

Thomas Stadelmann

Rezension: Gerichtsinterne Organisation: Best Practices

Im Rahmen des SNF Forschungsprojektes «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» hat sich Catherine Reiter mit ihrer Dissertation der gerichtsinternen Organisation angenommen. Sie untersucht aufbau- und ablauforganisatorische Fragen, welche sich innerhalb der Gerichte als in sich geschlossene Einheiten stellen. Ziel ihrer Arbeit ist, möglichst bestimmte Kriterien für die Identifikation der Best Practices der Rechtsetzung zur gerichtsinternen Organisation zusammenzutragen. Dies soll vor allem Hinweise dafür liefern, wie die allgemein gehaltenen Anforderungen und Zielwerte des Verfassungs- und Völkerrechts konkretisiert werden können.

Beitragsarten: Literature

Zitiervorschlag: Thomas Stadelmann, Rezension: Gerichtsinterne Organisation: Best Practices, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2016/1

[Rz 1] In einem Grundlagenteil erörtert REITER u.a. materielle Anforderungen an eine Best Practice gerichtlicher Organisation. Sie thematisiert dabei insbesondere die innergerichtliche Gewaltenteilung, zeitliche und finanzielle Effizienz sowie Richterliche Unabhängigkeit, und setzt sich mit dem Verhältnis zwischen den verschiedenen Anforderungen und Zielwerten auseinander. Sie weist darauf hin, dass im Bestreben nach einer Best Practice die Gefahr gross ist, in einem Bereich zu viel erreichen zu wollen und dabei unverhältnismässig in andere Güter einzugreifen oder andere Anforderungen bzw. Zielwerte zu vernachlässigen. Interessant sind in diesem Zusammenhang ihre Ausführungen zur zeitlichen und finanziellen Effizienz: während der Grundsatz der zeitlichen Effizienz aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist¹ abzuleiten ist, kommt Reiter zum Schluss, vieles spreche dagegen, die finanzielle Effizienz als eine anderen verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen und Zielwerten gleichwertige Vorgabe anzuerkennen. Ganz generell ist festzustellen, dass man um eine Abwägung sämtlicher Anforderungen und Zielwerte im Einzelfall nicht herumkommt. Reiter verweist in diesem Kontext auf das – nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Verfassungskonstruktion zugrunde zu legende² – Konzept der praktischen Konkordanz. Danach sind divergierende Verfassungsanliegen so in Ausgleich zu bringen, dass alle möglichst optimal verwirklicht werden; wenn immer möglich, soll keines vollständig ausgehöhlt oder verdrängt werden.

[Rz 2] In Bezug auf die innergerichtliche Gewaltenteilung postuliert Reiter, diese sollte (vermehrt) als Thematik des Verfassungsrechts behandelt werden. Mit der Entwicklung der gerichtlichen Selbstverwaltung einher gehe das Bedürfnis nach Machtverteilung innerhalb der Judikative. Insbesondere die Kumulation von Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Bereich des selbstgesetzten Organisationsrechts könne Probleme hervorrufen, wobei die Machtkumulation innerhalb der Gewalt dadurch verhindert werden könne, dass die in ihr vereinigte Rechtsetzung und die Rechtsanwendung personell getrennt werde und wechselseitige Kontrollmechanismen zwischen den zuständigen Organen geschaffen würden.

[Rz 3] Mit der innergerichtlichen Gewaltenteilung eng verknüpft ist das Problem der Richterlichen Unabhängigkeit, welche vor Eingriffen innerhalb der Judikative grundsätzlich genauso schützt wie vor solchen seitens anderer Gewalten oder der Öffentlichkeit. Reiter begründet dies überzeugend mit dem Schutzzweck der Richterlichen Unabhängigkeit und legt dar, dass der Wortlaut von Art. 30 Abs. 1 Satz 1 BV³ dem nicht entgegensteht: «Gericht» im Sinne der genannten Verfassungsbestimmung bezeichnet nicht das gesamte Gericht, sondern den Spruchkörper. Reiter geht sodann auf die Frage der tatsächlichen Unabhängigkeit und des Anscheins der Unabhängigkeit ein und setzt sich darauf mit der Weisungsfreiheit auseinander. Ungewohnt – und daher umso spannender – sind ihre Darlegungen über informelle Hierarchien. Und sehr berechtigt ihre Feststellung, die Beurteilung der Frage, unter welchen Voraussetzungen sich Menschen von anderen in welchem

¹ Art. 29 Abs. 1 BV.

