



23. November 2018

## Was darf der Rechtsstaat kosten?

Referat von Regierungsrätin Jacqueline Fehr anlässlich des Tags der RichterInnen in Luzern

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
des Bundesgerichts einerseits, Ulrich Meyer  
und der gastgebenden Vereinigung, Patrick Guidon  
Sehr geehrte Richterinnen und Richter  
Geschätzte Damen und Herren

Sie wollen mich ganz offensichtlich testen.

"Was darf der Rechtsstaat kosten?" haben Sie mir als Frage mitgegeben. Darauf soll ich Ihnen heute eine Antwort geben.

Schauen wir uns diese Ausgangslage kurz an. Vor mir sitzt die recht eigentliche Verkörperung des Rechtsstaates, die Vereinigung der Richterinnen und Richter der Schweiz. Und Sie fragen mich, als eine Vertreterin der Politik und also des Volkes, was Sie mir, also dem Volk, wert sind.

Ich könnte jetzt spekulieren und der Frage nachspüren, woran es liegen mag, dass Sie diese Frage überhaupt stellen. Fühlen Sie sich von den budgetbestimmenden Parlamenten gegängelt? Das könnte ich übrigens nachvollziehen, ich kenne das als Mitglied einer Exekutive.

Da wird in den Parlamenten per Daumensprung gekürzt, weil halt einfach gekürzt werden soll, während die Wirkung der Kürzung auf das Funktionieren des Rechtsstaates oft kaum einen Gedanken wert ist.

Also: Fühlen Sie sich von der Politik zu wenig wertgeschätzt? Unterbezahlt gar? Ja, etwas scheint Sie da zu drücken.

Ich gebe Ihnen darum hier gleich zu Beginn eine erste zusammenfassende Antwort auf Ihre Frage nach den zulässigen Kosten des Rechtsstaates: Der Rechtsstaat darf – nötigenfalls – beliebig viel kosten.

Natürlich ist diese Antwort in diesem Kreis hier bei Ihnen wenig überraschend, weil wohl gern gehört. Aber da es nicht meine Art ist, gern gehörte Antworten zu geben, sondern begründete, führe ich meine Haltung noch etwas aus.

Die Kurzfassung vorneweg: Frieden, Wohlstand, Sicherheit – alles hängt direkt von einem funktionierenden, glaubwürdigen Rechtsstaat ab: Dessen Kosten sind deshalb zweitrangig, weil sich der Rechtsstaat durch seine Wirkung refinanziert.



Ich gliedere mein Referat in drei Teile:

- Ich gehe der Frage nach, was der Rechtsstaat kostet,
- was er leistet,
- und schliesse mit Betrachtungen dazu, was er kosten darf.

Was kostet der Rechtsstaat?

Diese Frage kann man leicht mit nüchternen Zahlen beantworten: Das Bundesgericht kostet laut Bundesbudget im laufenden Jahr rund 97 Millionen Franken, das Bundesverwaltungsgericht rund 87 Millionen und das Bundesstrafgericht rund 15 Millionen Franken.

Der Kanton Zürich als Vergleich gab 2017 für alle Institutionen der Rechtspflege, also neben den Gerichten auch die Notariate, Grundbuch- und Konkursämter, rund 430 Millionen Franken aus. Das entspricht gerundet etwas mehr als 2 Prozent der gesamten Staatsausgaben, eine Grössenordnung, die auch auf den Bund zutrifft.

Ob das viel ist oder wenig, ist eine Frage des Standpunktes und der gewählten Vergleichsgrösse. Machen wir einen solchen Vergleich: Ungefähr gleich viel wie das Bundesgericht lässt sich der Bund beispielsweise das Bundesamt für Sport kosten.

Stimmt dieses Verhältnis? Würde man auf der Strasse nachfragen, erhielte man wohl keine klare Antwort. Feststellen lässt sich wohl aber, dass die Zahl der Sportfreunde grösser ist als die erklärten Bewunderer der Justiz.

