

Staatsrechtliche Aussensicht

Gedanken zur Unabhängigkeit der Schweizer Gerichte

Wie stabil ist die Gewaltenteilung in der Schweiz, und wie unabhängig sind die Schweizer Gerichte wirklich? Staats- und Völkerrechtler Prof. Dr. Lorenz Langer von der Universität Zürich erklärt im Gespräch mit Generalsekretär-Stv. Thomas Vogel, weshalb das Schweizer Justizsystem stark von politischer Verantwortung und demokratischer Legitimation lebt – und warum Reformforderungen mit Vorsicht zu betrachten sind.

Mit Blick über den Ozean stellt man verwundert fest, dass es gar nicht so viel zu brauchen scheint, damit vermeintlich

felsenfeste Demokratien zu wanken beginnen. Insbesondere dann, wenn die Gewaltenteilung missachtet wird. Herr Professor Langer, wie steht es damit – ganz allgemein – in der Schweiz?

Ein System kann institutionell gar nicht so ausgestaltet werden, dass es nicht ins Wanken geraten könnte. Dies hängt sehr stark vom Verhalten der Akteure ab. In der Schweiz, so mein Eindruck, haben die Akteure jeweils mit grossem Verantwortungsbewusstsein agiert. Insbesondere hat das Bundesgericht seine Rolle in der Regel sehr zurückhaltend interpretiert, aber auch die anderen Gewalten. Entsprechend hoch ist – im internationalen Vergleich – das Vertrauen in unsere Gerichte und Institutionen.

Der Supreme Court hat kürzlich entgegen den Vorstellungen des amerikanischen Präsidenten entschieden. Das ist an sich ein gutes Zeichen für das Funktionieren der «Checks and Balances». Was passiert jedoch, wenn der Präsident sich um diesen Entscheid foutiert?

Die USA sind ein gutes Beispiel, denn dort hat der Supreme Court an sich grosses Gewicht und viel Macht, auch wenn seine Zustimmungswerte aktuell historisch tief sind. Aber schon in den «Federalist

Papers» 1787/88 war die Judikative als die schwächste Gewalt definiert, «ohne Schwert und ohne Geldbörse» (the judiciary is the «least dangerous» branch because it lacks both the «power of the purse» (control of money) and the «power of the sword» (control of the military)). Es gab immer wieder Präsidenten, die sich gegen den Supreme Court gestellt haben, aus beiden politischen Lagern, so z.B. Andrew Jackson und Franklin D. Roosevelt, der mit der Verdoppelung der Anzahl Richter drohte. In der aktuellen Präsidentschaft sind das ungeheure Tempo und das gnadenlose Austesten von Möglichkeiten, verbunden mit der Dauer, bis der Supreme Court eine Entscheidung trifft, fragwürdig. Aber auch hier zeigt sich: Schlussendlich sind es die Akteure und deren Handeln, die den Unterschied machen.

Das System der Gewaltenteilung ist ja sehr fein ziseliert. Und doch täuscht der Eindruck offenbar nicht, dass die anderen Gewalten mehr «Macht» als die Judikative haben, auch im Kanton Zürich. Stichworte sind hier unter anderem Oberaufsicht, Richterwahlen, Budget und Kreditbewilligungen. Ist die Unabhängigkeit der Gerichte in unserem Land trotzdem gewährleistet?

Ja, aber es verlangt eine grosse Verantwortung von allen Beteiligten. Insbesondere auch von den politischen Parteien. Diese müssen ihre Rolle verantwortungsbewusst ausüben. Die Frage ist immer: Was wären die Alternativen zur aktuellen ➤

Wie hast du dir das Obergericht vorgestellt?
Was war anders?

«Ich habe es mir grösser
vorgestellt und dramatischer.
Wie aus der Serie Suits.»

Aussensicht Schülerin/Schüler

Konzeption bzw. missbraucht eine Gewalt
ihre Macht zuungunsten einer anderen?
Das ist nicht der Fall.

