

November 2002 – Nr. 3 – 5. Jahrgang  
Novembre 2002 – No. 3 – 5ème année  
Novembre 2002 – No. 3 – quinto anno



**PARLAMENT**  
**PARLEMENT**  
**PARLAMENTO**

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse  
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari



## SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Jahresversammlung 2002:

Die Obergewalt der Parlamente über die Justiz

Assemblée annuelle 2002:

La haute surveillance du Parlement sur la Justice



<b>Editorial: "Beaufsichtigte" Justiz?, Ulrich Zimmerli, a. Ständerat und Präsident der SGP</b>	Seite 3
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema</b> <b>Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz</b> <b>La haute surveillance du Parlement sur la Justice</b>	
Rainer Schweizer: Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz	Seite 4
Hansjörg Seiler: Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz: Die Interessenlage der Parlamente	Seite 8
Alain Wurzburger: Haute surveillance du Parlement sur la Justice	Seite 11
Andreas Tobler : Die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte: Eine aktuelle Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates	Seite 13
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti	Seite 16
Vorstand SGP	Seite 18

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):  
[www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm)  
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux) :  
[www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm) [www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm](http://www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm)



## "Beaufsichtigte" Justiz?

Das Thema der Jahrestagung 2002 unserer Gesellschaft lautete: "Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz". Im vorliegenden Heft werden die Tagungsreferate veröffentlicht. Vorstand und Redaktion möchten damit nicht nur Rechenschaft über das am Jahreskongress in Zürich Gebotene ablegen, sondern versuchen, den mit Oberaufsichtsaufgaben betrauten Parlamentarierinnen und Parlamentariern aufzuzeigen, welche besonderen Anforderungen sich im Bereich "Justiz" stellen.

Nach Artikel 169 Absatz 1 der Bundesverfassung übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte aus. Analoge Vorschriften finden sich in den Kantonsverfassungen, die den Kantonsparlamenten auftragen, die Geschäftsführung der kantonalen Gerichte zu beaufsichtigen. Diese Kontrolltätigkeit bewegt sich seit jeher in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld. Dessen Konturen ergeben sich aus der wohlverstandenen Öffentlichkeit und Transparenz staatlicher Verfahren und Entscheidungsmechanismen, aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung und aus der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit, wie sie – obwohl seit jeher als ungeschriebener Grundsatz anerkannt – in der von Volk und Ständen am 12. März 2000 angenommenen (aber immer noch nicht in Kraft gesetzten!) Justizreform explizit in Artikel 191c der Bundesverfassung verankert worden ist ("Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet"). Dieses Spannungsverhältnis wird in der Rechtslehre immer wieder erörtert und gab der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission vor kurzem Anlass zu einer Standortbestimmung (Bericht vom 28. Juni 2002, abrufbar über [www.admin.ch](http://www.admin.ch) [Parla-

ment, Veröffentlichungen], vgl. auch den Beitrag von Andreas Tobler in diesem Heft). Es ist grundsätzlich unbestritten, dass sich die "Oberaufsicht" der Parlamente über die richterliche Tätigkeit darauf zu beschränken hat, die formelle Rechtmässigkeit der Rechtspflege zu kontrollieren, und dass eine Überprüfung des materiellen Gehalts der Justiztätigkeit ausgeschlossen ist.

Trotzdem tun sich Parlamente gelegentlich recht schwer mit der von der Verfassung gebotenen Zurückhaltung. Die Gründe dafür sind vielfältig und werden zu einem guten Teil in den abgedruckten Referaten angesprochen. Gewiss stehen auch die Gerichte gewissermassen unter "demokratischer" Kontrolle. Diese äussert sich vorzugsweise im Wahlverfahren für die Richterinnen und Richter und darin, dass den Gerichtsentscheiden jene Publizität zukommt, wie sie der Rechtsstaat nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 6) fordert. Die Justiz ist und bleibt Hüterin unserer Rechtsordnung – auch und vor allem in der Schweiz, die immer noch eine "unterentwickelte" Verfassungsgerichtsbarkeit will, indem das Bundesgericht von Verfassungs wegen verpflichtet ist, Bundesgesetze unbekümmert um ihre allenfalls fehlende Verfassungskonformität anzuwenden. Es hätte uns wohl angestanden, anlässlich der Justizreform das Volk darüber entscheiden zu lassen, ob es in der mit einem Anwendungsverbot verbundenen Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle wirklich eine übermässige Beschneidung seiner "demokratischen Rechte" erblicken will (was im Klartext ja nichts anderes hiesse, als dass sich der Gesetzgeber sanktionslos über die

von eben diesem Volk gewollte Verfassung hinwegsetzen dürfte!). In diesem Zusammenhang oder wegen der mit der Justizreform beschlossenen Rechtsweggarantie von einem unerwünschten "Richterstaat" zu sprechen, der nach einer erweiterten parlamentarischen "Oberaufsicht" rufe, halte ich jedenfalls für verfehlt.

Unser Bundesgericht geniesst hohes Ansehen und hat das Vertrauen des Volkes – gewiss keine Selbstverständlichkeit in einer Zeit der Verunsicherung und der Vertrauenskrisen in Politik und Wirtschaft. Vor allem das Parlament trägt die Verantwortung dafür, dass es so bleibt – durch Wahl guter Richterinnen und Richter, durch den Erlass tauglicher Prozessgesetze und überhaupt durch sorgfältige Gesetzgebung. Dann besteht es auch klaglos die schwierige Prüfung der verfassungsmässigen "Oberaufsicht" über die Justiz.



Prof. Dr. Ulrich Zimmerli  
a.Ständerat  
Präsident der SGP

## IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Tel 032 / 653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, [parlament@pgm.ch](mailto:parlament@pgm.ch)  
Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 28. Februar 2003.  
Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail ([ruth.luethi@pd.admin.ch](mailto:ruth.luethi@pd.admin.ch)).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétariat de la société et distribution: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Granges, Téléphone 032 / 653 87 57, Télécopie 032 / 653 87 67, [parlement@pgm.ch](mailto:parlement@pgm.ch)

Délai rédactionnel du prochain numéro: 28 février 2003.  
Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne doivent en aucun cas correspondre à ceux de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique ([ruth.luethi@pd.admin.ch](mailto:ruth.luethi@pd.admin.ch)).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: Martin Graf, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: pgm medien, Schützengasse 9, 2540 Grenchen, Telefono 032 / 653 87 57, Fax 032 / 653 87 67, [parlamento@pgm.ch](mailto:parlamento@pgm.ch)

Termine redazionale della prossima edizione: 28 febbraio 2003.  
Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail ([ruth.luethi@pd.admin.ch](mailto:ruth.luethi@pd.admin.ch)).



# Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz

Rainer J. Schweizer, Professor für öffentliches Recht einschliesslich Europarecht und Völkerrecht an der Universität St. Gallen, Präsident einer eidgenössischen Rekurskommission

"Meinem Lehrer und Freund Kurt Eichenberger zu seinem 80. Geburtstag gewidmet"

## I. Teil

1. Die Justiz in den Kantonen und im Bund steht seit längerer Zeit vor *vielfachen Herausforderungen*. Sie muss immer wieder *neue Aufgaben* aufnehmen, die ihr der Gesetzgeber zuweist, etwa mit dem Opferhilfegesetz oder mit neuen Straftatbeständen der Wirtschaftskriminalität oder z.B. im öffentlichen Beschaffungswesen. Die Gerichte sind zudem, zwar in unterschiedlichem Masse, aber insgesamt doch immer noch vielfach überlastet, so seit den Rezessionsjahren in der Sozialversicherungsrechtspflege oder mit fremdenrechtlichen Beschwerden. Gleichzeitig ist die Justiz in Bund und Kantonen aber auch durch vielfältige, erfreuliche *Reformvorhaben* herausgefordert. Diese zielen seit einiger Zeit nicht nur auf punktuelle Remedur, etwa zur Reduktion eines Pendenzenberges, sondern setzen tiefgreifender an, etwa in Bern oder in St. Gallen, wo zum Teil ganz neue Strukturen geschaffen wurden. Anstehend sind sodann bekanntermassen der Ausbau der erstinstanzlichen Gerichte im Bund sowie die schweizweite Vereinheitlichung der Zivilprozessordnungen und der Strafprozessordnungen. Die Justiz ist aber auch, in unserem Lande wie im Ausland, mit *allerlei politischen Forderungen konfrontiert*: So spürt sie insgesamt auch den politischen Spazwang. Postuliert wird, dass die Verfahren rascher und billiger werden und z.B. auch in der zweiten Instanz vermehrt Einzelrichter Entscheidungen fällen. Dann werden Begehren nach Änderungen des politischen Proporz gestellt oder, um ein letztes Beispiel zu nennen, ist auffällig, dass die politische Sensibilität für Unvereinbarkeiten zwischen einem Gerichtsamt und politischen oder privatwirtschaftlichen Tätigkeiten wächst.

2. Im Gewaltengefüge von Legislative, Exekutive und Justiz war letztere, nach lange vorherrschenden Vorstellungen, zwar in ihrer Unabhängigkeit voll zu respektieren, aber dennoch organisatorisch und personell stark *fremdbestimmt*. Volk und Parlament hatten und haben die Wahlkompetenz. Der demokratische Gesetzgeber erlässt die Justizgesetze. Und das Parlament nahm mindestens eine Rechnungskontrolle sowie anhand der jährlichen Geschäftsberichte der obersten Gerichte eine Geschäftskontrolle vor. Dominierend für die Einrichtung und die Eingrenzung

der Justiztätigkeit war früher – und ist mancherorts immer noch – eigentlich die Exekutive. Die Kantonsregierung bzw. der Bundesrat und deren zuständigen Chefbeamten in den Justizdirektionen entwerfen in der Regel die Prozessgesetze, bestimmen die Grundzüge der Organisation, leiten dem Parlament den Haushalt zu, stellen Anträge für die Salarierung, entscheiden über die Informatiklösungen oder reden gar bei der Formulargestaltung mit. Nur in wenigen Kantonen, wie im Aargau, in Genf und im Tessin sind die Zuständigkeiten anders verteilt.

Das ist ja alles nicht unverständlich und vielfach auch nicht unvernünftig, weil Richterinnen und Richter zum Teil ungenügende Managementkenntnisse haben, in der Personalführung gegenüber den Gerichtskanzleien ungeschickt sein können, häufig technikfern und erst recht z.B. auch keine Baufachleute sind. Dass sich die Richterinnen und Richter und die Gerichtssekretärinnen und -sekretäre auf ihre juristischen Hauptaufgaben konzentrieren, ist unumgänglich.

3. Dennoch zeigt sich jetzt ein interessanter *Wandel im Selbstverständnis der schweizerischen Justiz*. Aus verschiedenen Gründen will diese, wenn von ihr immer mehr gefordert wird und wenn sie auch immer häufiger in die Schweinwerfer der Politik gerät, *mehr Eigenverantwortung* übernehmen und namentlich die administrative Bevormundung der Ressorts der Exekutive abschütteln. Selbstverständlich hängt die Möglichkeit, Eigenverantwortung zu übernehmen und die Gerichtsverwaltung autonom zu gestalten, von den Aufgaben und vor allem von der Grösse des einzelnen Justizorgans ab. Eine kleine, weitgehend nebenamtlich geführte Rekurskommission ist völlig darauf angewiesen, von der Exekutive gestützt und betreut zu werden. Grössere Bezirksgerichte, Kantons- oder Verwaltungsgerichte und erst recht die bestehenden und kommenden Bundesgerichte *brauchen* aber einen *gewissen Bereich eigenverantwortlicher Geschäftsführung*. Ein sog. *Verwaltungsvorbehalt der Justiz*, ein Reservat der Eigenverwaltung des Gerichts, muss m.E. namentlich gewährleistet sein bezüglich Fragen der materiellen und personellen Intensität der Fallbehandlung, der organisatorischen Abwicklung der Fälle, der Beurteilung der präjudiziellen Tragweite der Entscheidungen sowie bezüglich der Informationsver-

waltung im Gericht und der Publizität der Justiz. Mindestens in diesen Fragen darf weder ein Personalamt noch eine Informatik-AG noch eine Finanzkontrolle bestimmend in die Organisation und die Geschäftsführung eines Gerichts oder der Staatsanwaltschaft eingreifen wollen.

