



Straßburg, den 23. November 2001

CCJE (2001) OP N°2

**BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTER
(CCJE)**

STELLUNGNAHME Nr. 2 (2001)

DES BEIRATES DER EUROPÄISCHEN RICHTER (CCJE)

AN DAS MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES

**ZUR FINANZIERUNG UND GESCHÄFTSFÜHRUNG DER GERICHTE
UNTER VERWEIS AUF DIE WIRKSAMKEIT DER JUSTIZ
UND ARTIKEL 6 DER EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION**

1. Der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) hat diese Stellungnahme einerseits im Licht der Antworten der Staaten auf einen Fragebogen und andererseits auf der Grundlage von Dokumenten abgefasst, die von der CCJE-Arbeitsgruppe erstellt wurden sowie von Schriftstücken, die von dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des CCJE sowie dem diesbezüglichen Sachverständigen des CCJE, Herrn Jacek CHLEBNY (Polen), vorgelegt wurden.

2. Der CCJE ist sich dessen bewusst, dass die Gerichtsfinanzierung eng mit der Frage der Unabhängigkeit der Richter verknüpft ist, weil sie die Rahmenbedingungen festlegt, unter denen die Gerichte ihre Aufgaben wahrnehmen.

3. Außerdem besteht ein nachweislicher Zusammenhang zwischen der Finanzierung und Geschäftsführung der Gerichte einerseits und den in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Grundsätzen andererseits: der Zugang zum Gericht und das Recht auf ein faires Verfahren sind gewöhnlich dann nicht sichergestellt, wenn die Rechtssache nicht innerhalb einer angemessenen Frist von einem Gericht gewürdigt werden kann, das nicht über die geeigneten Finanzmittel und Ressourcen verfügt, um in wirksamer Weise tätig werden zu können.

4. Das Kompendium an allgemeinen Grundsätzen und Standards des Europarats zum Thema Finanzierung und Geschäftsführung der Gerichte verpflichtet die Staaten dazu, die Finanzmittel bereitzustellen, um den Erfordernissen der einzelnen Rechtsordnungen gerecht werden zu können.

5. **Der CCJE ist sich dessen bewusst, dass die Gerichtsfinanzierung zwar Bestandteil des Haushaltsplanes ist, der dem Parlament vom Finanzminister vorgelegt wird, diese Finanzierung aber nicht politischen Fluktuationen unterworfen sein sollte.**

Sicherlich dürfte der Finanzierungsplafond eines Landes im Hinblick auf die Bereitstellung von Mitteln für die Gerichte als eine politische Entscheidung gelten, doch in einem auf der Gewaltentrennung basierenden System sollte auch darauf geachtet werden, dass weder die vollziehende noch die gesetzgebende Gewalt bei der Haushaltsplanung irgendeinen Druck auf die Rechtsprechung ausüben. **Die Entscheidungen über die Zuwendung von Finanzmitteln an die Gerichte müssen unter strikter Achtung der richterlichen Unabhängigkeit getroffen werden.**

6. In den meisten Ländern ist auch das Justizministerium betroffen, weil es dem Finanzressort den Haushaltsplan für die Gerichte vorlegt und dieses Budget mit ihm aushandelt. In zahlreichen Ländern geht die Initiative von den Richtern aus, weil die Gerichte dem Justizministerium unmittelbar oder mittelbar Vorschläge unterbreiten. Es kann aber auch der Fall eintreten, dass die Gerichte dem Finanzministerium auf direktem Weg Haushaltsvor-

