

Vorlesung Schweizer Politik



POLITIK UND JUSTIZ

1. Warum spielt die Parteizugehörigkeit bei der Wahl von Richterinnen und Richtern eine Rolle?
2. Wie beeinflusst die Politik die Justiz?
3. Wie beeinflusst die Justiz die Politik?

Wie werden (Bundes-)Richter gewählt?

- Wahl durch Vereinigte Bundesversammlung
- Vorbereitung der Wahl durch Gerichtskommission
- Berücksichtigung Parteienproporz, Amtssprachen, Landesteile, Geschlecht
- Richter bezahlen einen fixen oder einen prozentualen Anteil ihres Lohns in die Parteikasse («Mandatssteuer»)
- Alternative Modelle wären:
 - Fribourg: Unabhängiger Justizrat
 - Glarus und/oder Appenzell Innerrhoden: Volk
 - Blindes Auswahlverfahren



Tagesanzeiger,
10.10.2016

Evaluation der Staatengruppe GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) 2017

- Zahlung von Mandatssteuern von Richter/-innen an ihre politische Partei abschaffen
- Abwahl von Richterinnen oder Richtern aus politischen Gründen verunmöglichen, ev. Mitglieder der Gerichte auf unbeschränkte Zeit wählen
- Einführung eines Disziplinarsystems, um allfällige Verstösse mit anderen Sanktionen als der Amtsenthebung oder Nichtwiederwahl ahnden zu können

Warum wird Parteizugehörigkeit bei Richterwahlen berücksichtigt?

Beeinflussung der Justiz durch die Politik

- Richterwahlen
- Politische Beeinflussung von Richtern über Medien
- Finanzierung von Gerichten
- Organisation von Gerichten und Rechtsgleichheit
- Übertragung von Aufgaben an Gerichte

Politik verlangt härtere Bestrafung!

z.B. Berner Zeitung 2013: Der Zürcher Strafrechtsprofessor und SP-Nationalrat Daniel Jositsch sieht beim Aussprechen der Strafen ein Problem: «Bei gewissen Delikten wird der Strafraum von den Gerichten konsequent nicht ausgenützt.»



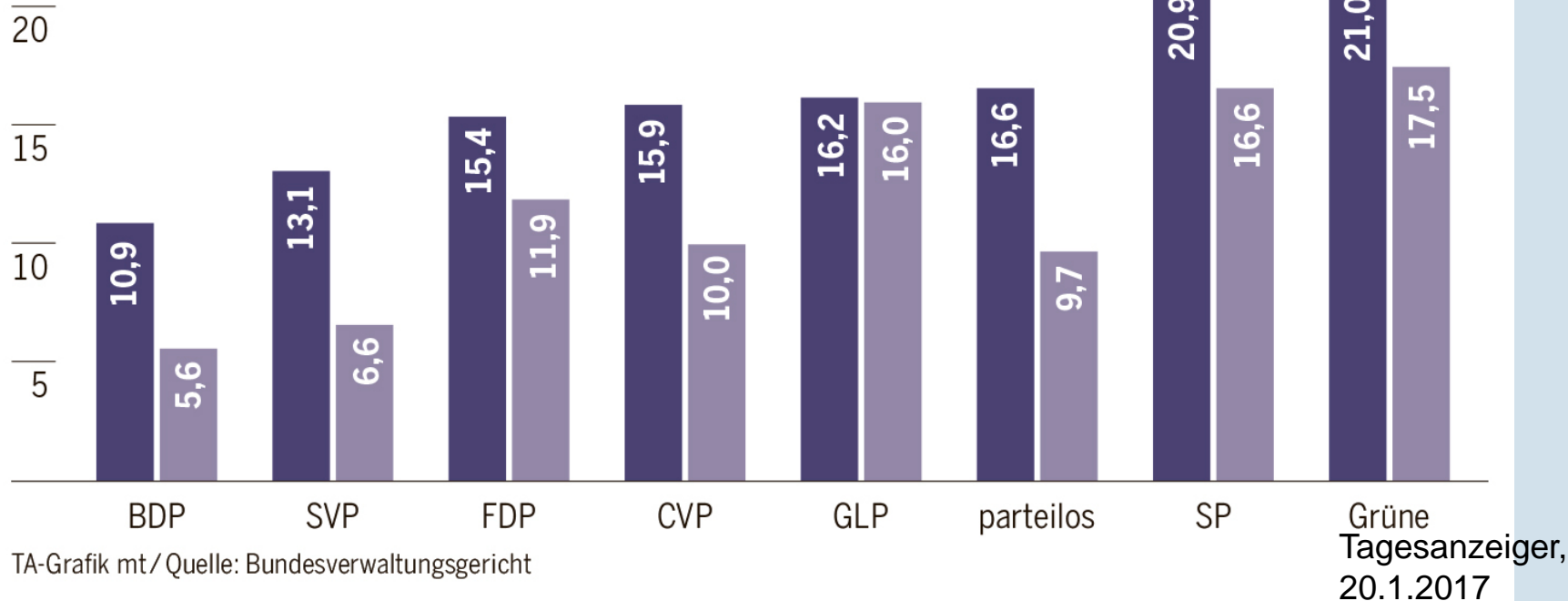
Wo endet die legitime Beeinflussung der Justiz durch die Politik?

