

Die Abberufung eines Bundesrichters *Richterliche Unabhängigkeit am Wendepunkt?*

Von Regina Kiener*

Die «Spuckaffäre» am Bundesgericht, welche dazu führte, dass Bundesrichter Martin Schubarth in der Rechtsprechung nicht mehr eingesetzt wird, löste eine Debatte über die Einführung eines Abberufungsrechts des Parlaments gegenüber Bundesrichtern aus. Die Autorin des folgenden Beitrags zeigt, dass damit ein für den Rechtsstaat heikles Feld betreten wird. Es geht um das Grundprinzip der richterlichen Unabhängigkeit.

Ein Bundesrichter bespuckt am Sitz des Bundesgerichts in Lausanne einen Gerichtsschreiber und einen Journalisten. Dieser Vorfall ist geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz herabzusetzen; die Reaktionen haben denn auch nicht auf sich warten lassen. Das Bundesgericht hat als Gesamtgericht beschlossen, den Richterkollegen in der Rechtsprechung nicht mehr einzusetzen, und ihn zum Rücktritt aufgefordert. Eine parlamentarische Arbeitsgruppe führt eine Inspektion am Bundesgericht durch, und es werden Stimmen laut, welche als Sofortmassnahme die Amtsenthebung des umstrittenen Richters sowie die Einrichtung von förmlichen Abberufungsverfahren verlangen.

Ein Grundsatz des Rechtsstaates

Was ist aus einer verfassungsrechtlichen Optik von diesen Vorschlägen zu halten? Massgebendes Verfassungsargument ist der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, wie er in Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) als Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger und in Art. 191c BV neuerdings auch als Grundsatz einer gewaltenteiligen Behördenorganisation verankert ist. Demnach ist die Unabhängigkeit der Justiz kein Privileg und kein Standesvorrecht der Richter, sondern einer der tragenden Grundsätze eines rechtsstaatlich verfassten Gemeinwesens. Wesentliches Merkmal einer unabhängigen Justiz sind ihre Separierung von den anderen Staatsgewalten und ihre Abschirmung gegenüber Beeinflussungen durch das staatlich-politische System. Damit soll sichergestellt werden, dass die Rechtsprechung frei von unsachlichen Einflüssen bleibt und die Richter allein in Bindung an Gesetz und Recht urteilen.

Unabhängigkeit schützen

Ein Verständnis, das die Unabhängigkeit der Justiz absolut setzen wollte, greift indessen zu

kurz. Im gewaltenteilig organisierten Gemeinwesen muss auch die Tätigkeit der Dritten Gewalt legitimiert, verantwortet und kontrolliert werden. Die Unabhängigkeit der Justiz wird dadurch nicht in Frage gestellt, im Gegenteil: Zum verfassungskonformen Funktionieren der Justiz zählt gerade auch ihre Unabhängigkeit – und damit zeigt sich umgehend das Spannungsverhältnis, in welchem sich die Aufsicht über das Bundesgericht bewegt: Diese soll die Unabhängigkeit des höchsten Gerichts nachhaltig schützen und behüten, sachfremde Einwirkungen aufdecken und für Gegenmassnahmen sorgen – gleichzeitig aber darf die Aufsicht nicht beeinträchtigen, was sie zu schützen versucht. Vor diesem Hintergrund sind die in den Räten in Betracht gezogenen Massnahmen zu würdigen. – Die Mitglieder des Bundesgerichts werden auf eine feste Amtsdauer von sechs Jahren gewählt (Art. 145 BV).

Keine Disziplinarkompetenz

Zwar steht der Bundesversammlung die Oberaufsicht über das Bundesgericht zu (Art. 169 Abs. 1 BV); die zulässigen Aufsichtsmassnahmen beschränken sich aber auf die Untersuchung und Feststellung von Mängeln in der formellen Amtsführung und allenfalls auf entsprechende Empfehlungen – eine Disziplinarkompetenz der Bundesversammlung bis hin zur Möglichkeit der Abberufung von Richtern ist in der Aufsichtszuständigkeit nicht enthalten. An die Verfassung ist selbstredend auch das Parlament gebunden; Vorschläge, wonach der umstrittene Bundesrichter mittels einfachen Bundesbeschlusses seines Amtes zu entheben sei, erweisen sich damit als verfassungswidrig.