schläge zuleiten. Dies trifft z.B. auf den Obersten Gerichtshof in Estland und diejenigen in der Slowakei in Bezug auf den Eigenhaushalt zu, während die Obersten Gerichtshöfe auf Zypern und in Slowenien Haushaltsvorschläge unterbreiten, welche die Gerichte aller Rechtszüge umfassen. In der Schweiz ist das Bundesgericht berechtigt, dem Bundesrat einen eigenen Haushalt vorzulegen (der von einer aus drei Richtern zusammengesetzten Verwaltungskommission gebilligt wird); außerdem haben der Präsident und der Generalsekretär des Bundesgerichts das Recht, den Haushalt persönlich vor dem Bundesrat zu verteidigen. In Litauen ist mit einer Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 21. Dezember 1999 der Grundsatz verankert worden, wonach jedes Gericht das Recht hat, über einen eigenen Haushalt zu verfügen, der in dem vom Parlament gebilligten Staatshaushalt gesondert aufgelistet ist. In Russland muss der Staatshaushalt getrennte Posten für die finanziellen Bedürfnisse des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichtshofs und der anderen Instanzen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, des Obersten Wirtschaftsgerichts und der untergeordneten Wirtschaftsgerichte aufweisen; *ferner* hat der russische Richterrat die Befugnis, nicht nur an der Verhandlung und Verabschiedung des Staatshaushalts mitzuwirken, sondern auch an den Haushaltsdebatten in den Kammern des russischen Parlaments teilzunehmen. In den skandinavischen Ländern ist unlängst per Gesetz das Verfahren amtlich bestätigt worden, das bei der Koordinierung der Gerichtsbudgets zu befolgen ist und die dem Justizministerium vorzulegen sind; in Dänemark erfüllt die Justizverwaltung diese Rolle (deren Lenkungsausschuss mehrheitlich aus Vertretern der einzelnen Gerichte zusammengesetzt ist) In Schweden erfüllt die staatliche Justizverwaltung (besondere Regierungsinstanz mit einem Lenkungsausschuss, in dem eine Minderheit an Richtern vertreten ist) eine ähnliche Funktion mit der Verpflichtung, fortlaufende Dreijahresbudgets vorzubereiten.

7. Auf der anderen Seite gibt es Länder, in denen kein einziges förmliches Verfahren zur gerichtlichen Beteiligung am Haushalt vorgesehen ist, der vom Justizministerium oder einem ähnlichen Organ ausgehandelt wird, um die Justizkosten zu finanzieren, wobei die etwaige Einwirkung eher nicht förmlicher Natur ist. In Belgien, Kroatien, Frankreich, Deutschland, Italien (mit Ausnahme einiger Auslagen), Luxemburg, Malta (ausgenommen der Oberste Gerichtshof), der Ukraine und dem Vereinigten Königreich gibt es Rechtsordnungen mit solchen Strukturen.

8. Oft steht das Ausmaß, wonach die Finanzierung des Justizwesens als ausreichend gewertet wird, in keinem Verhältnis zum Bestand förmlicher Verfahren, die es dem Justizwesen gestatten, Vorschläge zu unterbreiten oder konsultiert zu werden, wobei allerdings eine stärkere unmittelbare gerichtliche Einflussnahme weiterhin als erforderlich betrachtet wird. Übrigens lassen die Antworten zum Fragebogen allzu oft zahlreiche Unzulänglichkeiten erkennen, ob es sich nun um mangelnde Sachmittel handelt (Räumlichkeiten, Mo-

biliar, Büro- und EDV-Ausstattung) oder um das gänzliche Fehlen jenes Beistands, ohne den die Richter ihre Aufgaben heutzutage nicht erfüllen können (qualifiziertes Personal, Assistenten mit Spezialkenntnissen, Zugriff auf Quellen per Computer usw.). Besonders in den osteuropäischen Staaten haben die Haushaltsbeschränkungen die Parlamente dazu verleitet, die Gelder für die Finanzierung der Gerichte verglichen mit dem erforderlichen Plafond auf ein vergleichsweise moderates Maß einzufrieren (z.B. 50% in Russland). Selbst in den westeuropäischen Staaten haben die Haushaltseinsparungen zu Einschnitten im Bereich der Sitzungssäle, der Büros, von IT und/oder menschlichen Ressourcen geführt (was gelegentlich im letztgenannten Fall dazu führt, dass die Richter nicht von außerrichterlichen Tätigkeiten befreit werden können).

9. Eine Problemstellung ergibt sich aus der Tatsache, dass das Justizwesen, das oft nicht als ein besonderer Zweig der Staatsgewalt angesehen wird, seine Aufgaben nicht wahrnehmen und auch nicht unabhängig bleiben kann, wenn bestimmte genau definierte Bedingungen nicht erfüllt sind. Leider kann es vorkommen, dass die wirtschaftlichen Aspekte bei der Diskussion über die Wirksamkeit des Justizwesens und die wichtigen strukturellen Änderungen überwiegen. Zwar dürfte kein Staat es sich leisten können, seine umfassende Finanzkapazität unberücksichtigt zu lassen, wenn er darüber entscheidet, welches Niveau an Dienstleistungen er zu erbringen in der Lage ist, aber die Justiz und die Gerichte sind ein wesentlicher Bestandteil des Staates und können somit ihren Anspruch auf Finanzmittel geltend machen.

10. Obwohl der CCJE die ökonomischen Missverhältnisse in den einzelnen Ländern nicht verkennen will, so bedingt die Entwicklung einer angemessenen Finanzierung der Gerichte eine stärkere Beteiligung dieser Organe am Prozess der Haushaltsaufstellung. **Aus diesen Gründen stimmt der CCJE dem zu, dass es wichtig sei, dass die Verhandlungen zur parlamentarischen Verabschiedung des Justizhaushalts ein Verfahren aufweisen, bei dem die Stellungnahme der rechtsprechenden Gewalt berücksichtigt wird.**

11. Eine mögliche Form dieser aktiven Einbeziehung der Justiz bei der Ausgestaltung des Haushalts könnte daraus bestehen, dem mit der Leitung der Justiz betrauten unabhängigen Organ – wo es ein solches Organ gibtⁱ – bei der Vorbereitung der finanziellen Anforderungen der Gerichte eine Rolle als Koordinator zuzuweisen und dieses zur unmittelbaren Kontaktperson des Parlaments bei der Würdigung der gerichtlichen Anforderungen zu bestellen. Es wäre wünschenswert, wenn ein Organ als Interessevertreter aller Gerichte damit befasst würde, dem Parlament oder einer besonderen parlamentarischen Kommission die Finanzanforderungen zu unterbreiten.

12. Die Führung des Haushalts, der den Gerichten zugewiesen wird, erfordert eine

steigende und umfassende Verantwortung und gebietet demnach eine besondere berufliche Aufmerksamkeit. Die Erörterungen innerhalb des CCJE haben gezeigt, dass es einen gravierenden Unterschied zwischen einerseits den Rechtsordnungen gibt, in denen die Geschäftsführung bei der Justiz oder bei Personen oder Organen liegt, die gegenüber der rechtsprechenden Gewalt verantwortlich sind, oder bei einer unabhängigen Behörde mit angemessenem Verwaltungsbeistand, der gegenüber dieser Behörde verantwortlich ist, und andererseits Rechtsordnungen, in denen diese Leitung gänzlich Regierungsstellen überlassen ist. Die erste Lösung ist in einigen neuen Demokratien und auch in einigen anderen Ländern wegen der vermeintlichen Vorteile im Hinblick auf die Gewährleistung der Unabhängigkeit und angesichts dessen angenommen worden, dass sie dem Gerichtswesen die Erfüllung seiner Aufgaben gestattet.

13. Wird die Geschäftsführung den Gerichten übertragen, müssten diese über eine angemessene Schuldung und die notwendige Hilfe verfügen, um diese Aufgabe zu bewältigen. Jedenfalls ist es wichtig, dass alle verwaltungstechnischen Entscheidungen, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Ausübung richterlichen Funktionen haben, im Verantwortungsbereich der Richter liegen.

Schlussfolgerung

14. **Der CCJE erwägt, dass es notwendig ist, dass die Staaten die bestehenden Regelungen zum Thema Finanzierung und Geschäftsführung der Gerichte im Licht dieser Stellungnahme überdenken. Der CCJE unterstreicht insbesondere das einzelstaatliche Erfordernis der Zuwendung ausreichender Ressourcen an die Gerichte, damit diese im Einklang mit den Standards nach Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention wirken können.**

ⁱ Siehe die Stellungnahme Nr. 1 (2001) über die Standards zur Unabhängigkeit der Richterschaft und Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit der Richter, Kapitel „Die Bestellungs- und Beratungsorgane“.