

## **Referat von Herrn Finanzminister Möllring anlässlich des Deutschen Juristentages 2006**

Unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung ist ohne eine funktionierende Justiz nicht denkbar. Unser Grundgesetz garantiert deshalb die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes.<sup>1</sup> Das Rechtsstaatsprinzip verlangt eine funktionsfähige Rechtspflege, die personell so ausgestattet sein muss, dass Rechtsstreitigkeiten in angemessener Zeit geklärt werden können.<sup>2</sup> Erst kürzlich hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass die Überlastung eines Gerichts in den Verantwortungsbereich der staatlich verfassten Gemeinschaft fällt.<sup>3</sup> Der Staat könne sich nicht darauf berufen, dass er seine Gerichte nicht so ausstattet, wie es erforderlich ist, um die anstehenden Verfahren ohne vermeidbare Verzögerung abzuschließen. Auch Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichtet zur Gewährleistung gerichtlichen Rechtsschutzes binnen angemessener Zeit.<sup>4</sup>

Der Verantwortung für die Gewährleistung einer funktionsfähigen Justiz sind wir uns alle bewusst. Allerdings sind die Auffassungen darüber, welche personellen, organisatorischen und finanziellen Ausstattungsstandards sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben, zahlreich und vielschichtig.

Kontrovers wird zudem diskutiert, wer für die Aufstellung der benötigten Mittel zuständig sein soll. So wird verschiedentlich die Anerkennung einer eigenen Haushaltskompetenz der Judikative gefordert, also ein paralleles Einbringungsrecht für den Justizhaushalt. Gerade in Zeiten schwieriger Haushaltslagen, in denen Haushaltsmittel nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen, wird diese Forderung lauter. Nur durch die Aufstellung eines eigenen Haushalts im Zusammenhang mit einer mehrjährigen Haushaltsplanung sei die Unabhängigkeit der dritten Gewalt zu erreichen. Wie sieht es mit den in Art. 5 Abs. 3 GG garantierten Grundrechten aus? Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Müsste nach dem Verständnis derjenigen, die aufgrund der Unabhängigkeit der dritten Gewalt nach einem selbständigen Richterhaushalt verlangen, nicht auch ein eigenständiger, von den Universitäten und Hochschulen eingebrachter Wissenschaftshaushalt erforderlich sein?

---

<sup>1</sup> Diese Rechtsschutzgarantie leitet das Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG bzw. aus Art. 19 Abs. 4 GG ab, st. Rspr., vgl. nur BVerfG v. 30.05.1990 1 BvL 2/83 BVerfGE 82, 126, 155.

<sup>2</sup> BVerfG v. 17.11.1999 1 BvR 1708/99 NJW 2000, S. 797.

<sup>3</sup> BVerfG v. 29.11.2005 2 BvR 1737/05 NJW 2006, S. 668 (671); BVerfG v. 05.12.2005 2 BvR 1964/05; BVerfG v. 29.12.2005 2 BvR 2057/05.

<sup>4</sup> Das Bundesministerium der Justiz hat bereits im vergangenen Jahr den Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsbehelfe bei Verletzung des Rechts auf ein zügiges gerichtliches Verfahren (Untätigkeitsbeschwerdengesetz) vorgelegt, mit dem die Rechtsprechung des EGMR in nationales Recht umgesetzt werden soll; vgl. dazu EGMR (Große Kammer) v. 08.06.2006 - 75529/01 (Sürmeli/Deutschland), NJW 2006, 2389 (2394).

## I.

Das Haushaltsrecht des Bundes und die entsprechenden Vorschriften der Länderverfassungen<sup>5</sup> sehen vor, dass die Befugnis, den Entwurf zum Haushaltsplan in eigener Verantwortung aufzustellen, bei der Exekutive liegt (Art. 110 Abs. 2, 3 i. V. m. Art. 76 GG). Die Regierung hat ihrem politischen Programm entsprechend den Haushaltsplan aufzustellen und durchzuführen.<sup>6</sup> Sie ist verpflichtet, eine transparente Gesamtdarstellung der staatlichen Finanzen vorzulegen, die den verfassungsrechtlich bestimmten Haushaltsgrundsätzen entspricht. Exakte, umfassende und disziplinierte Planung und Koordinierung sind erforderlich, um die Vorgaben zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und Haushaltsvorherigkeit zu erfüllen.