Daran ändert nichts, dass die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund ausübt (Art. 148 BV). Mit Blick auf das Verhältnis zum Bundesgericht spiegelt diese Bestimmung nicht

mehr als die bestehende Kompetenz des Parlaments, das Bundesgericht zu konstituieren und im Rahmen der Oberaufsicht zu kontrollieren. Keinesfalls vermag die Zuschreibung als oberste Gewalt zusätzliche Kompetenzen der Bundesversammlung zu begründen.

Das schweizerische Verfassungsrecht kennt damit keine Disziplinargewalt der Bundesversammlung gegenüber Mitgliedern des Bundesgerichts. Und das aus gutem Grund: Die Erfahrung lehrt, dass in einer am politischen Diskurs orientierten Instanz auch Argumente Eingang in die Diskussion finden, die den Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen sprengen. Wer schützt die gerichtsweise schwierige RichterIn gegen parlamentarische Vorstösse, welche die Einleitung von Disziplinarverfahren verlangen? Bestehen genügend Sicherungen, damit nicht auch unliebsame Urteile zum Gegenstand parlamentarischer Debatten gemacht werden? Offensichtlich kann die Disziplinaraufsicht durch politische Behörden ein Klima schaffen, das der inneren Unabhängigkeit der Richter abträglich ist. Wird die Justiz zum Spielball (auch) politischer Interessen gemacht, leidet das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Dritte Gewalt.

Von der Problematik der Abberufung

Wie also ist das in der Verfassung angelegte Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle der Justiz zu lösen? Im Zusammenhang mit der hängigen Justizreform wird dem Vernehmen nach auch die Einrichtung von förmlichen Abberufungsverfahren diskutiert. Von Beginn weg bleibt die Ausgestaltung derartiger Verfahren an den Rahmen gebunden, der durch den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit gesetzt wird: Disziplinarmaßnahmen müssen in Tatbestand und Rechtsfolge sowie in ihrem verfahrensrechtlichen Ablauf durch das formelle Gesetz umschrieben sein. Anlass für eine Abberufung können jedenfalls nur Vorgänge bilden, die

das Vertrauen in die Justiz in ernsthafter und objektiver Weise beeinträchtigen; sie sind im Gesetz abschliessend zu nennen. Und schliesslich hat die Disziplinierung in jedem Fall durch ein Gericht und damit durch eine von Parlament und Regierung gleichermaßen unabhängige Behörde zu erfolgen.

Vor diesem Hintergrund ist die Übertragung der Abberufungskompetenz auf das Parlament abzulehnen; sie würde den Kern der richterlichen Unabhängigkeit treffen und das bewährte Gefüge der Staatsgewalten in kaum vertretbarer Weise ändern. Sollte die Einführung gerichtlicher Abberufungsverfahren tatsächlich in Betracht gezogen werden, müsste wohl auch der Modus begrenzter Amtsdauern mit dem Erfordernis der Wiederwahl überdacht werden.

Kein Freipass für die Dritte Gewalt

Die Garantien richterlicher Unabhängigkeit sprechen indessen nicht nur das Parlament, sondern ebenso das Bundesgericht an. Unabhängigkeit ist kein Freipass für die Dritte Gewalt. Vielmehr bedingt sie die Übernahme von richterlicher Selbstverantwortung zum Schutz dieser Unabhängigkeit. Anstelle eines Ausbaus parlamentarischer Kompetenzen sind deshalb in erster Linie die gerichtlichen Aufsichtsmechanismen zu stärken. Dazu kann beispielsweise die Schaffung eines Gerichtsreglements für die Regelung interner Konflikte gehören. Auf Seiten des Bundesgerichts setzt die Wahrnehmung von Verantwortung voraus, dass interne Probleme frühzeitig benannt und einer Lösung zugeführt werden, die für alle Beteiligten annehmbar ist. Neben den Garantien richterlicher Unabhängigkeit bietet die Kompetenz des Bundesgerichts zur Selbstverwaltung (Art. 188 Abs. 3 BV) dazu die verfassungsrechtliche Grundlage und Verpflichtung.

* Die Autorin ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern.