konjunkturabhängig seien; auf sinkende Einnahmen müssten die Haushälter reagieren können. Dem halte ich 3 Punkte entgegen:

1. ist ein Großteil der Einnahmerückgänge vom Gesetzgeber „selbstverschuldet“. Großzügige Steuergeschenke wurden verteilt⁸. Z.B. wurde der Körperschaftsteuersatz in den letzten Jahren nahezu halbiert. Daraufhin brachen die Körperschaftsteuereinnahmen geradezu weg. Hamburg bewirkte im Vermittlungsausschuss im Jahre 2000 selbst ein Steuersenkungsgesetz, das allein für Hamburg 350 Mio. Euro Mindereinnahmen verursachte. Immense Millionen-Beträge gab Hamburg z.B. auch für das Airbus-Projekt und für die Olympia-Bewerbung aus.

⁸ lange Liste bei www.richterverein.de/aktuell/keingeld.htm

Nun ist es natürlich auch Aufgabe der Politik, wirtschaftsfördernde Maßnahmen zu ergreifen. Aber haushaltsaufzehrende Maßnahmen – zumal solche, deren positiver Endeffekt rein erhoffter Art ist – dürfen erst ergriffen werden, wenn dafür nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflichten noch Spielraum ist. Keinesfalls zulässig ist es, einen Großteil des Geldes für politisch gewollte Steuerungsmaßnahmen auszugeben und hinterher gegenüber seinen verfassungsrechtlichen Pflichten zu sagen, dafür sei leider kein Geld mehr vorhanden.

2. Dass die Mittel für staatliche Kernaufgaben in der heutigen Zeit nicht im vollen erforderlichen Umfang bereit gestellt werden können, ist umso unverständlicher, als der Anteil der Gerichte und StA'en am Gesamthaushalt minimal ist. Nur gut 4 % Anteil hat die Justiz am Gesamthaushalt in Hamburg. Und in diesen gut 4 % sind z.B. noch die kompletten Justizvollzugsanstalten nebst Vollzugskrankenhaus enthalten. Und außerdem hat die Justiz einen überaus hohen Kostendeckungsgrad⁹; in manchen Bereichen macht sie sogar Gewinn. Der Kostenanteil der Gerichte und StA'en am Gesamthaushalt ist also minimal. Vom Gesetzgeber wird also mit einer angemessenen Ausstattung nichts Unmögliches abverlangt.

3. Argument gegen den Vorbehalt der Haushälter, flexibel bleiben zu müssen: Ich habe einmal für Hamburg die Entwicklung der Steuereinnahmen mit den Richterstellen über einen Zeitraum von 8 Jahren miteinander verglichen. Dabei ergab sich, dass die haushaltswirksamen Steuereinnahmen laufend stiegen, während die Zahl der Richterstellen laufend fiel¹⁰. Das ist nicht gerade eine flexible Reaktion auf die Steuerentwicklung.
Im übrigen nehmen in Zeiten schlechter Konjunktur die Prozesse zu. Gerade heute gibt es einen entsprechenden Presseartikel über eine durch schlechte Konjunktur bedingte Steigerung der Zahl der Prozesse beim Hamburger Arbeitsgericht¹¹. Hier sind also auch contrazyklische Ausgaben erforderlich: in schlechten Zeiten müssen bestimmte Gerichte sogar aufgestockt werden.

Schlussplädoyer

Es nutzt nichts, umfangreiche statistische Pebb§y-Erhebungen mit viel Mühe für die Kollegen und mit hohen Kosten durchzuführen, solange das Parlament nicht von sich aus die Maßstäbe vorgibt und deshalb alles andere vom Tisch wischen kann. Ein eigenes Budgetantragsrecht der

⁹ [Hirth, MHR 4/2000, 34](#)

¹⁰ ebenda

¹¹ [Hamburger Abendblatt, 24.01.03](#)

Gerichte ist wünschenswert¹², nutzt aber ebenfalls nichts, wenn die Haushaltsanträge einfach vom Tisch gewischt werden können.

Zentrale faktische Voraussetzung für eine verfassungsmäßige Justizausstattung ist eine konkretisierende Verfassungsnorm etwa folgenden Inhalts:

„Art. 62 Satz 3 der Verfassung (FHH): Die Gerichte sind personell und sachlich angemessen auszustatten; das Nähere regelt ein Gesetz.“

Über die Ausgestaltung des Ausführungsgesetzes kann man miteinander reden. Aber ohne irgendeine Selbstbindung des Parlaments wird es keine angemessene Justizausstattung geben und werden wir uns im Tagesgeschäft des Klein-Klein verlieren. Es gibt keine Alternative: wir müssen zusammen mit den politischen Parteien die Sache anpacken. Da ist noch etwas Überzeugungsarbeit zu leisten; mancher – etwa der kürzlich vielgescholtene Bremer Staatsrat Mäurer¹³ – ist bereits überzeugt.

Vielen Dank für Ihr geneigtes Ohr
Wolfgang Hirth

¹² Hamburgs Justizbehörde beantragte es auf der [Justizministerkonferenz Herbst 1998](#); vgl. dort TOP I 6

¹³ [MHR 4/1999, 18](#)