² Vgl. BGE 139 I 16 E. 4.2.2: «Die Verfassungsinterpretation ist einem möglichst schonenden Ausgleich der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen verpflichtet; sie soll praktische Konkordanz schaffen.» Verfassungskonstruktion unterscheidet sich insofern von der gewöhnlichen Gesetzesauslegung, indem die sonst angewendeten Auslegungsgrundsätze wie etwa «lex posterior derogat legi priori» stark relativiert werden: «Eine Auslegung von Art. 121 Abs. 3–6 BV, die dem verfassungsrechtlichen Gesamtkontext keine Rechnung trägt [...], ist unzulässig, falls die entsprechende Bestimmung sich nicht selber im Sinne einer verfassungsrechtlichen Kollisionsregel eindeutig den Vorrang zu den anderen betroffenen Verfassungsvorgaben zuweist, wobei der Umstand, dass die neue Verfassungsbestimmung jüngerer Recht ist, hierfür allein nicht genügt». (BGE 139 I 16 a.a.O.).

³ «[...] Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht».

Ausmasse beeinflussen lassen, scheinere nicht die Kernkompetenz der Rechtswissenschaften, weshalb es nicht verfehlt wäre, sich auf relevante soziologische und psychologische Literatur zu verlassen. Über die Anregung von Reiter hinaus wäre zu wünschen, dass mit dem SNF Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» der Anstoss zu breiterer und nachhaltiger Justizforschung gegeben wurde und nicht bloss auf soziologische und psychologische Literatur zurückgegriffen werden muss, sondern dass die Justiz, auch in der Schweiz, selber zum Gegenstand soziologischer und psychologischer Forschung gemacht wird.

[Rz 4] Der Hauptteil der Arbeit behandelt einzelne Aspekte der gerichtsinternen Organisation, ausgehend von den zuvor dargelegten Grundlagen und auf Basis des Vergleichs verschiedener existierenden practices. Daraus werden für die einzelnen Aspekte die materiellen Kriterien für eine Best Practice aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht abgeleitet. Das Spektrum der angesprochenen Themen ist sehr breit. Im Rahmen der vorliegenden Rezension soll nicht auf die einzelnen Punkte eingegangen, sondern lediglich darauf hingewiesen werden, dass der interessierte Leser informative Ausführungen zu u.a. folgenden Stichworten findet: Zuständigkeiten (z.B. Führung der Gerichtsverwaltung; Wahlen, Wahlvorschläge und wichtige Anstellungsentscheide), Organe und Funktionsträger (Gesamtgericht; Abteilungen; Gerichtspräsidium: Auswahl, Stab), Spruchkörper (Kollegium versus Einzelrichter; Grösse des Kollegiums; Spruchkörperbildung; Funktionen im Spruchkörper; Aktenzirkulation oder mündliche Beratung; Vorabsprachen; Äusserungszwang; zeitliche Beschränkungen; Abstimmung), Unvereinbare Tätigkeiten (Nebenbeschäftigungen; Richter als politische Personen; Richter als Gläubige; Anwälte als Richter), Abläufe zwischen Organen und Funktionsträgern (gerichtsinterner Informationsfluss; Konfliktlösungsmechanismen; Koordination der Rechtsprechung), Verhältnis Gerichtsschreiber – RichterIn (Zuständigkeitsabgrenzungen, zahlenmässiger Rahmen).

[Rz 5] Aus diesem enorm breiten Spektrum ergeben sich auch die – wenigen – «Schwächen» der Arbeit: einerseits erschliesst sich die von Reiter vorgenommene Abgrenzung der behandelten Themen nicht ohne weiteres. So darf man die Frage aufwerfen, inwiefern etliche der unter dem Titel Nebenbeschäftigungen behandelten Aspekte effektiv mit der «gerichtsinternen Organisation» zu tun haben, was jedoch nicht heissen will, dass die Ausführungen nicht dennoch interessant wären. Auf der anderen Seite werden Problemfelder wie die Leistungsbeurteilung von Richterinnen und Richtern⁴, welche im Spannungsfeld von Richterlicher Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz wohl einen wesentlichen Aspekt der «gerichtsinternen Organisation» ausmachen, bewusst ausgeklammert. Bei den behandelten Themen fehlt es sodann bisweilen an der Tiefe der Auseinandersetzung mit den sich stellenden Fragen. So beschränken sich beispielsweise die Ausführungen zu grösseren Kollegien beim Spruchkörper im Wesentlichen auf die Darlegung, eine ungerade Anzahl verhindere, dass keine Entscheidung zustande komme, und als vernünftig würden gemeinhin Dreier- und Fünferspruchkörper bezeichnet; in diesem Kontext würden z.B. Überlegungen dazu interessieren, wer die Grösse des Spruchkörpers im konkreten Fall festlegt, insbesondere auch wie zu beurteilen ist, dass die nicht im Spruchkörper befindlichen weiteren Mitglieder eines Gerichts bzw. einer Abteilung keinerlei Einfluss auf die allfällige Erweiterung des Spruchkörpers (z.B. von drei auf fünf) nehmen können.⁵ Ein anderes Beispiel für etwas kurz geratene Ausführungen sind die Überlegun-

⁴ Vgl. zu diesem Thema beispielsweise THOMAS STADELMANN/STEPHAN GASS/RICHARD MC COMBE, Richterliche Unabhängigkeit und Leistungsbeurteilung, Zürich/St. Gallen 2015.

