

Regina Kiener

Dr. iur., Försprecherin,

Privatdozentin an der Universität Bern

Richterliche Unabhängigkeit

Verfassungsrechtliche Anforderungen
an Richter und Gerichte



Stämpfli Verlag AG Bern · 2001

Die Verantwortung für die Justizverwaltung eignet grundsätzlich *allen Gerichten*. Nachdem die gerichtliche Selbstverwaltung indessen in erster Linie die Organunabhängigkeit der Justiz im staatlichen Gewaltengefüge sicherstellen will, steht einer *Führungskompetenz der Höchstgerichte* nichts entgegen. Organintern kann der Grundsatz der Selbstverwaltung daher gewissen Einschränkungen unterliegen²⁷³.

Mit der kürzlich erfolgten Revision der Justizverfassung sind in der Schweiz die Weichen für eine weitgehende Verwaltungsautonomie jedenfalls des Bundesgerichts gestellt²⁷⁴. Folgerichtig geht auch der *Entwurf* der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege von einer weitgehenden *Verwaltungs- und Finanzautonomie* aus²⁷⁵. Schon heute administriert das *Bundesgericht* die Wahl des juristischen und nicht-juristischen Hilfspersonals und die entsprechende Dienstaufsicht, organisiert den Gerichtsbetrieb und seine Bibliothek und erstattet der Bundesversammlung jährlich Bericht über seine Tätigkeiten²⁷⁶. Allerdings verbleiben der *Bundesversammlung* über die Ausübung ihrer Finanzkompetenzen wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die sachliche und personelle Ausstattung des Höchstgerichts²⁷⁷. In den *Kantonen* verfügen die Gerichte gemeinhin nur über sehr beschränkte Kompetenzen in der Gerichtsverwaltung; die Entwicklung scheint indessen auch hier in Richtung einer Verwaltungsautonomie der Justiz zu gehen, wie das Beispiel der in jüngerer Zeit revidierten Kantonsverfassungen zeigt²⁷⁸.

II. Justizaufsicht

Im freiheitsverbürgenden System gewaltenteiliger „checks and balances“ stehen alle staatlichen Behörden in einem Geflecht gegenseitiger Aufsicht und Kontrolle. Ziel ist die fortdauernde Sicherstellung der verfassungsmässigen Ordnung; kontrolliert wird, ob die von der Verfassung umschriebenen Aufgaben durch das zuständige Organ und im Sinn der Verfassung ausgeübt werden. Dementsprechend sind die Funktionsträger dem Aufsichtsorgan für die verfassungskonforme Ausübung der

²⁷³ Vgl. auch KJSS 100.

²⁷⁴ Art. 188 Abs. 3 BV: Das Gericht verwaltet sich selbst.

²⁷⁵ Art. 3 und 4 E-BGG. Die Rechnung bildet formell Teil der Staatsrechnung, wird materiell aber direkt zuhanden der Bundesversammlung abgelegt, vgl. den Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege, Juni 1997, 57.

²⁷⁶ Art. 109 BV, Art. 11 Abs. 1 Bst. b und Art. 21 OG; sowie die R BGer und R VersGer. Vgl. auch HÄFELIN/HALLER, Rz. 923; HALLER, Kommentar BV, Art. 106 Rz. 56.

²⁷⁷ Vgl. auch HALLER, Kommentar BV, Art. 106 Rz. 30, 57.

²⁷⁸ Etwa § 96 Abs. 1 KV-AG.

ihnen aufgetragenen hoheitlichen Aufgaben verantwortlich²⁷⁹. Die Justiz ist in diese Gegebenheiten mit eingebunden; wo die Grenzen dieser Einbindung mit Blick auf die Unabhängigkeit liegen, gilt es nun zu untersuchen. Eine Würdigung der Problematik unter dem Aspekt der institutionellen Unabhängigkeit setzt eine Auseinandersetzung mit den Zielen (A), Typen (B), Themen (C), dem Zeitpunkt (D) und den Massnahmen (E) der Justizaufsicht voraus.

A. Ziele

Wie alle anderen Staatsorgane sind auch die Justizbehörden in das staatliche Kontrollgefüge eingebunden; die Unabhängigkeit der Justiz wird damit noch nicht in Frage gestellt²⁸⁰, im Gegenteil: Die staatliche Aufsicht über die Justiz will gerade sicherstellen, dass die Staatsfunktion Rechtsprechung im Verfassungssinn funktioniert, die Justiz nicht im verantwortungsfreien Raum agiert und der Justizanspruch der Bürgerinnen und Bürger auch faktisch gewährleistet bleibt. Zählt zu diesem verfassungskonformen Funktionieren der Justiz wesentlich ihre fortbestehende Unabhängigkeit, zeigt sich umgehend das *Spannungsverhältnis*, in dem sich die Justizaufsicht bewegt: Sie soll die Unabhängigkeit der Justiz nachhaltig schützen und behüten, sachfremde Einwirkungen aufdecken und für entsprechende Gegenmassnahmen sorgen, und erweist sich damit für die Absicherung der Justiz konstitutiv. Gleichzeitig darf die Aufsicht nicht beeinträchtigen, was sie zu schützen versucht²⁸¹. Der in der Verfassung angelegte Konflikt zwischen Unabhängigkeit einerseits und Justizaufsicht andererseits muss deshalb in einen *harmonisierenden Ausgleich* gebracht werden: Aufsicht ist zielgerecht auszuüben, d.h. nach Art und Mass so, dass die Unabhängigkeit der Justiz nicht beein-

²⁷⁹ Vgl. zur Thematik allgemein BERNHARD HEUSLER, Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht, Diss. Basel 1992.

²⁸⁰ Dies hält auch das BVerfG fest, vgl. BVerfGE 38, 139 (151).

²⁸¹ Hier ergibt sich ein Berührungspunkt mit der staatlichen Aufsicht über die – in ihrer Unabhängigkeit ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten – Rundfunkanstalten, Art. 93 Abs. 3 BV. Vgl. dazu FRANZISKA GROB, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz, Diss. Zürich 1994, insbes. 271 ff.; MARTIN DUMERMUTH, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Diss. Bern 1992 43 ff., sowie den Bericht der GPK S zur Bundesaufsicht über Radio und Fernsehen am Beispiel der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft, vom 10. November 1997, BBl. 1998 1934 ff., insbesondere 1935 f.

trächtig wird, sondern im Gegenteil sichernde Stützung erfährt²⁸². Gerade durch diese besondere Zielsetzung gewinnt die Justizaufsicht ihre *spezifische Ausprägung und Begrenzung*; sie kann deshalb auch nicht mit der allgemeinen Verwaltungsaufsicht gleichgesetzt werden²⁸³.