Auch bei der Justizgesetzgebung, bei den Entwurfsarbeiten für Gerichtsorganisationsgesetze und neue Verfahrensordnungen, meldet sich die Justiz heute verständlicherweise vermehrt zu Wort und will, selbst vor dem Parlament, *eigenständig angehört werden*. So ist jetzt eine Stellungnahme des Bundesgerichts zum Bundesgerichtsgesetz gar im Bundesblatt veröffentlicht worden. Doch auch in Gesetzgebungsfragen kann die Justiz sich nicht der Unterstützung der Exekutive entschlagen, haben doch Richterinnen und Richter selten grosse Kompetenzen in der Gesetzgebungsmethodik und noch weniger Erfahrungen in Gesetzgebungsverfahren.

Bestimmte Kreise in den Parlamenten, den Regierungen und Verwaltungen sowie in der Wissenschaft nehmen nun schliesslich die Reformbedürfnisse und die Reformbereitschaft in der Justiz auch zum Anlass, gegenwärtig *beliebte Formen und Methoden der Regierungs- und Verwaltungsreform* auch noch probeweise oder zwingend auf die Justiz zu übertragen. Das gilt namentlich für Ideen und Vorhaben von New Public Management bzw. wirkungsorientierter Verwaltungsführung. In einzelnen Kantonen, wie in Zürich und Luzern, wird versuchsweise oder definitiv für die Justiz ein Globalbudget eingeführt. Spezialisten bemühen sich um "Produktdefinitionen" im Justizbereich, und andere wiederum entwerfen dauernde Controllingverfahren für die Justizverwaltung. Über diese Bestrebungen hat die Verwaltungskontrollstelle der eidgenössischen Räte vor einem Jahr einen anregenden Bericht unter dem Titel "Modernes Management in der Justiz" veröffentlicht.

4. Alle diesen Änderungen in Recht und Aufgaben der Justiz, in den Vorstellungen über die Stellung der Gerichte im Gewaltengefüge sowie bezüglich den Ideen über eine moderne Gerichtsverwaltungstätigkeit *fordern die parlamentarische Oberaufsicht über die Justiz in einem noch nie gekannten Ausmasse heraus*. Diese Kontrolle ist in der Schweiz ein *verfassungsmässiger Auftrag* der Parlamente von Bund und Kantonen. Anders ist es z.B. in England,



wo die Exekutive die Aufsicht führt (der Lord Chancellor für die Krone), oder in Italien mit einem Rat der Magistratur, oder bei den europäischen Gerichten in Strassburg und Luxemburg, wo es gar keine Aufsicht gibt. Bei uns sind die Staatsanwaltschaften und Gerichte dahingehend zu beaufsichtigen, ob sie ihre verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Aufgaben insgesamt rechtmässig und wirksam erfüllen. Dabei üben die Parlamente ihre Oberaufsicht, man kann sagen nach Verfassungsgewohnheitsrecht, in Bund und Kantonen grundsätzlich so aus, dass sie keine Inhaltskontrolle der richterlichen Entscheidungen und Urteile vornehmen - aus Respekt vor und um der Unabhängigkeit der Gerichte willen.

Doch auch wenn sich ein Parlament bewusst zurückhält und z.B. nur den jährlichen Geschäftsablauf prüfen will, wird es heute mit vielfältigen *Fragen um die Funktionen und Leistungen* der Justiz konfrontiert. So etwa stellt sich die Frage, was das Parlament von zusätzlichem Personal- und Finanzbedarf der Justiz hält und wie und wann es solchen Begehren – trotz Personalstop in der öffentlichen Verwaltung oder Schuldenbremse – nachgeben will. Und wie beurteilt das Parlament die Überlastung einzelner Zweige der Justiz? Oder wie das Bedürfnis nach Ausbau bestimmter Kompetenzbereiche (etwa in der Strafverfolgung)? Vor allem aber ist es, trotz grosser Seriosität und Rechtschaffenheit der Magistratspersonen sowie der Mitarbeiterinnen und der Mitarbeiter der verschiedenen Justizzweige – angesichts der wachsenden Komplexität vieler Verhältnisse – vermehrt nötig, dass die Parlamente sich auch mit *einzelnen Missständen* in der Justiz befassen müssen, etwa indem sie einem Korruptionsverdacht nachgehen oder eine mit der Justizfunktion schwer verträglichen Nebentätigkeit eines Richters untersuchen müssen, oder auch, dass ein einzelnes, offensichtlich leistungsschwaches oder fachlich inkompetentes Gerichtsmitglied die Arbeit einer Gerichtsinstantz belastet. Wie geht man mit solchen personellen Fehlleistungen um? Wie gestaltet man das Untersuchungsverfahren, und wie handelt man unter dem Druck der Skandalpresse? Schliesslich wird heute diskutiert, ob ein Parlament z.B. mit dem Obergericht eine Leistungsvereinbarung abschliessen kann und soll und gar ein Management-Controlling einrichten darf? Das führt doch alles, last but not least, zu der Grundfrage, welche Vorstellungen von den Aufgaben und der Rolle der Justiz das Parlament hat. Die heute stärker geforderte parlamentarische Oberaufsicht über die Justiz kann m.E. nur angemessen definiert, konzipiert und ausgeführt werden, wenn auch im Parlament, in der Volksvertretung,

immer wieder in grundsätzlicher Art und Weise über die Justiz reflektiert und debattiert wird.

5. Das Parlament hat von Verfassung wegen *eine besondere Verantwortung für die Justiz*. Die Volksvertretung muss, unter Vorbehalt von direkt-demokratischen Initiativ- und Referendumsrechten, über die Verfassungs- und die Gesetzgebung *den Rechtsstaat sichern und fortentwickeln helfen*. Die Volksrepräsentation bringt über die Wahlen, über die Ausstattung und über die Kontrolle die *demokratische Legitimation* der Justizorgane. Schliesslich hat das Parlament auch gegenüber der Justiz die *Budgethoheit*, und es soll diese, wie gegenüber anderen Staatsorganen auch, vorbehaltlich eines Finanzreferendums, nach schweizerischem Verständnis voll wahrnehmen können. Aber soll jetzt heute diese verfassungsrechtliche Verantwortung vor allem dahin ausgeübt werden, dass bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften mehr Management, mehr Effizienz, mehr Kundenbezug oder mehr finanzielle Transparenz durchgesetzt werden?

6. Ich denke nicht, dass das, aus der Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht, die zentralen Fragen sind. Nehmen wir, als Beispiel, die seit Jahren in den Kantonen und dem Bund intensiv diskutierte Frage, wie man der Überlastung verschiedener Gerichte begegnen kann. Wo das Parlament weder darauf verzichtet hat, zusätzliche Sachkompetenzen den Gerichten zuzuweisen, noch ihnen erheblich mehr Personal zugesprochen hat, war und ist dies häufig deren Reaktion, dass sie zu einer Erledigungsjustiz übergegangen sind. Das bedeutete etwa, dass die Zulassungsvoraussetzungen der Beschwerden und Klagen schematischer geprüft und die Zulassung rascher verweigert wurde, dass die Sachverhaltsermittlung nur kursorisch erfolgte, dass die Gerichtskammer bewusst oder unbewusst ihre Kognition beschränkte, dass Entscheide nur noch aufgrund von Aktenzirkulation gefällt wurden (wie das beim Bundesgericht in Lausanne und Luzern in 97% der Fälle geschieht), und dass schliesslich für die Urteile weitgehend Textbausteine verwendet wurden. Die *Defizite* einer solchen Fallbearbeitung sind keineswegs offensichtlich. Bei massenhaften Routineentscheidungen hat eine solche Verfahrensorganisation ihre sachliche Berechtigung. Und dennoch weiss jeder Mann, der einmal in einem Gericht mitgewirkt hat, wie unerlässlich es ist, ganz gründlich in den Akten den Vorkommnissen und Argumenten nachzuspüren, oder wie wichtig es ist, im kollegialen Dialog – auf der Grundlage des Referats eines Instruktionsrichters – die Rechtsfragen zu

vertiefen und neue Lösungswege zu erarbeiten. Und alle wissen schliesslich auch, dass ein auf den konkreten Fall und die wesentlichen Argumente der Parteien eingehendes, sprachlich und gedanklich verständliches Urteil ein ganz wesentliches Mittel für die Kommunikation der Entscheidung an die betroffenen Parteien oder Dritte ist.

7. Um das, was letztlich alle wollen – gerechte Verfahren mit gerechten Entscheidungen – zu erreichen, *kommt es also ganz entscheidend auf die Qualität der Justiztätigkeit* an. Diese beginnt schon bei den persönlichen Qualitäten der Richterinnen und Richter, Staatsanwälte, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber. Die richterliche Arbeit braucht immer wieder eine Anspannung des Gewissens und eine Sensibilität für Schwierigkeiten der Gerechtigkeit. Die richterliche Arbeit verlangt Gründlichkeit, insbesondere in der Sachverhaltsermittlung. Man muss den Fall "wider den Strich bürsten" und den Streitfall unter verschiedenen Gesichtspunkten "hinterfragen". Es braucht zudem nicht nur gefestigte Kenntnisse der hauptsächlich anzuwendenden Normenordnung, sondern darüber hinaus auch die Fähigkeit zu einer Öffnung der normativen Distanz, etwa für verfassungsrechtliche Aspekte hinter dem positiven Gesetzesrecht. Die Richterinnen und Richter müssen sodann *den Einzelfall ernst nehmen und zugleich mit innerer Distanz das Grundsätzliche* der Streitsache erkennen können. Sie sollen sich im Weiteren um praktikable, von den Rechtsstäben umsetzbare Resultate bemühen, und die Entscheidungen sollen von den Parteien und weiteren Betroffenen akzeptiert werden können. Dazu ist sicher nötig, dass die Entscheidungen nicht verzögert und die Parteien nicht hingehalten werden, sondern die Rechtsfindung und -sprechung nach straffen Terminkontrollen speditiv geschieht. Nötig sind aber auch Verfahrenserleichterungen, wie unentgeltliche Rechtspflege, Dolmetscher, Mediationen u.a.m., sowie schliesslich die Offenheit und Verständlichkeit der Verhandlungen und der Urteile einschliesslich der Plausibilität der Begründung.

Es liegt auf der Hand, dass all diese Qualitätserfordernisse etwas qualitativ anderes sind als ein bloss routiniert und effizient erzeugtes, rasch hergestelltes, kostengünstiges und rentables "Produkt".