- Legislative macht vor dem Erlass eines Urteils via Parteien und Medien Druck.
- Legislative reagiert via Parteien auf Urteile der Judikative mit personalrechtlichen Konsequenzen

Die Richter sind seit Oktober 2016 strenger geworden

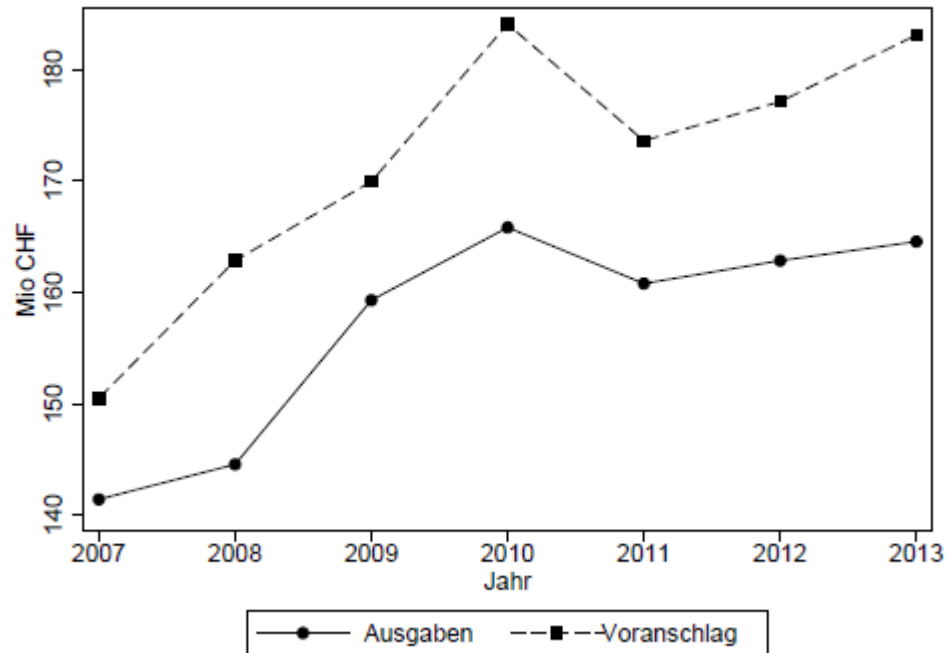
Gutgeheissungsquote

■ Jan. 2007 – Sept. 2016 (29263 Urteile) ■ 1. Okt. 2016 – 18. Jan. 2017 (697 Urteile)



Bürgerliche sparen bei der Justiz und bei der Gesundheit

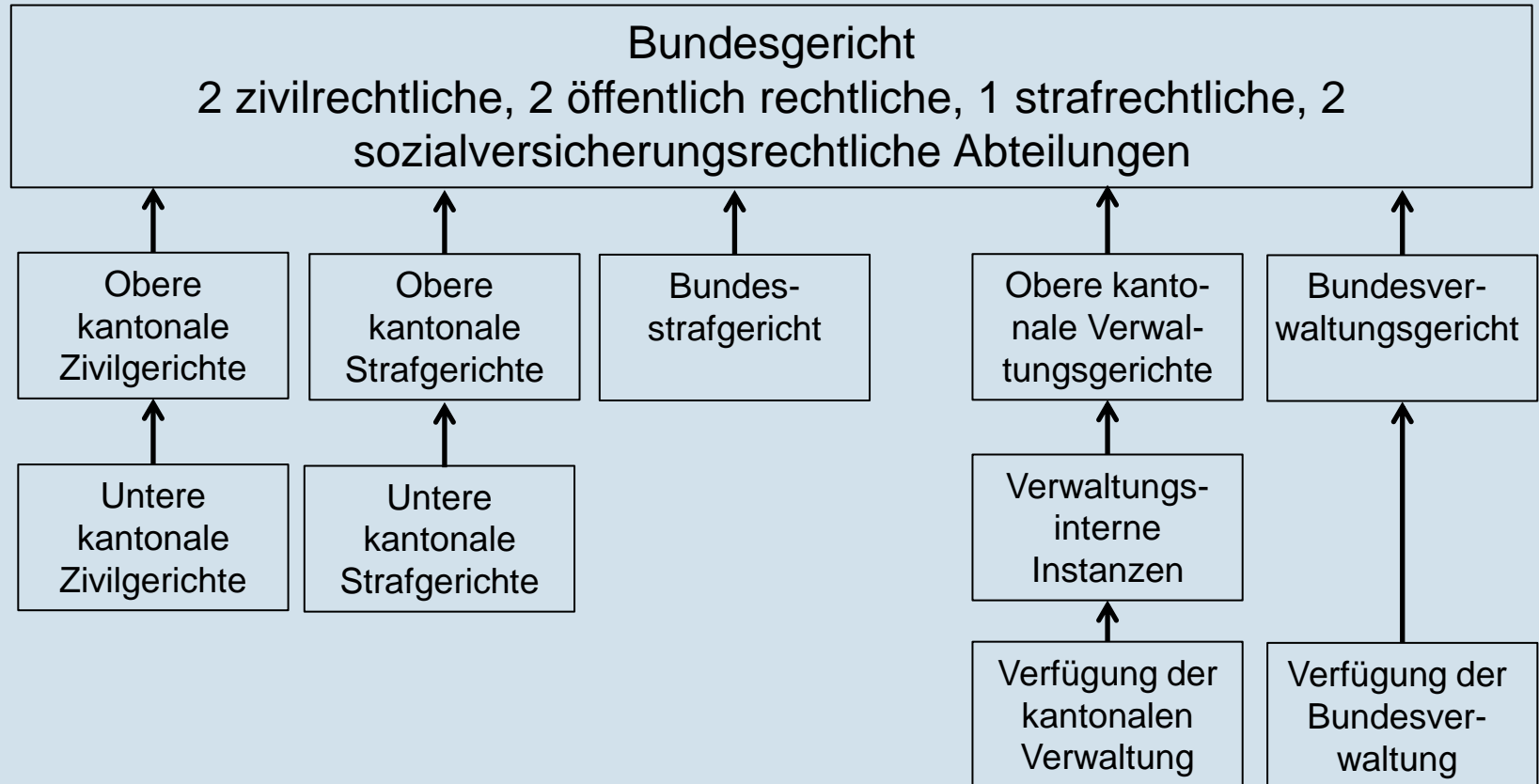
SVP, FDP, GLP und CVP haben das Kantonsbudget gekürzt. Der Fall Carlos hat Spuren hinterlassen.



Tagesanzeiger 20.11.2014

Voranschlag und Ausgaben
Bundesgericht
Eidg. Finanzverwaltung 2014

Organisation der Justiz auf Bundesebene



Hat die ungleiche Gerichtsorganisation einen Einfluss auf die Rechtsgleichheit?