Wahlen auf Lebenszeit sind beispielsweise nicht mit unserem System vereinbar. Hier gelten Ämter und die damit verbundene Macht als auf Zeit anvertraut und man muss sich regelmässig dem Verdikt des Wahlkörpers stellen.

Da ist die Schweiz speziell. Ich nenne das ein republikanisches Richterverständnis und es geht historisch weit zurück. In der Schweiz wurde das römische Recht nicht rezipiert – es gab in der Folge auch keine «gelehrten Richter». Richterinnen und Richter sind Magistrate und werden auf Zeit in ein Amt gewählt. Sie werden entweder bestätigt oder treten sozusagen wieder ins Volk zurück. Das Gegenstück ist das etwa in Deutschland dominierende

Beamtentum, bei dem man aufgrund seiner Fachexpertise in ein Expertengremium berufen wird. Bis heute werden für das Bundesgericht keine Fachkenntnisse vorausgesetzt. Natürlich sind das alles hochqualifizierte Personen, aber es zeigt das schweizerische Verständnis eines republikanischen Richteramtes gut auf. Eine völlig abgetrennte Gerichtsbarkeit entspricht nicht unserem System und wurde stets als «aristocratie de la robe» abgelehnt.

Wie steht es um das Statusbewusstsein der Richterschaft in unserem Land? Mir scheint jeweils, die Exponentinnen und Exponenten der anderen Gewalten nehmen sich wichtiger.

Der Status der Richterschaft ist zwar vorhanden, in anderen Ländern ist dieser jedoch deutlich stärker ausgeprägt. In

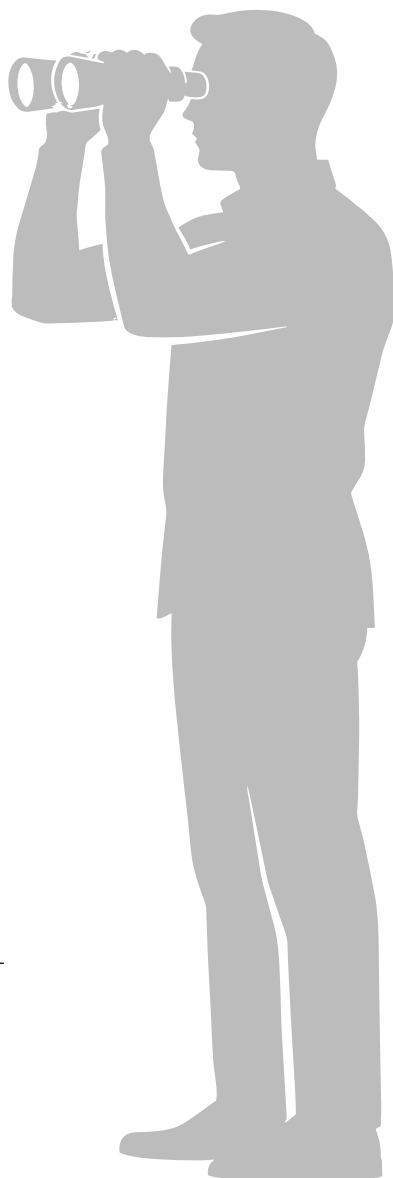
Was ist die Aufgabe des Obergerichts?

«Das Obergericht ist die zweite Instanz im Schweizer Rechtssystem. Es kontrolliert und reevaluiert weitergezogene Fälle, bei denen das Urteil angefochten wird.»

Aussensicht Schülerin/Schüler



Prof. Dr. Lorenz Langer ist Assistenzprofessor für Völkerrecht und Staatsrecht an der Universität Zürich. Er hat in Zürich, Cambridge, St. Gallen und New Haven Geschichte, Archäologie und Jus studiert und u. a. nach dem Anwaltspatent am Bezirksgericht Baden als Gerichtsschreiber gearbeitet. Er befasst sich vorrangig mit Justizfragen.