Vergleiche liessen sich auch für den Kanton Zürich ziehen, wo das Strassenverkehrsamt ungefähr die gleiche Summe verschlingt wie die Rechtsprechung.

Zumindest dieses Voting liesse sich für die Gerichte wohl gewinnen, aber nur darum, weil Strassenverkehrsämter der Bevölkerung eben nicht nur Frohbotschaften vermitteln.

Ich habe die Grenze des Rechtsstaates bis hierhin eng gezogen. Selbstredend tragen auch die Strafverfolgungsbehörden, die Staatsanwaltschaften und die Polizei und zum Beispiel die Friedensrichterinnen und Friedensrichter zur Stabilität des Rechtsstaates bei.

Und auch die Parlamente und Regierungen sind nicht zu vergessen, bestimmen sie doch über die Gesetzgebung und deren Auslegung entscheidend mit, welche Stellung die rechtsstaatlichen Institutionen in einem Land haben.

So viel zu den nüchternen Zahlen der Kosten. Blicken wir nun etwas genauer hin und schauen die Löhne der Richterinnen und Richter im internationalen Vergleich an.

Dieses Thema kennen Sie besser als ich. Der Grundsatz ist einfach: Weiterum gilt bei der Festlegung der Löhne von Richterinnen und Richtern ein politischer Konsens: Richterinnen und Richter stehen 80 Prozent desjenigen Lohnes zu, den die Exekutivmitglieder der gleichen Stufe bekommen. Da wird man sich in Ihren Reihen natürlich fragen, wie das den eigentlich sei mit der Gleichstellung der Gewalten im Land...



Aber zum Jammern haben wir alle (mein Gehalt schwingt in dieser Betrachtung ja mit), zum Jammern also haben wir alle keinen Grund. Vor allem, wenn wir eben einen internationalen Vergleich anstellen – Ich beziehe mich da auf einen Beitrag im Magazin "Plädoyer" zu genau diesem Thema. Sie erahnen das Resultat: Schweizer Richterinnen und Richter sind in diesem Vergleich absolute Spitzenreiter. In den Niederlanden oder Schweden bekommen Richtende auf den verschiedenen Stufen gemäss dieser Erhebung teilweise nicht einmal die Hälfte der Gehälter von Schweizer Kolleginnen und Kollegen.

Wir alle kennen die Pferdefüsse von Rankings, die Lebenshaltungskosten sind in den erwähnten Vergleich wohl nicht eingeflossen. Ich will da auch nicht länger verharren.

Nur noch dies: Die absolute Höhe von Gehältern ist erfahrungsgemäss zweitrangig. Das wissen wir aus der psychologischen Forschung: Probanden sollen sich entscheiden, welchen Lohn sie bekommen wollen, nämlich a) 1000, wenn alle Nachbarn auch 1000 bekommen oder b) 500, wenn alle Nachbarn 250 bekommen. Der grössere Teil der Befragten entscheidet sich für den real tieferen Lohn, Hauptsache, man verdient mehr als der Nachbar.

In dieser nachbarschaftlichen Betrachtung müssen Sie und ich uns kaum grämen. Allerdings dürfen wir den gesellschaftlichen Wert hoher Gehälter auch nicht überbewerten. Das hat Ihr Vorgänger, Herr Guidon, Peter Hodel in einer Stellungnahme zur genannten Studie im "Plädoyer" klar gemacht.

Die vergleichsweise hohen Gehälter von Schweizer Richterinnen und Richtern bedeuten seiner Meinung nach keineswegs, dass die Richtenden auch auf einer höheren gesellschaftlichen Stufe stehen.

Das allerdings wäre wieder ein Forschungsgegenstand für sich allein. Den zu beleuchten, überlassen wir anderen. Immerhin: Wilhelm Busch hat für sich die Frage geklärt: "Doch steigt bei näherer Betrachtung mit dem Preise auch die Achtung".