Die Diskussion über die Qualität der Justiztätigkeit wird m.E. in der Schweiz noch zu wenig, jedenfalls zu wenig grundätzlich geführt, selbst in Kreisen der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Unsere Justizverfahren haben, abgesehen von den punktuellen parlamentarischen Kontrollen, z.B. kaum



eingebaute *Qualitätskontrollen*. Ein Vergleich mit den englischen Höchstgerichten macht das überaus deutlich. Dort müssen die Gerichtsmitglieder, je nach der Instanz in einer dreier, fünfer oder siebener Besetzung, in einem offenen und öffentlichen Verfahren über den Beschwerde- bzw. Klagefall beraten. Dabei werden die Ausführungen und Argumente jedes einzelnen Gerichtsmitgliedes namentlich durch Vertreter der Anwaltschaft registriert, und diese oder andere Institutionen publizieren die Gerichtsberatungen mit allen Namen in extenso. Es ist klar, dass ein solches Verfahren von den Gerichtsmitgliedern eine vorzügliche Präparation sowie Stärke und Konsistenz in der Argumentation erheischt. Es ist auch klar, dass ein solches Verfahren viel besser die Entwicklung der Rechtsprechung nachvollziehen lässt, als es die so unterschiedlich ausfallenden Urteilstexte unserer Gerichte sind, die häufig die Windungen der bundesgerichtlichen Praxis mehr verschleiern als klären.

Wir haben in der Schweiz aber nicht nur eine eher punktuelle oder zufällige Qualitätskontrolle der Justiz, sondern vor allem haben wir *noch zu wenig Qualitätsstandards* entwickelt, wie sie etwa in den USA das National Center for State Courts und das Bureau of Justice Assistance mit ihren "Trial Court Performance Standards" getan haben. Zu diesen Standards zählen Themengruppen wie Zugang zur Justiz, Schnelligkeit und Rechtzeitigkeit, Gleichbehandlung, Fairness und Integrität, Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit oder Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz. Wir haben uns auch schliesslich, innerhalb der Justiz wie der Justizdepartemente oder der Parlamente noch *zu wenig mit den Fragen der Qualitätssicherung in der Justiz* befasst. Diese setzt selbstverständlich schon ein mit der Ausbildung, der Auswahl und Weiterbildung der Gerichtsmitglieder und reicht bis zu methodischen Auseinandersetzungen und Anforderungen an die Gerichtssprache und die Verständlichkeit der Urteile.

## II. Teil

8. Das Parlament hat gegenüber der Justiz im Staatsverband *zwei Hauptfunktionen*. Es ist einerseits verfassungsrechtlich verpflichtet, die Justiz zu gewährleisten. Diese *Gewährleistungsaufgabe* umfasst das gesetzliche Einrichten der Gerichte, ihre Ausstattung mit genügend finanziellen, personellen und technischen Mitteln, die Abhilfe bei Überlastung oder bei einem Zusammenbruch einer Justizinstitution und selbstverständlich die demokratisch rechtsstaatliche Festlegung der Verfah-

rensregeln. Das Parlament hat andererseits (wie gesagt) eine *verfassungsrechtliche Aufsichts- und Kontrollpflicht*. Die Kontrollaufgabe soll sich vorwiegend auf eine nachträgliche Finanzkontrolle, eine Geschäftsabwicklungskontrolle, eine letztinstanzliche Personalaufsicht und eine Beobachtung der Entwicklung der Rechtsprechung in ihren materiellen Bezügen konzentrieren. Sowohl die Gewährleistungsaufgaben wie die Aufsichtsaufgaben kann das Parlament nur erfüllen, wenn es dabei von *Regierung und Verwaltung unterstützt* wird. Eine Anerkennung einer weitgehenden Eigenverwaltung der Gerichte oder Staatsanwaltschaften wie auch Initiativ- oder mindestens Mitwirkungsrechte der Justiz in der Justizgesetzgebung bedeuten m.E. nicht, dass diese nur noch das Parlament und seine Kommissionen und Ausschüsse als Partner haben, weil das Parlament, auch gegenüber der Justiz, grundsätzlich immer auf die Vorarbeiten der Verwaltung und die Zusammenarbeit mit der Regierung angewiesen ist.

M.E. ist es im Weiteren angezeigt, dass die beiden Hauptfunktionen des Parlaments gegenüber der Justiz zwei verschiedenen Arten von Kommissionen zugewiesen werden, einerseits einer Justiz- oder Rechtskommission und andererseits der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission als Aufsichtskommissionen. Die gegenwärtige Entwicklung im Bund, wo die Geschäftsprüfungskommissionen immer mehr die Betreuung der Justizreform übernehmen und das Justizdepartement und die Rechtskommissionen zurückdrängen, ist wohl nur eine Übergangserscheinung in einer Phase, wo die bisherige mehr punktuelle Aufgabenwahrnehmung der Parlamente gegenüber der Justiz grundsätzlich gesehen und gestaltet wird. Doch wie in anderen Staatsbereichen gilt auch im Justizbereich, dass die proaktive Politikgestaltung und Rechtsgestaltung institutionell von den Kontrollaufgaben *getrennt* sein sollte. Anders gesagt, es ist sehr zu begrüssen, dass auf Bundesebene jetzt, im Hinblick auf die Einrichtung der beiden unteren Bundesgerichte, die Räte prüfen, ob sie nicht besondere Justizkommissionen einsetzen wollen. Diesen dürfte dann namentlich die Justizgesetzgebung und die Vorbereitung der Wahlen und Wiederwahlen obliegen. Keineswegs wünschbar wäre, wenn die Wahl- und Wiederwahlvorbereitungen von den Geschäftsprüfungskommissionen und ihrem Sekretariat vorbereitet würden.

So wie es wohl im Parlament qualifizierte institutionelle Vorkehrungen für die Verantwortungen gegenüber der Justiz braucht, so braucht es auch *Regeln* für die Parlamentsarbeit. Für die Justizkommissionen sollten z.B., wie Frau Prof. *Regina*

*Kiener* vorschlägt, detaillierte gesetzliche Regeln für die Vorbereitung der Wahlen und Wiederwahlen seitens des Parlaments erlassen werden. Und ebenso wäre zu prüfen, ob nicht auch die parlamentarische Aufsicht gewisse zusätzliche Gesetzes- und Reglementsregelungen braucht. Damit kommen wir zum letzten Punkt.

9. Eine *Oberaufsicht der Parlamente* über die Justiz ist – wenn die Verfassung sonst kein spezielles Organ (wie z.B. einen obersten Rat der Magistratur) vorsieht – *notwendig* und sie *macht auch vielfach* Sinn. Sie bildet, wie etwa *Kurt Eichenberger* zeigte, ein notwendiges Korrektiv der Autonomie und gewaltenteilig bestimmten Unabhängigkeit der Justiz. Sie aktualisiert die politische Mitverantwortung für die Aufgabenerfüllung und Leistungen der Justiz. Sie erlaubt bis zu einem gewissen Grade, die Erfolge der Gesetzgebung bei der richterlichen Konfliktbewältigung zu evaluieren. Sie trägt, indem sie nach dem Rechten der Justizarbeit sehen will, dazu bei, dass Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz und in den Staat zu stärken. Und sie verschafft schliesslich dem Parlament Überblick und Übersicht über einen zentralen Bereich staatlicher Steuerung gesellschaftlicher Konflikte und Entwicklung. Allerdings hat *Kurt Eichenberger* schon vor 40 Jahren gesagt, dass "eine Aktivierung des parlamentarischen Aufsichtsrecht.... angesichts der richterlichen Unabhängigkeit jedoch nur in beschränkter Masse erträglich ist". Soweit die Reinhaltung der richterlichen Gewalt ermöglicht wird, ist immerhin nichts einzuwenden, obschon Überschreitungen der sachlich gebotenen Grenzen nicht fern liegen, insbesondere die Gefahr der Entfernung missliebiger Richter unter dem Vorwand der Amtspflichtverletzung oder der Amtsunfähigkeit, oder eigenartiger "Vorstösse gegen angebliche Rechtswidrigkeiten und sachliche Unangemessenheiten" gerichtlicher Entscheide. Gerade diese Gefahr wird immer grösser. Mit dem Hinweis darauf, dass die Gerichte in immer weiteren Bereichen politisch heikle Entscheide treffen, etwa in Sicherheitsfragen, in der Wirtschaftspolitik oder in den Sozialversicherungen mit grossen finanziellen Auswirkungen und mit Kritik am Umstand, dass die Höchstgerichte immer mehr gegenüber dem Gesetzgeber doch das letzte Wort haben, wird *zunehmend* eine parlamentarische Kontrolle der Gerichtspraxis gefordert. Dass ein einzelnes Sachurteil, etwa im Familien- und Erbrecht oder im Steuerrecht, im Parlament zum Anlass genommen wird, in den entsprechenden Sachkommissionen eine bestimmte Gesetzesänderung anzustreben, ist völlig verständlich und legitim. Doch eine institutionalisierte



Urteilstkontrolle auf politische "Erträglichkeit" durch Geschäftsprüfungskommissionen ist *unmöglich*, weil das Parlament schon strukturell und methodisch gar nicht befähigt ist, die Gerichtspraxis angemessen zu prüfen und weil dann tatsächlich die gerichtliche Unabhängigkeit unter politischen Druck käme.

10. Angesichts der gestiegenen Anforderungen und der Vielfalt der angebotenen Methoden und Verfahren der Aufgabenerfüllung muss man heute *sicher einlässlicher über Kriterien, Mittel und Grenzen der parlamentarischen Obergaufsicht reflektieren*. Wichtig scheint mir aber immerhin, dass von Seiten der Parlamente und der Parlamentsdienste und -sekretariate erkannt wird, dass die *parlamentarische Obergaufsicht* auf jeden Fall *nur bestimmte Teilaspekte der Qualität* der richterlichen Tätigkeit *kontrollieren kann*. Und auch diese Teilaspekte müssen wegen der Gewaltenteilung und Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz grundsätzlich (ausser im Personalbelangen) sanktionslos und ohne Substitutionsrecht seitens des Parlaments überprüft werden.

Wenn sich das Parlament auf die spezifisch durch Parlamentskommission kontrollierbaren Fragen konzentriert, wie etwa Gewährleistung der allgemeinen Zugänglichkeit der Justizorgane, Vermeidung von Justizverzögerungen und -verweigerungen, zweckmässiger und einigermassen effizienter Mitteleinsatz in der Geschäftsabwicklung, korrekte Amtspflichterfüllung seitens der Mitglieder der Justizstäbe etc., so benötigt die parlamentarische Obergaufsicht aber auch sachgerechte Informationen von Seiten der Justizorgane. Dass heute etwa die noch mancherorts gängigen Statistiken über die eingegangenen und erledigten Fälle oder die Geschäftsberichte über personelle Mutationen und einige wenige spektakuläre Fälle als ungenügend erachtet werden, ist völlig berechtigt. Hier wäre es eine von der Wissenschaft und den Praktikern noch vermehrt wahrzunehmende Aufgabe, *Kriterien und Standards für die periodische Parlamentsinformation seitens der Justiz zu entwickeln*, die auch eine echte Qualitätskontrolle ermöglichen.

Was die *Kontrollmittel* betrifft, so sind es die üblichen der Verwaltungsaufsicht, die auch gegenüber der Justiz weitgehend Sinn machen. Doch braucht es auch hier *Überprüfungen*. Ob etwa die (auf Bundesebene gegenüber den Ersatzrichtern praktizierte) personenbezogene Fallerledigungstatistik sachgerecht und rechtmässig ist, ist strittig. Fraglich ist auch, wie weit überhaupt in die Akten von noch nicht abgeschlossenen Fällen Einsicht genommen werden darf, und ob in Akten von abgeschlossenen Fällen einer Parlamentskommis-

sion im allgemeinen mehr Einsicht gewährt werden soll als etwa den Parteien des Verfassers selbst. Am Schwierigsten erweist sich heute die Personalkontrolle. Gegenüber den administrativen und juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hat die Richterschaft oder das Gerichtspräsidium weitgehend die Personal- und Disziplinargewalt. Allerdings sollte, wie bei der Asylrekurskommission, auch ein Rekursgremium vorgesehen werden. Gegenüber den Richterinnen und Richtern kann selbstverständlich nicht die Regierung, sondern nur das Parlament notfalls disziplinarisch vorgehen. Hierfür wären dringend Regeln zu entwickeln, damit die Probleme nicht bloss durch Mobbing, vorzeitige Publizität und öffentliche Vorverurteilung zulasten des Ansehens der Justiz gelöst werden.