- Ja, Fachrichter bringen Branchenwissen, Fachkompetenz und Erfahrung ein
- Nein, Fachrichtergremien erhöhen die Zugangsschwelle für Laien

Gerichtsorganisation Luzern und Zürich im Vergleich

Luzern	Zürich
Arbeitsgericht	Arbeitsgericht
	Mietgericht
	Handelsgericht
	Baurekursgericht
	Sozialversicherungsgericht

→ Die Politik delegiert den Gerichten einen Teil der Politikformulierung → Richter als Gesetzgeber

Beispiel: Invalidenversicherung: Schmerzpatient/-innen

- Keine Vorgabe der Politik
- Bundesgerichts-Entscheid 2004: alle Schmerzleiden ohne nachgewiesene körperliche Ursache gelten als «durch den Willen überwindbar» - kein Rentenanspruch infolge weitgehender Arbeitsunfähigkeit
- Bundesgericht 2015: Anspruch auf Beweisverfahren wie die übrigen Anwärtern/-innen auf eine IV-Rente

Beeinflussung der Politik durch die Justiz

- Verfassungsgerichtsbarkeit
- «Fremde Richter»
- Einfluss auf Policy
- Strategische Prozessführung

Überprüfung von generellen Rechtsnormen auf ihre Übereinstimmung mit übergeordneten generellen Normen

- A priori: Frage der Verfassungsmässigkeit einer Norm vor dem Inkrafttreten
- A posteriori: Bezug auf bereits in Kraft stehendes Gesetz

→ Beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund:

- Bundesgericht
 - Verordnungen und Verfügungen des Bundesrates
 - Kantonale Gesetze
- Bundesversammlung
 - Gültigkeit von Initiativen
 - Verfassungskonformität von Kantonsverfassungen

Tabelle 11.3: Verfassungsgerichtsbarkeit in 23 OECD-Ländern, 1990-2010

Stärke der Verfassungsgerichtsbarkeit	Länder
Keine Verfassungsgerichtsbarkeit	Finnland, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Schweden, UK
Schwache Verfassungsgerichtsbarkeit	Dänemark, Griechenland, Island, Irland, Japan, Norwegen, Portugal, Schweiz
Mittlere Verfassungsgerichtsbarkeit	Australien, Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Spanien
Starke Verfassungsgerichtsbarkeit	Deutschland, Kanada, USA

Vatter 2014, S. 508

Politik zweifelt Legitimität ausländischer Gerichte an: Volksinitiative 'Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)'

«Fremde Richter» – Was ist damit gemeint?

- Nicht Richter ohne Schweizer Pass, sondern fremde Gerichte, z.B. EuGH!

→ Problem ist das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht

Vgl. Gschwend 2014

**Politik zweifelt Legitimität
ausländischer Gerichte an**

**«Selbstbestimmungs-
initiative»**

Art. 5 Abs. 1 und 4

1 Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

4 Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Art. 56a Völkerrechtliche Verpflichtungen

1 Bund und Kantone gehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, die der Bundesverfassung widersprechen.

2 Im Fall eines Widerspruchs sorgen sie für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.

Schweizer Recht statt fremde Richter



Grundsätzlich nicht bestritten ist zwingendes Völkerrecht

- Zwischenstaatliches Gewaltverbot
- Verbot von Folter sowie Völkermord und Sklaverei
- Grundzüge humanitäres Völkerrecht (u.a. Gefangennahme von Geiseln, Hinrichtung ohne Urteil durch ordnungsgemäss bestelltes Gericht)
- Zentrale Elemente der Europäischen Menschenrechtskonvention, wie Folterverbot, Sklaverei, Zwangsarbeit
- Zentrale Elemente des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte, wie Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz», Religionsfreiheit

Es geht vor allem um Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Jährlich rund 250 Beschwerden gegen die Schweiz, weit über 90 Prozent wies das Gericht als unbegründet ab, und vom kleinen Rest kam es pro Jahr etwa zu fünf Verurteilungen pro Jahr.

