

Politik und Justiz

Grundlagenlektüre zur Sitzung „Politik und Justiz“ der Vorlesung Schweizer Politik an der Universität Luzern

Luzern, den 21. April 2016

Andreas Balthasar & Chantal Strotz
Seminar für Politikwissenschaft der Universität Luzern

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	3
I EINLEITUNG	4
2 BEEINFLUSSUNG DER JUSTIZ DURCH DIE POLITIK	5
2.1 Richterwahlen	6
2.2 Politische Beeinflussung von Richtern über die Medien	7
2.3 Finanzierung von Gerichten	9
2.4 Übertragung von Aufgaben an die Justiz	9
2.5 Organisation von Gerichten und Rechtsgleichheit	10
3 BEEINFLUSSUNG DER POLITIK DURCH DIE JUSTIZ	12
3.1 Verfassungsgerichtsbarkeit	12
3.2 „Fremde Richter“ beurteilen Schweizer Politik	13
3.3 Wirkungen von Gerichtsentscheiden auf die Politik	15
3.4 Strategische Prozessführung	16
4 WAHRNEHMUNG DER JUSTIZ DURCH DIE BEVÖLKERUNG	17
AI LITERATUR	20

VORWORT

Dieser Text basiert auf Beiträgen, welche Studierende im Herbstsemester 2014 im Rahmen des Seminars Politik und Justiz an der Universität Luzern geleistet haben. Die Studierenden haben Kernthemen aus dem Spannungsfeld zwischen Politik und Justiz aufgearbeitet. Das Produkt des Seminars waren von den Studierenden erstellte Handouts zu den jeweiligen Themen. Maja Freiermuth hat diese Unterlagen zusammengestellt. Andreas Balthasar hat diese Unterlage gemeinsam mit Chantal Strotz überarbeitet und ergänzt. Der Text soll die Schnittstellen zwischen Politik und Justiz in der Schweiz beleuchten und einen Einstieg in die Thematik bieten.

I EINLEITUNG

Das Verhältnis von Politik und Justiz wird immer öfter zu einem politischen Thema. Aktuell stehen beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und seine Rolle im Zusammenhang mit der Ausschaffungsinitiative zur Diskussion. Und 2014 hat Anita Chaaban, die 2004 massgeblich zur Annahme der Verwahrungsinitiative beigetragen hatte, eine neue Volksinitiative lanciert, welche darauf hinzielt, dass Richter in Zukunft bei Fehlentscheiden persönlich haften müssten (Freiburger Nachrichten 2014). Die Entwicklungen in diesem Bereich hat schliesslich das Interesse der politikwissenschaftlichen Forschung geweckt, was sich in einer wachsenden Anzahl von Untersuchungen zeigt (vgl. Kagan und Axelred 2001, Tate 2002, Ginsburg 2003, Hirschl 2004, Kelemen 2011). Auch in der Schweiz nehmen sich Forschende zunehmend dem Verhältnis von Justiz und Politik an. Der Forschungszweig steckt zwar noch in seinen Anfängen, es liegen aber bereits einige wichtige Untersuchungen zum Einfluss der Justiz auf die Politik vor (vgl. Rothmayr 1999, Tornay 2008, Flückiger et al. 2000, Tanquerel et al. 2008).

Die aktuell verfügbaren Übersichtsartikel beschäftigen sich vor allem mit dem Thema der Verfassungsgerichtsbarkeit, mit den Wirkungen von Gerichtsentscheiden auf die Politik und mit Richterwahlen (Rothmayr/Varone 2014; Vatter 2014). Der vorliegende Text möchte aufzeigen, dass es eine ganze Reihe weiterer Schnittstellen zwischen Politik und Justiz gibt und dass diese sehr spannende politikwissenschaftliche Fragen aufwerfen, welche erst zum Teil bearbeitet wurden. Er versucht die Schnittstellen zwischen den zwei gesellschaftlichen Bereichen systematisch darzulegen, unter anderem auch, um dazu beizutragen, die disziplinäre Abgrenzung zwischen Politik- und Rechtswissenschaft zu überwinden.

Der Beitrag gliedert sich in drei Kapitel. In Kapitel 2 und 3 werden sowohl Abhängigkeiten der Justiz von der Politik als auch Abhängigkeiten der Politik von der Justiz anhand der folgenden Themen diskutiert.

D 1.1: Übersicht Spannungsfeld zwischen Politik und Justiz

Beeinflussung der Justiz durch die Politik	Beeinflussung der Politik durch die Justiz
Richterwahlen	Verfassungsgerichtsbarkeit
Politische Beeinflussung von Richtern über die Medien	„Fremde Richter“ beurteilen Schweizer Politik
Finanzierung von Gerichten	Wirkungen von Gerichtsentscheiden auf die Politik
Übertragung von Aufgaben an die Justiz	Strategische Prozessführung
Organisation von Gerichten und Rechtsgleichheit	

Kapitel 4 befasst sich mit dem Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz. Diese Ausführungen beruhen auf einer Studie, welche im Rahmen des mehrjährigen interuniversitären Forschungsprogramms „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“ durchgeführt wurde (siehe Schwenkel 2016).

Auch in der Schweiz herrscht Einigkeit darüber, dass Richterinnen und Richter ihre Urteile unabhängig und unparteiisch fällen sollen. Dennoch gibt es verschiedene Faktoren, welche die richterliche Unabhängigkeit einschränken können. Der Schweizer Jurist und langjährige Korrespondent der Neuen Züricher Zeitung am Bundesgericht, Markus Felber, nennt drei Gruppen von Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit (Felber 2005): innere, interne und äussere Faktoren.

Bei der Rechtsprechung werden Richter gemäss Felber (2005) zum Teil unbewusst durch *innere Faktoren* beeinflusst. Dazu zählen einerseits die politische, kulturelle, religiöse und berufliche Herkunft eines Richters. Diese Faktoren sind in der Regel insofern unproblematisch, als dass diese Merkmale im Vorfeld der Wahl oft bekannt sind und bei der Wahl berücksichtigt werden. So wird ein Richter beispielsweise als sozialistischer, französischsprachiger, katholischer Anwalt oder als freisinniger, Tessiner Professor gewählt. Andererseits können zu den inneren Faktoren, welche die Rechtsprechung beeinflussen, auch kleine Vorlieben, Vorurteile oder innere Abneigungen gezählt werden, wie zum Beispiel eine innere Abneigung gegen Mediziner aufgrund traumatischer Erlebnisse. Wie ein Richter mit solchen Faktoren umgeht, verbleibt in der Regel in der Verantwortung des Richters.

Die zweite Bedrohung für die richterliche Unabhängigkeit sieht Felber (2005) in den *internen Gefahren*. Er versteht darunter gruppenspezifische Vorgänge, die je nach personeller Zusammensetzung unterschiedlich ablaufen können. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist die Beobachtung, dass rund 98 Prozent aller Entscheide des Bundesgerichts einstimmig gefällt werden. Felber vermutet, dass der hohe Wert darauf zurückzuführen ist, dass bei Einstimmigkeit öffentliche Beratungen vermieden werden können. Er schliesst daraus, dass die Mehrheit der Richter Druck auf die Minderheit ausüben kann, um so zu einem einstimmigen Ergebnis zu gelangen. Gleichermassen wäre aber auch denkbar, dass sich die Mehrheit der Minderheit beugt, um eine öffentliche Beratung zu vermeiden.

Im vorliegenden Kapitel 2 gehen wir insbesondere auf die *äusseren Gefahren* für die richterliche Unabhängigkeit ein. Dazu gehört erstens der Umstand, dass Richterinnen und Richter in der Regel einer Partei angehören müssen, um gewählt zu werden. Gemäss Felber geben Richterinnen und Richter daher gleich zu Beginn ihrer Karriere ein Stück Unabhängigkeit ab (Felber 2005). Ausserdem sind Richter in der Regel einer periodischen Wiederwahl unterstellt. Es besteht die Gefahr, dass sie dabei für politisch unliebsame Entscheidungen abgestraft werden. Die Richterwahlen durch Parlamente

stehen somit in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (mehr dazu in Kapitel 2.1). Eine zweite äussere Bedrohung stellen die Medien dar. Diese Bedrohung wird gemäss Felber dann zum Problem, wenn Medien in einem hängigen Verfahren Partei ergreifen und medialen Druck auf das Gericht ausüben (mehr dazu in Kapitel 2.2). Weiter beeinflusst die Politik die Rechtsprechung auch dadurch, dass sie für die Finanzierung (siehe Kapitel 2.3) und die Organisation von Gerichten (siehe Kapitel 2.5) zuständig ist und den Gerichten mehr oder weniger Aufgaben übertragen kann (siehe Kapitel 2.4). In den nachfolgenden Abschnitten werden einzelne der eben präsentierten Berührungspunkte konkretisiert.

2.1 RICHTERWAHLEN

In der Schweiz werden die Richter meist durch die Parlamente gewählt. Dabei wird dem parteipolitischen Proporz Rechnung getragen. Gerechtfertigt wird dieses schweizerische Unikum unter anderem damit, dass die arithmetische Aufteilung der Richtersitze gemäss den Fraktionsstärken im Parlament für eine ausgewogene Verteilung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen im Gericht sorgt (Felber 2009). In den meisten anderen Ländern werden Richter durch Staatspräsidenten ernannt, durch parteipolitisch neutrale Justizräte gewählt oder der Verlauf der Karriere wird durch die Justiz gesteuert (Felber 2013).

Auf Bundesebene ist die Bundesversammlung für die Wahl der Richter zuständig. Ausnahmsweise werden Richter vom Bundesrat ernannt, wie zum Beispiel Richter von Militärgerichten oder Rekurskommissionen. Auf kantonaler Ebene werden die Richter meist durch das Parlament oder das Volk gewählt (Kiener 2002). Damit stehen die Richterwahlen im Spannungsfeld zwischen demokratischer Legitimation und politischer Unabhängigkeit. In der Regel gehen die Wahlen still über die Bühne. Oft kommt es gar nicht erst zu einer Wahl, wenn nur ein Kandidat oder eine Kandidatin zur Auswahl steht (Kälin/Rothmayr 2006). Dennoch enthalten die Richterwahlen in der Schweiz politischen Zündstoff, denn die Regeln, nach welchen Richter nominiert und ausgewählt werden, sind kaum gesetzlich verankert. Vielmehr beruhen sie auf dem Prinzip der Konkordanz.

Als Richter wählbar ist, wer in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt ist. Damit ist die Schweizer Staatsbürgerschaft eine der wenigen zwingenden Anforderungen an einen Richterkandidaten auf Bundesebene. De facto spielen aber zusätzliche Anforderungen eine Rolle, wie eine juristische Ausbildung, eine gewisse Berufserfahrung, eine angemessene Vertretung der Geschlechter sowie der Amtssprachen (Kälin/Rothmayr 2006, Kiener 2002).

Gemäss Bundesgesetz sind die richterlichen Behörden in ihrer rechtssprecherischen Tätigkeit nur dem Recht verpflichtet. Dieser Artikel soll es Richtern erlauben, Urteile unbeeinflusst von anderen Staatsgewalten fällen zu können (Livschitz 2002). Auf der anderen Seite obliegt gemäss Art. 169 der Bundesverfassung die Obergerichtliche Aufsicht über die staatlichen Gewalten – also auch über die Justiz – der Bundesversammlung. Auch die Praxis, dass Richter de facto einer Partei angehören müssen und ihr einen gewissen Anteil des Lohnes abtreten, entspricht nicht unbedingt dem Prinzip der politischen

Unabhängigkeit (Kiener 2002). Hinzu kommt, dass sich Richter auf Bundesebene nach sechs Jahren einer Wiederwahl stellen müssen. Dies widerspiegelt insofern den Legitimitätsgedanken, als dass die Richter vor der Bundesversammlung und damit dem Volk Rechenschaft ablegen müssen. Diese Praxis kann dann problematisch werden, wenn die Rechtsprechung eines Richters durch die Notwendigkeit der Wiederwahl sachwidrig beeinflusst wird, das heisst, wenn ein Richter befürchtet, ein Entscheid könnte seine Wiederwahl beeinflussen (Raselli 2011). Zum Thema wurde dies bei der Wiederwahl von Bundesrichter Martin Schubarth 2002. Dessen Charakter und Amtsführung waren Gegenstand von Gesprächen und auch von Zeitungsartikeln. Dabei wurde mehr oder weniger offen auf seine eigensinnige und wenig umgängliche Art sowie auf seine medienfeindliche Rechtsprechung angespielt. Das vermochte aber seine Wiederwahl 2002 nicht zu gefährden. Mit 146 Stimmen übertraf er das absolute Mehr von 106 Stimmen deutlich, wenn auch ebenso deutlich hinter dem Mittel der Kollegen (NZZ Online 2002).

In der wissenschaftlichen Literatur gibt es keine Hinweise, dass sich die Tatsache, dass Richterinnen und Richter durch Parlamente oder das Volk gewählt werden, auf die Qualität der Entscheidungen auswirken würde. Es gibt aber eine Debatte darüber, wie die Qualität der richterlichen Arbeit auch längerfristig gesichert werden kann. Diskutiert werden gesetzlich festgelegte Mindestanforderungen für Richterinnen und Richter oder ein Eignungstest. Aus Richterkreisen wurde der Vorschlag gemacht, zum in Kanada geltenden System überzugehen, welches bereits der Kanton Freiburg für seine Kantonsrichter anwendet. Dieses Modell verlangt nicht mehr die Unterstützung durch eine politische Partei. Vielmehr wählt ein politisch unabhängiger Richterrat die Kandidaten aus und schlägt sie dem Parlament zur Wahl vor. Der gleiche Rat wacht darüber, dass nicht eine oder zwei Parteien sämtliche Sitze vereinnahmen (Blick Online 2014). Um die Unabhängigkeit der Richter zusätzlich zu erhöhen, ohne die demokratische Legitimität einzuschränken, wäre es ausserdem denkbar, die Amtsdauer auf eine maximale Anzahl Jahre zu beschränken und auf die Möglichkeit der Wiederwahl zu verzichten. Wird auf die Möglichkeit der Wiederwahl verzichtet, fällt die Notwendigkeit weg, bei der Rechtsprechung auf die Präferenzen des Wahlkörpers, das heisst des Parlaments zu achten.

2.2 POLITISCHE BEEINFLUSSUNG VON RICHTERN ÜBER DIE MEDIEN

Immer wieder kommt es vor, dass Gerichtsurteile in den Medien hohe Wellen schlagen und Richterinnen und Richter folglich enormer öffentlicher Kritik ausgesetzt sind. Aktuelles Beispiel ist der Fall Marie im Kanton Waadt. Die 19-jährige Marie wurde am 13. Mai 2013 nach der Arbeit von einem vorbestraften Mann entführt, getötet und in einem Wald zurückgelassen. Als der Mann die Frau kennenlernte, befand er sich zur Verbüssung seiner Reststrafe mit einer elektronischen Fussfessel im Hausarrest. Diese Tatsache löste in der Öffentlichkeit grosse Empörung aus. In diesem Zusammenhang hat die zuständige Aufsichtskommission das Kantonsgericht dazu aufgefordert, gegen eine Richterin ein Verfahren zu eröffnen (Tagesanzeiger Online 2013). In einem anderen Fall forderte ein Bundesrat 2003 in der Fernsehsendung 10 vor 10 die Justiz auf, die rechtlichen Möglichkeiten zur Bestrafung von Rasern vermehrt auszuschöpfen und

die Autos der Raser zur Vernichtung einzuziehen. Hintergrund war ein Rennen drei junger Raser im solothurnischen Schönenwerd, das mit dem Tod einer unbeteiligten jungen Frau endete. Die drei Raser waren am nächsten Tag wieder auf freiem Fuss (NZZ 12.12.2008, S. 13). In beiden Fällen hatte die Politik über die Medien massiv Einfluss auf die Justiz genommen.

Es steht ausser Zweifel, dass die Medien die Arbeit der Justiz kritisch verfolgen müssen. Es entsteht aber ein Spannungsverhältnis dadurch, dass die Justiz unbeeinflusst von äussern Interventionen basierend auf der geltenden Rechtsordnung entscheiden muss und den Medien, die Positionen kommunizieren und so unter anderem auch die Justiz beeinflussen. Boehme-Nessler (2012) spricht gar von einer Konkurrenzsituation zwischen den beiden Bereichen.

In der Schweiz können sich sowohl die Medien als auch die Justiz auf eine verfassungsrechtliche Garantie berufen. Die Bedeutung der Medien geht einerseits aus der Meinungs- und Informationsfreiheit und andererseits aus der Medienfreiheit hervor, welche beide in der Bundesverfassung verankert sind. Auch die Unabhängigkeit der Justiz ist in der Verfassung festgeschrieben.

In Bezug auf die Justiz nehmen die Medien sowohl eine kontrollierende als auch eine vertrauensschaffende Funktion wahr (Wiprächtiger 2007, Felber 2007). Da Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen grundsätzlich öffentlich sind, erhalten die Medien auf der einen Seite die Möglichkeit, die Tätigkeit der Gerichte zu überwachen. Sie können beispielsweise aufzeigen, dass auch „die einfache Frau von Nebenan“ zu ihrem Recht kommen kann, oder sie können darauf hinweisen, wenn gewissen Entscheide nicht nachvollziehbar erscheinen. Darüber hinaus können die Medien aber auch dem Bedürfnis nach mehr Transparenz in Bezug auf die Justiz Rechnung tragen und so das Vertrauen in die Justiz fördern (Wiprächtiger 2007, Boehme-Nessler 2012).

Auf der anderen Seite kann das Einwirken der Medien die Idee einer unabhängigen Justiz einschränken (Boehme-Nessler 2012). Dies ist etwa dann der Fall, wenn Richter dem Ruf nach drakonischen Strafen etwa gegen Raser entsprechen und diese auch härter bestrafen, wenn sie nicht an die abschreckende Wirkung der verhängten Strafen glauben (NLZ 19.11.2008). Gemäss Wiprächtiger (2007) sind diese „publizistischen Einflüsse“ aber selten bedenklich. Bürgerinnen und Bürger und damit auch Richterinnen und Richter seien in der heutigen Zeit verschiedensten medialen Einflüssen ausgesetzt. Die Justiz sei sich in der Regel der Gefahr bewusst. Als viel gravierender erachtet er das Problem von Vorverurteilungen und sogenannten „sozialen Hinrichtungen“ von Angeklagten durch die Medien. Obwohl die Öffentlichkeit Anspruch auf entsprechende Informationen über laufende Verfahren hat, gilt bis zur rechtskräftigen Verurteilung die Unschuldsvermutung (Boehme-Nessler 2012). Im Zusammenhang mit dieser Unschuldsvermutung stellt sich somit auch die Frage nach der Garantie der Persönlichkeitsrechte in Gerichtsverfahren.

2.3 FINANZIERUNG VON GERICHTEN

Ein weiteres Mittel politischer Einflussnahme auf die Justiz ist das Budget, denn in der Schweiz wird das Budget für die Gerichte durch das Parlament bestimmt. Gemäss Art. 167 der Bundesverfassung wird das Budget der Gerichte auf Bundesebene von den jeweiligen Verwaltungskommissionen ausgearbeitet und von der Bundesversammlung bestätigt. Ein Beispiel für diese Art der Einflussnahme lieferte Christoph Blocher 2005. Als damaliger Justizminister forderte er Einsparungen beim Bundesgericht um rund 20 Prozent, damit die Gerichte produktiver arbeiten und die Ausgaben der Gerichte nicht unkontrolliert zunehmen würden (NZZ Online 2005).

Eine Studie der amerikanischen Ökonomin Toma (1991) deutet darauf hin, dass der Kongress das Justizbudget tatsächlich als Signal nutzt, um seine Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit den Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes auszudrücken. Auch wenn die Ergebnisse zu zeigen scheinen, dass der Gerichtshof mehr Budget erhält, wenn er im Sinne des Kongresses entscheidet, kann keine eindeutige Aussage über die Kausalität gemacht werden. Die Studie lässt also offen, wie der Gerichtshof auf diese Intervention reagierte.

Generell unterscheiden Ökonomen zwei Optionen zur Budgetierung von Gerichten. Einerseits kann die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle durch die Politik vorgegeben werden. Das führt aber zu einer ineffizienten Abwicklung der Fälle, weil Gerichte versuchen, ihr Budget zu maximieren. Andererseits kann die Politik das Budget vorgeben. Das wiederum führt dazu, dass das Budget ausgeschöpft, aber die Zahl der bearbeiteten Fälle klein gehalten wird. Die beiden Optionen sind Extreme. In beiden Fällen ist die Situation jeweils unbefriedigend. Die Wirklichkeit befindet sich zwischen den Extremen (Frey und Kirchgässner 2002). Zur optimalen Situation gelangt man gemäss Frey und Kirchgässner durch regulatorische Massnahmen, wie Budgeteinschränkungen. Solche Massnahmen stellen aber eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Justiz dar. Da die Forschung in diesem Bereich noch in den Kinderschuhen steckt, können aktuell keine Aussagen über den tatsächlichen Einfluss von Budgetbeschränkungen auf die Unabhängigkeit der Justiz gemacht werden.

2.4 ÜBERTRAGUNG VON AUFGABEN AN DIE JUSTIZ

Die Politik kann die Tätigkeit der Justiz auch dadurch beeinflussen, dass sie dieser Aufgaben zuweist. In der Regel erfolgt dies dadurch, dass in den Gesetzen und Verordnungen Sachverhalte nicht klar definiert werden. Dadurch ist das Gericht gezwungen, politische Entscheide zu fällen. In diesen Fällen muss die Justiz einen Teil der Politikformulierung übernehmen.

Gemäss Rothmayr und Varone 2014 hängt dies nicht nur mit der „ungenügenden Schärfe des Instruments Sprache“ (Schmid 1984: 120) zusammen, sondern auch mit dem Gesetzgebungsprozess selber. „Zunächst kann die Gesetzgebung Lücken aufweisen, d. h. in der Umsetzung stellen sich Rechtsfragen, an die der Gesetzgeber (bzw. die Exekutive bei Verordnungen) nicht gedacht hat. Zudem trägt die politische Natur des Gesetzgebungsprozesses dazu bei, dass Fragen häufig unklar geregelt werden. Offene

rechtliche Formulierungen sind das Resultat der für die Schweizer Konkordanzdemokratie charakteristischen politischen Kompromisse. Faktisch wird durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder allgemeiner Prinzipien ein Teil der Politikformulierung an die Gerichte delegiert. Ein Beispiel aus neuerer Zeit ist etwa das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, das in verschiedenen Punkten erst wirklich anwendbar wurde, nachdem das Bundesgericht eine Reihe offener Fragen entschieden hatte“ (Rothmayr/Varone 2014: 225).