Österreich gibt es beispielsweise gesetzliche Bestimmungen, die genau festlegen, welcher Richter welchen Pelzkragen (Hermelin für das Präsidium) tragen darf. Bei internationalen Kontakten dürfte der eine oder andere Schweizer Richter aus solchen Äusserlichkeiten fälschlicherweise auf grössere Achtung für die Gerichte schliessen.

Prof. Walter Haller hat festgestellt: Die Unabhängigkeit der Gerichte bezieht sich auch auf die Planung, den Bau und den Unterhalt von Liegenschaften, die von der Judikative genutzt werden. Wenn die Gerichte Raumbedarf haben, dieser ihnen von der zweiten Gewalt aber nicht gewährt wird: Ist das mit der Unabhängigkeit der Gerichte vereinbar?

Wenn bei der dritten Gewalt derselbe Massstab angewandt wird wie bei der zweiten Gewalt, scheint es mir nicht problematisch. Die Gerichtsbarkeit ist in unserem Land nicht abgekoppelt. Anders stellt man es teils international fest: Das beratende Richtergrremium des Europarats, der Consultative Council of European Judges (CCJE), hat kürzlich einen Beitrag zum richterlichen Wohlbefinden veröffentlicht. Darin wird aufgezeigt, wie wichtig es ist, dass es den Richterinnen und Richtern bei der Ausübung ihrer schwierigen Tätigkeit gut geht. Aber das würde für andere Berufsgruppen wohl auch gelten. Da manifestiert sich eine gewisse Abgehobenheit. Dem gegenüber stünde als anderes Extrem, wenn die Arbeit der Richterinnen

und Richter behindert wird. Natürlich muss die Judikative über die Räumlichkeiten verfügen, die sie für ihre Tätigkeit benötigt. Was zeichnet ein gutes Justizsystem aus? Eines, das funktioniert. Dass die Gerichte kürzlich zu einem neuen Flächenstandard gekommen sind, zeigt doch, dass das System am Ende funktioniert.

Ist die Auswahl von Richterinnen und Richtern durch politische Parteien ein Problem?

Aus eigenem Interesse müsste ich natürlich sagen, dass die Wissenschaft, aber auch die Advokatur und andere Expertinnen und Experten, stärker involviert sein müssten. Aber auch Expertengremien sind politisch geprägt. Schlussendlich ist für mich auch hier die Frage: Funktioniert ein System? In Russland steht im Gesetz, dass Richterinnen und Richter keiner Partei

angehören dürfen. In Ungarn ist dies ebenfalls gesetzlich verankert. Hat das letztendlich eine Relevanz? Es gibt kein System, das ein politisches Element ausschliesst. Unser System bürdet den Parteien eine grosse Verantwortung auf. Im Ergebnis funktioniert es gut. Gerade auch die Kritik bestimmter Parteien an ihren Exponentinnen und Exponenten zeigt doch, dass die Unabhängigkeit der Richterschaft vorhanden ist. Insbesondere dann, wenn die eigene Partei ihre Richterinnen und Richter kritisiert und sich die anderen Parteien daraufhin mit der Richterschaft solidarisieren.

Sind die Mandatsabgaben an politische Parteien ein Problem?

Wenn bei der Besetzung eines Richteramts vor allem der monetäre Anreiz der politischen Partei im Vordergrund steht, ist das nicht unproblematisch. Doch was ist der Ursprungsgedanke? Die Vertretung des gesamten politischen Spektrums auf der Richterbank oder einzig die Auswahl nach fachlichen Kriterien? Die Befürworterinnen und Befürworter des Letzteren würden sagen, dass dies selbstverständlich gelten müsse, weil das Richteramt nicht politisch sei. Aber das sehe ich völlig anders – und in der Wissenschaft gibt es zahlreiche andere Stimmen, die den apolitischen Richter für eine Fiktion halten. Wenn man den politischen Aspekt und die damit verbundene demokratische Legitimation akzeptiert, dann nimmt man unter Umständen gewisse Abstriche bei den ➤

Wie hast du dir das Obergericht vorgestellt?
Was war anders?

«Ich habe mir vorgestellt, dass mehr Personen beteiligt wären und dementsprechend viele was zu sagen haben.»

Aussensicht Schülerin/Schüler

Qualifikationen in Kauf. Dafür gewinnt man jedoch gesellschaftliche und politische Legitimität.

Ist der Proporz bei Richternominationen, gerade mit Blick auf die kleineren politischen Parteien, nicht ein Problem?

Kleine Parteien, die unter Umständen schlicht nicht über genügend qualifiziertes Personal verfügen, könnten versucht sein, bei der Expertise oder der Erfahrung Kompromisse zu machen, um den Sitz und den Mandatsbeitrag nicht zu verlieren. Aber bei aller Kritik muss die Richterschaft aufpassen, nicht nur ihren eigenen Sektor zu sehen. Die Alternative zu Mandatsbeiträgen wäre eine staatliche Parteienfinanzierung. Wenn ich da in die umliegenden Länder blicke und vor allem Berufspolitikerinnen und Berufspolitiker sehe, die oft direkt von der Universität oder der Jungpartei in die Politik eintreten und dort ein komfortables Auskommen finden, relativiert dies die Nachteile der Mandatsbeiträge vielleicht.

Was wäre eine denkbare Alternative zur heutigen Richterselektion durch die politischen Parteien?

Interessant ist, dass sich Richterorgane auf internationaler Ebene stets für die Kooptation, also die Selbstergänzung, aussprechen, wenn es um die Auswahl von Richterkräften geht. Dieses Verständnis der Richterschaft, dass nur sie nicht fehl gehen kann, teile ich nicht. An der Universität ist das punkto Kooptation nicht anders – die

Berufungskommissionen werden so zusammengesetzt. Es sind jedoch nicht immer die fachlichen Qualifikationen, die im Vordergrund stehen. Ein vorberatendes Gremium hingegen schiene mir eher sinnvoll, vorausgesetzt, es ist breit zusammengesetzt und wird nicht nur punktuell eingesetzt, so wie dies für den im Ständerat diskutierten Justizbeirat vorgesehen war. Der heutige Fokus etwa auf Justizräte hat seinen Ursprung in der Entwicklung nach der Wende. Für die ehemaligen Ostblockländer musste eine stabile Justizorganisation entworfen werden – und man schlug dann gleich die etablierten Justizsysteme im Westen über den gleichen Leisten.

Im Zürcher Kantonsrat entscheidet jede Fraktion selbst, auf welche Art sie die Auswahl der obersten Richterinnen und Richter sicherstellt. Teils sind Richterinnen und Richter (und weitere Fachleute) dabei involviert, teils nicht.

Mein Eindruck ist, dass es funktioniert. Man kann das kantonale oder das schweizerische System natürlich ändern. Das muss dann aber demokratisch passieren. Die Justizorganisation ist zentral für das Staatsverständnis. Ein schleichendes Umdeuten, bei dem plötzlich die Wiederwahl oder die Einbindung der Legislative zu einem Problem werden, ist problematisch. Meistens stehen Expertengruppierungen des Europarats dahinter, etwa der erwähnte Richterrat oder die GRECO. Sie propagieren nicht-verbindliche Best Practices. Teilweise werden diese dann vom Europäi-

schen Gerichtshof für Menschenrechte aufgenommen – und dieser stützt sich darauf für seine verbindlichen Urteile.

Was halten Sie von der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern?

Es ist etwas paradox: Sie ist solange kein Problem, als dass sie praktisch garantiert ist. Das republikanische Richterverständnis steht Magistratinnen und Magistraten eigentlich gut an. Dass Wiederwahlen mühsam sind, ist unbestritten. Professorinnen und Professoren wären sicher nicht begeistert, müssten sie alle vier oder sechs Jahre Wiederwahlen gewärtigen. Aber immerhin urteilen sie auch nicht über Mitmenschen. Bereits bei der Gründung des Bundesstaates wurde die Frage diskutiert, ob eine lebenslange Wahl oder Wiederwahlen vorgesehen werden sollen. Es herrschte die Ansicht, dass Wiederwahlen Teil unseres demokratischen Systems sind. Gerade der Blick in die USA zeigt ja auch die Kehrseiten einer Wahl auf Lebenszeit. Eine einmalige Wahl gewinnt eine enorme Bedeutung, es gibt keine Möglichkeit zur Korrektur und sie wird umso mehr verpolitisiert.

90-jährige oberste Richterinnen und Richter sind auch nicht unbedingt erstrebenswert, ebenso wenig wie schwerkranke Richterinnen und Richter, die nur bleiben, um andere zu verhindern.

Richtig. Das Selbstverständnis der Richterinnen und Richter wächst hier teilweise ins Grenzenlose.

Wäre eine Wahl auf «Berufslebenszeit» mit Abwahlmöglichkeit eine Lösung?

Mir ist eine problemlose Wiederwahl lieber als ein Korrektiv mit hohen Hürden. Nur wenn Wiederwahlen instrumentalisiert werden, könnte aus meiner Sicht über eine lebenslange Wahl mit Abberufungsmöglichkeit diskutiert werden. Und das ist ja nicht der Fall. Es kommt nicht zu Abwahlen. Ein nicht so gutes Wiederwahlergebnis ist das Äusserste, das man befürchten muss. Und da staune ich gelegentlich, wie sehr das beispielsweise am Bundesgericht thematisiert wird. Die Richtertätigkeit wird meines Erachtens immer politischer: Diese Judizialisierung ist gut dokumentiert und folgt unter anderem daraus, dass fast jeder Lebenssachverhalt als Grundrechtsproblem verstanden werden kann. Die Gerichte beanspruchen hier teilweise eine sehr grosse gesellschaftliche Rolle. So sagt der CCJE, dass Gerichte alternative demokratische Foren für wichtige gesellschaftliche Entscheidungen seien. Dieser Aussage liegt offenbar ein sehr spezielles Demokratieverständnis zugrunde.

Die Arbeit der Gerichte hängt stark von der Akzeptanz der «Rechtsunterworfenen» ab. Wenn die Bevölkerung über Entscheidungen der Gerichte den Kopf schüttelt, ist das schlecht.

Ich bin insofern voreingenommen, als dass ich das Schweizer System für relativ gut halte – für die Schweiz. Ich bin gegenüber der Tendenz, alles über einen Leisten zu schlagen, sehr kritisch eingestellt. Es gibt

kein Gerichtssystem, das für jedes Land geeignet ist. Unser System passt zu uns und tut es weiterhin. Viele Bürgerinnen und Bürger wissen gar nicht, dass die Richterschaft von den Parteien nominiert wird. Also schimmert das Parteibuch offenbar jeweils nicht durch. Zwar sind die Leute teilweise durchaus irritiert, wenn sie es erfahren, aber der Vorwurf politischer Urteile kommt kaum je auf. Dazu kommt, dass sich unsere Richterschaft selbst nicht auf ein Podest stellt und volksverbunden ist. In anderen Ländern ist die Richterschaft viel autoritärer und abgehobener als hier bei uns. Die Justizinitiative wurde damals ja relativ deutlich abgelehnt. Der Reformbedarf scheint nicht riesig zu sein und es ist auch durchaus gut und spannend, dass es in den Kantonen unterschiedliche Regelungen gibt. So findet man passende Lösungen.

Ich bedanke mich für das spannende Gespräch. //

Text: Thomas Vogel

Was ist die Aufgabe des Obergerichts?

«Das ist die zweite Instanz nach dem Bezirksgericht. Wenn es dort nicht weitergeht, geht man zum Obergericht.»

Aussensicht Schülerin/Schüler