Aber:

- Nicht selten widerstreben die Strassburger Urteile unserem Rechtsempfinden
- Gericht erlegt sich wenig richterliche Zurückhaltung auf
- Verfassung steht zuoberst, auch ohne Selbstbestimmungsinitiative

Einfluss der Justiz auf einzelne Politikfelder

→ Jede Rechtsanwendung besitzt auch eine rechtsschöpferische Komponente.
Gerichte tagen zur Gestaltung öffentlicher Politik bei!

Beispiele

- Raumordnung
- Umweltschutz
- Invalidenversicherung
- Einbürgerungsverfahren
- Kantonales Wahlrecht (Respektierung Volkswillen)

→ Starker Einfluss der Justiz auf eidgenössische und kantonale Rechtssetzung

Medienmitteilung des Bundesgerichts

Urteile vom 3. Mai 2016 (1C_158/2015, 1C_159/2015, 1C_160/2015)

Beschränkung von Zweitwohnungen: Bundesgericht verlangt Abklärungen zu möglichem Rechtsmissbrauch

Das Bundesgericht heisst zwei Beschwerden von Helvetia Nostra betreffend Bauprojekte im Walliser Ferienort Ovronnaz gut. Mit Blick auf einen möglichen Rechtsmissbrauch im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsbeschränkung muss vertieft abgeklärt werden, ob für die insgesamt 44 als Erstdomizil bewilligten Wohnungen in Ovronnaz mit seinen rund 700 festen Einwohnern eine entsprechende Nachfrage besteht. Eine dritte Beschwerde von Helvetia Nostra betreffend ein Einfamilienhaus im gleichen Gebiet weist das Bundesgericht ab.

Einfluss der Justiz auf Policy

01.10.2015

Kopftuch: Diskriminierende Einbürgerungsentscheide

Das Bundesgericht hat zwei negative Einbürgerungsentscheide der Gemeindebehörden Birr und Buchs (beide AG) aufgehoben, weil sie gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) verstossen. In zwei Leitsentscheiden (1D_11/2007 und 1D_12/2007) hielten die Lausanner Richter fest, dass das Tragen eines Kopftuches keine hinreichende Begründung für einen ablehnenden Einbürgerungsentscheid ist.

<http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/auslaender/buergerrechtspolitik/kopftuch-bundesgericht-hebt-diskriminierende>

Einfluss der Justiz auf Policy

Bundesgericht

Urner Wahlsystem für den Landrat ist verfassungswidrig

von Barblina Töndury, Lausanne / 12.10.2016, 22:02 Uhr

Urner Landrat hat 64 Mitglieder

Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis

Grosse Gemeinden mit drei oder mehr Sitzen wählen nach Proporz

Kleine Gemeinden wählen nach Majorz

→ **Verzerrung der Stimmkraft**

Bundesgericht will nicht, dass viele abgegebene Stimmen wirkungslos sind →
«Doppelter Pukelsheim»

Ähnlich: Zug, Schwyz, Nidwalden

Strategische Prozessführung

«Konstruieren» von Fällen oder unterstützen von Fällen mit dem Ziel Gesetze oder deren Auslegung zu ändern, Lücken im Gesetz aufzuzeigen oder Themen auf die Agenda zu setzen.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">• Stetige «Aktualisierung» der Rechtsnormen• Problemlösung in Bereichen, wo bisher keine politische Lösung gefunden wurde• Mehr Sichtbarkeit für soziale Minderheiten	<ul style="list-style-type: none">• Ohne rechtliche Vorkenntnisse und genügend finanzielle Ressourcen ist ein Fall schwer zu gewinnen• wenig geeignet für Einzelpersonen → selten genutzt• langfristiger politischer Effekt ist nicht gesichert• Voraussetzung ist ein funktionierendes Rechtssystem

Fuchs 2012

Musterprozesse für den Lärmschutz

Laut Lärmschutzverordnung von 1986 mussten bis 31. März 2018 alle Lärmquellen (inkl. Verkehr) so saniert sein, dass kein Mensch in der Schweiz übermässigen Belastungen ausgesetzt ist. Die schweizerische Lärmliga strebt Musterprozesse an, um diese Vorschrift durchzusetzen

Weitere Beispiele:

- Lohngleichheit
- Sonntagsverkauf
- Mädchenbeschneidung



Wichtige Themen zum Verhältnis von Justiz und Politik

Beeinflussung der Justiz durch die Politik

- Richterwahlen
- Politische Beeinflussung von Richtern über Medien
- Finanzierung von Gerichten
- Organisation von Gerichten und Rechtsgleichheit
- Übertragung von Aufgaben an Gerichte

Beeinflussung der Politik durch die Justiz

- Verfassungsgerichtsbarkeit
- «Fremde Richter»
- Einfluss auf Policy
- Strategische Prozessführung

Eurokompatibilität politisches System

Grundsätzlich vier Positionen in der wissenschaftlichen Diskussion:

- radikaler Ansatz (Borner/Brunetti/Straubhaar 1990, Germann 1991)
 - EU-Mitgliedschaft als Katalysator für erhebliche Reformen
- konservativ-juristischer Ansatz (Körkemeyer 1995; Schweizer 1998)
 - Nur wenige Änderungen am heutigen System sind notwendig
- dynamischer Ansatz (Fleiner 1993; Bundesrat 2006)
 - Keine grundsätzlichen Anpassungen notwendig
- innovativer Ansatz (Linder 1999)
 - Beitritt als Chance zur Stärkung direktdemokratischer Instrumente

Quelle: Markwalder Bär 2006; Linder 1999

Radikaler Ansatz (Germann 1991)

Wesentliche Veränderungen am politischen System der Schweiz sind notwendig:

1. Einführung System mit Regierungschef auf Bundesebene
2. Abschaffung Verfassungsinitiative und Referendum
3. Erschwerung von Verfassungsänderungen
4. Zurückbindung der Einflussmöglichkeiten der Kantone

Quelle: Germann 1991

Konservativ-juristischer Ansatz (Körkemeyer 1995)

Ziel ist stabiles Funktionieren des Rechtssystems im Falle eines Beitritts der Schweiz zur EU.

Potentielle Kollisionen zwischen dem schweizerischen und dem gemeinschaftlichen Recht sind zu beseitigen, indem man das Schweizer Recht gezielt leicht anpasst:

- Referendumsrecht einschränken, wenn es um Umsetzung von Gemeinschaftsrecht geht
- Europarechtswidrige Volksinitiativen für ungültig erklären

Quelle: Markwalder Bär 2006

Dynamischer Ansatz (Fleiner 1993)

Bestehende Volksrechte müssen nicht verändert werden. Temporäres Spannungsverhältnis zwischen schweizerischem und europäischem Recht ist durchaus möglich:

- Auch EU-Mitgliedstaaten setzen Gemeinschaftsrecht nicht immer vollständig um
- Gestaltungsspielräume optimal nutzen, bedarfsweise gemeinschaftsrechtskonforme Gegenvorschläge zu Volksinitiativen formulieren oder Initiativanliegen direkt auf Ebene EU einbringen

Quelle: Markwalder Bär 2006

Innovativer Ansatz (Linder 1999)

Nationaler Souveränitätsverlust des Beitritts wird kompensiert durch aktive Mitwirkung in der übernationalen Organisation:

- bilateraler Weg ist schwierig und untersteht am Ende immer dem Vorbehalt der Volksabstimmung – Ablehnungen schwächen Position der Schweiz (Lohnt es sich mit jemandem zu verhandeln, der kein zuverlässiges politisches Mandat hat?)
- im Falle einer EU-Mitgliedschaft könnte Volk freier von seinem Referendumsrecht Gebrauch machen – „Nein“ führt ev. zu Strafe, nicht aber zu Abbruch von Verhandlung!
- im Falle einer EU-Mitgliedschaft könne Instrument der Europainitiative geschaffen werden – Verpflichtung der Behörden Anliegen in Brüssel einzubringen

Balthasar, Andreas und Strotz, Chantal (2016): Politik und Justiz. Grundlagenlektüre zur Sitzung „Politik und Justiz“ der Vorlesung Schweizer Politik an der Universität Luzern

Felber, Markus (2005). Die richterliche Unabhängigkeit aus Sicht des Beobachters. Referat für die Leuenbergtagung der Basellandschaftlichen Richtervereinigung am 17. Juni 2005.

Fuchs, Gesine (2012). Strategische Prozessführung als Partizipationskanal. In: Dorothée De Nève und Tina Olteanu (Hrsg.). Politische Partizipation jenseits der Konventionen. Opladen: Barbara Budrich: 51-74.

Gschwend, Lukas (2014). Fremde Richter, fremde Gerichte, fremdes Recht. Justice - Justiz - Giustizia 2014/1.

Hirschl, Ran (2004). Towards Juristocracy: The Origin and Consequences of the New Constitutionalism. Massachusetts: Harvard University Press.

Raselli, Niccolo (2011). Richterliche Unabhängigkeit. In: Stephan Gass (Hrsg.). *Justiz im Blickfeld, Ausgewählte Beiträge aus der Schweizer Richterzeitung*. Editions Weblaw AG: 119-144.

Rothmayr, Christine (1999). *Politik vor Gericht. Implementation und Wirkung von Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts in den Bereichen Fortpflanzungsmedizin, Lohnungleichheit von Frau und Mann und Sonntagsarbeit*. Bern: Haupt.

Rothmayr, Christine und Frédéric Varone (2014). Justiz. In: Peter Knoepfel et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 5. überarbeitete Auflage, Zürich: 219-242.

Schwenkel, Christof (2014). Confidence in alternative dispute resolution: Experience from Switzerland. *International Journal for Court Administration* 6 (1): 37–53.

Tornay, Bénédicte (2008). La démocratie directe saisie par le juge. Zürich : Schulthess.

Wiprächtiger, Hans (2007). Justiz und Medien – Erwartungen des Richters (Das Verhältnis zwischen Justiz und Medien). In: Marianne Heer und Adrian Urwyler (Hrsg.). *Justiz und Öffentlichkeit*. Bern: Stämpfli: 39-47.

- Freiburghaus, Dieter 2009: Wie die Fliege im Spinnennetz. Das Unbehagen über den «bilateralen Weg» der schweizerischen Europapolitik, NZZ
- BORNER SILVIO, BRUNETTI AIMO, STRAUBHAAR THOMAS, Die Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?, Zürich 1990.
- GERMANN RAIMUND E., Die Europa-Tauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz, Cahiers de l'IDHEAP No. 68, Lausanne 1991.
- KÖRKEMEYER STEPHAN, Direkte Demokratie und Europäische Integration, Schriften zum Europarecht, Band 14, Bern 1995.
- SCHWEIZER RAINER J., Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf das schweizerische Verfassungsrecht. In: COTTIER THOMAS / KOPŠE ALWIN R. (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998.
- ASTRID EPINEY et al. (1998), Schweizerische Demokratie und Europäische Union, Bern 1998.
- FLEINER-GERSTER THOMAS, Sind die politischen Institutionen der Schweiz europafähig? In: Aspects de droit européen, Hommage offert à la Société suisse des juristes à l'occasion de son assemblée général 1993 par la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, 1993.
- Schweizerischer Bundesrat 2006: Europabericht, Bern (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>, Zugriff 1. Mai 2009)
- Linder, Wolf 1999: Europäisierung der Schweiz – Verschweizerung der EU? Vortrag an der Universität Konstanz vom 24. November 1999
- Markwalder Bär 2006: Direkte Demokratie und Mitgliedschaft in der Europäischen Union: Erfahrungen und Perspektiven für die Schweiz (http://www.forum.unibe.ch/de/pro_CHEU/Papers/Votr_Markwalder.pdf, Zugriff 1. Mai 2009)