⁵ Vgl. zum Beispiel. Art. 111 lit. e AsylG: «Die Richter entscheiden in folgenden Fällen als Einzelrichter: e. mit Zustimmung eines zweiten Richters: offensichtlich begründete oder unbegründete Beschwerden.» Wie kann in diesem Kontext sichergestellt werden, dass einzelne Richter«paare» – in einem Bereich, in welchem sie letzt-

gen zu Aktenzirkulation oder mündlicher Beratung; in diesem Kontext wären z.B. Gedanken zu Vor- und Nachteilen öffentlicher Beratungen⁶ interessant. Weiter genannt werden könnten etwa die Überlegungen zu den Abstimmungen⁷, oder zur Aufgabe – bzw. zum Richter- und Gerichtsbild – des Referenten⁸.

[Rz 6] Diese wenigen «Schwächen» schränken den Wert und die Qualität der Arbeit keineswegs ein. Sie sind wohl unvermeidlich angesichts des Umstandes, dass hier – zumindest für die Justiz in der Schweiz – Neuland betreten und erstmalig ein möglichst umfassender Überblick über Problemfelder der gerichtlichen Organisation gegeben wird. Das heisst auch, dass zu wünschen ist, die Justizforschung möge weitergehen und viele der aufgegriffenen Aspekte mögen noch vertiefter – und auch multidisziplinär – untersucht werden

[Rz 7] Den Abschluss der Arbeit besteht in einer Zusammenstellung sämtlicher Best-Practice-Kriterien, welche aus dem materiellen Teil der Arbeit abgeleitet wurden bzw. abgeleitet werden können. Diese Zusammenfassung in Tabellenform kann auch als Checkliste für die Regelung «gerichtlicher Organisationsfragen» verwendet werden.

[Rz 8] Fazit: Die Dissertation von Catherine Reiter ist sehr praxisrelevant und lesenswert. Sie gibt einen für die Schweiz erstmaligen Überblick über diverse Probleme der gerichtlichen Organisation und legt dar, worauf jeweils im Sinne einer Best Practice zu achten ist. Die Arbeit gibt ein sehr wertvolles Werkzeug zur Hand und ist nicht nur – wie in der Zielsetzung bemerkt – für die Rechtsetzung zur gerichtlichen Organisation nützlich, sondern auch für den gelebten Gerichtsallday. Sie gehört daher in die Bibliothek nicht nur eines Jeden, der sich mit der gerichtlichen Organisation beschäftigen muss oder will, sondern auch derjenigen, welche sich ganz allgemein dafür interessieren, wie Gerichte funktionieren oder funktionieren sollten.

Catherine Reiter, Gerichtsinterne Organisation: Best Practices, Zürcher Dissertation, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 237, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich – Basel – Genf 2015
--

THOMAS STADELMANN, Bundesrichter.

instanzlich zuständig sind – nicht eine von der allgemeinen Spruchpraxis der Abteilung(en) abweichende eigene Praxis etablieren? Oder vgl. Art. 21 VGG: «1 Die Abteilungen entscheiden in der Regel in der Besetzung mit drei Richtern oder Richterinnen (Spruchkörper). 2 Sie entscheiden in Fünferbesetzung, wenn der Präsident beziehungsweise die Präsidentin dies im Interesse der Rechtsfortbildung oder der Einheit der Rechtsprechung anordnet.» Wie kann in diesem Kontext sichergestellt werden, dass Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung nicht systematisch durch Dreierspruchkörper entschieden werden?

⁶ Vgl. dazu Art. 41 Abs. 3 VGG: «In den Fällen von Absatz 2 Buchstabe b [wenn eine Abteilung in Fünferbesetzung entscheidet und sich keine Einstimmigkeit ergibt] ist die mündliche Beratung öffentlich, wenn der Abteilungspräsident beziehungsweise die Abteilungspräsidentin dies anordnet oder ein Richter beziehungsweise eine Richterin es verlangt.» Vgl. auch Art. 59 Abs. 1 BGG: «Partei-verhandlungen wie auch die mündlichen Beratungen und die darauf folgenden Abstimmungen sind öffentlich.»

⁷ Ein Thema das z.B. auch in «Justice – Justiz – Giustizia» bereits mehrfach behandelt wurde.

⁸ Vgl. in diesem Kontext etwa die Ausführungen von UWE KRAHNENPOL, Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses: Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts, Wiesbaden 2010.