### III. Teil

*Zusammenfassend* denke ich, dass die Obergaufsicht der Parlamente über die Justiz anspruchsvoller geworden ist, nicht zuletzt dort, wo den grösseren und oberen Gerichten eine stärkere Autonomie in Organisation, Finanzen, Administration und Einzelheiten des Verfahrens zukommt. Die Parlamente können und sollen die Kontrollaufgaben auch zukünftig mit Unterstützung der Exekutive wahrnehmen, und sie sollen sie institutionell und verfahrensmässig nicht mit den Gewährleistungsaufgaben vermischen. Auch wenn sich die parlamentarische Obergaufsicht notwendigerweise *nur mit Teilaspekten* der Justiztätigkeiten befasst und schwergewichtig die Finanzen und Betriebsführung kontrolliert, abgesehen von der Bewältigung von groben personellen oder materiellen Verstössen, so muss sich die Obergaufsicht doch um ein *ganzheitliches Bild von der Qualität und Legitimation der Justiz* bemühen. Da sie nur Teilaspekte beurteilen und durch Stellungnahmen beeinflussen kann, muss die parlamentarische Aufsicht in der offenen Demokratie durch die Streitparteien, die Medien, die Wissenschaft oder weitere interessierte Kreise ergänzt werden. Eine sachgerechte öffentliche Aufsicht stärkt letztlich die Justiz in ihrer Selbstverantwortung.



# Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz: Die Interessenlage der Parlamente

Prof. Dr. iur. Hansjörg Seiler, Universität Luzern<sup>1</sup>

## 1. Das Dogma der Unabhängigkeit der Justiz und seine innere Rechtfertigung

Wenn man von der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte spricht, wird man sofort mit dem Dogma der richterlichen Unabhängigkeit konfrontiert. Dogmen sollte man gelegentlich daraufhin befragen, weshalb sie entstanden sind, was ihre Funktion und ihr Sinn sind – und dann kritisch überprüfen, ob und inwiefern sie immer noch gerechtfertigt sind. Worin liegt die ideelle Rechtfertigung für das Dogma der Unabhängigkeit der Justiz?

In der ersten sog. gewaltenteiligen Verfassung der Neuzeit, dem 2. Agreement of the People von 1648, wird festgelegt, dass Sanktionen nicht durch Parlamentsbeschluss verhängt werden können, sondern nur von dafür vorgesehenen Amtsträgern nach vorausgegangenem Gesetz. Der Grundgedanke ist der: Es soll nicht die gleiche Person Gesetze erlassen und anwenden können, weil diese Person dann in Versuchung geraten könnte, entweder die Gesetze massgeschneidert zu eigenen Gunsten zu machen oder aber sich bei der Anwendung im Einzelfall souverän über die Gesetze hinwegzusetzen. Dass die gesetzgebende und die ausführende (exekutive und gerichtliche) Tätigkeit nicht in der gleichen Person vereinigt werden sollen, hat auch Montesquieu bei seiner Darstellung der englischen Verfassung festgestellt<sup>2</sup>.

Die gleiche Überlegung legt auch Rousseau zu Grunde: Fundamental für Rousseau ist die strikte Trennung zwischen dem allgemeinen Gesetz und der Anwendung im Einzelfall. Letztere darf nie dem Souverän zustehen, weil dieser dann nicht die *volonté générale* statuieren, sondern Einzelfallgesetzgebung machen würde<sup>3</sup>.

Den Einzelfall sollen deshalb Gerichte gemäss dem allgemein festgelegten Gesetz entscheiden. In dieser Trennung von politischer Gesetzgebung und Anwendung dieser Gesetzgebung im Einzelfall liegt die ideelle und rechtstheoretische Begründung für die Unabhängigkeit der Justiz.

## 2. Richterliche Unabhängigkeit bedeutet nicht Unabhängigkeit gegenüber der Politik

Der Gesetzgeber übt politische Macht aus. Er soll deshalb demokratisch legitimiert und politisch verantwortlich sein. Es ist ein fundamentaler Grundsatz, dass keine staatliche Behörde unverantwortlich, selbstherrlich politische Entscheide trifft. Wer politische Macht ausübt, muss politischer, demokratischer Kontrolle unterstehen. Dem dienen die direktdemokratischen Instrumente, die Volkswahl der Parlamente und die direkt- oder indirektdemokratische Wahl der Regierung sowie die Möglichkeit, Parlamente und Regierungen auch wieder abzuwählen, wenn sie ihre Sache politisch nicht richtig machen. Die politischen Behörden müssen also gegenüber dem Souverän – dem Volk – verantwortlich und rechenschaftspflichtig sein.

Demgegenüber sollen die Gerichte unabhängig sein. Aber diese Unabhängigkeit darf nicht als Unabhängigkeit gegenüber der Politik missverstanden werden. Im Gegenteil: Die Gerichte wenden Gesetze an; die Gesetze werden von der Politik erlassen. Richterliche Unabhängigkeit besteht nur im Rahmen der Gesetzesbindung. Das Gewaltenteilungsmodell, welches dem Dogma der richterlichen Unabhängigkeit zugrunde liegt, bezweckt eben gerade, dass im Einzelfall aufgrund des Gesetzes entschieden wird und nicht aufgrund von sachfremden anderen Kriterien. Unabhängigkeit der Justiz will also gerade die Bindung an das Gesetz sicherstellen und damit an den Gesetz gewordenen politischen, demokratischen Willen.

## 3. Gerichte sind verantwortlich für die Einhaltung der Gesetze

Gerade der vielfach als Vater der Gewaltenteilung betrachtete Montesquieu hat betont, dass die legislative Körperschaft kontrollieren muss, ob die von ihr geschaffenen Gesetze richtig angewendet werden<sup>4</sup>. Wenn die Gerichte sich über die Gesetze hinwegsetzen, dann handeln sie entgegen dem demokratischen Willen. Demokratie und Volkssouveränität würden

illusorisch, wenn staatliche Instanzen sich über die politisch erlassenen Gesetze hinwegsetzen könnten, ohne zur Rechenschaft gezogen zu werden. Jeder Beamte und jeder Gemeinderat wird kontrolliert und zur Rechenschaft gezogen, wenn er das Recht missachtet. Warum sollte für ein Gericht, welches das Recht missachtet, grundsätzlich anderes gelten?

Die strikte Auffassung, welche jede inhaltliche, materielle Aufsicht über die Rechtsprechung ablehnt, basiert auf der idealen Vorstellung, dass Richterinnen und Richter von Amtes wegen ohne Fehl und Tadel sind. Das mag weitgehend zutreffen, aber sicher nicht zu hundert Prozent. Eine Staatstheorie, welche darauf beruht, dass die Amtsinhaber ideale Menschen sind, war schon immer utopisch und gefährlich. Wenn Gerichte das Recht missachten, dann muss als *ultima ratio* die Aufsichtsbehörde intervenieren können. Das bedingt, dass diese sich auch inhaltlich mit der Arbeit der Gerichte auseinandersetzt.

## 4. Gerichte sind rechtsetzend

Hinzu kommt ein Weiteres: Wir wissen alle, dass das Bild des Gerichts, welches bloss im Einzelfall die vom Gesetzgeber erlassenen Gesetze anwendet, nur begrenzt zutrifft. Die Gerichte sind nicht bloss *bouche de la loi*, sondern sie setzen in einem erheblichen Umfang selber Recht. Sie füllen Lücken im Gesetz und bilden damit Richterrecht. Sie füllen aber nicht nur Lücken im positiven Recht, sondern sie schreiben unter Berufung auf verfassungs- oder völkerrechtliche Grundsätze dem Gesetzgeber auch vor, was er entscheiden darf.

Ein kantonales Parlament versuche zum Beispiel ein Baugesetz zu erlassen, also ein Gesetz in einem Bereich, in dem eigentlich unbestritten die Kantone zuständig sind. Das Parlament ist meilenweit davon entfernt, souverän nach seinen politischen Vorstellungen ein Gesetz zu gestalten, wie man sich das eigentlich als Aufgabe des Gesetzgebers vorstellen würde. Im Gegenteil findet es sich in einem unendlich dichten Gestrüpp von Vorgaben, die es beachten muss. Einige

<sup>1</sup> Der Autor ist hauptamtlicher Verwaltungsrichter in Bern und nebenamtlicher Bundesrichter. Er vertritt die hier vorgetragenen Ansichten ausschliesslich aus persönlicher und wissenschaftlicher Optik und spricht in keiner Weise für die Gerichte, für die er tätig ist.

<sup>2</sup> Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*, XI. Buch 6. Kap. § 4-6. Dazu und zu einer bisweilen anzutreffenden Fehlinterpretation von Montesquieu s. Hansjörg Seiler, *Gewaltenteilung - Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*, Bern 1994, S. 18 ff.

<sup>3</sup> Rousseau, *Contrat Social*, II. Buch 6. Kap.

<sup>4</sup> Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*, XI. Buch 6. Kap. § 29 und 44.





dieser Vorgaben stammen vom Bundesgesetzgeber, die meisten aber von den Gerichten: Das Bundesgericht und ihm gehorchend die Verwaltungsgerichte haben eine Praxis geprägt, die als verbindliche Vorgabe gilt. Diese Vorgaben sind nur teilweise vom politischen, demokratisch legitimierten Gesetzgeber so entschieden worden; manche hat das Bundesgericht selber richterrechtlich entwickelt. Auch wenn ein kantonales Parlament einen Eigenmietwert festsetzen will, sagt ihm das Bundesgericht genau, was es tun darf und was nicht<sup>5</sup>. Das Bundesgericht beruft sich dabei auf die Bundesverfassung. Es hat aber nie einen politischen Entscheid des Bundesverfassungsgebers über die richtige Höhe des Eigenmietwerts gegeben. Was das Bundesgericht als verfassungsrechtliche Vorgabe ausgibt, steht so nicht in der Verfassung. Die Lösung des Bundesgerichts ist vertretbar, aber es gäbe wohl auch andere vertretbare Lösungen. Nach dem Gewaltenteilungsmodell, welches dem Dogma der Unabhängigkeit der Gerichte zugrunde liegt, ist es Sache der Politik, der Gesetzgebung, zwischen mehreren vertretbaren Entscheiden auszuwählen. Wenn die Gerichte diese Entscheide treffen, dann üben sie damit eine politische Funktion aus.

Ich möchte nicht falsch verstanden werden: Richterrecht ist nicht an sich schlecht. Richterliche Lückenfüllung ist notwendig, weil das positive Recht zwangsläufig lückenhaft ist. Und in einem gewissen Rahmen ist auch richterliche Rechtsfortbildung legitim. Nur muss man sich bewusst sein, dass das Gericht, wenn es Richterrecht bildet, nicht mehr in derjenigen Funktion tätig ist, welche dem Dogma der gerichtlichen Unabhängigkeit zugrunde liegt; es handelt dann nämlich *modo legislatoris*, "als Gesetzgeber", wie Art. 1 Abs. 2 ZGB trefflich sagt.

## 5. Rechtsetzung braucht politische Legitimation

Wenn ein Gericht *modo legislatoris* tätig wird, handelt es nicht mehr in der Rolle, welche das Gewaltenteilungsmodell, das dem Dogma der Unabhängigkeit der Justiz zugrunde liegt, für die Justiz vorgesehen hat; es übt vielmehr eine Funktion aus, die nach diesem Bild an sich dem Gesetzgeber zustünde. Damit vereinigt es – systemwidrig – rechtsetzende und rechtsprechende Gewalt und wirft so das Gewaltenteilungs-

dogma, auf dem die richterliche Unabhängigkeit beruht, über den Haufen. Zugleich übt es damit eine politische Funktion aus. Wer politische Macht ausübt, soll demokratisch legitimiert und politisch verantwortlich sein, denn andernfalls würden die Einflussmöglichkeiten des demokratischen Prozesses unhaltbar reduziert.

Wenn nicht alles trügt, nimmt das Richterrecht laufend zu. Die Gerichte, begonnen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, gefolgt vom Bundesgericht bis hin zu unterinstanzlichen Gerichten, getrieben von der nicht einhelligen, aber mehrheitlichen Lehre, werkeln wacker am Richterstaat und demontieren den Gesetzgebungsstaat. Die Gerichte entscheiden nicht nur, wie hoch der Eigenmietwert sein muss oder darf, sie befinden auch darüber, was für eine Einbürgerungs- oder Ausländerpolitik ein Staat betreiben darf, wo man aus- und einzonen darf, wie Straf- und Zivilgesetze aussehen dürfen, und wie lange ein Schriftenwechsel dauern muss, bevor man ihn endlich abschliessen kann<sup>6</sup>. Kurz: Die Gerichte üben nicht immer, aber immer öfter politische Macht aus. Warum soll diese Macht ohne politische Kontrolle und Verantwortlichkeit zulässig sein? Warum soll jeder Gemeinderat politisch verantwortlich sein, wenn er über den Bau eines Trottoirs oder eines Hunde-WC befindet, nicht aber ein Gericht, wenn es dem Gesetzgeber vorschreibt, was er tun darf?

## 6. Richterliche Rechtsetzung + richterliche Unabhängigkeit = Entdemokratisierung der Rechtsetzung

Die Rechnung ist einfach: Wenn die Gerichte immer mehr in die Politikgestaltung eingreifen ohne demokratischer, politischer Kontrolle zu unterstehen, dann entzieht sich ein immer grösserer Teil der Politik der demokratischen Legitimation und Gestaltbarkeit. Die Grundsatzfrage lautet: Wollen wir demokratisch regiert werden, oder aber durch eine Hohepriesterschaft, welche in eigener Machtvollkommenheit besser als der demokratische, politische Prozess in der Lage ist, das Richtige zu entscheiden? Wenn wir das Zweite wollen, dann wären konsequenterweise die Parlamente abzuschaffen oder zumindest ihre Aufgabe darauf zu reduzieren, die Gerichte zu wählen, soweit man nicht auch das lieber durch Kooptation erledigen möchte, um ja alle politischen

Einflüsse auszuschalten. Legt man aber weiterhin Wert auf Demokratie und politische Gestaltung, dann muss man die Gerichte auch in die politische Verantwortung und in die demokratische Diskussion einbinden, *soweit* – ich betone: soweit – sie politische Funktionen wahrnehmen.

Es wird befürchtet, damit werde die Justiz politisiert. In einem gewissen Sinne ja: Aber man kann nicht den Fünfer und das Wegli haben. Besonnene Stimmen warnen seit langem: Je mehr die Politik verrechtlicht wird, je stärker der Richterstaat wird und je schwächer der Gesetzgebungsstaat, umso mehr wird die Justiz politisiert. Das ist zwangsläufig. Aber die Warnungen fruchten nichts; der *legal Main Stream* treibt weiter Richtung Richterstaat: Man führt eine Rechtsweggarantie ein für alles und jedes<sup>7</sup>, man postuliert Verfassungsgerichtsbarkeit, man engt den politischen Gestaltungsspielraum durch richterrechtliche Konkretisierungen vager verfassungs- und menschenrechtlicher Prinzipien immer mehr ein. Dann muss man konsequent sein und akzeptieren, dass die Justiz eine politische Funktion hat. Insoweit kann sie logischerweise nicht entpolitisiert bleiben.

## 7. Konsequenzen für die parlamentarische Obergaufsicht

Was heisst das für die parlamentarische Obergaufsicht? Sie kann nicht strikt auf eine rein formelle begrenzt werden. Sie kann und soll auch die inhaltliche Rechtsprechung verfolgen. Dabei ist die Optik aber nicht auf den konkreten Einzelfall gerichtet. Das Parlament hat nicht einzelne gerichtlich entschiedene Fälle zu überprüfen oder gar aufzuheben. Was entschieden ist, ist entschieden. Noch weniger darf es sich in die Beurteilung hängiger Fälle einmischen.

Hingegen darf und soll die Obergaufsicht die Tendenzen der Rechtsprechung auch inhaltlich verfolgen. Das ist einerseits schon ein Element der Gesetzesevaluation. Ein guter Gesetzgeber muss wissen, wie sich die Gesetze in der Realität auswirken. Dazu muss er sich Rechenschaft ablegen, wie die Gesetze von den Gerichten angewendet werden, damit er allenfalls korrigierend eingreifen kann, wenn die Gerichte das Gesetz anders verstehen, als der Gesetzgeber sie gemeint hat.

Andererseits ist es eben ein Element der politischen Verantwortlichkeit, die un-

<sup>5</sup> Z.B. BGE 124 I 145 E. 4, 193 E. 3, 125 I 65 E. 3.

<sup>6</sup> Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass die Gerichte (und auch die einzelnen Abteilungen des Bundesgerichts) in sehr unterschiedlichem Masse zu einem richterrechtlichen Aktivismus neigen, und dass es generell in der Schweiz bisher weniger die Gerichte sind, welche einen solchen Aktivismus vorantreiben, als vielmehr ein erheblicher Teil der (vor allem jüngeren) Lehre, die dazu tendiert, mit immer neuen "verfassungsrechtlichen" Entdeckungen den Spielraum der Politik einzuengen. Es ist wichtig, längerfristige Tendenzen zu betrachten, insbesondere auch die Entwicklung einer von politischer Legitimation weitgehend losgelösten Gerichtsbarkeit auf internationaler Ebene.

<sup>7</sup> Art. 29a BV (in der Fassung vom 12. März 2000, noch nicht in Kraft gesetzt).



ausweichlich ist, soweit Gerichte *modo legislatoris* tätig sind.

Wenn die parlamentarische Oberaufsicht einzelne Urteile betrachtet, dann nicht im Hinblick auf den konkreten entschiedenen Einzelfall, sondern im Hinblick darauf, was dieses Urteil für künftige Fälle für eine Bedeutung hat, ob diese Tendenz politisch erwünscht ist und ob allenfalls eine politische Korrektur der Richtung angebracht ist. In diesem Sinn darf die Oberaufsicht die politische Bedeutung gerichtlicher Urteile würdigen und einen allenfalls sich daraus ergebenden politischen Handlungsbedarf diskutieren.

Das heisst nicht, dass die parlamentarische Aufsicht dem Gericht vorschreiben darf, wie es zu entscheiden hat. Die Rollenverteilung lautet so, dass die Gerichte das entscheiden, was die politische Rechtsetzung offen gelassen hat. Diese Rollenteilung darf nicht während dem laufenden Spiel rückwirkend geändert werden<sup>8</sup>. Aber sie darf natürlich *pro futuro* geändert werden. Der Gesetzgeber hat nicht das Rechtsetzungsmonopol, aber er hat den Rechtsetzungs*primat*. Und wenn das Richterrecht in eine Richtung geht, die dem Gesetzgeber nicht gefällt, dann hat dieser das Recht, auf dem Wege der Gesetzgebung einzugreifen und die gerichtliche Praxis auf die demokratisch gewollte Bahn zu lenken.

## 8. Kooperation statt Konfrontation

Dass im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung entgegen doktrinären Gewaltenteilungsphantasien nicht ein Verhältnis strikter Trennung, sondern ein kooperatives Verhältnis besteht, war in der Praxis immer schon selbstverständlich und hat sich mittlerweile sogar in der Wissenschaft herumgesprochen. Und genauso ist es auch im Verhältnis zwischen Parlamenten und Gerichten, *soweit* diese eine politische Funktion ausüben: Ein kooperatives Verständnis bedeutet nicht eine Einwegkommunikation, in welcher die Parlamente befehlen. Aber es bedeutet eine Diskussion über Inhalte der richterlichen Rechtsetzung. Vielleicht ist diese Rechtsetzung ja so gut, dass auch das Parlament sie überzeugend findet und mit Freude und Dankbarkeit die richterliche Unterstützung zur Kenntnis nimmt. Aber vielleicht entdeckt die parlamentarische Oberaufsicht auch Mängel, Lücken, Inkonsequenzen, politisch Ungewolltes im richterlichen Recht. Dann wird sie dies zumindest mal thematisieren.

Vielleicht lässt sich umgekehrt die gerichtliche Seite überzeugen und ändert ihr Richterrecht. Vielleicht beharrt sie darauf. Dann muss die parlamentarische Seite zum Wege der Gesetzgebung greifen.

## 9. Eine Schlussbemerkung

Je mehr die Justiz den Gestaltungsspielraum der Politik eingrenzt, umso wichtiger ist eine minimale demokratische Rückkopplung der Justiz. Die Akzeptanz richterlicher Entscheide in der Öffentlichkeit ist auf die Dauer nur zu erhalten, wenn sich auch die Justiz ihrer politischen Funktion bewusst wird. Sie darf sich nicht gegenüber demokratischer Kritik abschotten, sondern muss sich dem Dialog mit der Politik stellen. Die parlamentarische Oberaufsicht ist in einem zeitgemässen Verständnis das Gefäss für einen solchen Dialog.

<sup>8</sup> Deshalb hat sich die parlamentarische Oberaufsicht nicht mit hängigen Gerichtsällen zu befassen.



# Haute surveillance du Parlement sur la justice<sup>1</sup>

Dr en droit Alain Wurzburger, Président de la IIe Cour de droit public, Tribunal fédéral

J'aimerais aborder le thème sous l'angle des rapports entre l'Assemblée fédérale, qui exerce la haute surveillance par l'intermédiaire de ses commissions de gestion, et le Tribunal fédéral. Le sujet est d'une actualité particulière, car le Parlement fédéral examine précisément à l'heure actuelle si la manière dont il exerce la haute surveillance sur le Tribunal fédéral est adéquate. Je parlerai ici à titre personnel, en examinant plus spécialement les thèmes abordés par les commissions de gestion et les problèmes qui peuvent en résulter.

## 1. Bref rappel théorique

Le thème de la haute surveillance ne peut être dissocié du principe de la séparation des pouvoirs, qui est une forme nécessaire de répartition de l'autorité entre les différents organes de l'Etat. Pour ce qui nous concerne, l'aspect fondamental est celui de l'indépendance du juge. Pour le Tribunal fédéral, ce principe est maintenant ancré à l'art. 191c Cst. (non encore entré en vigueur), qui dispose: *"Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi"*. Ce principe cardinal n'est bien entendu pas énoncé en faveur du juge mais est une garantie constitutionnelle du citoyen, indispensable pour que celui-ci ait confiance dans les institutions. Du reste, l'art. 30 al. 1 Cst. (en vigueur) garantit que *"toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par loi, compétent, indépendant et impartial"*. A cela s'ajoute que, selon l'art. 188 al. 3 Cst. (non encore en vigueur), *"Le Tribunal fédéral s'administre lui-même"*. Néanmoins, un contrôle de l'activité du Tribunal fédéral est nécessaire pour éviter des abus de pouvoir, la routine ou l'autosatisfaction. Cet exercice est délicat, car il existe une tension entre ce contrôle exercé par le Parlement et le principe d'indépendance du juge. A noter que les juges fédéraux sont soumis à réélection tous les six ans: on peut donc imaginer que, selon la manière dont la haute surveillance est exercée, il puisse en résulter pour les juges une certaine pression difficilement compatible avec leur indépendance.

## 2. Exercice de la haute surveillance sur le Tribunal fédéral dans la pratique

Pratiquement, le Tribunal fédéral établit au début de l'année son rapport de gestion sur l'année écoulée. Ce rapport fait l'objet d'une discussion avec les commissions de gestion avant d'être approuvé par les Chambres fédérales. Si je reprends l'ordre du jour de ces séances pour les quatre dernières années, la discussion a porté notamment sur les points suivants:

### 2.1 Fonctionnement général du Tribunal fédéral

A cet égard, la haute surveillance est parfaitement normale et n'a guère donné lieu à des problèmes. Le Parlement s'assure du respect du budget et du traitement des affaires dans des délais normaux. Le Tribunal fédéral remet en particulier une liste des cas pendants depuis plus de deux ans, avec une explication sur la durée de la procédure. A relever que la charge des tribunaux tend à s'accroître régulièrement. Le bon fonctionnement de la justice nécessite alors que lui soit accordé les moyens nécessaires en ressources humaines et matérielles, soit finalement des moyens financiers adéquats. A cet égard, le Parlement fédéral a, après discussion, assuré au Tribunal fédéral les ressources voulues. Le Parlement s'est fait renseigner sur le management du Tribunal fédéral, les problèmes d'informatique ou la publication des arrêts sur Internet.

Je vois une difficulté éventuelle en matière d'efficacité. Si un Tribunal ne saurait se soustraire à cet impératif, des exigences trop grandes en matière de productivité pourraient conduire à une diminution de la qualité de la jurisprudence. Des échanges de vue ont eu lieu sur la révision totale de la loi sur le Tribunal fédéral ou sur la nécessité éventuelle d'une loi fédérale en matière de double imposition.

### 2.2 Contrôle de la jurisprudence

**2.2.1 Discussion générale sur la jurisprudence**  
Ne posent pas de problème des discussions sur la nécessité ou l'opportunité de changements législatifs du droit de fond ou de procédure, lorsque la mise en oeuvre des lois a fait apparaître des lacunes ou des incertitudes. L'impulsion peut du reste venir aussi bien de questions posées par les commissions de gestion que d'observations faites par le Tribunal fédéral. Même si la question surgit souvent à propos d'un ou plusieurs arrêts concrets, la discussion est jusqu'ici restée sur un plan général: telle disposition de procédure en matière de délai peut-elle constituer un piège; ou les conditions posées pour le respect du délai pour effectuer l'avance de frais sont-elles adéquates. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de qualité pour recourir dans le recours de droit public a suscité un certain nombre de critiques. Les commissions de gestion s'en sont inquiétées mais, une fois les explications du Tribunal fédéral recueillies, ne sont pas intervenues pour demander un changement de jurisprudence, ce qui aurait été discutable.

### 2.2.2 Cas particuliers

Il me paraît très délicat que le Parlement intervienne dans des affaires particulières, tout spécialement s'il s'agit de recours pendants. Il peut arriver que des particuliers se plaignent auprès du Parlement de la manière dont leur affaire a été traitée. Si des explications sont alors demandées au Tribunal fédéral, les Chambres se sont jusqu'ici montrées extrêmement réservées à l'égard de ce genre d'intervention, se gardant d'intervenir sur le fond, mais se réservant d'obtenir des explications sur le respect des règles de procédure et, notamment sur le traitement diligent de l'affaire. Les commissions de gestion n'abordent que très rarement des cas particuliers et se contentent alors d'une simple information, le Tribunal fédéral ne souhaitant du reste pas "justifier" ses arrêts. Je puis toutefois citer l'affaire Spring, juif allemand refoulé de Suisse durant la deuxième guerre mondiale, qui avait par la suite été interné dans un camp en Allemagne, dont il avait finalement réchappé. Sa demande d'indemnité a été refusée, mais il lui avait alors été alloué une très forte somme à titre de

<sup>1</sup> En ce qui concerne ce texte, il s'agit des notes – non retravaillées – sur lesquelles se fonde la communication présentée à l'Assemblée annuelle de Zurich.



dépens. Un membre de la Commission de gestion, qui n'avait peut-être pas apprécié ce résultat, a demandé des explications. Il lui a été simplement indiqué ce qui avait été dit lors de l'audience publique et la discussion n'a alors pas été plus loin...

Il ne faut pas cacher que la non réélection ou la mauvaise réélection d'un juge en raison des opinions émises dans une affaire déterminée sont de nature à porter atteinte au principe de son indépendance (voir l'affaire du crucifix par exemple).

### **3. Appréciation**

Il existe une tension normale entre l'exercice de la haute surveillance et l'indépendance du juge. En ce qui concerne les rapports entre les Chambres fédérales et le Tribunal fédéral, on peut fort heureusement constater que ces tensions ont été dépassées par un très bon esprit de collaboration. Il n'en reste pas moins que notre système, parfois mal compris à l'étranger, reste fragile et dépend d'une juste compréhension par le Parlement du but et des limites de sa haute surveillance.



# Die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte: Eine aktuelle Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Andreas Tobler, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Bern<sup>1</sup>

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) haben im Januar 2001 beschlossen, aktuelle Tendenzen im Justizmanagement sowie die Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte zu untersuchen. Anlass dieser Untersuchung war einerseits die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes und andererseits die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, deren Verabschiedung durch den Bundesrat kurz bevorstand. Letztere beinhaltet u. a. die Neuschaffung zweier unterinstanzlicher Bundesgerichte und sieht für die eidgenössischen Gerichte eine verstärkte Verwaltungs- und Finanzautonomie vor. Es entspricht der Praxis der GPK, sich mit grundsätzlichen Fragen zur Oberaufsicht zu befassen, wenn sich gewichtige Neuerungen in der Strukturierung oder Kompetenzregelung eines Aufsichtsbereichs abzeichnen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat ihren Bericht am 28. Juni 2002 verabschiedet<sup>2</sup>. Auf die ihm zugrunde liegenden Untersuchungen und die wichtigsten Erkenntnisse wollen wir im Folgenden eingehen.

## 1. Untersuchungen zum Gerichtsmanagement und zur Tragweite der Oberaufsicht

Die erweiterte Subkommission EJPD/Gerichte der GPK-S<sup>3</sup> hat in einem ersten Schritt verschiedene, die Justiz betreffende Problembereiche durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) untersuchen lassen, bevor sie ihre eigene Aufsichtspraxis analysierte und einen Bericht mit verschiedenen Empfehlungen verfasste.

Im Rahmen eines *ersten Auftrags* wurde die PVK mit der Abklärung von aktuellen Ten-

denzen im Justizmanagement unter einer oberaufsichtsrechtlichen Perspektive beauftragt. So hatte die PVK u. a. schriftlich zu erheben, welche organisatorischen Massnahmen zur Effizienzsteigerung in Bundesgericht (BGer), Eidgenössischem Versicherungsgericht (EVG) und verschiedenen eidgenössischen Rekurskommissionen<sup>4</sup> in den letzten Jahren erfolgt sind. Zudem interessierten die Fragen nach der Anwendung moderner Instrumente im Gerichtsmanagement im In- und Ausland und nach den für die Oberaufsicht zweckmässigen Indikatoren zur Geschäftsführung eines Gerichts.

Aus den Ergebnissen der einzelnen Untersuchungsfragen seien folgende Punkte hervorgehoben: BGer und EVG sind unter dem Druck der steigenden Geschäftslast im Sinne effizienterer Führungsstrukturen in den 90er-Jahren reorganisiert worden. In den eidgenössischen Gerichten werden heute zahlreiche moderne Führungs-, Rechnungs- und Arbeitsinstrumente eingesetzt; ausgebautes Controlling und umfassendes Qualitätsmanagement gehören jedoch nicht dazu. Bezüglich der Frage nach den für die Aufsicht geeigneten Indikatoren kommt die PVK zum Schluss, dass die heute in den Geschäftsberichten eidgenössischer Gerichte ausgewiesenen Kennzahlen (Übertrag Vorjahr, Erledigungen etc.) der parlamentarischen Oberaufsicht zweckmässige Informationen über die administrative Führung liefern. Die Beurteilungsbasis für die parlamentarische Prüfung der Berichte könnte allerdings noch erweitert werden, indem der Detaillierungsgrad der Statistiken erhöht würde (vermehrt Zeitreihen oder genauere Angaben zur Geschäftsdauer). Weiter hält die PVK fest, dass eine Erweiterung der jährlichen Geschäftsberichte der Gerichte –

insbesondere mit Indikatoren zur Leistungserbringung oder zur Dienstleistungsqualität – der Optimierung der parlamentarischen Oberaufsicht dienen würde.<sup>5</sup>

Aufgrund eines *zweiten Auftrags* der Subkommission wertete die PVK die schweizerische Rechtsliteratur hinsichtlich der Problematik der parlamentarischen Justizaufsicht aus. Dabei behandelte sie auch die Bedeutung des Gewaltenteilungsprinzips und die verfassungsrechtlichen Grenzen der Oberaufsicht, die sich aus dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit ergeben.

In der einschlägigen Literatur konnten drei unterschiedliche Oberaufsichtsbegriffe eruiert werden<sup>6</sup>. Eine eng gefasste Tragweite der Oberaufsicht, ein erweiterter und ein punktuell darüber hinausgehender Ermessens- und Oberaufsichtspielraum. Im engen Begriff, wie ihn etwa Jean-François Aubert vertritt, ist bloss die Überwachung der formellen Regelmässigkeit als Gegenstand der Oberaufsicht vorgesehen. Auf Inhalte von Entscheidungen dürfe sie sich keinesfalls beziehen<sup>7</sup>. Hauptsächlich wird in der Literatur jedoch eine erweiterte Tragweite vertreten. Sie umfasst folgende Gegenstände: die Kontrolle der Geschäftsführung und der Justizverwaltung sowie die Überprüfung des äusseren Geschäftsgangs. In hängige Justizverfahren darf nicht eingegriffen werden, wenn es sich nicht um Ausnahmen wie den Vorwurf auf Rechtsverweigerung und -verzögerung oder um sehr lang andauernde Verfahren handelt. Im Sinne einer legislatorischen Erfolgs- und Effizienzkontrolle kann vom Inhalt abgeschlossener Verfahren Kenntnis genommen werden. Auch dürfen Tendenzen der Rechtsprechung mit den Gerichtsbehörden erörtert werden, weil so Gesetzesmängel oder -lücken erkannt und entsprechende Korrekturen eingeleitet werden können. In der

<sup>1</sup> Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und die eidgenössischen Gerichte. Zu diesem Zweck führt sie im Auftrag der GPK wissenschaftliche Untersuchungen durch, auf deren Grundlage die GPK ihre politischen Schlussfolgerungen zieht.

<sup>2</sup> Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Juni 2002: Parlamentarische Oberaufsicht über die Justiz. Download: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (Rubrik: *Die Kommissionen*; danach Rubrik: *Berichte der Kontrollkommissionen*).

<sup>3</sup> Erweitert durch Mitglieder der Subkommission EJPD/Gerichte der Geschäftsprüfungskommission Nationalrates (GPK-N). Zusammensetzung der Subkommission: Ständerat Hans Hess (Präsident), Ständerätin Helen Leumann-Würsch, die Ständeräte Hans Lauri, Jean Studer und Franz Wicki sowie Nationalrätin Brigitta M. Gadiant und die Nationalräte Claude Janiak, Hubert Lauer (Präsident der Subkommission EJPD/Gerichte der GPK-N) und Jean Jacques Schwaab.