Schliesslich müssen die Gerichte auch die Untätigkeit des Gesetzgebers kompensieren. Ein Beispiel dazu ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend Leiden ohne erklärbare Ursache, wie zum Beispiel Schleudertraumata. Der Gesetzgeber liess offen, wie die Invalidenversicherung damit umzugehen hat. Also mussten die Gerichte aktiv werden, nachdem Versicherte mit den Entscheiden der Invalidenversicherung nicht einverstanden waren. Wie die Neue Zürcher Zeitung darlegt, hat das höchste Gericht den letzten 25 Jahren seine Rechtsprechung zur Invalidenversicherung mehrfach geändert und die Latte für den Zugang zu Invalidenrenten zuerst tiefer, dann wieder höher gelegt. „Diese Entwicklung verlief mehr oder weniger parallel zu den Bestrebungen in der Politik, überbordende Ansprüche an die Invalidenversicherung zurückzubinden, zu grosszügige Rentenleistungen abzubauen und das hochverschuldete Sozialwerk wieder auf eine stabile finanzielle Grundlage zu stellen“ (NZZ Online 2015). Ausgangspunkt bildete ein Urteil von 1991. Damals sprach das Bundesgericht einem Lehrling, der einen Verkehrsunfall erlitten hatte, eine Rente wegen eines Schleudertraumas zu. Das typische „bunte Beschwerdebild“ mit diffusen Kopfschmerzen, Schwindel, Übelkeit, rascher Ermüdung und Reizbarkeit genüge für die dauernde Erwerbsunfähigkeit, argumentierte das Gericht. Die Folgen des Entscheids blieben nicht aus: Die Krankheiten mit „buntem Beschwerdebild“, für die kein Arzt eine organische Ursache finden konnte, nahmen massiv zu. Die Rentenfälle mit unklarer Kausalität und die Kosten sind stark gestiegen. 2004 legte das höchste Gericht schliesslich fest, dass medizinisch nicht erklärbares Schmerzleiden in der Regel nicht mehr zu einer Invalidenrente berechtigten. Es gelte die Vermutung, dass es den versicherten Personen mit genügender Willensanstrengung zuzumuten sei, ihre gesundheitlichen Probleme zu überwinden. Rund zehn Jahre nach der Kehrtwende hin zu einer zurückhaltenden Praxis, geht es seit 2015 wieder in die andere Richtung. „Man wolle den gemachten Erfahrungen sowie der Kritik, die von der medizinischen und der juristischen Lehre herangetragen worden sei, Rechnung tragen, heisst es im entsprechenden Urteil des Bundesgerichts. So wird die Vermutung fallengelassen, dass ein Versicherter sein unklares Leiden mit genug gutem Willen überwinden kann und ihm dies nur in Ausnahmefällen nicht zumutbar ist“ (NZZ Online 2015).

2.5 ORGANISATION VON GERICHTEN UND RECHTSGLEICHHEIT

In der Schweiz macht sich der Föderalismus auch bei der Organisation kantonaler Gerichte bemerkbar. Die Kantone sind in der Organisation der Gerichte weitgehend frei (Bieri 2014). Es stellt sich die Frage, ob die Rechtsgleichheit auf der Basis gänzlich unterschiedlicher Organisationsmodellen von Gerichten gewährleistet werden kann?

Die Varietät der kantonalen Gerichtsorganisation zeigt sich beispielsweise bei den Schlichtungsbehörden. Die Kantone können entscheiden, ob sie eine eigenständige Schlichtungsbehörde einrichten wollen, oder ob sie diese Aufgabe der untersten Gerichtsstanz übertragen wollen (Schwenkel 2016). Da Schlichtungsbehörden unter anderem dazu dienen, Konflikte zu lösen, ohne dass es zu aufwändigen und teuren Gerichtsverfahren kommt, stellt sich die Frage nach der Rechtsgleichheit: Ist die Rechtsgleichheit gewährleistet, wenn in einem Kanton die Chance besteht, einen Konflikt bei einer Schlichtungsbehörde weitgehend formlos und ohne Folgekosten zu klären, während diese Chance in einem anderen Kanton nicht gegeben ist?

Die grosse Freiheit der Kantone zeigt sich auch bei der Organisation der Justiz hinsichtlich des Einsatzes von Laien als Richterinnen und Richter. Während beispielsweise in den Kantonen BL, JU und LU kaum Laienrichter/-innen eingesetzt werden, greifen die Gerichte in den Kantonen AG, GE und SZ mehrheitlich auf Laienrichter/-innen zurück (Schwenkel 2014). Wiederum kann die Frage nach der Rechtsgleichheit aufgeworfen werden: Wird ein Laienrichter eine Konfliktsituation ebenso juristisch professionell beurteilen, wie eine ausgebildete Juristin im Richteramt?

Schliesslich unterscheiden sich die Kantone auch stark hinsichtlich des Einsatzes von Fachgerichten, welche zum Teil eigenständig, zum Teil aber auch in anderen Gerichten integriert sind. So gibt es Kantone mit Jugendgerichten, Arbeitsgerichten, Mietgerichten oder Landwirtschaftsgerichten. Das Zusammenwirken von Berufs- und Fachrichtern in solchen Gerichten ermöglicht dank erhöhter Sach- und Fachkunde eine sachgerechte Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten. Zudem können die Verfahrensdauer kurz und die Kosten tief gehalten werden, da aufgrund des Fachwissens der Fachrichter nicht immer Gutachten nötig sind. Es können aber ebenso Nachteile von Fachgerichten genannt werden, da man z.B. nie von vollkommener Neutralität der Fachrichter ausgehen kann, da sie an einem bestimmten Ausgang des Verfahrens interessiert sein könnten. Wiederum kann die Frage aufgeworfen werden, ob die unterschiedliche Organisation der Gerichte einen Einfluss auf die Rechtsgleichheit der Betroffenen hat.

Die politische Brisanz der Thematik lässt sich am Beispiel des Straf- und Massnahmenvollzugs verdeutlichen. Mit Straf- und Massnahmenvollzug ist allgemein die Vollstreckung und der Vollzug von freiheitsentziehenden Sanktionen (z. B. unbedingte Freiheitsstrafen, stationäre therapeutische Massnahmen, Verwahrung) von der Aufnahme des Verurteilten bis zu dessen Entlassung gemeint. Am 16. März 2012 hat der Nationalrat ein Postulat von Nationalrätin Viola Amherd angenommen. Hintergrund war die uneinheitliche Vollzugspraxis der Kantone, welche seit längerer Zeit in der Kritik stand. Vor allem der Vorwurf, dass insbesondere die Westschweizer Kantone den Vollzug zu lasch führten, und damit die öffentliche Sicherheit der ganzen Schweiz gefährdet, stand im Raum. Der Bericht zeigt tatsächlich Probleme auf. So wird zum Beispiel betont, dass es insbesondere im Umgang mit Risikostraf Tätern oft an Professionalität fehle. Es brauche Strukturen, welche eine gesamtschweizerische Planung ermöglichen, beispielsweise für die Organisation von spezifischen Programmen und Plätzen. Der Bundesrat sieht laut des Berichtes eindeutig Handlungsbedarf. Jedoch sieht er die Lösung der Probleme nicht in einem Gesetz auf Bundesebene. Stattdessen gibt er eine Empfehlung an die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren ab: diese soll Strategien festlegen, entsprechende Rahmenbedingungen definieren und deren Um-

setzung kontrollieren. Der Bundesrat argumentiert, dass der Föderalismus Flexibilität und Raum für differenzierte Lösungen zulässt. Zudem haben die bestehenden Kooperationen von Kantonen eine überschaubare Grösse, was die Zusammenarbeit vereinfacht. Eine Vereinheitlichung würde die Kantone einschränken und lokale Gegebenheiten vernachlässigen.

