



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.