

Zur parlamentarischen Oberaufsicht über die dritte Gewalt im Staat

20 Jahre Richtervereinigung des Kantons Basel-Landschaft

Festansprache zum Jubiläumsanlass vom 13. November 2013

von Dr. iur. Claude Janiak, Ständerat Basel-Landschaft

Es ist mir Ehre und Freude zugleich, Ihrer Vereinigung zum 20-jährigen Bestehen gratulieren zu dürfen. Seit dem Eintritt in die eidgenössische Politik vor 14 Jahren habe ich als Anwalt deutlich weniger mit der Justiz zu tun, als Politiker hingegen umso mehr. Ich war schon während meiner Tätigkeit im Landrat Mitglied der Geschäftsprüfungskommission. In Bern war ich sowohl im Nationalrat von Anfang an und bin ich auch jetzt im Ständerat Mitglied der Geschäftsprüfungskommission. Stets war ich auch Mitglied der für die Gerichte zuständigen Subkommission Gerichte, welche ratsübergreifend tagt. Oberaufsicht auch über die Justiz gehört somit zu einem meiner politischen Kerngeschäfte.

Schon vor 30 Jahren haben wir uns im kantonalen Parlament vertieft über die Oberaufsicht und insbesondere auch über die Oberaufsicht über die Justiz unterhalten. Prof. Kurt Eichenberger hatte im Auftrage der Präsidenten der Ständigen Kommissionen des basellandschaftlichen Landrats am 10. April 1982 ein Gutachten mit dem Titel *Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft* erstellt (Band 2 der Reihe Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft). Er hatte festgehalten, dass die Justiz von der parlamentarischen Oberaufsicht nicht ausgenommen sei, diese habe nicht Halt zu machen bei der so genannten Justizverwaltung. Sie könne auch die Rechtspflege in ihrem Inhalt verfolgen, nur müsse sie - so gut wie bei der Exekutive - davon absehen, Urteile aufzuheben oder den Gerichten Weisungen erteilen zu wollen. Die richterliche Unabhängigkeit sei wohl sensibler als die Eigenständigkeit der Exekutive gegenüber Einwirkungen von aussen. Aber sie sei keine Mauer zur Absonderung der Justiz vom staatlichen Ganzen und dessen Zusammenhängen, auf die die Oberaufsicht gerichtet ist.

Was Prof. Eichenberger äusserte, bringt bzw. brachte schon die alte die Kantonsverfassung zum Ausdruck (§ 61 Abs. 1 bzw. alt § 18 Ziff. 6 KV). Gemäss § 61 Abs. 1 KV (Titel: Stellung des Landrats) ist der Landrat die gesetzgebende Behörde des Kantons. Er übt die Oberaufsicht über *alle* Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Das Gleiche gilt auf Bundesebene. Art. 169 BV (Titel: Oberaufsicht) stipuliert, dass die Bundesversammlung die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, *die eidgenössischen Gerichte* und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes ausübt. Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen De-

legationen von Aufsichtskommissionen können zudem keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

Wie nehmen die Geschäftsprüfungskommissionen die Oberaufsicht auf Bundesebene wahr? Im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesrechtspflege und vor dem Hintergrund verschiedener Reorganisationen von Justizbehörden im In – und Ausland haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) im Januar 2001 beschlossen, wichtige Fragen zur parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz zu untersuchen. Federführend war die Subkommission Gerichte des Ständerates, ergänzt durch 4 Nationalräte, worunter der Autor. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Analyse der eigenen Oberaufsichtspraxis über Bundesgericht und Eidgenössisches Versicherungsgericht hat aufgezeigt, dass die GPK ein breites Oberaufsichtsspektrum abdecken, ihre Befugnisse im Rahmen der Prüfung der Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte ausschöpfen und die verfassungsrechtlich verankerte Unabhängigkeit der richterlichen Behörden respektieren. Einem modernen Gerichtsmanagement, einer gut eingerichteten internen Aufsicht und einer hohen Transparenz über den Geschäftsgang maß die GPK des Ständerats hohe Priorität zu. Dem Bundesgericht empfahl die Kommission insbesondere, in seiner Geschäftsberichterstattung neue Indikatoren zur Leistungserbringung aufzunehmen. Die Kommission beschloss, die Oberaufsicht zu intensivieren, beispielsweise durch vertiefte Überprüfungen in der Gerichtsadministration.