Nachdem im vorangehenden Kapitel die Beeinflussung der Justiz durch die Politik thematisiert wurde, sollen in diesem Kapitel Aspekte der umgekehrten Abhängigkeit diskutiert werden. Schnittstellen stellen die Verfassungsgerichtsbarkeit, die „fremden Richter“, die Wirkungen von Gerichtsentscheiden auf die Politik und die strategische Prozessführung dar.

3.1 VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT ---

Verfassungen sind in demokratischen Rechtsstaaten bindend aber oftmals auslegebedürftig. In vielen europäischen Staaten aber auch in den USA kommt dem höchsten Gericht unter anderem die Aufgabe zu, zu prüfen, ob Gesetze verfassungskonform sind (Rothmayr/Varone 2014). Das heisst, Rechtsnormen können im Zuge eines Normenkontrollverfahrens daraufhin überprüft werden, ob sie mit höherrangigem Recht vereinbar sind. Dies gibt der Justiz ein wirksames Instrument zur Beeinflussung politischer Entscheidungen. So hat das Deutsche Bundesverfassungsgericht zum Beispiel das Betreuungsgeld für die heimische Erziehung von Kleinkindern als verfassungswidrig erklärt. Es argumentierte, der Bund habe nicht die Kompetenz, das auf Druck der Christlich-Demokratischen Union eingeführte Gesetz zu erlassen. Die Richter gaben damit dem klagenden Land Hamburg Recht, das beanstandet hatte, die Länder und nicht der Bund seien für eine solche Prämie zuständig. Die Regelung sei deshalb verfassungswidrig und nichtig (Die Welt Online 2015).

Das Schweizerische Bundesgericht unterscheidet sich von anderen höchsten Gerichten durch seine eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen (Rothmayr/Varone 2014). Das Bundesgericht darf Bundesgesetze, die gegen die Verfassung verstossen, nicht aufheben. Die Schweiz verfügt somit im internationalen Vergleich über eine eher schwach ausgestaltete Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. Lijphard 2012). Ob beispielsweise Volksinitiativen gültig sind, entscheidet in der Schweiz nicht das Bundesgericht, sondern die Schweizerische Bundesversammlung. Sie orientiert sich dabei an den Kriterien der Einheit von Form und Materie, der Frage nach einem eventuellen Verstoss gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts und an der Frage, ob eine Volksinitiative offensichtlich undurchführbar ist. Weiter prüft auch die Bundesversammlung und nicht das Bundesgericht, ob Kantonsverfassungen mit der Bundesverfassung vereinbar sind. Das Bundesgericht kann bei der Prüfung von Bundesgesetzen einzig formale Kriterien wie die ordnungsgemässen Publikation und die Frage, ob

demokratische Verfahren bei der Rechtsetzung beachtet wurden, abschliessend beurteilen.

Einer der Gründe für die Beschränkung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist die direkte Demokratie (Rothmayr/Varone 2014). Es soll vermieden werden, dass das Bundesgericht über durch Volksentscheid akzeptierte Gesetze zu befinden hat. Die Gegner der Verfassungsgerichtsbarkeit warnten aber auch vor einem „Richterstaat“. „Warum soll ich fünf Richtern mehr zumuten und vertrauen als 246 Parlamentariern, wenn diese ihre Arbeit gründlich machen?“, fragte Ständerat Urs Schwaller 2012 in der Debatte um die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz (NZZ Online 2012). Das Schweizer Modell bringt aber einige Probleme mit sich. So können die eidgenössischen Räte beispielsweise verfassungswidrige Bundesgesetze beschliessen. Das Bundesgericht ist gezwungen, diese anzuwenden. Es kann lediglich deren Verfassungswidrigkeit feststellen und auf eine Reaktion des Parlaments hoffen. Das sei in einem Rechtsstaat einigermassen problematisch, wurde in der oben erwähnten Parlamentsdebatte argumentiert. Damit sei die Sicherung der in der Bundesverfassung festgehaltenen Rechte grundsätzlich von politischen Kräfteverhältnissen im Parlament und vom Referendumsrecht abhängig.

Im Jahr 2011 stimmte der Nationalrat einer Vorlage zu, welche die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebenen einführen wollte. Der Ständerat trat jedoch nicht auf die Vorlage ein, worauf der Nationalrat dies im Differenzbereinigungsverfahren ebenfalls nicht mehr tat. Damit ist der jüngste Versuch, eine stärkere Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebenen einzuführen, gescheitert (NZZ Online 2012).

Erwähnenswert ist aber, dass es in verschiedenen Kantonen – etwa in BS, BL und GE – Verfassungsgerichte gibt. Der Kanton BE kennt dagegen kein Verfassungsgericht, aber die Kantonsverfassung verpflichtet die Gerichte, gegebenenfalls kantonale Gesetze nicht anzuwenden, wenn sie der kantonalen Verfassung widersprechen. Eine ähnliche Bestimmung enthält die Kantonsverfassung von NW.

3.2 „FREMDE RICHTER“ BEURTEILEN SCHWEIZER POLITIK

Die Thematik der fremden Richter, der fremden Gerichte und des fremden Rechts wird in der Schweiz schon seit Jahrzehnten debattiert. Es geht um die Frage, ob „fremde Richter“ die Entscheidungen der Schweizer Politik (z.B. Minarett-Verbot) beurteilen und kritisieren dürfen. Doch was ist überhaupt mit „fremden Richtern“ gemeint? Im Prinzip ist der Begriff nämlich irreführend, denn es sind nicht ausländische Juristinnen oder Juristen ohne Schweizer Pass gemeint, welche an ein schweizerisches Gericht gewählt werden. Thematisiert wird vielmehr der Umstand, dass Gerichte im Ausland, etwa der Europäische Gerichtshof, Entscheide fällen, welche für die Schweiz Gültigkeit haben und hier umgesetzt werden müssen.

Einen ersten Höhepunkt erreichte die Diskussion 1970 im Zusammenhang mit der Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Gegner argumentierten mit dem Bundesbrief von 1291, der keine

fremden Richter duldete, um so die Unterwerfung unter die Strassburger Gerichtsbarkeit zu verhindern. Die Konvention wurde dennoch ratifiziert. Auch als es im Jahr 1992 um die EWR-Abstimmung ging, war die Thematik Teil der politischen Debatte. Christoph Blocher fasste die Meinung der Gegnerschaft folgendermassen zusammen: „Wir haben nicht 700 Jahre gegen fremde Richter gekämpft, um jetzt unsere Freiheit gegen fremdes Recht und fremde Richter einzutauschen. So viel Verlust an Souveränität, an demokratischen Rechten, so viel Verlust an Selbstbestimmung lassen wir uns nicht gefallen“ (Gschwend 2014). Die Diskussion ist nach wie vor hoch aktuell, wie das Beispiel eines nigerianischen Drogendealers zeigt, dessen Ausschaffung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg 2013 verhinderte. Der Gerichtshof argumentierte, dass sein Recht auf ein Familienleben als Vater von zwei Kindern, die in der Schweiz lebten, höher zu gewichten ist als die Sicherheitsinteressen der Schweiz (Aargauer Zeitung 2016). Dieser Fall gibt der von der SVP bereits lancierten Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter“ Auftrieb. Die Initiative stellt Völkerrecht und internationale Gerichte generell infrage. Damit will die SVP klarstellen, dass das Landesrecht dem Völkerrecht vorgeht.