<sup>4</sup> Die GPK üben ebenfalls die Oberaufsicht über die über 30 eidgenössischen Schieds- und Rekurskommissionen aus; diese sollen neu im Bundesverwaltungsgericht organisatorisch zusammengefasst werden.

<sup>5</sup> Vgl. Modernes Management in der Justiz. Bericht der PVK zuhanden der GPK-S, Bern, 10. August 2001, S. 34ff. Download: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (Rubrik: *Die Kommissionen*; danach Rubrik: *Berichte der Kontrollkommissionen*).

<sup>6</sup> Vgl. Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz – Positionen in der Rechtslehre. Bericht der PVK zuhanden der GPK-S, Bern, 11. März 2002, S. 14f. Download: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (Rubrik: *Die Kommissionen*; danach Rubrik: *Berichte der Kontrollkommissionen*).

<sup>7</sup> Vgl. Aubert, Jean-François, 1987, Art. 71 Rz. 58-61, Art. 85 Ziff. 11, Rz. 181-184. In: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Hrsg. Jean-François Aubert et al. Band IV, Basel, Zürich, Bern.



Rechtswissenschaftler vertreten nebst andern Kurt Eichenberger und Regina Kiener diese Position<sup>8</sup>. Schliesslich sind in der Literatur auch Stimmen zu finden, die einem ausgedehnten, d. h. punktuell noch erweiterten Ermessens- und Oberaufsichtsspielraum das Wort reden. So billigt Philippe Mastroardi der Oberaufsicht unter bestimmten Umständen (konkret: bei Einschränkung des von der Verfassung vorgesehene Bescheidswegs) eine rechtsstaatliche Ersatzfunktion zu und schliesst dabei eine materielle Behandlung von Urteilen nicht aus. Zudem versteht er die "Zurückhaltungspflicht" des Parlaments bei der Kritik an einer bestimmten Entscheidpraxis als Zeichen "parlamentarischer Courtoisie" und nicht – wie andere Autoren dies einschätzen – als Ausfluss des Verfassungsrechts<sup>9</sup>. Hansjörg Seiler plädiert für verstärkte Informationsrechte der Oberaufsicht, namentlich für die Auskunftspflicht der Gerichtsbehörde bezüglich der Rechtsprechung, die Einsicht in Gerichtsakten und die Möglichkeit der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) über ein Gericht<sup>10</sup>. Letzteres ist in mehreren Schweizer Kantonen übrigens heute schon zulässig; auf Bundesebene soll das neue Parlamentsgesetz die Möglichkeit der PUK-Einsetzung über ein eidgenössisches Gericht bringen.

## 2. Wahrnehmung der Justizaufsicht durch die GPK

Auf der Grundlage dieser Abklärungen, einer Expertenanhörung und Diskussionen mit Vertretern der eidgenössischen Gerichte anlässlich der jährlichen Prüfung der Geschäftsberichte des BGer und des EVG hat die GPK-S ihre eigene Aufsichtstätigkeit aufgearbeitet, um Lücken, Verbesserungsmöglichkeiten und Handlungsbedarf in der Aufsichtsfrage zu eruieren.

Die Kommission hält in ihrem Bericht fest, die Praxis der GPK in der Justizaufsicht habe sich im Verlaufe der Jahre entwickelt und gut eingespielt. Zwischen BGer und GPK habe es dabei gelegentlich unterschiedliche Auffassungen zur Tragweite der Oberaufsicht gegeben. Die Praxis der GPK decke sich heute mit der in der Lehre beschriebenen erweiterten Tragweite der Oberaufsicht. Allerdings hätten die GPK in dieser Zeit auch die Erfahrung gemacht, dass sich diese Tragweite nicht ein für alle-

mal definieren lasse, sondern dass sie oft von Fall zu Fall festgelegt werden müsse. Über die Kontrolltätigkeit im Bereich der eidgenössischen Gerichte berichten die GPK u. a. im Rahmen ihrer im Bundesblatt veröffentlichten Jahresberichte. Die GPK haben bisher einmal jährlich die Geschäftsberichte am Gerichtsort geprüft und dabei auch andere, das jeweilige Gericht betreffende Traktanden auf die Tagesordnung gesetzt. Die GPK-S hat die diesbezüglichen Protokolle der letzten 12 Jahre analysiert und u. a. festgestellt, dass die GPK beim BGer jährlich durchschnittlich acht verschiedene Themen besprochen haben (beim EVG sechs). Die Prüfung des Geschäftsberichtes weise verschiedene Dimensionen auf und sei oft auch mit Empfehlungen und Forderungen der GPK verbunden. "Fragen zum Geschäftsbericht", so konkretisiert die GPK-S, "betreffen in der Regel die Erledigungsstatistik, die öffentlichen Beratungen, die Prozessdauer oder die Pendenzen. Anfangs der 1980er wie auch Mitte der 1990er Jahre haben die GPK wiederholt den Ausbau des Geschäftsberichts oder die Führung besonderer Statistiken gefordert (Anzahl erledigte Fälle nach Richter; Entwicklung der durchschnittlichen Leistung der juristischen Mitarbeiter, Erledigungsstatistik der Ersatzrichter u. ä.). Die Gerichtsorganisation und ihre Effizienz, die ungenügenden Leistungen der Ersatzrichter, die Informatik und die Beschleunigung der Urteilsveröffentlichungen waren weitere Diskussionspunkte im Rahmen der Geschäftsberichte. Beschlüsse der GPK betrafen ferner sehr unterschiedliche Bereiche der Gerichtsadministration: So haben sie 1991 beispielsweise eine Richtlinie für die Gebührenpraxis und einen Bericht über die Informatik im Rechnungswesen gefordert und 1992 einen Zusatzbericht zu Erfahrungen mit persönlichen Mitarbeitern oder den Erlass von kammerinternen Gebührenrichtlinien verlangt. Leistungen der Richter wurden an diesen Sitzungen beurteilt wie auch aktuelle Probleme der Rechtsprechung besprochen, Urteile erörtert (z. B. 1999 Urteil betreffend Kostenentschädigung von 100'000 Franken) oder gesetzgeberischer Handlungsbedarf aufgrund verschiedener Urteile eruiert (z. B. 1999 Härtefälle betreffend Führerausweisentzug und Ergänzung des Bürgerrechtsgesetzes durch eine Strafnorm). Aus Gründen der Gewaltenteilung kommentieren die GPK keine

Einzelurteile der eidgenössischen Gerichte<sup>11</sup>. Sie beobachten jedoch die Tendenzen der Rechtsprechung und erörtern sie gelegentlich mit dem BGer im Hinblick auf allfällige Mängel oder Lücken in der Gesetzgebung. Hinweise auf Mängel im Gesetzesvollzug können zu vertieften Überprüfungen durch die GPK führen."

Die GPK-S kommt weiter auf den erfolgreichen Vorstoss der GPK zur Entlastung des BGer zu sprechen (Parlamentarische Initiative zur Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes zur Entlastung des BGer, BBl 1999 9518). Hier wie auch in anderen Fällen hätten die GPK als Verbindungsglied zwischen den eidgenössischen Gerichten und der Bundesversammlung funktioniert. In ihrem Bemühen, ein möglichst vollständiges Bild über die Arbeit der Gerichte zu erhalten, seien die GPK stets auch Hinweisen nachgegangen, die ganz unterschiedliche Probleme betroffen hätten: so etwa die Archivierung der Urteile, deren Veröffentlichung im Internet, die Akkreditierung von Journalisten, das Rücktrittsalter der Bundesrichter oder die Zusammenarbeit zwischen BGer und EVG. Die Kommission erwähnt schliesslich, die GPK würden regelmässig gegen die Gerichte des Bundes gerichtete Aufsichtseingaben wegen formeller Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung oder wegen Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze behandeln. So erhielten sie weitere Informationen zur Arbeit der Gerichte, insbesondere zu problematischen Punkten in der Verfahrensgesetzgebung. Auch würden es die GPK als Aufgabe der Oberaufsicht betrachten, darüber zu wachen, dass jeder Bürger in gleicher Weise Zugang zum obersten Gericht erhalte. Dieser Zugang solle weder durch eine allzu enge Beurteilung der formellen Voraussetzungen, noch durch die finanzielle Lage einer Partei ungebührlich beeinträchtigt werden. Gleichzeitig seien die GPK bestrebt sicherzustellen, dass mit dem Armenrecht nicht Missbrauch zu Lasten des Steuerzahlers betrieben werde<sup>12</sup>.

## 3. Bedeutung eines modernen Gerichtsmanagements für die Oberaufsicht

Die GPK haben die Managementfragen betreffenden Reorganisationsprojekte in den eidgenössischen Gerichten bisher mit hoher Aufmerksamkeit verfolgt. Die GPK-S

<sup>8</sup> Vgl. Eichenberger, Kurt, 1982: Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft. Liestal, S. 47-49. Kiener, Regina, 2001: Richterliche Unabhängigkeit: verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Bern, S. 294-304.

<sup>9</sup> Vgl. Mastroardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund. Basel/Frankfurt am Main. Insbesondere S. 135-138.

<sup>10</sup> Vgl. Seiler, Hansjörg, 2000: Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz. ZBl 6/2000, S. 281-294.

<sup>11</sup> Um Unklarheiten vorzubeugen und ihre Prüfungscompetenz zu begrenzen, haben die GPK in ihrer an die SPK des Nationalrates gerichteten Stellungnahme im Rahmen der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeschlagen, gesetzlich festzulegen, dass keine inhaltliche Kontrolle gerichtlicher Entscheidungen ausgeübt werden darf. Diese Präzisierung zur Tragweite der Oberaufsicht ist im Gesetzesentwurf zum Parlamentsgesetz aufgenommen worden. BBl 2001 5634.

<sup>12</sup> Vgl. Bericht der GPK-S, S. 7f.



fügt an, sie sei heute der Meinung, dass die aktuelle Geschäftsführung von BGer und EVG den *Standards einer modernen Gerichtsorganisation* entspreche. Die Justiz stehe jedoch – wie die gesamte öffentliche Verwaltung – unter stetem Effizienzdruck. Deshalb sei es wichtig, das in der Vergangenheit entwickelte Instrumentarium eines modernen Justizmanagements zu erweitern und zu perfektionieren. Dies bedinge auch eine weitere Professionalisierung des Gerichtsmanagements, d. h. den Einsatz von Managern mit ökonomischer Denk- und Handlungsweise auf Stufe Gerichtsleitung, da juristischer Sachverstand allein für die Führung eines Gerichtes nicht länger ausreiche<sup>13</sup>. In ihren Diskussionen war sich die erweiterte Subkommission von Anfang an einig, dass es keinesfalls darum gehe, für die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung bei den Gerichten zu plädieren.