Die Kompetenz zur Realisierung dieser Aufgabe ist allein dem Finanzminister übertragen. Bezogen auf das Zustandekommen ausgeglichener öffentlicher Haushalte kommt ihm eine herausgehobene Stellung zu. Eine fachbezogene Aufgabenbündelung ist aufgrund der Komplexität und Bedeutung staatlicher Haushalte erforderlich.

Diese von der Verfassung gewollte Sonderposition zeigt sich auch in den besonderen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Finanzministers, die ihm beim Vollzug, also der Ausführung staatlicher Haushalte, zufallen:

die Möglichkeit, aus haushaltswirtschaftlichen Gründen auf den Haushaltsvollzug durch Sperren restriktiv einzuwirken, und die sog. Notbewilligungskompetenz für über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Art. 112 GG, um nur die beiden wichtigsten zu nennen.

Die umfassende Haushaltsverantwortung des Finanzministers wird nicht zuletzt dadurch deutlich, dass er sich zur Entlastung der Regierung der vollständigen Finanzkontrolle stellen und die haushalterische Rechnungslegung nach Art. 114 Abs. 1 GG vollumfänglich selbst vertreten muss.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist die mit der Budgetverantwortung einhergehende politische Verantwortung.

Die Regierung steht permanent vor der Aufgabe, verfassungsrechtliche Zielkonflikte zu lösen. Auf der einen Seite muss ein verfassungsmäßiger Haushalt aufgestellt und politisch verantwortet werden. Auf der anderen Seite muss neben der Rechtspflege den grundrechtsrelevanten Bereichen der Sicherheit, Forschung und Lehre, der Bildung, der Gesundheitsfürsorge und weiteren unerlässlichen Staatsaufgaben Rechnung getragen werden. Die Grundrechte wiederum erfordern eine funktionsfähige Rechtsprechung, damit sie notfalls gegen den Staat durchgesetzt werden können. Dadurch existiert ein Spannungsfeld der verfassungsrechtlich verankerten Rechte und Ziele: eine Konkurrenz innerhalb des Staatshaushalts um Geld.

---

<sup>5</sup> In Niedersachsen zum Beispiel in Art. 65 NV. Der Einfachheit halber werden im Folgenden lediglich die Artikel des GG zitiert.

<sup>6</sup> BVerfG v. 25.05.1977 2 BvE 1/74 BVerfGE 45, 1, 46 ff; st. Rspr. Zu beachten ist des Weiteren das Zustimmungserfordernis der Regierung bei finanzwirksamen Gesetzen, Art. 113 GG.

Die Justiz ist eingebunden in das staatliche Gemeinwesen, denn Rechtsprechung entfaltet nur dann Wirkung, wenn sie auch vollzogen wird. Rechtsprechung an sich ist kein Selbstzweck. Ein Strafurteil ist kein Vorschlag, sondern ein praktisch umzusetzender Befehl, den Bestraften zu inhaftieren oder die Geldstrafe zu vollstrecken. Ein Zivilurteil ohne Gerichtsvollzieher wäre im Zweifel ein frucht- und folgenloser Vorschlag. Genauso wie die Rechtsprechung eingebunden ist in die Funktionsfähigkeit des staatlichen Gemeinwesens, so ist der Justizhaushalt eingebunden in den Gesamthaushalt. Einen isolierten „Richterhaushalt“ kann es daher nicht geben.

Das Parlament stellt schließlich den Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz fest (Art. 110 GG i. V. m. Art. 77 GG). Die „rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz“<sup>7</sup> liegt allein beim Gesetzgeber. Mit der Haushaltsfeststellung wird verbindlich über die Verwendung der öffentlichen Mittel entschieden. Da es sich dabei im Wesentlichen um Mittel handelt, die der Staatsbürger aufgebracht hat, kommt der Haushaltsfeststellung „eine so überragende und die Interessen aller Staatsbürger aufs Stärkste berührende Bedeutung zu, dass sie in einem demokratischen Staat nur in die Hände der Volksvertretung gelegt werden“<sup>8</sup> kann und darf. Unsere Verfassung verlangt für die Ausübung staatlicher Macht nach einer Legitimationskette, die ununterbrochen auf das Volk zurückzuführen ist. Gerade diese Legitimation würde einem zur Betreuung des Justizhaushalts berufenen Selbstverwaltungsorgan der Justiz fehlen.

Deshalb würde auch die Paralleleinbringung eines selbständigen Justizhaushalts nicht zwingend zu der gewünschten haushalterischen Absicherung führen, die von manchen zur Sicherstellung der richterlichen Unabhängigkeit gefordert wird. Aufgrund des Budgetrechts des Parlaments stellt letztlich die Legislative den anderen Staatsgewalten die zum Tätigwerden erforderlichen Mittel zur Verfügung. Damit muss sich auch die Judikative der Haushaltsgesetzgebung durch die Parlamente beugen.

Das Prinzip der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 GG steht dem nicht entgegen. Die Gewaltenteilung als tragendes Organisationsprinzip eines Rechtsstaates besagt, dass Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung drei gleichrangige Gewalten sind. Die Gesetzgebung ist durch Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Die Justiz selbst ist der Rechtsordnung unterworfen, zu der eben auch das Haushaltsrecht zählt. Selbstverständlich darf im Rahmen der Haushaltsverhandlungen kein Einfluss auf die Rechtsprechungstätigkeit als solche genommen werden.

Aufgabe des Haushaltsrechts ist neben der Gewährleistung der Budgetinitiative der Regierung und des Budgetrechts des Parlaments die Sicherung von Planung, Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen – zwingende Voraussetzung für eine geordnete und wirtschaftliche Haushaltsführung und ein geordnetes Gemeinwesen. Mit den ausgewogenen verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Haushaltsrecht ist weder die

---

<sup>7</sup> BVerfG v. 25.05.1977 2 BvE 1/74 BVerfGE 45, 1 (32).

<sup>8</sup> BVerwG v. 05.02.1960 7 P 4.58 BVerwGE 10, 140 (143); ähnl. BayVerfGH v. 31.03.2000 2-IX-00 BayVBl. 2000, 397 (400).

Anerkennung einer eigenen Haushaltskompetenz der Judikative noch die Anerkennung einer eigenen Haushaltskompetenz der Wissenschaft vereinbar.

## II.

Aus dem Justizgewährleistungsanspruch der Bürger und dem Recht auf ein Urteil in angemessener Frist besteht die Pflicht zur aufgabenadäquaten Ausstattung der Justiz. Dies hat ohne Zweifel seinen Preis. Angesichts der prekären Lage der Länderhaushalte kann die Verpflichtung zur Finanzierung dieses Bereichs nicht weiter reichen als der Aufgabenbereich, der notwendig durch die Staatsaufgabe „Rechtsprechung“ verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Auch die Justiz muss ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Dazu gehört eine Beschränkung auf ihre „traditionellen Kernbereiche“. Insoweit unterscheidet sich die Justiz nicht von anderen öffentlichen Bereichen, in denen ähnliche Diskussionen zu führen sind.

Institutionell findet der Rechtsstaat Ausdruck unter anderem in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG. Er eröffnet jedem den Weg zu den Gerichten, wenn er sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt fühlt. Art. 19 Abs. 4 GG bildet freilich nur einen Ausschnitt aus dem allgemeinen Justizgewährleistungsanspruch, den das Grundgesetz den Bürgerinnen und Bürgern garantiert. Ihnen steht auch bei Rechtsstreitigkeiten mit Privatpersonen ein Anspruch auf Entscheidung durch staatliche Gerichte zu.<sup>9</sup>

Zu der verfassungsunmittelbar vorgegebenen Verpflichtung der Gerichte, Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, treten weitere verfassungsunmittelbar vorgenommene Aufgabenzuweisungen. Lassen Sie mich nur exemplarisch auf Richtervorbehalte bei der Wohnraumüberwachung (Art. 13 Abs. 5 GG) oder beim Freiheitsentzug (Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG) hinweisen. Dass deren praktische Wirksamkeit durch organisatorische und personelle Maßnahmen – etwa durch einen richterlichen Bereitschaftsdienst zur Nachtzeit – vom Staat garantiert sein muss, hat das Bundesverfassungsgericht erst jüngst wieder betont.<sup>10</sup>

Die verfassungsrechtlich vorgegeben Aufgaben sind bereits beträchtlich und verursachen bei den Ländern einen erheblichen Ressourcenbedarf. Besonders kritisch sind deshalb die Aufgaben zu sehen, die der Justiz vom Gesetzgeber, also für den Bereich der Justiz meist vom Bundesgesetzgeber, gewissermaßen freiwillig zugewiesen werden wie die freiwillige Gerichtsbarkeit. Wir sollten in der Diskussion über die Justizgewährungspflicht den Gedanken nicht außer acht lassen, dass der Bundesgesetzgeber wegen der Zuweisung der Rechtsprechungsaufgabe ausschließlich an die Richter verfassungsrechtlich daran gehindert sein könnte, der Justiz Aufgaben zuzuweisen, zu

---

<sup>9</sup> BVerfG v. 30.04.2003 1 PBvU 1/02 BVerfGE 107, 395 (402).

<sup>10</sup> BVerfG, EuGRZ 2006, S. 178 ff. (zur Wohnungsdurchsuchung).

deren Wahrnehmung sie verfassungsunmittelbar nicht gehalten und deren Finanzierung durch die Ländergerichte nur noch mit besonderen Kraftanstrengungen möglich ist.

Alle Aufgaben, die nicht zum unantastbaren Kern der Justiz gehören, können grundsätzlich auch von anderen Trägern hoheitlicher Gewalt wahrgenommen und ggf. auch auf (beliebige) Private übertragen werden. Aufgabenverlagerungen nach außen im Nachlass- und Registerwesen genauso wie im Zwangsvollstreckungs- und Gerichtsvollzieherwesen und Aufgabendelegation von Richtern auf Rechtspfleger müssen angestrebt werden.

Außerdem ist eine strukturelle Verschlinkung der Justiz erforderlich: Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten, einheitliche Verfahrensordnungen, einheitlicher Gerichtsaufbau und außergerichtliche Konfliktschlichtung sind nur einige der Stichpunkte, die im Rahmen der Justizreform geklärt werden müssen.

Eine konsequente Aufgabenübertragung wird sich positiv auf die Justiz und die Länderhaushalte auswirken. Sie bringt auch für den rechtsuchenden Bürger erhebliche Vorteile mit sich. Die Justiz gewinnt mit der Konzentration auf die Kernaufgabe wieder an Arbeitskapazitäten und kann sich auf ihre originäre Aufgabe, nämlich die Streitentscheidung, konzentrieren.

Zur Haushaltskonsolidierung sind außerdem Maßnahmen notwendig, die die Sachaufgaben der Justiz zurückführen. Die deutlichen Kostensteigerungen im Bereich der Prozesskostenhilfe, bei der Beratungshilfe, im Betreuungsrecht und bei den Verfahren nach der Insolvenzordnung können von den Länderhaushalten nicht länger verkraftet werden.

### III.

Wenn bedenkliche Abstriche an Rechtsstaatlichkeit aus Mangel an personellen Ressourcen beklagt werden, müssen wir die Diskussion zu Abhilfemöglichkeiten realistisch orientiert führen. Dafür muss jeder Richter immer wieder prüfen, ob er seine Aufgaben tatsächlich so effizient wie möglich erledigt, ohne dass die Qualität der Entscheidungen leidet.

Für die Justiz selber, also auch für ihre Richterinnen und Richter, gibt es genug Gründe, in einer solchen Diskussion eine aktive und konstruktiv-kritische Rolle einzunehmen. Ziel einer Beschränkung auf Kernaufgaben und von Strukturveränderungen muss es auch sein, ihnen den Raum für ihre ureigenste Aufgabe, die Streitentscheidung im verfassungsrechtlichen Sinn, zu erhalten. Die meisten von uns werden die klassische Streitentscheidung als die erste und vornehmste richterliche Aufgabe ansehen. Es sollte auch (wieder) die wesentlichste sein.

Die Situation der öffentlichen Haushalte gebietet auch der Justiz, sich an dringend erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen konstruktiv zu beteiligen. Forderungen nach einer nachhaltig erhöhten Personalausstattung wird ein Finanzminister bei dem gegenwärtigen Aufgabenbestand der Justiz nicht entsprechen können. Es besteht vorrangig die Pflicht zur Haushaltskonsolidierung und die ethische Verpflichtung nachhaltiger Haushalts- und Finanzpolitik. Nur so können wir nachfolgenden Generationen ein funktionierendes Gemeinwesen – auch mit einer funktionsfähigen Rechtsprechung – hinterlassen.