Wie sieht es aber mit der rechtlichen Grundlage aus? Das Völkerrecht enthält Bestimmungen auf zwischenstaatlicher Ebene. Es sagt jedoch nichts darüber aus, wie das Völkerrecht konkret auf nationaler Ebene umgesetzt werden muss. Es ist deshalb eine landesrechtliche Frage, wie und in welcher Weise die innerstaatliche Umsetzung geschieht. Die bundesgerichtliche Praxis des Vorrang des Völkerrechts hat zur Folge, dass der Bundesgesetzgeber beim Erlass von Landesrecht an völkerrechtliche Schranken gebunden ist. Aufgrund der steigenden Zahl völkerrechtlicher Verträge engt sich somit aber der Spielraum des Schweizer Gesetzgebers ein, denn die Bundesversammlung vermeidet es, bewusst völkerrechtswidrig zu legislieren (Rothmayr/Varone 2014).

Revisionen der Bundesverfassung dürfen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen. Der Rechtsgrund für dieses Verbot liegt im Vorrang des zwingenden Völkerrechts gegenüber jeglichem Landesrecht. Somit sind Verfassungsbestimmungen, welche zwingendes Völkerrecht verletzen, nichtig. Als zwingendes Völkerrecht gelten Vorschriften, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt werden und von welchen nicht abgewichen werden darf. Dieses umfasst die Grundzüge des humanitären Völkerrechts, das Verbot von Folter, Genozid, Sklaverei, teils auch den Grundsatz des Non-Refoulement (Rückschiebung). Verfassungsvorlagen, die gegen nicht zwingendes Völkerrecht verstossen, können dagegen grundsätzlich gültig in Kraft gesetzt werden. Die Schweiz riskiert völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden, falls sich Konflikte zwischen Verfassung und Völkerrecht nicht beseitigen lassen zum Beispiel durch völkerrechtskonforme Handhabung oder auch Kündigung oder Anpassung des betroffenen Staatsvertrages.

In einer Zeit der Globalisierung ist es wichtig, dass zwischen verschiedenen Staaten Rechtssicherheit herrscht. Diese ist nur zu erreichen, wenn sich Staaten gemeinsam denselben Rechtsnormen unterstellen. Dies zieht jedoch automatisch mit sich, dass die Staaten Teile ihrer Souveränität abgeben müssen. Diese Situation erfordert eine ständige Interessensabwägung zwischen dem Wille des Schweizer Volkes und den Anforderungen der Staatengemeinschaft.

3.3 WIRKUNGEN VON RICHTSSENTSCHEIDEN AUF DIE POLITIK

Gerichte beeinflussten die öffentliche Politik auch ganz direkt. Dies hat Christine Rothmayr in ihrer Dissertation 1999 mit dem Titel „Politik vor Gericht“ an zahlreichen Beispielen zur Umsetzung und zu den Wirkungen von Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts in den Bereichen Fortpflanzungsmedizin, Lohnungleichheit von Frau und Mann sowie Sonntagsarbeit dargelegt. Ausgehend von der These der „Justizialisierung“, die eine stetige Zunahme politikrelevanter Rechtsfälle und somit eine „Verrechtlichung“ der Politik vermutet, analysierte sie verschiedene Bundesgerichtsentscheide. Justizialisierung der Politik kann aus demokratietheoretischer Perspektive insofern problematisch sein, als dass dadurch eine Machtverschiebung zugunsten der Gerichte erfolgen und das Prinzip der Gewaltenverschränkung ins Ungleichgewicht gebracht werden könnte.

In der Schweiz kann das Bundesgericht entweder direkt oder indirekt Einfluss auf die Politik nehmen. Im Zuge der direkten Einflussnahme wirkt das Bundesgericht vor allem als Kontrollinstanz bei neuen Verfügungen. Kantonale Erlasse können vor dem Bundesgericht angefochten werden. Man spricht in diesem Zusammenhang von abstrakter Normenkontrolle. Die Beschwerde kann direkt beim Bundesgericht eingereicht werden, sofern im Kanton keine Rekursmöglichkeit besteht. Auf diese Weise kann das Bundesgericht Einfluss auf die Politik nehmen. Indirekt kann das Bundesgericht durch Urteile in Einzelfällen die Politik beeinflussen. Dies hat das Bundesgericht beispielsweise bei der Diskussion über die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative getan. Das Bundesgericht hat bei einem Urteil derart grundsätzlich argumentiert, dass dies in der damaligen politischen Situation nur als „Fingerzeig an die Politik verstanden werden konnte“ (NZZ Online 2013).

Im Bereich der Fortpflanzungsmedizin zeigt die Dissertation von Frau Rothmayr beispielsweise, dass ein Bundesgerichtsentscheid zum St. Galler Fortpflanzungsmedizingesetz sehr starke verändernde Wirkungen hatte (Rothmayr 1999). Der Entscheid liess den Kanton St. Gallen von einer restriktiven zu einer liberalen Politik übergehen. Er beeinflusste auch die Gesetzgebung in mehreren anderen Kantonen, indem er liberale Tendenzen förderte. Ähnlich wirkte der Entscheid in einem Rechtsfall der baselstädtischen Kindergärtnerinnen. Er führte nicht nur zu einer Höherstufung dieser Berufsgruppe im Kanton Basel-Stadt sondern Mobilisierte auch Berufskolleginnen in anderen Kantonen.

Brisant ist auch der Entscheid des Bundesgerichts vom 27. November 1990 betreffend das Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell Innerrhoden. Das Gericht stellte einstimmig fest, dass den Frauen im Kanton Appenzell Innerrhoden die politischen Rechte zuständen. Damit wurde das Frauenstimmrecht im letzten Kanton auf dem Weg der Rechtsprechung durch das oberste Gericht eingeführt.

Aktuell ist diese Thematik im Zusammenhang mit den kantonalen Wahlgesetzen. Vor mehreren Jahren fing das Bundesgericht damit an, die Anforderungen an ein korrektes Proporzverfahren zu konkretisieren. Verschiedene Kantone, wie Nidwalden, Schwyz und Zug, in welchen die Gemeinden eigene Wahlkreise darstellten, kamen unter

Druck. Die Befürworter dieses Wahlsystems argumentierten mit Souveränität, Identität und Tradition (NZZ Online 2014). Die Gegner betonten, dass das aktuelle Wahlsystem den Volkswillen ungenügend widerspiegle. Sie haben Beschwerde gegen kantonale Wahlgesetze eingereicht. In Nidwalden und Zug haben die kantonalen Instanzen die Stimmrechtsbeschwerden jedoch abgewiesen, so dass die Beschwerdeführer ihr Anliegen ans Bundesgericht weiterzogen. In der Folge stufte das Bundesgericht die Nidwaldner sowie auch die Zuger Gesetzesbestimmungen zum Wahlprozedere im Jahr 2010 als nicht verfassungskonform ein. Im Kanton Schwyz wurde eine neue Kantonsverfassung ausgearbeitet, deren Wahrrechtsbestimmungen am Proporzverfahren in Gemeindegemeindegemeinden festhielt. Aufgrund einer Beschwerde untersuchte das Bundesgericht schliesslich die neue Schwyzer Verfassung. Im Jahr 2012 kam das Bundesgericht zu einem ähnlichen Schluss wie in den Fällen Nidwalden und Zug: Der Artikel mit den Wahlbestimmungen sei nicht verfassungskonform. Alle drei Kantone mussten ihr Wahlsystem daraufhin nachbessern.