B. Typen und Träger

Mit Blick auf die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz ist die Aufsicht jenem Organ zuzuscheiden, das aufgrund seiner Legitimität, seiner besonderen Sachmittel und Kompetenzen und seiner Sensibilität für die Problematik der Unabhängigkeit dazu am besten geeignet ist²⁸⁴. In der schweizerischen Verfassungsordnung präsentiert sich die Justizaufsicht als Nebeneinander von verschiedenen Aufsichtsbehörden, die das Funktionieren der Justiz jeweils als gesonderte, in eigene Verfahren gefasste und mit einem spezifischen Instrumentarium bewehrte Aufgabe überwachen²⁸⁵.

a) Betrachtet man die beteiligten *Aufsichtsbehörden*, so erscheint die Kombination von vertikaler und überdachender horizontaler Aufsicht typisch. Demnach unterliegen die unterinstanzlichen Justizbehörden der *Intraorgan-Aufsicht* durch die hierarchisch übergeordneten Gerichtsinstanzen²⁸⁶. Die obersten Gerichte von Bund und Kantonen werden von einer – oftmals als „Oberaufsicht“ bezeichneten – *Interorgankontrolle* erfasst, die regelhaft dem Parlament, mitunter auch der Regierung aufgetragen ist. Der Grund für diese Besonderheit einer parlamentarischen Oberaufsicht liegt wiederum im demokratischen Prinzip, dem die

²⁸² AUBERT, Kommentar BV, Art. 71 Rz. 58; DERS., Bundesstaatsrecht II Rz. 1378; EICHENBERGER, Unabhängigkeit 254; FLEINER/GIACOMETTI 533; HANGARTNER, Grundzüge I 136.

²⁸³ Vgl. AUBERT, Kommentar BV, Art. 71 Rz. 61; HANGARTNER, Grundzüge I 136. Teilweise anders MASTRONARDI, Kriterien 135; EICHENBERGER, Aktuelle Fragen 47.

²⁸⁴ Wie hier EICHENBERGER, Unabhängigkeit 260.

²⁸⁵ Zum Folgenden EICHENBERGER, Unabhängigkeit 258 ff., für die Verhältnisse in den Kantonen auch SPÜHLER, Richter 35 f.

²⁸⁶ Vgl. etwa Art. 8 GOG-BE.

Verfassung auch hier den Vorrang vor einem streng verstandenen Gewaltenteilungsdemokratie einräumt²⁸⁷.

Das Bundesgericht und die anderen gerichtlichen Behörden des Bundes unterstehen der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung²⁸⁸. Gegenüber den Schieds- und Rekurskommissionen wird die Aufsicht vom Bundesrat intermediär zuhanden der Bundesversammlung ausgeübt²⁸⁹. In den Kantonen macht die parlamentarische Aufsicht über die kantonalen Höchstgerichte die Regel; besondere, ausserhalb der klassischen Behördentrias stehende Aufsichtsbehörden sind kaum bekannt²⁹⁰.

b) Wird nach dem *Gegenstand* der Justizaufsicht gefragt, zeigt sich eine entsprechende Scheidung in Dienstaufsicht und Organaufsicht: Die (in der Regel als Intraorgankontrolle erfolgende) *Dienstaufsicht* hat die *einzelnen Richterinnen und Richter* im Visier. Sie richtet den Blick auf die ordnungsgemässe Pflichterfüllung und betrifft von daher dienstliches wie ausserdienstliches Verhalten, überwacht den förmlichen Ablauf der richterlichen Verrichtungen und verfügt auch über Möglichkeiten zur Sanktionierung von Pflichtverstössen. Dienstaufsicht kann demnach zur *Disziplinaraufsicht* als einer intensivierten Kontrolle gesteigert werden. Demgegenüber zielt die im Sinn einer *überdachenden* und *allgemeinen Justizaufsicht* funktionierende *Organaufsicht* auf das Funktionieren der *Gerichte* als staatliche Instanzen; sie will – ihrem Gegenstand entsprechend – den ordnungsgemässen Gang der Rechtspflege sicherstellen und umfasst die Justiz als Ganzes. Die Organaufsicht ist keine Disziplinaraufsicht, auch wenn die Aufsichtsbehörden mitunter mit den Disziplinarbehörden identisch sind oder dort festgestellte Fehler zur Eröffnung eines Disziplinarverfahrens führen können²⁹¹.

²⁸⁷ HÄFELIN/HALLER Rz. 747; ähnlich auch AUBERT, Kommentar BV, Art. 71 Rz. 58; EICHENBERGER, Sonderheiten 65; DERS., Unabhängigkeit 264 ff.; MOOR, Droit administratif 203; vgl. auch SPÜHLER, Richter 36.

²⁸⁸ Art. 169 Abs. 1 BV, Art. 18 Abs. 1 VORS.

²⁸⁹ Art. 71c Abs. 6 VwVG, Art. 18 Abs. 1 VORS. Vgl. als Beispiel VPB 25/1955 Nr. 28.

²⁹⁰ Vgl. Art. 75 OG-GE (Conseil Supérieur de la Magistrature).

²⁹¹ Vgl. EICHENBERGER, Unabhängigkeit 266; BURCKHARDT, Kommentar 696 f.

C. Themen

1. Grundsatz

„Aufsicht“ ist eine Staatsfunktion *sui generis*²⁹² und demnach von der beaufsichtigten Funktion unterschieden. Wer Aufsichtsfunktionen über die Justiz innehat, dem kommen damit noch nicht Rechtsprechungsfunktionen zu, und wird deshalb auch nicht zur obersten Fachinstanz im kontrollierten Bereich. Justizaufsicht darf deshalb die in der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung angelegte funktionelle Eigenständigkeit der Justiz nicht beeinträchtigen und kann demnach *keine sachliche Mitentscheidung der Aufsichtsbehörde im kontrollierten Zuständigkeitsbereich* zur Folge haben; Justizaufsicht darf also weder unmittelbar noch mittelbar Justizfunktionen an sich ziehen oder sonstwie auf den Inhalt der Rechtsprechung einwirken²⁹³.