Wie auch immer: Wir alle haben uns nicht wegen der Gehälter für unsere Jobs entschieden, sondern wegen der Aufgaben, die wir anpacken wollen. Und das ist in unserem Fall auch die Pflege des Rechtsstaates.

In der öffentlichen Diskussion taucht die Frage nach den zulässigen Kosten des Rechtsstaates nur selten auf. Anders war das kürzlich beim sogenannten NSU-Prozess in Deutschland.

Die Fakten dazu sind eindrücklich: Der Gerichtssaal musste vor dem Prozess umgebaut werden, es kam zu 438 Verhandlungstagen, 7 Richterinnen und Richter waren beteiligt, allein vor Gericht wurden 765 Zeugenaussagen gemacht. Das hat laut Medienberichten zu Kosten in der Höhe von mehr als 30 Millionen Euro geführt. 5 Personen wurden verurteilt.

Stehen da Aufwand und Ertrag in einem zulässigen Verhältnis? Die gleiche Frage liesse sich auch zu Verfahren in der Schweiz stellen, zu denken ist beispielsweise an den Swissair-Fall. Experten beantworten die Frage in der Regel immer etwa gleich: Das sei eben der Preis des Rechtsstaates.



Ich finde diese Antwort zwar gut und richtig. Aber diese in der Regel schulterzuckend vorgebrachte Erklärung, so sei es eben, hat auch etwas Schmalbrüstiges, Beschämtes.

Ich denke, wir sind es dem Rechtsstaat und der bedeutenden zivilisatorischen Entwicklung, die zu ihm geführt hat, schuldig, uns ein paar Argumente zurechtzulegen. Wir müssen erklären können, warum der Rechtsstaat die Kosten, die er verursacht, bei weitem wert ist.

Was leistet er?

Wenn wir uns fragen, ob eine Sache oder Dienstleistung ihren Preis wert ist, müssen wir natürlich auch wissen, was wir fürs Geld bekommen. Was leistet er denn, dieser Rechtsstaat? Da gibt es doch ein paar Hinweise.

Eine Studie zweier Ökonomen im Auftrag der Weltbank ist dem Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Justiz und der wirtschaftlichen Entwicklung verschiedener Länder nachgegangen. Und siehe da: Es existiert eine Wechselwirkung. Noch nicht zwingend ein Gewinn ist eine rein formal ausgewiesene Unabhängigkeit der Justiz. Die haben ja alle Staaten...

Als sich die Forscher aber ganz praktische Messgrößen angesehen haben, war der Zusammenhang offensichtlich. Sie schauten zum Beispiel, wie lange Richterinnen und Richter durchschnittlich im Amt sind, wie häufig sie abgewählt werden und wie sicher das Einkommen der Richtenden ist.

Wenn Richterinnen und Richter lang im Amt sind, selten abgewählt werden und gut verdienen, dann geht es mit der Wirtschaft eines Landes aufwärts.

Das müssen Sie sich merken! "Gute Gerichte erhöhen den Wohlstand!", könnte also die Kurzformel lauten. Oder etwas ausführlicher, wie das in der Weltbank-Studie hiess:

"Ein hohes Mass an Rechtsfrieden und Rechtssicherheit, beziehungsweise ein effizienter und effektiver Schutz von privaten Rechten, verbunden mit einem raschen Zugang zu einer nicht diskriminierenden Gerichtsbarkeit führen zu höherem Wohlstand."

Auch wenn das als Begründung schon weit reicht, können wir unsere Aufzählung, was der Rechtsstaat leistet, noch weit mehr ausführen.

So sorgen beispielsweise Grundbuchämter für Rechtssicherheit, Zivilprozesse klären Ansprüche Privater und sorgen so für Rechtsfrieden, das öffentliche Recht sorgt unter anderem für das korrekte Funktionieren der demokratischen Institutionen und das Strafrecht hat verbrechenspräventive und sozialrehabilitative Wirkung.