In der Folge reichen die Kantone Uri und Zug 2015 Standesinitiativen ein und verlangten, dass die Bundesverfassung so zu ändern sei, dass die Kantone frei in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts seien. Der Nationalrat stimmte den beiden Standesinitiativen im März 2016 zu. Der Ständerat hatte den beiden Standesinitiativen ebenfalls Folge gegeben. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates wird nun einen Entwurf ausarbeiten. Da es sich um eine Änderung der Verfassung handelt, wird am Ende das Volk entscheiden.

Die erwähnten Beispiele weisen auf den Einfluss der Justiz auf die Gesetzgebung hin. Die These, dass dieser Einfluss in den letzten Jahren zugenommen habe, kann die Dissertation von Frau Rothmayr (1999) aber nicht belegen. Obwohl ein messbarer Einfluss von Bundesgerichtsentscheiden vorliegt, kann keine problematische Machtverschiebung zugunsten der Gerichte festgestellt werden. Denn selbst bei Bundesgerichtsentscheidungen, die in die Gestaltung öffentlicher Politik eingreifen, besteht ein Handlungsspielraum der Politik, der die Möglichkeit bietet, die anfänglich angestrebten Ziele zumindest teilweise zu erreichen.

3.4 STRATEGISCHE PROZESSFÜHRUNG

Strategischen Prozessführung, auch rechtliche Mobilisierung genannt, meint die Nutzung der Justiz zur Verfolgung politischer Anliegen. Bei der strategischen Prozessführung werden Fälle, die besonders typisch oder relevant sind, vor Gericht gebracht, um zu erreichen, dass Gesetze richtig vollzogen werden, rechtliche Lücken aufgezeigt werden oder politischer sowie auch rechtlicher Wandel angestossen wird (Fuchs 2010).

Diese Art der politischen Einflussnahme wird von sozialen Bewegungen, Organisationen sowie politisch engagierten Anwälten und seltener auch von Individuen angewendet, in der Hoffnung, umstrittene Normen, Regelungen oder Rechtsprechung durch einen Prozess zu Fall zu bringen. Spezifische Ziele können sein, die Neuauslegung eines bestehenden Gesetzes herbeizuführen, ein bestehendes Gesetz zu ändern, Lücken im Gesetz aufzudecken oder sicherzustellen, dass ein Gesetz „realitätsangemessen“ interpretiert wird (Fuchs 2012). Der Einfluss der strategischen Prozessführung kann gar

noch über diese Ziele hinausgehen. Wenn der Fall vor Gericht medienwirksam inszeniert und in der Gesellschaft diskutiert wird, kann er nicht nur „ein Problembewusstsein für umfassende Neuregelungen in der Öffentlichkeit aufbauen“, sondern er kann die Thematik auch auf die politische Agenda bringen (Fuchs 2012).

Typische Fragen, bei denen auf strategische Prozessführung gesetzt wird, sind zum Beispiel das Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann oder die Durchsetzung von Grundrechten. Sie bildet oft eine wichtige Möglichkeit für Minderheiten, ihre Rechte auszuweiten respektive einzufordern. Auch im Umweltbereich wird vermehrt die strategische Prozessführung gewählt, um politische Forderungen durchzusetzen. Dabei handelt es sich oft um sogenannte Verbandsklagen (Fuchs 2012). Im besten Fall kann man mit der strategischen Prozessführung politischen Druck erzeugen, um sozialen oder gesetzgeberischen Wandel herbeizuführen. Langfristig kann strategische Prozessführung zur Entwicklung der Zivilgesellschaft eines Landes sowie zur Festigung demokratischer Rechtsstaatlichkeit führen (Fuchs 2012).

Eine wichtige Möglichkeit zur strategischen Prozessführung stellt das Verbandsbeschwerderecht dar. Gesamtschweizerisch aktive Umweltschutzverbände sind berechtigt, gegen bestimmte Projekte Einsprache oder Beschwerde zu erheben. Verankert ist das Verbandsbeschwerderecht auf eidgenössischer Gesetzesebene, konkret im Umweltschutzgesetz, im Natur- und Heimatschutzgesetz sowie im Gentechnikgesetz. Das Verbandsbeschwerderecht kann sowohl als Möglichkeit des Einspruchs erfolgen, als auch im Rahmen einer Verwaltungsbeschwerde an einem Gericht. Eine Umweltschutzorganisation, welche von ihrem Verbandsbeschwerderecht Gebrauch macht, wird so zu einer Prozesspartei. So haben sich unter anderem die Organisationen Pro Natura, Verkehrsclub der Schweiz und Mountain Wildernis gegen den Ausbau der Skigebiete Andermatt und Sedrun zur Wehr gesetzt. Nicht ohne Grund ist das Verbandsbeschwerderecht immer wieder Gegenstand politischer Debatten. Unabhängig davon, ob die Effekte des Verbandsbeschwerderechts als positiv oder negativ beurteilt werden, ist es ein oft diskutiertes Instrument der strategischen Prozessführung (Rothmayr/Varone 2014).

In den vorangegangenen Kapiteln haben wir die Beziehungen zwischen Justiz und Politik, beziehungsweise zwischen Politik und Justiz beschrieben und zum Teil problematisiert. In diesem Kapitel legen wir dar, wie die Justiz durch die Bevölkerung wahrgenommen wird und welche Faktoren, diese Wahrnehmung beeinflussen können. Spielt es für das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichte eine Rolle, wie sie organisiert sind oder ob Laienrichterinnen und Laienrichter zum Einsatz kommen?

In Demokratien sind politische Institutionen – wie die gerichtlichen Instanzen – in hohem Masse von der Unterstützung der Bevölkerung abhängig, denn darauf basiert ihre Legitimation (Schwenkel/Rieder 2014). Diesbezüglich spielen Kriterien des Vertrauens in die Gerichte, der Gleichbehandlung von Betroffenen sowie der Unabhängigkeit der

Gerichte eine wichtige Rolle. Genau diese Aspekte wurden im Rahmen eines Teilprojekts des mehrjährigen Forschungsprogramms „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“ von Christof Schwenkel erstmals gesamtschweizerisch für die kantonalen Gerichte untersucht.

Grundlage bildet eine landesweite repräsentative Bevölkerungsbefragung von 3'484 Personen. Neben der direkten Frage nach dem Vertrauen in die kantonalen Gerichte wollte Schwenkel auch wissen, wie die Bevölkerung die Unabhängigkeit der Gerichte und die Gleichbehandlung durch die Gerichte beurteilen (Tagesanzeiger Online 2016). Auf einer Skala von 0 (kein Vertrauen) bis 10 (volles Vertrauen) ergab die Studie gesamtschweizerisch einen Wert von 7,0. Das Vertrauen in die kantonalen Gerichte ist damit grösser als das Vertrauen in die kantonalen Regierungen (6,3) oder Parlamente (6,2) – was der Autor darauf zurückführt, dass die Gerichte weniger mit dem politischen Tagesgeschehen in Verbindung gebracht werden. 46 Prozent der Befragten gaben sogar Werte zwischen 8 und 10 an, was auf ein sehr grosses Vertrauen hinweist. Während lediglich vier Prozent der Befragten, mit einem Wert zwischen 0 und 2, ihr Misstrauen ausdrückten.

Im Vergleich zum Vertrauen in die eidgenössischen Gerichte ist das Vertrauen in kantonale Gerichte tiefer. Es konnten ausserdem deutliche kantonale Unterschiede bei der direkten Beurteilung des Vertrauens und stärker noch bei der Beurteilung von Gleichbehandlung durch die Gerichte sowie der Beurteilung der Unabhängigkeit der Gerichte ausgemacht werden.

Diese Forschungsergebnisse werden aus Darstellung D 4.1 deutlich. Sie weist auf relevante Unterschiede zwischen den Kantonen hin. Insgesamt schneidet die Westschweiz und die Innerschweiz eher unterdurchschnittlich ab, namentlich die Obwalden, Schwyz, Wallis und Jura. Als Erklärungsfaktoren spielen gemäss dem Studienautor beispielsweise der Wahlmodus der Richterinnen und Richter sowie die öffentliche Kommunikation über die Gerichte eine Rolle. Im Kanton Obwalden zum Beispiel lag ein Bürger während Jahren mit den kantonalen Gerichten im Streit, bis er vom Bundesgericht Recht bekam und seinen Fall in einem Buch öffentlich publik machte (NZZ am Sonntag 16.3.2014).

Generell ist Schwenkel der Ansicht, dass die Gerichte ihre Informationspolitik professionalisieren sollten. Rund 60 Prozent der Bevölkerung fühlt sich heute sehr schlecht oder eher schlecht über die Gerichte im eigenen Kanton informiert. Würde das Vertrauen in die Justiz bröckeln, würde dies dann problematisch, wenn Gesetze nicht mehr beachtet und Entscheide der Gerichte nicht mehr akzeptiert würden. Die Justiz könnte dann ihre wichtige Rolle im demokratischen System nicht mehr einnehmen.

D 4.1: Vertrauen in die Gerichte im eigenen Kanton



Quelle: Tagesanzeiger Online 2016.

Bemerkung: 0=kein Vertrauen, 1=volles Vertrauen.

A I L I T E R A T U R

Aargauer Zeitung (2016). Das wahre Gesicht der bösen Richter – Ausschaffungen werden oft gutgeheissen. URL: <http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/das-wahre-gesicht-der-boesen-richter-ausschaffungen-werden-oft-gutgeheissen-129963499> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

Bieri, Peter (2014). Die Gerichte in der Schweiz – eine Übersicht. Justice – Justiz – Giustizia 2014/2.

Blick Online (2014). Kritik am Wahlverfahren vor der Gesamterneuerung des Bundesgerichts. URL: <http://www.blick.ch/news/schweiz/bundesgericht-kritik-am-wahlverfahren-vor-der-gesamterneuerung-des-bundesgerichts-id3141895.html> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

Boehme-Nessler, Volker (2012). Das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit in der Mediengesellschaft: Feindliche Brüder? *UFITA Archiv für Urheber-Medienrecht*: 337-351.

Die Welt Online (2015). Bundesverfassungsgericht kippt das Betreuungsgeld. URL: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144258610/Bundesverfassungsgericht-kippt-das-Betreuungsgeld.html> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

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

Felber, Markus (2007). Der Journalist als Mittler und Wächter. In: Marianne Heer und Adrian Urwyler (Hrsg.). Justiz und Öffentlichkeit. Bern: Stämpfli: 125-131.

Felber, Markus (2009). Problematische Kür der Richter in der Schweiz. Parteipolitische Wahl auf Zeit schwächt Stellung der Justiz. NZZ am 31. Dezember 2009, S. 11.

Felber, Markus (2013). Alles, was Recht ist. Richtersessel im Leasing. NZZ am 20. Oktober 2013, S. 23.

Flückiger, Alexandre, Charles-Albert Morand und Thierry Tanquerel (2000). Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Bern : OFEFP.

Freiburger Nachrichten (2014). *Chaaban lanciert zwei neue Initiativen für härteren Strafvollzug*. URL: <http://www.freiburger-nachrichten.ch/schweiz/chaaban-lanciert-zwei-neue-initiativen-fuer-haerteren-strafvollzug> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner (2002). *Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung*. 3. Auflage. München: Franz Vahlen.

Fuchs, Gesine (2010). Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden – verschiedene Wege der Lohnungleichheit? *Femina Politica* 2: 102-111.

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

Ginsburg, Tom (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press.

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.

Kälin, Walter und Christine Rothmayr (2006). Justiz. In: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich: 177-196.

Kagan, Robert A. und Lee Axelred (2001). *Regulatory Encounters. Multinational Corporations and American Adversarial Legalism*. Berkeley: University of California Press.

Kelemen, R. Daniel (2011). *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*. Cambridge: Harvard University Press.

Kiener, Regina (2002). Richterwahlen in der Schweiz. *Betrifft JUSTIZ* 71: 378-383.

Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Livschitz, Mark M. (2002). Die Richterwahl im Kanton Zürich: Ihre Faktizität am Obergericht und an den Bezirksgerichten als verfassungsrechtliches Problem. *Schulthess Juristische Medien*: 56-65.

Neue Luzerner Zeitung (2008): Wir müssen härter bestragen. Mittwoch 19. November, S. 7.

NZZ am Sonntag (2014): Wo das Volk den Richtern misstraut. 16. März, S. 12.

NZZ Online (2002). Alle 29 Bundesrichter wiedergewählt. URL: <http://www.nzz.ch/article8KNBQ-1.446052> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

NZZ Online (2005). Blocher verlangt vom Bundesgericht Vorschläge für massive Einsparungen. URL: <http://www.nzz.ch/articleCXHTH-1.153265> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

NZZ Online (2008). Filmaufnahme führt Polizei zu einem Raser. URL: <http://www.nzz.ch/polizei-raser-filmaufnahme-1.1408979> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

NZZ Online (2012). Ständerat stoppt Verfassungsgerichtsbarkeit. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/staenderat-stoppt-verfassungsgerichtsbarkeit-1.17193015> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

NZZ Online (2013). Völkerrecht hat Vorrang vor der Ausschaffungsinitiative. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/voelkerrecht-hat-vorrang-vor-der-ausschaffungsinitiative-1.17988919> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

NZZ Online (2014). Enge Grenzen für den Majorz. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/enge-grenzen-fuer-den-majorz-1.18420145> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

NZZ Online (2015). Invalidenversicherung Kurswechsel bei den Invalidenrenten. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/kurswechsel-bei-den-invalidenrenten-1.18564060> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

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, Lohnleichheit 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.

Schmid, Gerhard (1984). Justiz. In: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Band 2. Bern/Stuttgart: Haupt: 117-134.

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

Schwenkel, Christof (2016). *Der Einfluss kantonaler Justizsysteme auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichte*. Dissertation eingereicht an der Universität Luzern.

Schwenkel, Christof und Stefan Rieder (2014). Die Wahrnehmung der Justiz durch die Bevölkerung. *Justice - Justiz - Giustizia* 2014/1.

Tagesanzeiger Online (2013). Hatte die Richterin die Gefährlichkeit des Mörders nicht berücksichtigt? URL: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Hatte-die-Richterin-die-Gefahrlichkeit-des-Moerders-nicht-beruecksichtigt/story/17030476> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

Tagesanzeiger Online (2016). „Gerichte leisten eine gute Arbeit“. URL: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/gerichte-leisten-eine-gute-arbeit/story/10108278> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

Tanquerel, Thierry, Alexandre Flückiger, Karin Byland und Arun Bolkensteyn (2008). Droit de recours des organisations écologistes. URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/13444.pdf> (Letzter Zugriff am 11. April 2016).

Tate, Neal C. (2002). Past, Present and Future with the “Comparative Advantage”. Law and Courts, Newsletter of the Law and Courts Section of the APSA 12(3): 1-13.

Toma, Eugenia (1991). Congressional Influence and the Supreme Court: The Budget as a Signaling Device. *Journal of Legal Studies* 20(1): 131-146.

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

Vatter, Adrian (2014). *Das Politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.

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.