2. Gegenstand: Justizverwaltung

Thema der allgemeinen Justizaufsicht ist nach dem Gesagten jener Tätigkeitsbereich, der *nicht* zur *Rechtsprechung* zählt, sondern die äusseren Grundlagen und Voraussetzungen der Justiztätigkeit beschlägt; es geht also um das Verwaltungsmässige, den äusseren Geschäftsgang, die „formelle Regelmässigkeit“, das organisatorische Funktionieren der Rechtsprechung, kurz: um die *Justizverwaltung*²⁹⁴.

Im Vordergrund der Rechenschaftsablage steht die Prüfung und Genehmigung der jährlichen *Geschäftsberichte* der beaufsichtigten Gerichte²⁹⁵. Daneben interessiert sich

²⁹² EICHENBERGER, Kontrolle 129; DERS., Verfassung § 80 Rz. 1; MASTRONARDI, Kriterien 505.

²⁹³ Ähnlich AUBERT, Kommentar BV, Art. 85 Ziff. 11 Rz. 156; DERS., Bundesstaatsrecht II 677 Rz. 1378; EICHENBERGER, Aktuelle Fragen 16 f.; DERS., Verfassung § 80 Rz. 1; MASTRONARDI, Kriterien 134 f.; vgl. auch Botschaft VE 96 396.

²⁹⁴ So die h. L.: AUBERT, Kommentar BV, Art. 85 Rz. 181 ff.; BURCKHARDT, Kommentar 696; EICHENBERGER, Sonderheiten 64; HÄFELIN/HALLER Rz. 616, 747, 881; FLEINER/GIACOMETTI 533; GULDENER 40; HANGARTNER, Grundzüge I 136; KNAPP, Précis Rz. 35; MASTRONARDI, Kriterien 131 f.; RHINOW/KOLLER/KISS 32 Rz. 132 ff.; ZIMMERLI/KIENER 181. Anders nur POUURET 92 und insbesondere GULDENER 6, der unter bestimmten Umständen ein Aufsichtsrecht auch über den Inhalt der Entscheide bejaht.

²⁹⁵ Art. 21 Abs. 2 und Art. 125 OG (Bundesgericht), Art. 71c Abs. 6 (Schieds- und Rekurskommissionen). Nach AUBERT, Bundesstaatsrecht II Rz. 1378 und

die Aufsicht für Vorgänge wie die Anzahl und allgemeine Dauer der Verfahren, die justizinterne Aufsicht über unterinstanzliche Justizbehörden, die Aufgaben- und Geschäftsverteilung, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung innerhalb verschiedener Kammern, die Art und Weise des Umgangs mit den Parteien, der Presse und der weiteren Öffentlichkeit. Die Archivierung und die Handhabung von Ferien-, Reise-, Spesen- oder Taggeldregelungen kann ebenso Gegenstand der Aufsicht sein wie die Einhaltung von Arbeitszeiten, die Geschäftsführung und die Personalführung. Auch die Umsetzung allgemeiner Richtlinien und Zielvorgaben (etwa zu Anliegen der Gleichstellung) kann im Rahmen der Aufsicht untersucht werden²⁹⁶.

Aufsicht richtet sich hier an die Organwalter und ihre Amtsführung und will sicherstellen, dass die Richter ihre Beamtenpflichten erfüllen, d.h. die ihnen anvertraute – und in fachlicher Hinsicht nicht kontrollierbare – Kernfunktion Rechtsprechung im verfassungsmässigen Sinn administrieren, so dass alle *organisatorisch-institutionellen Voraussetzungen* für eine verfassungskonforme Rechtsprechung sichergestellt sind und das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Justiz gewährleistet bleibt.

3. *Justizaufsicht und Unabhängigkeit der Rechtsprechung*

Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz sichert die Selbständigkeit der Rechtsprechung; können Gerichtsurteile von nicht-gerichtlichen (Aufsichts)Behörden aufgehoben oder abgeändert werden, verliert ein solches Gericht seine Unabhängigkeit²⁹⁷. Die *allgemeine Justizaufsicht* (Dienstaufsicht, Organaufsicht) darf die Rechtsprechungsfunktion in keiner Weise beeinträchtigen; auch hier besteht ein verfassungsunmittelbares *Einwirkungsverbot*.

Das bedeutet nicht, dass die Rechtsprechung keinerlei Aufsicht unterstehen würde. Diese *Aufsicht über die Rechtsprechung* muss indessen bei Behörden liegen, die ihrerseits über die Qualität als unabhängige Gerichte verfügen, und kann funktionell deshalb nichts anderes sein als wiederum: Rechtsprechung. Kontrolle erfolgt hier als *vertikale Intraorgan-Kontrolle* auf dem Weg der *rechtsmittelartigen Anfechtung* eines richterlichen Urteils und seiner Überprüfung durch ein Rechtsmittelgericht, welches die Er-

EICHENBERGER, Unabhängigkeit 265, ist damit jedenfalls die parlamentarische Obergerichtspräsidenten schon erschöpft.

²⁹⁶ Vgl. etwa den Bericht der GPK N zu Aspekten der Verfahrenspraxis der Asylrekurskommission, BBl. 1997 III 697 ff.; die Berichte der GPK über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahr 1987, BBl. 1988 II 665 ff., 764 f.; im Jahr 1979, BBl. 1980 II 365 ff., 420 f.; sowie den Bericht der GPK über ihre Tätigkeit im Jahr 1997/98, BBl. 1998 2540 ff., 2557 f. Vgl. schliesslich auch den Hinweis in BGE 117 Ia 452, E4 458.

²⁹⁷ Dazu vorne, 235 ff.

kenntnis der Vorinstanz nach dem gesetzlich vorgegebenen Massstab überprüft und eine verbindliche Anordnung trifft. Hier zielt die Kontrolle auf das vorinstanzliche Urteil, nicht auf die Person der urteilenden Richterinnen und Richter, und sie will vorab die inhaltliche Richtigkeit der angefochtenen Anordnung überprüfen.