Die Frage nach den Leistungen des Rechtsstaates liesse sich auch umgekehrt stellen. Und das Resultat dieser Überlegung ist fast noch eindrücklicher. Umgekehrt gefragt heisst das: Was verursacht das Fehlen des Rechtsstaates für Kosten?

Auf der Suche nach Antworten kommen uns schnell zahlreiche Länder in den Sinn, in denen die Absenz des Rechtsstaates zu unüberblickbaren Problemen führt.



Die Verluste dieser Länder durch Korruption, Clanherrschaft oder gar Bürgerkriege übersteigen die Aufwendungen zugunsten eines funktionierenden Rechtsstaates rasch um ein X-faches.

Und damit komme ich mit Blick auf die Leistungen des Rechtsstaates zu einem Zwischenfazit: Der Rechtsstaat klärt nicht nur zahlreiche strittige Fragen unseres Zusammenlebens. Ein konstanter, gut funktionierender Rechtsstaat erhöht tatsächlich den materiellen Wohlstand eines Landes.

Soweit der generelle Blick. Individuell – und das dürfen wir nie ganz aus den Augen verlieren, auch wenn es sich hier nicht weiter ausführen kann – individuell sieht das natürlich anders aus. Während sich hoffentlich der Grossteil der Bevölkerung in unserem Land gerecht behandelt und auch sicher fühlt, sind andere unzufrieden mit dem Rechtsstaat. Zu lasch sei er, zu langsam und in Einzelfällen auch ungerecht.

Wieviel darf er kosten?

Wir haben bis hierher geklärt, was der Rechtsstaat ungefähr kostet und auch was er leistet. Bevor wir aber zur Bilanz kommen, lassen Sie uns noch auf andere Felder schauen. Beispielsweise auf das Gesundheitswesen oder die Politik.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen kann man mit guten Gründen beispielsweise auch auf den politischen Betrieb ausdehnen.

Bringt es der Gesellschaft wirklich grossen Nutzen, wenn Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur Betonung ihrer Existenz und Wichtigkeit Vorstoss um Vorstoss einreichen, welche die Verwaltung dann in aufwändiger und teurer Arbeit beantwortet? Zumindest der Erkenntnisgewinn durch die Antworten ist oft klein.

Ja, der Nutzen ist dennoch da, urteile ich hier, denn allein die Tatsache, dass alle Fragen gestellt werden dürfen und dann auch beantwortet werden, ist wichtig. Das Gefühl von einzelnen und Gruppen, im öffentlichen Diskurs zumindest gehört zu werden, hat einen nicht zu unterschätzenden Wert.

Man mag uns dann und wann belächeln, wenn sich unsere Demokratie mit Hörnern von Kühen oder einem bedingungslosen Grundeinkommen beschäftigt. Für den gesellschaftlichen Frieden sind die öffentlich ausgetragenen Diskussionen aber relevant.

Ich erinnere hier gern an einen Parlamentspräsidenten aus dem Kanton Zürich, Rolf Steiner, der in seiner Antrittsrede als höchster Kantonsrat etwas Bemerkenswertes sagte. Während sich der Mainstream der jeweiligen Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten einen Abbau der Pendenzenliste auf die Fahnen schreibt und also die Effizienz des Rats in den Vordergrund rückt, tat er das Gegenteil. Er halte nichts von Ratseffizienz, sagte Steiner. Die Essenz der parlamentarischen Debatte sei vielmehr der Austausch und die Widerlegung von Argumenten, befand er.

Die Parallele lässt sich also durchaus ziehen: Mit simplen ökonomischen Betrachtungen können wir weder den Wert der Politik noch den des Rechtsstaates ermitteln. Es braucht eine breitere Betrachtung.



Interessant ist darum gewiss auch ein Blick ins Gesundheitswesen, wo sich Ökonomie und Ethik mitunter diametral widersprechen. Sie, geschätzte Richterinnen und Richter, beziehungsweise Ihre Kolleginnen und Kollegen vom Bundesgericht, haben dazu im Jahr 2010 einen dicken Pfosten eingeschlagen (BGE 136 V 395 E. 7).

Ein Jahr eines geretteten Menschenlebens darf Gesundheitskosten von 100'000 Franken auslösen. Mehr nicht. Das hat das Bundesgericht im Streit um die Behandlungskosten einer Person mit einer seltenen Stoffwechselkrankheit entschieden.

Dahinter steckt natürlich die enorm schwierige Frage, was ein Menschenleben wert ist. Während sich wohl kaum jemand von uns imstand sieht, diese Frage mit einer Zahl zu beantworten, gibt es diese Antworten empirisch durchaus.

So ergeben Analysen der Zahlungsbereitschaft unserer Gesellschaft, dass wir bereit sind, für den Schutz eines Menschenlebens eine Summe in der Grössenordnung von 4 bis 8 Millionen Franken auszugeben.

Das haben Ökonomen an den Beispielen von Airbags in Autos und Lawinenverbauungen errechnet. Höhere Kosten als die genannten für ein potenziell gerettetes Menschenleben erachten wir als zu hoch.

Aber auch im Gesundheitswesen ist diese bloss arithmetische Herangehensweise erwartungsgemäss umstritten. Denn im Fall einer jungen Mutter kann der objektiv erzielte Nutzen einer Behandlung deutlich höher liegen als bei einem Pensionär – es sei denn, es handle sich um den geliebten Vater...

Auch beim Thema Gesundheitsversorgung kommt man also um das Abwägen von Kosten und Nutzen, aber auch um unsere eigene Widersprüchlichkeit nicht herum.

Ich komme in meinen Überlegungen auf einen letzten Punkt zu sprechen, der zuletzt wiederholt auch öffentlich diskutiert worden ist. Die Kosten von Zivilprozessen.

Diese Kosten seien exorbitant, sagen die Kritiker und sie führten in der Wirkung dazu, dass sich ein Grossteil der Bevölkerung die Führung eines Prozesses mit einem hohen Streitwert gar nicht mehr leisten könne. Das Prozessieren werde zum Privileg.

Da scheint was dran zu sein. Und wir sind uns gewiss einig: Das ist eine ungute Entwicklung. Wenn es um Versicherungsleistungen für lebenslange Verletzungen geht, sind Streitwerte über einer Million Franken nicht selten.

Die Kostenvorschüsse, die Gerichte für einen Streitwert von 1,5 Millionen Franken verlangen, können aber bis zu 450'000 Franken betragen. Da muss ein Kläger unter Umständen bereit sein, vor Prozessbeginn sein Haus zu verkaufen.

Sie wissen, dass in der Zwischenzeit auch der Bundesrat bereit ist, sich des Problems anzunehmen. Aber aus der Welt geschafft ist es noch lange nicht.

Die Gefahr ist real, dass die Rechtsprechung insgesamt durch solche Missverhältnisse in Misskredit gerät. Im Grundsatz muss der Zugang zum Recht allen gleich weit offenstehen.

Was in der Theorie einfach tönt, ist in der Praxis durchaus anforderungsreich.



Und doch ist für mich klar: Eine Gerichtsgebühr muss in einem vernünftigen Verhältnis zur erbrachten Leistung stehen und sie darf den Zugang zum Gericht nicht verunmöglichen.

So klar mir das ist, so sehr weiss ich als Justizdirektorin des Kantons Zürich um die Kehrseite der Medaille. Die geänderte Strafprozessordnung und die sozialen Medien bringen es mit sich, dass die Zahl der Anzeigen wegen Ehrverletzungen laufend steigt.

Mit dem Resultat, dass unsere Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die sich um wichtigere Fälle zu kümmern hätten, zu Friedensrichtern werden und in Nachbarschaftsstreitigkeiten versinken.

Nicht, dass Sie mich falsch verstehen: Ich meine diese Bemerkung nicht abwertend. Ich weiss die Rolle der Friedensrichterinnen und Friedensrichter im Schweizer Rechtssystem sehr zu schätzen.

Im Kanton Zürich wie andernorts genauso erledigen sie zwei Drittel der zivilrechtlichen Streitigkeiten niederschwellig und abschliessend. Das ist Bürgernähe und Effizienz des Rechtsstaates aufs Beste.

Genau deshalb sind die Friedensrichterinnen und Friedensrichter wichtig. Und genau deshalb sollte man deren Arbeit nicht der Strafverfolgung übertragen. Deren Aufgabe ist nämlich eine andere.

Der leitende Staatsanwalt des Kantons Zürich, Beat Oppliger, hat darum unlängst im Namen der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz das Hinterlegen einer Kautions von mindestens 500 Franken gefordert.

Das ist mit Blick auf den hürdenfreien Zugang zum Schweizer Rechtssystem zwar un schön, aber letztlich wohl unumgänglich. 500 Franken sind dann doch auch nicht eine Summe, die wesentliche Teile der Bevölkerung ausschliesst.

Zur Gebührenfrage gibt es also keine eindeutige Antwort. Aber eine eindeutige Aufgabe: Wir müssen sie im Auge behalten.

## Fazit

Ich komme zum Schluss. Sie haben mir die Frage nach dem Wert des Rechtsstaates gestellt. Und ich gebe Ihnen aus tiefer Überzeugung die Antwort, dass ein glaubwürdiger und effizienter Rechtsstaat seine Kosten auf jeden Fall wert ist. Und er sie auch refinanziert.

Der Rechtsstaat ist nichts weniger als unsere Leitkultur. Er garantiert den Schutz der Freiheit, den Schutz der Menschenwürde, die Gleichstellung der Geschlechter, die Solidarität mit und den Schutz von Schwachen.

Der Rechtsstaat garantiert uns das Recht auf Kritik, auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Er sichert die Gewaltenteilung. Er sichert die Verfahrensrechte wie das rechtliche Gehör, das Recht auf Anklage und Verteidigung, das Prinzip der Verhältnismässigkeit oder auch die Unschuldsvermutung.



Das alles sind die zentralen Werte, auf die unsere Freiheit gebaut ist. Das sind die zentralen Werte, die die Aufklärung dem Klerus und dem Adel abgerungen hat. Das sind die zentralen Werte, die uns zu einer sozialen Gemeinschaft zusammenschweissen, in der die Gleichheit der Menschen oberste Maxime ist.

Das darf und muss uns sehr viel wert sein.

Aber: Selbst Rechtsstaaten von "westlicher" Ausprägung sind in Gefahr:

- In Polen beschneidet die nationalkonservative Regierung wichtige Befugnisse des Verfassungsgerichts.
- Die rumänische Regierung will nicht mehr jede Form von Korruption unter Strafe stellen.
- Die Türkei hat sich in kürzester Zeit von einer Demokratie in ein Sultanat verwandelt.
- Und in Ungarn hat die Regierung das Verfassungsgericht entmachtet.

All diese Entwicklungen machen uns bewusst, dass auch unser Rechtsstaat nicht einfach auf alle Zeit gesichert ist. Wir müssen ihn verteidigen.

Und darum schliesse ich, geschätzte Richterinnen und Richter, mit einer eindringlichen Bitte an Sie: Ich gehe davon aus, dass Sie die eben genannten Errungenschaften, die wir unserem Rechtsstaat verdanken, mit mir teilen. Aber das Teilen, pardon, genügt mir nicht.

Bitte werden Sie zu Botschafterinnen und Botschaftern unseres Rechtsstaates: Erklären sie ihn. Verteidigen Sie ihn. Und stärken Sie ihn mit Ihrer täglichen Arbeit.

Herzlichen Dank.