Im Rahmen der Beratungen des Bundesgesetzes über das Bundesstrafgericht wurde die Frage erörtert, nicht allein die Richterwahlvorbereitung einer besonderen Gerichtskommission zuzuordnen, sondern diese auch mit der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte zu beauftragen. Der Ständerat sah dann aber von einer solchen Doppelfunktion einer Kommission ab und beauftragte die neu geschaffene Gerichtskommission einzig mit der Wahlvorbereitung zuhanden der Bundesversammlung. Er brachte damit zum Ausdruck, dass der sorgfältigen und professionellen Vorbereitung der Richterwahlen eine zentrale Bedeutung zukommt. Die Bündelung der Oberaufsicht über Bundesrat, Bundesverwaltung und Bundesgerichte auf eine Kommission erachtete der Ständerat hingegen als eine Stärke des bisherigen Systems. Sie gewährt die Einheit und Kohärenz der parlamentarischen Kontrolle und ist mit

Synergiegewinnen verbunden. Für die Kommission stellte sich aber die Frage, wie das Bundesgericht in ein Aufsichtskonzept über die unterinstanzlichen Gerichte einzubinden war. Als oberstes Gericht hat es vielfältigen Einblick in die Arbeit der unteren Instanzen. Diese Informationen sollten zuhanden der Oberaufsicht nutzbar gemacht werden. Die Kommission beschloss deshalb, im Rahmen der Beratung des Bundesgerichtsgesetzes den Antrag zu stellen, das Bundesgericht gesetzlich zu ermächtigen, über die im Rahmen seiner Tätigkeit erhaltenen Eindrücke zur Arbeit der unterinstanzlichen Gerichte des Bundes zuhanden der GPK Meldung zu erstatten. Im Weiteren empfahl die Kommission den eidgenössischen Gerichten, in den Bereichen Informatik, Statistik, Benchmarking, Gerichtsverwaltung, Personalmanagement und Weiterbildung zusammenzuarbeiten (im Bereich IT blieb das ein frommer Wunsch...).

Kaum war der Bericht der GPK des Ständerates veröffentlicht, kam es zum Eklat am Bundesgericht. Sie erinnern sich an die Affäre Schubarth, die am 11. Februar 2003 ihren Anfang nahm und im Bericht der GPK des National- und des Ständerates mit dem Titel *Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht* vom 6. Oktober 2003 gipfelte. Diese Untersuchung wurde zuhanden des Bundesgerichts mit 9 Empfehlungen abgeschlossen.

Wie berechtigt eine der Empfehlungen, jene zur *Schaffung von Mechanismen zur internen Konfliktbewältigung*, war, sollte sich nur wenig später zeigen. Kaum war die Affäre Schubarth bereinigt, kam es am Eidgenössischen Versicherungsgericht zu einem Eklat, leider wiederum öffentlichkeitswirksam. Am 31. März 2004 war bei der GPK eine *Anzeige* eingegangen *im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht des Eidgenössischen Versicherungsgerichts für das Jahr 2003*. Die Bundesrichterin, welche die Anzeige erstattet hatte, sprach von einer tiefen Krise und einer gravierenden Spaltung im Kollegium. Zu Beginn der Legislatur 2003/2007 hatte ich das Präsidium der Subkommission Gerichte des Nationalrats übernommen. Es erreichten mich Rechtsschriften mit unzähligen Beilagen, Stellungnahmen und Ergänzungen. Sie füllten einen ganzen Ordner. Wir führten Anhörungen durch, versuchten zu vermitteln und mussten schlussendlich ein Machtwort sprechen. Die Geschäftsprüfungskommissionen lehnten es ab, direkt in den Konflikt einzugreifen oder dem EVG eine konkrete Lösung der Konfliktsituation vorzuschlagen. Sie brachten aber zum Ausdruck, dass sie als Oberaufsichtsbehörde von den Mitgliedern des obersten Gerichts erwar-

ten, dass sie sich alle um einen Umgang in gegenseitigem Respekt und um die Beilegung und Bereinigung von Konflikten im Richterergremium bemühen. Sie appellierten an das Richterergremium, sich seiner Verantwortung bewusst zu sein und das Ansehen der Justiz in der Öffentlichkeit nicht leichtfertig aufs Spiel zu setzen.

Zum guten Glück sind solche Fälle die Ausnahme und gehören nicht zum Kerngeschäft der Oberaufsicht. Hauptinstrument ist die jährliche Aussprache mit der Geschäftsleitung des Bundesgerichts und den Präsidien des Bundesstraf-, des Bundesverwaltungs- und neu des Bundespatentgerichts. Bei dieser Gelegenheit werden die Tätigkeitsberichte besprochen. Die Mitglieder der Subkommissionen können Fragen stellen. In den letzten zehn Jahren ist die Zusammenarbeit mit dem obersten Gericht verfeinert worden. Nicht anders als die Politik steht auch die dritte Gewalt vermehrt im Blickpunkt der Öffentlichkeit und speziell der Medien. Kommt es zu Konflikten innerhalb der Justiz, sind Schlagzeilen garantiert. Die dritte Gewalt ist gut beraten, interne Probleme rechtzeitig anzugehen. Der Schaden, welcher dem Ansehen der Institutionen entstehen kann, ist, wie die Beispiele Schubarth und EVG gezeigt haben, immens.

Das Bundesgericht hat auf Empfehlung der Geschäftsprüfungskommissionen ein Controlling-Konzept entwickelt und am 9. März 2006 verabschiedet. Danach liefert das Bundesgericht den Geschäftsprüfungskommissionen im Vorfeld der jährlichen Aussprache detailliertere Daten, die über jene hinausgehen, welche jeweils im Geschäftsbericht veröffentlicht werden. An der Sitzung selber werden weitere Unterlagen ausgehändigt, welche das Bundesgericht zur Steuerung der internen Abläufe zur Verfügung hat, unter anderem auch die politisch brisanten und regelmässig auch öffentlich nachgefragten statistischen Daten über die Arbeitserledigung jedes einzelnen Richters.

Über diese Controlling-Daten finden im Rahmen der Kommission immer wieder Diskussionen statt. Bezüglich der heiklen Themen sind die Geschäftsprüfungskommissionen bei der Entwicklung des Controlling-Konzepts mit dem Bundesgericht übereingekommen, dass sie die richterspezifischen Daten nicht erhält, dass aber das Gericht von sich aus den Geschäftsprüfungskommissionen im Hinblick auf die Wiederwahlen Meldung machen würde, wenn ein offensichtliches, nicht zu behebendes Problem mit

den Leistungen eines Richters bestehen würde. Das Bundesgericht hat auch zugesichert, dass es bei Richtern, deren Arbeitsleistung ein Problem darstellt, vorerst das Gespräch sucht, sei es durch das Abteilungspräsidium oder den Bundesgerichtspräsidenten. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sehr weitgehende Informationsrechte und besitzen allenfalls auch die Möglichkeit, diese Daten heraus zu verlangen (Art. 153 Abs. 1 und 6 i.V. mit Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG). Allerdings bildet die verfassungsmäßige richterliche Unabhängigkeit eine wichtige Schranke für die Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen über die Gerichte. Da ein regelmäßiger Zugriff der Geschäftsprüfungskommissionen auf diese richterspezifischen Daten die richterliche Unabhängigkeit tatsächlich beeinträchtigen könnte, haben die Geschäftsprüfungskommissionen faktisch darauf verzichtet. Allerdings haben sie im letzten Jahr die Probe aufs Exempel gemacht, indem sie für die Sitzung in Lausanne ausdrücklich die richterspezifischen Daten verlangt haben. Dabei wurden entsprechende Geheimhaltungsmaßnahmen gemäß Art. 153 Abs. 7 ParlG getroffen. Diese Daten wurden dann eingehend mit der Verwaltungskommission des Bundesgerichts besprochen. Dabei hat sich gezeigt, dass diese Daten für sich alleine keine Rückschlüsse auf die „Arbeitsqualität“ eines Richters erlauben. Ohne entsprechende Kommentierung sind sie nicht zu interpretieren, wären aber bei einer Veröffentlichung höchst problematisch, weil man darin alles und nichts hineinlesen kann. Damit hat sich gezeigt, dass der Umgang der Geschäftsprüfungskommissionen mit diesen heiklen Daten wie oben beschrieben der Sache angemessen und im Sinne der richterlichen Unabhängigkeit richtig ist.

Das Bundesgericht wollte die Daten vereinfachen, die Geschäftsprüfungskommissionen haben aber beschlossen, an der eben beschriebenen Praxis festzuhalten und eine bessere Aufbereitung zu verlangen. Einem Arbeitspapier vom 18. Oktober 2012 kann auch Grundsätzliches über den Werdegang der Zusammenarbeit zwischen Oberaufsicht und Bundesgericht entnommen werden. Das Controlling sollte Daten über die Arbeitserledigung am Bundesgericht erheben, die Anhaltspunkte darüber geben, wie viele Richterinnen und Richter am Bundesgericht notwendig sind. Diese Informationen sollten den Rechtskommissionen erlauben zu beurteilen, welche Richterzahl in der entsprechenden Parlamentsverordnung festgelegt werden soll. Und das Controlling sollte es den GPK ermöglichen, ihre Oberaufsicht über die Ge-

schäftsführung des Bundesgerichts besser wahrzunehmen bzw. die Arbeitsleistung des Gerichts besser beurteilen zu können.

Ich blicke auf 14 Jahre Oberaufsicht über Regierung und Justiz zurück. Als Mitglied der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen bin ich seit 10 Jahren auch beteiligt an der Oberaufsicht über die Nachrichtendienste und seit genau 2 Jahren auch über das staatliche Handeln insgesamt, dh. generell auch in Bereichen, die geheim gehalten werden (vgl. Art. 53 Parlamentsgesetz). Die Delegation überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste und überprüft das staatliche Handeln in Bereichen, die geheim gehalten werden, weil deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann. Sie übernimmt weitere besondere Aufträge, welche ihr eine Geschäftsprüfungskommission überträgt. Der Bundesrat informiert die Delegation spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äußeren Sicherheit.

Gerade als Mitglied der Delegation stelle ich immer wieder fest, dass vielerorts, speziell in den Medien, falsche Vorstellungen darüber herrschen, was Oberaufsicht ist. Oberaufsicht ist nicht zu verwechseln mit Aufsicht. Oberaufsicht funktioniert nicht, wenn sie nicht auf eine interne Aufsicht in den Departementen oder eben auch in der Justiz zählen kann. Sie sind mit anderen Worten aufgerufen, justizintern eine wirkungsvolle Aufsicht zu garantieren. Dass eine solche installiert ist, möchte ich hoffen.

Ich stelle fest, dass ein regelmässiger Austausch zwischen den Gewalten unabdingbar ist, wenn diese verfassungsmässig vorgesehene Oberaufsicht wahrgenommen werden soll. Dieser Austausch ist nicht nur von der Verfassung vorgesehen und deshalb wichtig, sondern unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau einer von Vertrauen geprägten Zusammenarbeit zwischen den Gewalten. Wie die Politik ist auch die Justiz mit dem Umstand konfrontiert, dass staatliches Handeln vermehrt von der Öffentlichkeit beobachtet wird. Sich abzukapseln, ist keine erfolgsversprechende Strategie.

Ihrer Vereinigung werden deshalb die guten Gründe für ihr nunmehr 20-jähriges Bestehen nicht ausgehen. Sie sind gut beraten, den Austausch mit der Politik, vertreten

durch die Oberaufsicht, offen zu pflegen. Ich gratuliere Ihnen und Ihrer Vereinigung nochmals zum Jubiläum und verbinde diese Gratulation mit dem Wunsch für eine weiterhin erspriessliche Zukunft zum Wohle aller Rechtssuchenden in unserem Kanton.