Aufsicht ist eine funktionell eigenständige Staatsaufgabe und kein Substitut für die Rechtsprechung; nicht ergriffene oder nicht bestehende Rechtsmittel können deshalb nicht durch aufsichtsrechtliche Vorgänge kompensiert und gerichtliche Einzelakte auch nicht nachträglich auf dem Weg der Justizaufsicht *abgeändert* oder *aufgehoben* werden²⁹⁸. *Kritik* der Aufsichtsbehörden am Inhalt einzelner Entscheide oder der Entscheidpraxis kann zwar nicht grundsätzlich untersagt sein, ist mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit indessen im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen und damit nur zurückhaltend vorzubringen²⁹⁹. Besteht die Meinung, ein Gericht gebe einer Norm nicht die als richtig erachtete Auslegung, oder es werde eine Interessenabwägung nicht im gebotenen Sinne vorgenommen, hat die (in der Regel parlamentarische) Aufsichtsbehörde mit den ihr adäquaten Mitteln – insbesondere im Rahmen der Gesetzgebung – zu reagieren³⁰⁰. Im Sinn einer *legislatorischen Erfolgskontrolle* soll und darf das mit der Justizaufsicht befasste Parlament demgegenüber die *Tendenzen der Rechtsprechung* verfolgen und sie auch mit dem Gericht diskutieren, ohne dabei allerdings durch Zielvorgaben dessen Unabhängigkeit zu gefährden³⁰¹. Gegenstand der Aufsicht ist hier nicht ein einzelnes Verfahren, sondern die *Entscheidpraxis*, sind die hinter einer Vielzahl von Einzelfällen aufscheinenden allgemeinen Fragestellungen und Probleme. Auf diesem Weg wird der Gesetzgeber über die Anwendungstauglichkeit seiner Erlasse informiert, was Anstoss zur Behebung allfälliger Mängel und Lücken in der Gesetzgebung bieten kann³⁰².

²⁹⁸ Für das Bundesgericht ausdrücklich Art. 21 Abs. 3 OG, für die Rekurs- und Schiedskommissionen Art. 18 Abs. 2 VORS.

²⁹⁹ Dazu vorne, 239 ff. Als blosses Zeichen parlamentarischer Courtoisie versteht MASTRONARDI, Kriterien 135 die Zurückhaltungspflicht.

³⁰⁰ Vgl. auch AUBERT, Bundesstaatsrecht II 1029 Rz. 378 FN 98. – Dem durch eine parlamentarischen Aufsichtskommission geäusserten „Wunsch“ nach Änderung der Rechtsprechung (Amtl. Bull. N 1985 1085) brauchen die Gerichte nicht nachzukommen und sollen es auch nicht (offenbar zustimmend aber POUURET 94).

³⁰¹ Für dieses Verhältnis als diskursiver Kommunikationsprozess JÖRG PAUL MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit 171 f.

³⁰² VPB 41/1977 Nr. 35 20. Vgl. auch EICHENBERGER, Sonderheiten 64 f.; DERS., Aktuelle Fragen 48; HALLER, Kommentar BV, Art. 106 Rz. 30; HANGARTNER, Grundzüge I 136; ZIMMERLI/KIENER 181; WALTER 623 f.; zur Praxis der GPK insbesondere MASTRONARDI, Kriterien 133 f.

4. *Offensichtliche Fehlleistungen in der Rechtsprechung?*

In die Rechtsprechung dürfen Aufsichtsbehörden nach dem Gesagten nicht eingreifen. Einer *materiellen Behandlung justizförmiger „Aufsichts“-Beschwerden* steht nicht nur die Unabhängigkeit der Justiz entgegen; ist solches Vorgehen nicht ausdrücklich gesetzlich legitimiert, zeigt sich gleichzeitig die Garantie des gesetzlichen Richters beeinträchtigt³⁰³, allenfalls sind auch verfassungsrechtliche Gerichtsgarantien berührt.

Aufsichtseingaben können für die Aufsichtsbehörde aber eine Informationsquelle für die zielgerichtete Wahrnehmung der Justizaufsicht darstellen und etwa auf eine uneinheitliche Praxis innerhalb des Gerichts, auf Probleme der Definition unbestimmter Rechtsbegriffe, auf mangelnde Begründungsdichte oder auf Abweichungen von einer höchstrichterlichen Praxis aufmerksam machen³⁰⁴.

Wie steht es aber bei offensichtlichen und krassen Fehlleistungen in der Rechtsprechung – etwa der Anwendung längst aufgehobener Normen, der Anordnung absurder, vom Gesetz nicht vorgesehener Rechtsfolgen oder bei völlig ausserhalb der demokratischen Verfassungsordnung liegenden, beispielsweise von Rassismus geprägten Urteilen, die nicht nur von den Verfahrensbeteiligten, sondern auch von der Rechtsgemeinschaft weder verstanden noch hingenommen werden können?

a) Von Beginn weg können nur *extreme Ausnahmefälle absoluter Evidenz* als offensichtlich fehlerhafte Amtsausübung angesehen werden, nicht aber Fälle, in denen das Recht falsch angewendet wird³⁰⁵.

b) Liegt die Fehlerhaftigkeit im *Urteil*, müssen die Betroffenen aufgrund der Subsidiarität der Justizaufsicht zuerst alle vorhandenen gerichtlichen Überprüfungs- und Heilungsmöglichkeiten ausschöpfen (d.h. rechtsmittelartige Anfechtung, Gesuch um Nichtigerklärung, Revision). Aufsichtsverfahren sind in keinem Fall frei austauschbarer Ersatz für Rechtsmittelverfahren³⁰⁶, und bevor die aufsichtsrechtliche Überprüfung greift, soll der Justiz zuerst die Möglichkeit gegeben werden, Fehler selbständig und mit ihren spezifischen Mitteln zu beheben.

³⁰³ Wie hier HALLER, Kommentar BV, Art. 106 Rz. 30; PETER ALEXANDER MÜLLER, Verfassungsrechtsprechung 224; anders MASTRONARDI; Kriterien 137 f.

³⁰⁴ Vgl. etwa den Bericht der GPK über ihre Tätigkeit im Jahr 1997/98, BBl. 1998 2540 ff., 2551, 2557 f.

³⁰⁵ WASSERMANN, Art. 97 Rz. 30, m.w.H.

³⁰⁶ Teilweise anders EICHENBERGER, Unabhängigkeit 263. Einzelne Prozessordnungen kennen das Institut der „Aufhebung von Amtes wegen“, das Elemente eines Rechtsmittel- und Aufsichtsverfahrens vereinigt; zuständig sind die gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen; vgl. etwa Art. 40 VRPG-BE, dazu MERKLI/AESCHLI-MANN/HERZOG Art. 40.

Dass ein offensichtlich unhaltbares Urteil (wenn es nicht ohnehin nichtig ist) auch von der – in der Regel zudem als Kollegialgericht organisierten – Rechtsmittelinstanz geschützt wird, ist wenig wahrscheinlich. Rechtskräftige Urteile letztinstanzlich entscheidender Behörden unterliegen bei grober Mangelhaftigkeit der *Revision*³⁰⁷.

Fehlen gerichtliche Anfechtungsmöglichkeiten, darf die Aufsicht auch keine „rechtsstaatliche Ersatzfunktion“ wahrnehmen³⁰⁸, selbst wenn dies im Ergebnis wünschenswert wäre. Hat der Gesetzgeber von der Normierung einer Anfechtungsmöglichkeit abgesehen, darf dieser Entscheid nicht durch aufsichtsrechtliche Vorgänge derogiert werden – eine entsprechende Gesetzesbindung besteht auch für die (parlamentarischen) Aufsichtsbehörden.

c) Gleiches gilt im Grundsatz für erheblich fehlerhafte *Verfahren*. Auch eine *Rechtsverweigerung* oder *Rechtsverzögerung* ist zuerst in gerichtlichen Verfahren zu rügen³⁰⁹. Die Aufsichtsbehörde darf jedoch durchaus um Auskunft ersuchen, ob der (in der Regel mit Aufsichtsbeschwerde) vorgebrachte Vorwurf tatsächlich begründet ist und gegebenenfalls die Ursachen untersuchen. In solchen Fällen richtet die Kontrolle ihr Augenmerk darauf, ob die Gerichte ihre verfassungsrechtlichen Funktionen *überhaupt* wahrnehmen, mithin darauf, ob die staatliche *Justizgewährleistungspflicht* erfüllt wird³¹⁰. Die aufsichtsrechtliche Abklärung dieser Fragen rechtfertigt sich insbesondere auch deshalb, weil die Gründe für eine Verzögerung struktureller Art sein können und folglich dem Gesetzgeber oder dem finanzkompetenten Staatsorgan zur Kenntnis gebracht werden müssen, damit sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten entsprechend Abhilfe schaffen können.

d) Liegt die Fehlerhaftigkeit von Urteil oder Verfahren allein im *richterlichen Verhalten* – etwa in ungebührlichen (mündlichen oder sich aus der Urteilsbegründung ergebenden) Äußerungen gegenüber den Parteien oder in der bewussten Verschleppung von Verfahren – werden *Dienstplichten* verletzt, die eine Aktivierung der Aufsicht ohne weiteres rechtfertigen, geht es dabei doch um die Sicherstellung der Verfahrens-

³⁰⁷ Vgl. Art. 136 f. OG, Art. 66 VwVG.

³⁰⁸ Vgl. aber MASTRONARDI, Kriterien 137 f.

³⁰⁹ Für Zurückhaltung plädieren auch PETER ALEXANDER MÜLLER, Verfassungsrechtsprechung 224 und TSCHOPP 372; aus der deutschen Lehre etwa SCHREIBER 768, aus der amerikanischen SHAMAN/LUBET/ALFINI 32. Andere scheinen von einer generellen Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden auszugehen, vgl. MASTRONARDI, Kriterien 132; HANGARTNER, Grundzüge I 136; BURCKHARDT, Kommentar 695 f.; GOSSWEILER 60; GRISEL, Traité I 176; POUDRET 92; vgl. auch KUMMER 36; GULDENER 6.

³¹⁰ Vgl. Art. 29 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 14 Ziff. 1 Pakt II.

fairness; gerade in der Sorge um eine verfassungskonforme Funktionsausübung findet die Aufsichtstätigkeit ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Allein, die materielle Behandlung der zugrundeliegenden Gerichtsverfahren ist und bleibt den Aufsichtsbehörden untersagt³¹¹.

Nachdem bestimmte Entgleisungen gegenüber den Parteien auch eine Verletzung der justiziablen *Fairnessgarantien* von EMRK und Pakt II bewirken können, besteht auch hier die Möglichkeit von gerichtlichem Rechtsschutz³¹². Erfüllt das richterliche Verhalten gleichzeitig einen Straftatbestand (etwa eine Verletzung des Rassismusbots oder die Erfüllung eines Ehrverletzungstatbestands), besteht die Möglichkeit einer *Strafanzeige*. Die Verletzung des Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsgebotes stellt zudem eine Widerrechtlichkeit im Sinn der *staatshaftungsrechtlichen Grundsätze* dar³¹³.

D. Zeitpunkt

Das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit sichert die Rechtsprechung gegen Übergriffe der Aufsichtsbehörden. Auch die zulässigen Aufsichtshandlungen dürfen die in der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung angelegte Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der Justiz – etwa im Rahmen ihrer Selbstverwaltung – nicht aufheben. Mitschreitend ausgeübte Kontrollen stehen dem entgegen; auch die Justizaufsicht zeigt sich deshalb vom Grundsatz der *Nachträglichkeit* geprägt³¹⁴. Hängige Gerichtsverfahren entfallen dem Zugriff der Aufsichtsbehörden ebenso grundsätzlich wie hängige „Verfahren“ der justizinternen Justizverwaltung. Eine zurückhaltende, in erster Linie auf Erkundigung gerichtete Aktivierung des parlamentarischen Aufsichtsrechts bei nicht abgeschlossenen Verfahren ist *ausnahmsweise* und vor allem in zwei Fällen denkbar: Einmal bei *sehr lange* dauernden Verfahren, und dann – in den Grenzen des soeben Gesagten – nur insoweit, als konkrete Anzeichen für eine *Rechtsverweigerung* oder *Rechtsverzögerung* bestehen³¹⁵. Eine Einflussnahme auf die materielle Entscheidungsfindung ist jedoch so oder anders und in jedem Fall untersagt.

³¹¹ AUBERT, Kommentar BV, Art. 85 Ziff. 11 Rz. 173.

³¹² Vgl. dazu auch vorne, Teil II 103 ff.

³¹³ Art. 3 VG; in dem Sinn BGE 107 Ib 160 Ed 166.

³¹⁴ EICHENBERGER, Unabhängigkeit 260; MASTRONARDI, Kriterien 132. Zur (Ober)Aufsicht allgemein auch GEORG MÜLLER, Oberaufsicht 397 ff.

³¹⁵ Hierbei handelt es sich allerdings nur scheinbar um eine Ausnahme vom Grundsatz der Nachträglichkeit, da die Aufsichtsbehörden eingreifen, *nachdem* die Gerichte nicht tätig geworden sind.

Zu denken ist im Rahmen der *materiellen Rechtspflege* insbesondere an Strafprozesse, bei denen sich allein die *Voruntersuchung* über mehrere Jahre erstreckt. Hier darf sich die für die Justizaufsicht zuständige Behörde im Sinne einer begleitenden Kontrolle über den *Stand* des Verfahrens informieren lassen und Gründe für eine lange Verfahrensdauer erfragen. Im Rahmen der Aufsicht über die *Justizverwaltung* können etwa lange dauernde, noch nicht abgeschlossene interne Aufsichtsverfahren oder Reorganisationsprojekte in Frage stehen.

E. Massnahmen

1. *Allgemeine Justizaufsicht*

Die zulässigen Massnahmen der allgemeinen, auf das ordentliche Funktionieren der Justiz gerichteten Justizaufsicht (Organaufsicht) umfassen insbesondere die *Feststellung*, *Ermahnung* und *Empfehlung*; die Aufsichtsbehörde darf die ordnungswidrige Art der Amtsführung vorhalten und zu ordnungsgemässer, unverzüglicher Erledigung mahnen³¹⁶. In der Regel wird schon der Thematisierung und Diskussion bestimmter Themenbereiche ein Kontrollmoment eigen sein, das Wissen um die Beaufsichtigung an sich zu ordnungsgemässer Aufgabenerfüllung anhalten.

2. *Disziplinar massnahmen gegen einzelne Richter*

Reichen die im Rahmen der allgemeinen Justizaufsicht getroffenen Massnahmen nicht aus, weil individuell vorwerfbare Verstösse gegen Amtspflichten vorliegen, werden personengerichtete *Disziplinarverfahren* durchgeführt. Mit diesem Instrument ist allerdings ein *Druckpotential* verbunden, das eine *erhebliche Gefährdung* der richterlichen Unabhängigkeit bewirken kann: Werden Richterinnen und Richter auch für ihre *Rechtsprechung* sanktioniert, besteht die Gefahr, dass sie sich inskünftig – mehr oder weniger bewusst – auf diesen Umstand einstellen und ihre Urteile auf die Akzeptanz der Aufsichtsbehörde ausrichten. Aufgrund des damit einhergehenden *Abschreckungseffekts* können sich

³¹⁶ Mit Blick auf Art. 97 GG WASSERMANN, Art. 97 Rz. 26, mit Blick auf § 26 DRiG SCHILKEN, 319 Rz. 469; HEYDE Rz. 80; oder WOLF 198. Vgl. auch BURCKHARDT, Kommentar 696; EICHENBERGER, Unabhängigkeit 261.

solche Verhaltensmuster auch bei den selber nicht unmittelbar Betroffenen ergeben. Eine unabhängige Rechtsprechung ist dann offensichtlich nicht mehr gewährleistet. Hier sind institutionelle Sicherungen erforderlich.

a) Disziplinarverfahren müssen in Tatbestand und Rechtsfolge und in ihrem prozeduralen Ablauf durch das *formelle Gesetz* umschrieben sein. Als *Disziplinierungstatbestand* kommt einerseits strafbares Verhalten in Betracht, andererseits die Verletzung von Amtspflichten. Dazu zählen Vorgänge, die richterliche Verhaltenspflichten gegenüber den Parteien verletzen oder sonstwie in *ernsthafter* und *objektiver* Weise Ansehen und Unabhängigkeit des Amtes beeinträchtigen; hierzu kann auch ein mit dem Richteramt grundsätzlich nicht zu vereinbarendes ausserdienstliches Verhalten gehören³¹⁷. In jedem Fall *unzulässig* und mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar ist die disziplinarische Ahndung einer nicht genehmen Rechtsprechung: Richter dürfen allenfalls für ihr Verhalten im Prozess, grundsätzlich aber nicht für ihre Rechtsprechung zur Rechenschaft gezogen werden³¹⁸.

b) Steht als Sanktion für eine schwerwiegende Dienstpflichtverletzung die temporäre Einstellung im Amt oder die Abberufung zur Diskussion, hat diese Art von Disziplinierung in jedem Fall durch ein *Gericht* oder eine gleichermassen von Exekutive und Parlament unabhängige Behörde – etwa einen Richterrat – zu erfolgen³¹⁹. Zur Absicherung der Unabhängigkeit sollte indessen auch für mildere Sanktionen wie Verweise oder Bussen zumindest eine Beschwerdemöglichkeit an ein unabhängiges Organ vorgesehen sein³²⁰.

³¹⁷ Vgl. Bst. D Ziff. 30 IBA Code. Die detaillierte Festschreibung der richterlichen Dienstpflichten ist ein sinnvolles Mittel, um einer Aufsicht im Übermass entgegenzuhalten, vgl. EICHENBERGER, Unabhängigkeit 262.

³¹⁸ Auch hier besteht weitgehend Einigkeit: Vgl. AUBERT, Kommentar BV, Art. 85 Ziff. 11 Rz. 181; DERS., Bundesstaatsrecht II 677 Rz. 1378; BURCKHARDT, Kommentar Nr. 625 I; EICHENBERGER, Sonderheiten 64; DERS., Unabhängigkeit 260; RHINOW/KOLLER/KISS 30 Rz. 119; TSCHOPP 372; WALTER 624; Botschaft VE 96 396; vgl. auch CONSEIL DE L'EUROPE, Empfehlungen R (94) 12 Grundsatz I Zif. 2d und VI. Ebenso WASSERMANN, Gewalt 46; SCHREIBER 765; SCHAFFER 28 f.; SHAMAN/LUBET/ALFINI 9. Teilweise anders jedoch MASTRONARDI, Kriterien 135; vgl. auch die Berichte der GPK über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahr 1987, BBl. 1988 II 665 ff., 764 f.; im Jahr 1979, BBl. 1980 II 365 ff., 420 f.

³¹⁹ Vgl. dazu vorne, 284 ff.

³²⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Richtlinien R (94) 12 Grundsatz VI Ziff. 3. Ähnlich auch WOLF 201 ff.; EICHENBERGER, Unabhängigkeit 262.

Zur disziplinarischen kann in schwerwiegenden Fällen die zivilrechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit kommen³²¹. *Strafverfahren* gegen Richter bedürfen zum Schutz vor querulatorischen Strafanzeigen regelmässig einer behördlichen Ermächtigung, in der Regel durch die Aufsichtsinstanz³²².

3. *Insbesondere: Sanktionierung öffentlichen Engagements?*

Weltanschaulich-politisches Engagement ist den Richterinnen und Richtern grundsätzlich erlaubt³²³. Unter welchen Voraussetzungen darf es Anlass zu einem *aufsichtsrechtlich-disziplinarischen Vorgehen* geben? Das Bundesgericht hat in einem – soweit ersichtlich dem einzigen einschlägigen – Fall strenge Voraussetzungen an öffentliche Stellungnahmen zu (rechts)politischen Fragen aufgestellt:

„Die [einem Richter] gebotene Zurückhaltung im öffentlichen Leben verunmöglicht freilich politische Tätigkeiten nicht schlechthin. Es ist ihm insbesondere nicht verwehrt, zu allgemeinen Fragen (rechts)politischer Natur Stellung zu nehmen. Die Grenze des Erlaubten findet sich aber jedenfalls dort, wo die Justiz im Zusammenhang mit konkreten Vorkommnissen in den Widerstreit politischer Meinungen gerät. Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit sowie die Wahrung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Justiz (...) verlangt in diesen Fällen vom Betreffenden, dass er sich politischer Meinungsäusserungen enthält, die das gesellschaftliche Umfeld von Vorgängen betreffen, die die Rechtspflegeorgane zum Einschreiten veranlassen, wie z.B. Stellungnahmen zu politischen Fragen im Zusammenhang mit begangenen strafbaren Handlungen. Tut er dies nicht, ist darin eine Verletzung der Dienstpflicht (...) zu erblicken“³²⁴.

Diese Ausführungen verlangen nach sachgerechter *Differenzierung*. Bei der disziplinarischen Sanktionierung richterlichen Engagements in der Öffentlichkeit ist grundsätzlich grosse *Zurückhaltung* am Platz. Solches Engagement steht unter grundrechtlichem Schutz, vorab unter dem Schutz der Meinungsfreiheit. Insbesondere ist der *abschreckenden Wirkung* Rechnung zu tragen, die mit der Sanktionierung grundrechtlich geschützten Verhaltens einhergeht³²⁵. Deshalb sind allein solche

³²¹ Art. 2 Abs. 1, 7, 8 und 10 Abs. 1 VG, Art. 14 Abs. 1 und 5 VG.

³²² Für das BGer Art. 14 Abs. 1 VG; vgl. auch etwa Art. 132b VRPG-BE, dazu MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 132b Rz. 4.

³²³ Vgl. dazu vorne Teil II, 178 ff.

³²⁴ BGE 108 Ia 172, Ebb 176.

³²⁵ Zu diesem Argument auch JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte 208 ff. Vgl. auch EGMR-E *Barfod c. DK*, A/149 (1989) Rz. 29: „The Court cannot overlook (...) the great importance of not discouraging members of the public, for fear of criminal or other sanctions, from voicing their opinions on issues of public concern“.

Vorgänge zu bewerten, die tatsächlich geeignet sind, die berechtigten Vertrauenswartungen der *Rechtsgemeinschaft* in die Unabhängigkeit der Justiz zu enttäuschen oder die gar auf hängige Verfahren in einer Art und Weise zurückwirken, dass die Entscheidungsfreiheit der urteilenden Richter objektiv in Frage steht. Damit ist gleichzeitig ausgedrückt, dass es auf die Sichtweise der Aufsichtsbehörde und die dort vertretenen weltanschaulichen Präferenzen nicht ankommen kann. Entscheidend ist allein, ob das richterliche Verhalten ernsthaft das Vertrauen beeinträchtigt, das Richter und Gerichte in der demokratischen Öffentlichkeit erwecken müssen³²⁶.

Öffentliche Stellungnahmen von Richtern und andere Justizpersonen verdienen auch deshalb den Schutz der Verfassung, weil sie dazu dienen können, fragwürdige Übergriffe auf die Justiz zu thematisieren und Manipulationsversuche aufzudecken³²⁷.

Bei der Frage, ob das allgemeine Ansehen in die Unabhängigkeit der Justiz durch das Verhalten einzelner Richter beeinträchtigt wird, ist neben der Berücksichtigung der richterlichen Engagementfreiheit auch auf die Art und Weise abzustellen, *wie* sich das richterliche Engagement der interessierten Öffentlichkeit mitteilt.

So wird es einen Unterschied machen, ob eine Richterin mit zahlreichen anderen Personen an einer Demonstration teilnimmt oder eine Petition einreicht, oder beispielsweise auf eigene Kosten Inserate in der Presse erscheinen lässt und als deren Alleinunterzeichnerin auftritt. Beziehen sich die Äusserungen auf hängige Verfahren, ist ebenfalls die örtliche Nähe oder Distanz zum Geschehen zu berücksichtigen. So wird sich ein ausserkantonaler Richter in einer Art und Weise zu Vorgängen äussern dürfen, die einem Richter aus dem betroffenen Kanton allenfalls untersagt sind.

Nach dem Gesagten erscheint das öffentliche Engagement für weltanschauliche Anliegen dann als *problematisch*, wenn es ein so erhebliches Mass annimmt, dass die Betreffenden in der Öffentlichkeit zuerst als Exponenten politisch-weltanschaulicher Meinungen und Einstellungen und damit als Personen wahrgenommen werden, die sich an den Argumentations- und Verhaltensregeln der Politik orientieren, und nicht als

³²⁶ Allgemein zu diesem Kriterium die Strassburger Praxis, vgl. EGMR-E *Sramek c. Oe*, A/84 (1984) Rz. 42; *De Cubber c. B*, A/86 (1984) Rz. 26; *Fey c. Oe*, A/255-A (1993) Rz. 30; *Hauschildt c. DK*, A/154 (1989) Rz. 48.

³²⁷ Im Jahr 1998 wurde gegen einen Mailänder Staatsanwalt, der zur Equipe „manipulite“ gehörte, die mit der Aufdeckung von Schmiergeldskandalen befasst ist, ein Disziplinarverfahren eingeleitet, nachdem er scharfe Kritik an Vorschlägen einer Kommission zur Justizreform geäussert und diese als Frucht der Erpressung bezeichnet hatte, vgl. NZZ (Int. Ausgabe), 25. Februar 1998 3.

nach allen Seiten hin offene, auch andere Standpunkte anerkennende „rechte Mittler“³²⁸.

Problematisch sind deshalb Äusserungen wie die Aufforderung zum Ungehorsam gegen Rechtsnormen oder der bewusste Verstoss gegen Rechtsnormen, auch wenn dieser demonstrativ als Widerstand oder ziviler Ungehorsam deklariert wird³²⁹.

Die Überzeugungskraft des richterlichen Urteils beruht nicht allein auf der juristischen Qualität seiner Gründe; sie stützt sich in hohem Mass auch auf das Vertrauen, das den Richterinnen und Richtern von den Betroffenen und der Rechtsgemeinschaft entgegengebracht wird; dieses Vertrauen gründet nicht zuletzt auf der Distanz, die auch in aktuellen politischen Auseinandersetzungen gegeben sein muss³³⁰. Je mehr sich Richter deshalb in der Öffentlichkeit als *Meinungsmacher* aufführen, je pointierter und kompromissloser ihre Äusserungen sind und je regelmässiger entsprechende Auftritte erfolgen, umso mehr werden sie – ähnlich wie Politiker – als Exponenten bestimmter Haltungen und Wertungen wahrgenommen, und umso naheliegender ist die Befürchtung, dass sie auch ihr Amt nicht zuerst als „rechte Mittler“ versehen, sondern als Kämpfer für bestimmte weltanschauliche Anliegen³³¹. Das Unbehagen wird verstärkt, wenn zur Bekräftigung bestimmter weltanschaulich-politischer Auffassungen ausdrücklich das Richteramt zitiert wird, mit diesem „*Richteramtsbonus*“ auf die vermeintlich oder tatsächlich hohe Qualität der Auffassungen verweisen und damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz dazu genutzt wird, um für die eigene Auffassung zu werben³³².

Der vom Bundesgericht beurteilte Sachverhalt betraf Vorgänge im Zusammenhang mit den Zürcher Jugendunruhen in den 80er-Jahren. Ein Richter hatte anlässlich einer politischen Aktion seiner Partei ein Flugblatt verteilt, in dem teilweise scharfe Kritik an den Zürcher Behörden erhoben wurde. Ihnen wurde vorgeworfen, die Repression zu verstärken und die demokratischen Rechte einzuschränken, die Persönlichkeits-

³²⁸ Ähnlich MATTER 41; GOSSWEILER 29 f.; BEELER 133 f.; vgl. auch SIMON 86.

³²⁹ WASSERMANN, Art. 97 Rz. 84.

³³⁰ BVerfGE, EuGRZ 1988 327 f., 328; ähnlich BVerfGE, EuGRZ 1983 545, 546.

³³¹ TRÄGER 144; ähnlich auch ZEIDLER 255; GERDES 89 f. Vgl. zudem MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 132a Rz. 7.

³³² BVerfGE, EuGRZ 1988 327 ff. betr. Inserat gegen die Raketenstationierung; das BVerfG hat in der disziplinarischen Ahndung der unterzeichnenden Richter und Staatsanwälte keine Beeinträchtigung der Meinungsäusserungsfreiheit gesehen; vgl. auch BVerfGE in EuGRZ 1983 545 ff. betr. Inserat zugunsten eines wegen KPD-Mitgliedschaft entlassenen Lehrers, das sich auf ein Verfahren vor Arbeitsgericht bezog. Zur Problematik auch BENDA, Richteramtsbonus passim; ähnlich SENDLER, Öffentlichkeit 697, DERS., Unabhängigkeit 1454 f.; SCHMIDT-JORTZIG, Richteramt 2062.

rechte durch willkürliche Verhaftungen und polizeiliche Registrierungen zu verletzen und die Rechte von Angeklagten und Verteidigern zu missachten. Weiter wurde die Forderung nach Einstellung aller Strafverfahren gegen die Demonstranten und einer Amnestie für alle bereits Verurteilten gefordert. Im deswegen ausgesprochenen disziplinarischen *Verweis* sah das Bundesgericht keine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit³³³. – Demgegenüber stellte sich Geschäftsprüfungskommission des Landrates hinter einen basellandschaftlichen Untersuchungsrichter, der sich kritisch zur Praxis des kantonalen Strafgerichts in Betäubungsmittelsachen geäußert hatte³³⁴.

III. Ausstattung

Nicht zuletzt ist die Unabhängigkeit der Justiz auch durch jene Einwirkungen in Frage gestellt, welche die Funktionsfähigkeit und damit die Qualität der Justiz über die Einschränkung der sachlichen, finanziellen oder personellen Voraussetzungen der Rechtsprechung schwächen³³⁵.

Die *Überlastung* der Gerichte birgt Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit, weil die Richterinnen und Richter versucht sein könnten, den Aufwand eines Verfahrens möglichst gering zu halten. Führt die *Notwendigkeit zeitsparender Arbeitserledigung* dazu, dass nicht allen entscheiderelevanten Fragen nachgegangen wird, dass Vorbringen der Parteien als unerheblich taxiert werden, dass man sich den Standpunkt einer Partei vorschnell zu eigen macht oder sich unkritisch dem Referat eines Kollegen anschliesst, kurz: führt Zeitdruck dazu, dass die Richter sich für jenen Urteilsinhalt entscheiden, der sich am schnellsten finden und am einfachsten begründen lässt³³⁶, dann ist nicht nur das rechtliche Gehör verletzt, sondern zeigt sich auch die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt, die Fairness des Verfahrens überhaupt. Im Interesse der Unabhängigkeit der Justiz müssen die finanzkompetenten Behörden die von den Gerichten tatsächlich benötigten Mittel deshalb auch zur Verfügung stellen und die Justiz personell und sachlich so ausstatten, dass

³³³ BGE 108 Ia 172 ff.; dieser Entscheid wurde durch KOM-E E. c. CH, DR/38 124 (130) geschützt.

³³⁴ Die GPK-BL sprach sich in diesem Zusammenhang ausdrücklich gegen eine Verpflichtung der Richter zu „Duckmäuserei und Standortlosigkeit“ aus, EuGRZ 1978 263 f.

³³⁵ BGE 117 Ia 491, 496; vgl. auch 107 Ia 253, Ec 255. Vgl. ebenfalls EICHENBERGER, Verfassung § 95 331 Rz. 10; SCHILKEN 180 Rz. 259.

³³⁶ Ähnlich LEUENBERGER 110; vgl. LAMPRECHT, Einflüsse 8.