Die Oberaufsicht müsse sich im Rahmen ihrer Tätigkeit vergewissern, dass die interne Aufsicht über die Geschäftsführung der Gerichte funktioniere, führt die Kommission im Bericht weiter aus. Das prüfe sie u. a. anhand der jährlichen Geschäftsberichte der Gerichte. Allerdings würden in diesen Berichten aus verschiedenen Gründen – unter anderem auch um Missverständnissen und Fehlinterpretationen vorzubeugen oder weil es sich nach Meinung des Gerichts um interne Angelegenheiten handle – nicht alle bedeutsamen Geschäftsdaten aufgenommen. Die GPK müssten deshalb vermehrt auch interne Controllingdaten einsehen, soweit diese die administrative Geschäftsführung betreffen. Nur durch die Herstellung dieser Transparenz könnten die GPK prüfen, ob die gerichtsinterne Aufsicht funktioniere. Auch sei die Erweiterung der Geschäftsberichte und ihres Statistikeils in Betracht zu ziehen. Die herkömmlichen Statistiken seien für die Wahrnehmung der Oberaufsicht wohl zweckmässig, doch könne der administrative Geschäftsgang eines Gerichtes – wie das Beispiel des Obergerichts des Kantons Zürich zeige – mit neuen Indikatoren zur Leistungserbringung genauer abgebildet werden. Zu denken sei an Angaben zur Gesamtverfahrensdauer der Fälle, an Erledigungsquotienten bezüglich Neueingängen oder den Indikator der erledigten Neueingänge im Verhältnis zu den erledigten Fällen aus dem Vorjahr. Diese Kennzahlen müssten nicht mit Leistungsvorgaben verknüpft werden, sondern würden primär der Erhöhung der Transparenz dienen und – im Vorjahresvergleich – even-

tuellen Erklärungsbedarf anzeigen. Während die Beurteilung der Geschäftslastbewältigung zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht gehöre, sei die systematische Richterbeurteilung und -qualifizierung davon ausgeklammert. Deshalb komme der *gründlichen Wahlvorbereitung* durch die im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege zu schaffende Gerichtskommission eine besonders grosse Bedeutung zu, betont die Kommission<sup>14</sup>.

#### 4. Intensivierung der parlamentarischen Oberaufsicht

Die GPK-S hat aufgrund ihrer Analyse ein "gewisses Ausbaupotential" bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht erkannt, streicht aber gleichzeitig heraus, dass das bisherige System sich grundsätzlich bewährt habe: "Die jährlich geführten Gespräche im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts erlauben es, auf wesentliche Probleme im Justizbereich aufmerksam zu werden und bei Bedarf Massnahmen zu ergreifen." Der Kommission sei aber auch bewusst, dass die Aufsicht intensiviert werden könne. In gewissen Bereichen (Organisation, Personalwesen, Informatik, Kundenorientierung etc.) hätten in Zukunft vertiefte Überprüfungen zu erfolgen. Es sei beabsichtigt, in die Jahresprogramme der GPK vermehrt Justizthemen aufzunehmen. Überdies solle die Oberaufsicht über die Justiz breiter abgestützt werden, d. h. ein grösseres Gewicht in den Plenarkommissionen der GPK und im Parlament erhalten. Im Entwurf zum neuen Parlamentsgesetz seien in diesem Sinne bereits verstärkte Kontakte zwischen eidgenössischen Gerichten und Bundesversammlung vorgesehen. Die Kommission wolle sich ferner kontinuierlich für mehr Transparenz über die Arbeit der Gerichte einsetzen, insbesondere durch zusätzliche Angaben in deren Geschäftsberichten. Diese Vorgabe wird in der ersten Empfehlung der GPK-S an das BGer aufgenommen. Weitere Empfehlungen betreffen den Aufbau der unterinstanzlichen Bundesgerichte (Einrichtung eines professionellen Gerichtsmanagements) und die Zusammenarbeit der Bundesgerichte in administrativen Belangen<sup>15</sup>.

Die Empfehlungen der GPK-S sind auf die Justizadministration, den unumstrittenen Kernbereich der Oberaufsicht, fokussiert. Dies kann nicht erstaunen. Nur eine gut funktionierende Gerichtsverwaltung kann gewährleisten, dass eine hohe Dienstleistungsqualität erreicht wird, dass Richterinnen

und Richter ihrer Arbeit unter möglichst optimalen Bedingungen nachkommen können und die Urteile jene Qualität erreichen, die die Prozessparteien, die Wissenschaft, die Politik und die Medien von ihnen erwarten. Zu erwähnen ist aber auch das: Einige Leistungsindikatoren, wie z. B. Angaben zur Prozessdauer, machen – im Verbund mit anderen Kennzahlen – qualitative Aussagen über die Arbeit eines Gerichtes und haben deshalb nicht nur mit Effizienzkonzepten, sondern auch mit der aktuellen Frage der Qualitätssicherung in der Justiz zu tun. Mit den Forderungen nach Transparenz über die Gerichtsverwaltung und nach aussagekräftigen (Leistungs-)Indikatoren wirken die GPK in diesem Sinne auch auf den Ausbau eines gerichtswirtschaftlichen Qualitätsmanagements hin.

Die aktuelle Untersuchung der GPK-S hat bei der Beratung der Vorlage zum Bundesstrafgericht besondere Bedeutung erlangt. Dieses Gesetz ist als erstes der drei Gesetze der Totalrevision der Bundesrechtspflege von den Kommissionen für Rechtsfragen und den Räten behandelt worden. Im Zusammenhang mit der Einsetzung einer Justiz- bzw. einer Gerichtskommission für das Bundesstrafgericht und die übrigen eidgenössischen Gerichte wurde nämlich intensiv darüber debattiert, diesem neu zu schaffenden Gremium nicht nur die Richterwahlvorbereitung zu übertragen, sondern es zugleich mit der Oberaufsicht über die Gerichte des Bundes zu betrauen. Die GPK-S kommt im Zuge dieser Diskussion in ihrem Bericht auf die nicht vernachlässigbaren Vorteile zu sprechen, die die heutige Regelung bezüglich der Ausübung der Oberaufsicht mit sich bringt (Bündelung der Oberaufsicht über Bundesrat, Bundesverwaltung und Bundesgerichte bringe Synergiegewinne und gewährleiste eine einheitliche Oberaufsichtspraxis; durch ein neues Organ würden Koordinationsaufwand oder Abgrenzungsprobleme entstehen etc.). Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung und der Ergebnisse ihrer Untersuchung vertritt die GPK-S die dezidierte Meinung, dass kein neues Organ zur Wahrnehmung der Oberaufsicht oder der Aufsicht über die eidgenössischen Gerichte geschaffen werden müsse. Ein Ausbau der Oberaufsicht über die Justiz sei, wie oben skizziert, im Rahmen des bestehenden Aufsichtsmodells wünschbar und durchaus möglich<sup>16</sup>. Wie die eidgenössischen Räte in dieser Frage entscheiden werden, ist derzeit noch offen.

<sup>13</sup> Ebd. S. 11.

<sup>14</sup> Ebd. S. 11f.

<sup>15</sup> Ebd. S. 9 und S. 14f.

<sup>16</sup> Ebd. S. 12ff.



# Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

## Bund

### **Bundesversammlung**

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, T: 031 322 97 36, F: 031 322 98 67, E: martin.graf@pd.admin.ch

## Kantone – Cantons – Cantoni

### **Kantonsrat Zürich**

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 01 259 20 07, F: 01 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

### **Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne**

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

### **Grosser Rat Luzern**

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, E: stefano.cocchi@lu.ch

### **Landrat Uri**

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

### **Kantonsrat Schwyz**

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

### **Kantonsrat Obwalden**

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

### **Kantonsrat Nidwalden**

Hugo Murer, Landschreiber, Standeskanzlei, 6370 Stans, T: 041 618 79 02, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

### **Landrat Glarus**

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

### **Kantonsrat Zug**

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

### **Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg**

Gérard Vaucher, Vice-Chancelier et 2ème secrétaire du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 45, F: 026 305 10 48, E: vaucherg@fr.ch

### **Kantonsrat Solothurn**

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

### **Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt**

François Miserez, Leiter der Kanzlei, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 85 70, F: 061 267 60 09, E: francois.miserez@bs.ch

### **Landrat Basel-Landschaft**

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

### **Grosser Rat Schaffhausen**

Erna Frattini, Grossratssekretärin, Rathaus, 8201 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, E: erna.frattini@ktsh.ch

### **Kantonsrat Appenzell AU**

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: franz.breitenmoser@rk.ai.ch

### **Kantonsrat Appenzell AR**

Erich Niederer, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: Erich.Niederer@kk.ar.ch

### **Grosser Rat St. Gallen**

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sk.sg.ch





**Grosser Rat Graubünden**

Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 21, F: 081 257 21 41, E: claudio.riesen@staka.gr.ch

**Grosser Rat Aargau**

Adrian Schmid, Sekretär des Grossen Rates, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 12 42, F: 062 835 12 39, E: adrian.schmid@ag.ch

**Grosser Rat Thurgau**

Paul Roth, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: paul.roth@sk.tg.ch

**Gran Consiglio Ticino**

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

**Grand Conseil Vaud**

Marianne Brélaz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 40 10, E: marianne.brelaz@chancellerie.vd.ch

**Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis**

Fernande Melly-Fux, Secrétaire permanente du Grand Conseil VS, Grand Conseil, 1951 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@vs.admin.ch

**Grand Conseil Neuchâtel**

Laurent Helfer, Secrétaire de la commission des affaires extérieures, Favière 19, 2065 Savangier, T: 032 853 70 57, E: laurent.helfer@ne.ch

**Grand Conseil Genève**

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

**Parlement Jura**

Jean-Claude Montavon, Vice-Chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Rue du 24 Septembre 2, 2800 Delémont, T: 032 420 50 22/23, F: 032 420 50 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

**Gemeinden – Communes – Comuni**

**Stadt Baden**

Heinz Herrmann, Stadtschreiber, Rathausgasse 1, 5400 Baden, T: 056 200 82 04, E: heinz.herrmann@baden.ag.ch

**Stadt Bern**

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

**Stadt Biel – Ville de Bienne**

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

**Stadt Bülach**

Rolf Butz, Stadtschreiber, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 01 863 11 24, E: info.stadt@buelach.ch

**Landschaft Davos**

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

**Gemeinde Dietikon**

Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietikon, T: 01 744 36 30, E: thomas.furger@dietikon.ch

**Ville de Genève**

Jean Erhardt, Secrétaire général, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, 12 11 Genève 3, T: 022 418 29 29, E: jean.erhardt@seg.ville-ge.ch

**Stadt Gossau**

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

**Gemeinde Kloten**

Alice M. Aeberhard, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90, E: alice.aeberhard@kloten.ch

**Gemeinde Köniz**

Matthias Burkhalter, Ratssekretär, Grosser Gemeinderat Köniz, Ratssekretariat, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970 92 04, F: 031 970 92 17, E: matthias.burkhalter@koeniz.ch

**Ville de Lausanne**

François Pasche, Secrétaire municipal, Hôtel de Ville, Case postale 3280, 1002 Lausanne, T: 021 315 22 10, F: 021 315 20 03, E: francois.pasche@lausanne.ch

**Stadt Luzern**

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschgraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, E: caroline.burkart@stadt.luzern.ch



**Gemeinde Opfikon**

Roger Würsch, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: roger.wuersch@opfikon.ch

**Stadt Thun**

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

**Stadt St. Gallen**

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

**Stadt Winterthur**

Arthur Frauenfelder, Stadtschreiber, Stadthaus, 8408 Winterthur, T: 052 267 51 21, E: arthur.frauenfelder@win.ch

**Stadt Zug**

Albert Rüttimann, Stadtschreiber, Stadthaus am Kalinplatz, 6301 Zug, T: 041 728 21 02

**Stadt Zürich**

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12, E: enrico.lorenzetti@skz.stzh.ch

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

**Präsident**

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

**Vizepräsident**

Kantonsrat Thomas Dähler, Vizepräsident des Kantonsrates, Zürich

**Sekretär**

Martin Graf, Sekretär des Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politique des Chambres fédérales/segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali, Bern/Berne/Berna

**Kassier**

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

**Webmaster**

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Marianne Brélaz, secrétaire générale du Grand Conseil du Canton de Vaud, Lausanne

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève.

Enrico Lorenzetti, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Fernande Melly-Fux, secrétaire permanente du Grand Conseil, Sion

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Christine Schneider-Rustichelli, secrétaire parlementaire, Bienne

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona