

Justizforschung

Schriftenreihe herausgegeben von
Andreas Lienhard/Daniel Kettiger/Yves Emery/Philip Langbroek/Georg Lienbacher

Bearbeitung von Daten über Richterinnen und Richter

Bedarf und Schranken

Peter Bieri



Stämpfli Verlag



Nomos

VERLAG
ÖSTERREICH

Die vorliegende Publikation erörtert, inwiefern Daten über Richterinnen und Richter – zum Beispiel die Anzahl der erledigten Fälle – erhoben und weitergehend genutzt werden dürfen. Sie befasst sich dabei in grundsätzlicher Weise mit aktuellen und praxisrelevanten Fragen der Justizforschung: Dienst- und Disziplinaraufsicht, Fallzuteilungen, Leistungsbeurteilungen oder Richterwahlen. Die Forschungsarbeit enthält nicht nur neue dogmatische Ansätze zur Grundrechtsträgerschaft von Richterinnen und Richtern, zum verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutz und zum Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, sondern ebenfalls die Ergebnisse einer erstmalig in dieser Weise durchgeführten Befragung von Richterinnen und Richtern in der Schweiz.

Bearbeitung von Daten über Richterinnen und Richter

Bedarf und Schranken

Dr. iur. Peter Bieri, Rechtsanwalt



Stämpfli Verlag



Nomos

VERLAG
ÖSTERREICH

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 22. September 2016 auf Antrag der beiden Gutachter, Prof. Dr. Andreas Lienhard und Prof. Dr. Judith Wyttenbach, als Dissertation angenommen.

Die Publikation wurde im Rahmen des Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» (www.justizforschung.ch) erstellt.

Mit freundlicher Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der Ursula Wirz-Stiftung.



SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
ISBN 978-3-8487-0000-0

© Verlag Österreich GmbH, Wien
ISBN 978-3-7046-0000-0

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2017
www.staempfliverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-3019-6

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempflishop.com sind zudem folgende Ausgaben erhältlich:

Print ISBN 978-3-7272-7680-4

Judocu ISBN 978-3-0354-1412-7

printed in
switzerland



Bearbeitung von Daten über Richterinnen und Richter

Bedarf und Schranken

Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der

Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der

Universität Bern

vorgelegt von

Peter Bieri

von Schangnau / BE

Betreuung durch

Prof. Dr. iur Andreas Lienhard

Bern, 17. Mai 2016

Vorwort

Das Manuskript der vorliegenden Arbeit wurde im Mai 2016 fertiggestellt. Literatur und Rechtsprechung sind bis August 2016 berücksichtigt.

Die Dissertation konnte nur dank zahlreicher Unterstützung fertiggestellt werden. Es freut mich, an dieser Stelle meine Dankbarkeit dafür zum Ausdruck bringen zu dürfen.

Vorab gilt mein Dank meinem Doktorvater, Prof. Dr. Andreas Lienhard, der mich während des gesamten Prozesses förderte und forderte. Die Zusammenarbeit war sehr angenehm und stets positiv. Ebenfalls bestens danke ich Prof. Dr. Judith Wytenbach für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens, das Interesse an der Arbeit und die wertvollen Hinweise. Meine Dankbarkeit möchte ich speziell Daniel Kettiger aussprechen, der mir zahlreiche gewinnbringende Ratschläge mit auf den Weg gegeben und sich stets für meine Fragen Zeit genommen hat. Für anregende Diskussionen, ehrliche Rückmeldungen und eine denkwürdige Zeit im Büro danke ich Andreas Müller.

Ein herzliches Dankeschön schulde ich sodann Monika Binz, Ivo Bischof, Dino Degiorgi, Andrea Edenharter, Anja Eugster, Lorette Giacometti, Andreas Kind, Caroline Lehner, Martina Nüesch, Nina Ochsenbein, Martin Schmied, Christoph Schwenkel, Evelyne Sturm, Philip Sommer, Kaspar Sutter und Daniela Winkler. Sie alle haben Teile meiner Dissertation kritisch und minutiös durchgelesen. Die Dissertation hat durch ihre Rückmeldungen eine grosse Aufwertung erfahren. Bei der Ausarbeitung der Fragebogen habe ich ebenfalls zahlreiche Unterstützung genossen. Dafür danke ich herzlich Stéphanie Binder, Ivo Bischof, Julia Eggli, Eva Herrmann, Thomas Hiltpold, Leonora Marti-Schreier, Aline Moser, Manuela Mosimann und Simon Zingg.

Schliesslich gehört mein grösster Dank meinen Eltern und meinen Geschwistern. Gewidmet wird die Dissertation Kurt Bieri.

Ittigen, 3. Januar 2017

Peter Bieri

Inhaltsübersicht

Literaturverzeichnis	XXV
Dokumentenverzeichnis	LXXXI
Rechtsquellenverzeichnis	XCI
Abbildungsverzeichnis	XCIX
Tabellenverzeichnis	CI
Abkürzungsverzeichnis	CIII
EINLEITUNG	1
§ 1 Problemstellung	1
§ 2 Fragestellung und Zielsetzung	2
§ 3 Aufbau	3
§ 4 Methodik	4
§ 5 Abgrenzungen	6
A. Individuelle Perspektive	6
B. Richterliche Perspektive	6
C. Öffentlich-rechtliche Perspektive	7
§ 6 Begriffliche Grundlagen	7
A. Informationsbezogene Begriffe	7
B. Begriff der Richterinnen und Richter	11
C. Justizverwaltung und Justizaufsicht	28
TEIL I: GESTIEGENER BEDARF AN DATEN ÜBER RICHTERINNEN UND RICHTER	39
§ 7 Die Justiz im Wandel	39
A. Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologien	39
B. Anspruchshaltung gegenüber der Justiz	45
C. Zunahme der Geschäftslast und des Leistungsdrucks	48
D. Gerichtsreformen: Mehr Autonomie und neue Führungsinstrumente	52
E. Veränderte Anforderungen an die Justizaufsicht	58
F. Professionalisierung des Richteramts	59
G. Internationale Entwicklungen	64
H. Zusammenfassende Erkenntnisse	66

§ 8 Bedarf an richterbezogenen Informationen.....	68
A. Vorbemerkungen	68
B. Wahrnehmung von Führungsaufgaben	69
C. Ressourcenbewirtschaftung	71
D. Leistungsbeurteilungen von Richterinnen und Richtern	82
E. Wahrnehmung der Aufsicht	102
F. Willensbildung der Wahlgorgane	113
G. Schaffung öffentlicher Transparenz.....	129
H. Schaffung interner Transparenz	140
I. Betrieb der Informatikinfrastruktur.....	143
J. Vorläufige Würdigung.....	143
TEIL II: EMPIRISCHE GRUNDLAGEN.....	145
§ 9 Überblick.....	145
§ 10 Befragung der Gerichte	146
A. Fragestellung.....	146
B. Methodische Hinweise.....	147
C. Ausgewählte Ergebnisse	148
D. Zusammenfassende Erkenntnisse	158
§ 11 Befragung der Richterinnen und Richter	160
A. Fragestellung.....	160
B. Methodische Hinweise.....	162
C. Ausgewählte Ergebnisse	172
D. Zusammenfassende Erkenntnisse	194
TEIL III: RECHTLICHE GRUNDLAGEN.....	197
§ 12 Vorbemerkungen.....	197
§ 13 Grundrechtsschutz für Richterinnen und Richter	199
A. Besondere Stellung der Richterinnen und Richter in der Gesellschaft und im Recht	199
B. Menschenrechtlicher Schutz für Richterinnen und Richter durch die EMRK.....	203
C. Grundrechtlicher Schutz für Richterinnen und Richter durch die Bundesverfassung	210
D. Ergebnis: (Fast) gleicher Schutzzumfang – weitergehende Beschränkungen.....	218
§ 14 Informationsfördernde Rechtsgrundlagen.....	219
A. Justizöffentlichkeit.....	219

B. Öffentlichkeitsgrundsatz	226
C. Parlamentsöffentlichkeit	248
D. Grundsätze der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns	254
E. Politische Rechte.....	262
F. Verfahrensgrundrechte.....	268
G. Recht auf ein durch ein Gesetz geschaffenes Gericht	279
H. Rechtsgrundlagen in Bezug auf die parlamentarische Aufgabenerfüllung	282
§ 15 Informationsbeschränkende Rechtsgrundlagen	287
A. Richterliche Unabhängigkeit	287
B. Verfassungs- und menschenrechtlicher Persönlichkeitsschutz	330
C. Datenschutzgesetzgebung	411
 TEIL IV: ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FOLGERUNGEN.....	 433
§ 16 Wesentliche Erkenntnisse	433
A. Vielseitiger Bedarf an richterindividuellen Daten	433
B. Empirische Erkenntnisse.....	434
C. Rechtliche Grundlagen	435
§ 17 Folgerungen für die Datenbearbeitungen	455
A. Wahrnehmung von Führungsaufgaben	455
B. Ressourcenbewirtschaftung	456
C. Leistungsbeurteilungen von Richterinnen und Richtern	459
D. Wahrnehmung der Aufsicht	463
E. Willensbildung der Wahlorgane	467
F. Schaffung öffentlicher Transparenz.....	476
G. Schaffung interner Transparenz	482
H. Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien	483
 ANHANG 1: FRAGEBOGEN FÜR DIE GERICHTE	 487
 ANHANG 2: FRAGEBOGEN FÜR DIE RICHTERINNEN UND RICHTER.....	 501
 ANHANG 3: LISTE DER BEFRAGTEN GERICHTE BEI DER ERSTEN BEFRAGUNG	 511
 ANHANG 4: GRUNDGESAMTHEIT UND STICHPROBE DER ONLINEBEFRAGUNG.....	 513

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XXV
Dokumentenverzeichnis	LXXXI
Rechtsquellenverzeichnis	XCI
Abbildungsverzeichnis	XCIX
Tabellenverzeichnis	CI
Abkürzungsverzeichnis	CIII

EINLEITUNG	1
§ 1 Problemstellung	1
§ 2 Fragestellung und Zielsetzung	2
§ 3 Aufbau	3
§ 4 Methodik	4
§ 5 Abgrenzungen	6
A. Individuelle Perspektive	6
B. Richterliche Perspektive	6
C. Öffentlich-rechtliche Perspektive	7
§ 6 Begriffliche Grundlagen	7
A. Informationsbezogene Begriffe	7
B. Begriff der Richterinnen und Richter	11
I. Überblick	11
II. Einzelne Begriffselemente	11
1. Wahrnehmung der Rechtsprechungsfunktion	11
2. Tätigkeit an einem Gericht	13
III. Abgrenzungen	16
1. Mitglieder von Schlichtungsbehörden	16
2. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte	17
3. Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	18
IV. Kategorien von Richterinnen und Richtern	20
1. Bedeutung der Unterscheidung und Überblick	20
2. Die wichtigsten Kategorien	22
a) Haupt- und nebenamtliche Richterinnen und Richter	22
b) Vollzeitlich und teilzeitlich tätige Richterinnen und Richter	23
c) Berufs-, Laien- und Fachrichterinnen und -richter	23
d) Einzel- und Kollegialrichterinnen und -richter	25
e) Weitere Bezeichnungen	26
C. Justizverwaltung und Justizaufsicht	28

I.	Justizverwaltung.....	28
1.	Definition und Abgrenzungen	28
2.	Selbstverwaltung	29
3.	Justizmanagement	30
II.	Justizaufsicht.....	31
1.	Allgemeines.....	31
2.	Formen der Aufsicht.....	32
3.	Querbezüge und Umsetzung der Justizaufsicht.....	35
 TEIL I: GESTIEGENER BEDARF AN DATEN ÜBER RICHTERINNEN UND RICHTER		39
§ 7	Die Justiz im Wandel	39
A.	Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologien	39
I.	Wachsende Bedeutung von Informationen für Staat und Gesellschaft.....	39
II.	Informationstechnologische Entwicklungen an den Gerichten ...	41
B.	Anspruchshaltung gegenüber der Justiz.....	45
I.	Anspruchshaltung der Politik	45
II.	Erwartungen der Gesellschaft	45
C.	Zunahme der Geschäftslast und des Leistungsdrucks	48
I.	Geschäftslast	48
II.	(Gesamtstaatlicher) Spardruck	50
III.	Folge: Leistungsforderungen	51
D.	Gerichtsreformen: Mehr Autonomie und neue Führungsinstrumente	52
I.	Allgemeines	52
II.	Gestiegene Autonomie der Gerichte im Bereich der Justizverwaltung.....	53
III.	Einbezug von Elementen des New Public Management in der Justiz	55
IV.	Zentralisierungen der Gerichtsbehörden	56
V.	Verkleinerungen der Spruchkörper	57
E.	Veränderte Anforderungen an die Justizaufsicht	58
F.	Professionalisierung des Richteramts	59
I.	Professionalisierung im Allgemeinen	59
II.	Neuerungen im Bereich der Richterwahlen	62
G.	Internationale Entwicklungen	64
H.	Zusammenfassende Erkenntnisse	66
§ 8	Bedarf an richterbezogenen Informationen.....	68
A.	Vorbemerkungen	68
B.	Wahrnehmung von Führungsaufgaben	69

I. Umfang der Führungsaufgaben	69
II. Informationsbedarf	70
C. Ressourcenbewirtschaftung	71
I. Budgetierung	71
II. Geschäftslastbewirtschaftung und Geschäftslaststudien	72
III. Fallzuteilung und Spruchkörperbildung	75
1. Methoden der Fallzuteilung	75
2. Informationsbedarf	76
IV. Controlling	79
1. Definition und Informationsbedarf	79
2. Beispiel: Controlling des Bundesgerichts	80
D. Leistungsbeurteilungen von Richterinnen und Richtern	82
I. Bedeutung und Überblick	82
II. Definition von Qualität in der Justiz	83
III. Formelle Leistungsbeurteilungen	87
1. Bedeutung und Informationsbedarf	87
2. Beispiel: Standortgespräche im Kanton Bern	89
3. Exkurs: Judicial Performance Evaluation (USA)	90
IV. Selbstevaluationen und Formen des kollegialen Austauschs	91
1. Bedeutung und Informationsbedarf	91
2. Beispiel: Richterportfolio im Kanton Zürich	93
3. Beispiel: Kollegiales Feedback am Bundesstrafgericht	94
V. Kennzahlen	94
1. Definition und Bedeutung	94
2. Beispiele	96
a) Geschäftslast	96
b) Produktivität	96
c) Fallerledigungsangaben	96
d) Kostenangaben	97
e) Angaben zur Verfahrensdauer	97
f) Rechtsmittelstatistiken	98
VI. Befragungen	99
VII. Leistungsvergleiche	100
1. Überblick	100
2. Leistungsvergleiche innerhalb der Richterschaft	100
3. Vergleiche mit Zielvorgaben	101
E. Wahrnehmung der Aufsicht	102
I. Vorbemerkung	102
II. Organaufsicht	102
III. Dienstaufsicht und interne Qualitätskontrolle	105
IV. Meldung an externe Behörden	109
V. Disziplinaraufsicht	110
VI. Bewilligung und Kontrolle von Nebenbeschäftigungen	112
F. Willensbildung der Wahlgorgane	113

I. Ausgestaltung der Wahlen und Wiederwahlen in der Schweiz...	113
II. Rechtsnatur von Wahlen und Wiederwahlen	115
III. Informationsbedarf bei Wahlen.....	118
IV. Informationsbedarf bei Wiederwahlen	120
1. Willensbildung des Wahlorgans.....	120
a) Allgemeines.....	120
b) Beispiel: Kanton Genf	121
c) Beispiel: Kanton Luzern	122
d) Beispiel: USA.....	123
2. Qualitätssicherung.....	124
3. Informationsbedarf bei möglichen Nichtwiederwahlen	126
V. Zwischenfazit	128
G. Schaffung öffentlicher Transparenz.....	129
I. Transparenz durch Information des Staates	129
II. Zweck der Transparenz	131
1. Transparenz von staatlichen Behörden.....	131
2. Transparenz von Gerichten	133
III. Offenlegung von Informationen über Richterinnen und Richter.....	134
1. Bekanntgabe der Namen	134
2. Bekanntgabe von Nebenbeschäftigungen und Interessenbindungen.....	135
3. Bekanntgabe von Kennzahlen	137
IV. Informationen über Wahlverfahren und Disziplinarverfahren	137
V. Transparenz gegenüber den Verfahrensparteien	139
H. Schaffung interner Transparenz	140
I. Interne Qualitätsdiskussion	140
II. Aufrechterhaltung des sozialen Friedens an einem Gericht	141
I. Betrieb der Informatikinfrastruktur.....	143
J. Vorläufige Würdigung	143
TEIL II: EMPIRISCHE GRUNDLAGEN.....	145
§ 9 Überblick.....	145
§ 10 Befragung der Gerichte	146
A. Fragestellung.....	146
B. Methodische Hinweise.....	147
C. Ausgewählte Ergebnisse	148
I. Allgemeine Angaben.....	148
II. Ergebnisse zur systematischen Bearbeitung von Daten über Richterinnen und Richter	149
1. Systematische Datenerhebung.....	149
2. Dateninhalte	150

3. Verwendungszwecke und Konsequenzen aus statistischen Auffälligkeiten	152
4. Adressatinnen und Adressaten der Daten	154
5. Massnahmen zum Persönlichkeitsschutz.....	157
III. Ergebnisse zum Thema Leistungsziele für Richterinnen und Richter	157
D. Zusammenfassende Erkenntnisse	158
§ 11 Befragung der Richterinnen und Richter	160
A. Fragestellung.....	160
B. Methodische Hinweise.....	162
I. Ausgestaltung des Fragebogens	162
II. Auswahl der befragten Richterinnen und Richter	163
1. Definition der Grundgesamtheit	163
2. Definition der Stichprobe	168
III. Datenauswertung.....	171
C. Ausgewählte Ergebnisse	172
I. Allgemeine Angaben.....	172
II. Ergebnisse zum Thema Datenbearbeitungen	173
1. Datenerhebungen.....	173
2. Verwendungszwecke der erhobenen Daten.....	176
3. Weitergabe von Daten	178
4. Subjektive Einschätzung der Datenbearbeitungen	179
5. Dateninhalte	182
6. Bemerkungen zum Fragenkomplex Datenbearbeitungen.....	184
III. Ergebnisse zum Thema Leistungsunterschiede.....	185
IV. Ergebnisse zum Thema Leistungsziele	187
V. Ergebnisse zum Thema Leistungsbeurteilung.....	192
D. Zusammenfassende Erkenntnisse	194
TEIL III: RECHTLICHE GRUNDLAGEN.....	197
§ 12 Vorbemerkungen.....	197
§ 13 Grundrechtsschutz für Richterinnen und Richter	199
A. Besondere Stellung der Richterinnen und Richter in der Gesellschaft und im Recht	199
I. Richterinnen und Richter als Trägerinnen und Träger einer hoheitlichen Funktion und besonderer Pflichten.....	199
II. Richterinnen und Richter als Privatpersonen	201
B. Menschenrechtlicher Schutz für Richterinnen und Richter durch die EMRK.....	203
I. Schutz der Staatsangestellten im Allgemeinen	203
II. Schutz der Richterinnen und Richter im Besonderen.....	203
1. Geschützte Bereiche im Allgemeinen	203

2. Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) und Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK)	204
3. Beschränkungen	208
C. Grundrechtlicher Schutz für Richterinnen und Richter durch die Bundesverfassung	210
I. Schutz der Staatsangestellten im Allgemeinen	210
1. Voraussetzung: Betroffenheit der persönlichen Rechtsstellung	210
2. Kein Schutz für hoheitliche Tätigkeiten	211
3. Beschränkungen	213
II. Schutz der Richterinnen und Richtern im Besonderen	213
1. Geschützte Bereiche im Allgemeinen	213
2. Rechtsweggarantie	215
3. Grundrechtsbeschränkungen	216
D. Ergebnis: (Fast) gleicher Schutzzumfang – weitergehende Beschränkungen	218
§ 14 Informationsfordernde Rechtsgrundlagen	219
A. Justizöffentlichkeit	219
I. Rechtsgrundlagen	219
II. Verfahrensöffentlichkeit	221
III. Urteilsöffentlichkeit	223
IV. Zusammenfassende Erkenntnisse	225
B. Öffentlichkeitsgrundsatz	226
I. Rechtlicher Gehalt und Überblick	226
II. Rechtsgrundlagen	227
III. Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips im Justizbereich	229
IV. Interessenkoordination bei Gesuchen um Einsichtnahme in amtliche Akten	234
1. Vorbemerkungen	234
2. Interessenabwägung	234
a) Besonderheiten der Interessenabwägung im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips	234
b) Private Interessen	236
c) Öffentliche Interessen	239
d) Zusammenfassende Erkenntnisse	241
3. Einbeziehung der betroffenen Personen	241
4. Anonymisierung	243
V. Aktive Information	245
1. Überblick	245
2. Gesetzliche Grundlage	245
3. Interessenabwägung	247
C. Parlamentsöffentlichkeit	248
I. Überblick	248

II. Grundsätzliche Öffentlichkeit von Ratssitzungen	249
III. Grundsätzliche Vertraulichkeit von Kommissionssitzungen	251
IV. Informationspflichten der Parlamente und deren Organe.....	252
D. Grundsätze der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns	254
E. Politische Rechte.....	262
I. Allgemeines	262
II. Behördliche Informationen bei Wahlen im Allgemeinen.....	262
III. Anforderungen an behördliche Informationen bei Wahlen und Wiederwahlen von Richterinnen und Richtern	264
IV. Zwischenfazit	267
F. Verfahrensgrundrechte.....	268
I. Überblick und Rechtsgrundlagen.....	268
II. Begründungspflicht bei Rechtsanwendungsakten gegenüber Richterinnen und Richtern	270
1. Im Allgemeinen.....	270
2. Bei Nicht(wieder)wahlen im Besonderen.....	271
III. Untersuchungsgrundsatz	275
IV. Verfahrensgrundrechte als minimale Qualitätsstandards der richterlichen Tätigkeit	277
G. Recht auf ein durch ein Gesetz geschaffenes Gericht	279
H. Rechtsgrundlagen in Bezug auf die parlamentarische Aufgabenerfüllung	282
I. Überblick.....	282
II. Kompetenznormen	282
III. Parlamentarische Informationsrechte	284
§ 15 Informationsbeschränkende Rechtsgrundlagen	287
A. Richterliche Unabhängigkeit	287
I. Funktion	287
II. Struktur	288
III. Rechtsgrundlagen.....	289
IV. Schutzgehalte	289
1. Anspruch auf unabhängige und unparteiische Richterinnen und Richter.....	289
2. Anspruch auf institutionell unabhängige Gerichte	290
3. Insbesondere: Gewährleistung der eigenständigen Arbeitsweise von Richterinnen und Richtern	292
V. Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit.....	293
1. In persönlicher Hinsicht: Kein unmittelbarer Schutz der Richterinnen und Richter.....	293
2. In sachlicher Hinsicht: Zurückbindung aufgrund anderer verfassungsrechtlicher Vorgaben	296
VI. Anforderungen an Datenbearbeitungen	300

1. Allgemeines.....	300
2. Verwendung von Kennzahlen	302
3. Datenbearbeitungen zu Aufsichtszwecken	303
4. Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit Zielvorgaben..	304
5. Leistungsbeurteilungen	305
6. Gerichtsinterne Bekanntgaben von Daten	307
7. Gerichtsexterne Datenbekanntgaben	308
8. Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien.....	312
9. Datenbearbeitungen bei Wiederwahlen.....	314
VII. Internationale Standards als Auslegungshilfe	318
1. Bedeutung der Standards und Überblick	318
2. Empfehlungen zur Bearbeitung von richterbezogenen Daten	320
a) Überblick	320
b) Stellungnahmen des Beirats Europäischer Richter (CCJE)	320
c) Folgerungen der Internationalen Richtervereinigung (U.I.M.).....	324
d) Das Europäische Netzwerk der Europäischen Justizräte (ENCJ).....	325
e) OSCE Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia.....	325
f) Richtlinien der Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)	326
3. Empfehlungen ohne unmittelbaren Bezug zur Bearbeitung von Daten	327
4. Erkenntnisse aus den internationalen Standards.....	327
VIII. Zusammenfassende Überleitung	329
B. Verfassungs- und menschenrechtlicher Persönlichkeitsschutz	330
I. Überblick.....	330
II. Abgrenzung und Bezug zum privatrechtlichen Persönlichkeitsschutz	330
III. Rechtsgrundlagen.....	332
1. Bundesverfassung.....	332
2. Europäische Menschenrechtskonvention	333
3. UNO-Pakt II	335
4. Spezifische datenschutzrechtliche Grundlagen	336
IV. Teilgehalte des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes.....	336
1. Informationelle Selbstbestimmung.....	336
a) Einordnung innerhalb des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes	336

b)	Schutzbereich	337
c)	Kritik an der geltenden Praxis und der herrschenden Lehre.....	341
d)	Einwilligung in eine Datenbearbeitung	344
e)	Eingriff durch die Bearbeitung von personenbezogenen Daten über Richterinnen und Richter	345
aa)	Allgemeines	345
bb)	Datenerhebungen	345
cc)	Datenverwendungen	346
dd)	Datenbekanntgaben.....	346
ee)	Eingriffsschwere	348
ff)	Zusammenfassende Überleitung	349
2.	Schutz des sozialen Ansehens	349
a)	Einordnung innerhalb des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes	349
b)	Schutzbereich	350
c)	Eingriff durch die Bearbeitung von personenbezogenen Daten über Richterinnen und Richter	352
aa)	Allgemeines	352
bb)	Informationen über disziplinarische Massnahmen..	352
cc)	Informationen im Vorfeld von Erneuerungswahlen.....	354
dd)	Offenlegung statistischer Informationen.....	357
ee)	Zusammenfassende Erkenntnisse	358
d)	Exkurs: Schutz des sozialen Ansehens von Richterinnen und Richter vor kritischen Medienberichten	359
3.	Achtung des Privatlebens	361
a)	Einordnung innerhalb des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes	361
b)	Schutzbereich	362
aa)	Achtung des Privatlebens im Allgemeinen	362
bb)	Recht am Namen.....	362
cc)	Achtung von privaten Informationen	363
dd)	Achtung des Privatlebens am Arbeitsplatz	364
c)	Eingriff durch die Bearbeitung von personenbezogenen Daten über Richterinnen und Richter	364
aa)	Eingriff durch Überwachungen am Arbeitsplatz	364
bb)	Eingriff durch die Bearbeitung von Kennzahlen?...	365
aaa)	Darlegung des Problems	365

bbb) Privatsphärenschutz trotz hoheitlicher Funktion?	366
ccc) Rückschlüsse auf Verhalten am Arbeitsplatz?	367
ddd) Beeinträchtigung der informationellen Privatheit?	369
eee) Würdigung	369
cc) Eingriff durch die Bekanntgabe des Namens	370
dd) Eingriff durch die Bekanntgabe von privaten Informationen	371
4. Persönliche Freiheit i.e.S.	371
5. Zusammenfassende Überleitung	372
V. Anforderungen an Eingriffe in den verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutz	373
1. Allgemeines	373
2. Gesetzliche Grundlage	374
3. Öffentliches Interesse	378
4. Verhältnismässigkeit	380
a) Allgemeines	380
b) Eignung	381
aa) Allgemeines	381
bb) Indikatoren	382
aaa) Allgemeines	382
bbb) Kritik an Kennzahlen	383
ccc) Folgerungen	387
cc) Befragungen	391
dd) Controllingdaten	391
ee) Informationen gegenüber der Öffentlichkeit	392
ff) Wahlinformationen	393
gg) Massnahmen der Dienstaufsicht	393
c) Erforderlichkeit	394
aa) Allgemeines	394
bb) Dateninhalt und Datenmenge	395
cc) Adressatenkreis	396
dd) Informationen für die Ressourcenbewirtschaftung	400
ee) Informationen für die Qualitätssicherung	401
ff) Informationen und Konsequenzen im Bereich der Aufsicht	401
gg) Informationen für Wiederwahlen	405
hh) Informationen zur öffentlichen Vertrauensbildung	407
d) Zumutbarkeit	409

C. Datenschutzgesetzgebung	411
I. Vorbemerkungen.....	411
II. Datenschutzgesetze	412
1. Anwendbarkeit auf Richterinnen und Richter	412
2. Anforderungen der Datenschutzgesetze an die Datenbearbeitung	414
a) Gesetzliche Grundlage.....	414
b) Datenbearbeitungsgrundsätze	415
aa) Überblick	415
bb) Die einzelnen Grundsätze	416
aaa) Rechtmässigkeit.....	416
bbb) Treu und Glauben	416
ccc) Verhältnismässigkeit.....	416
ddd) Zweckbindung	417
eee) Erkennbarkeit.....	418
fff) Datenrichtigkeit	421
ggg) Datensicherheit	423
c) Einwilligung in die Datenbearbeitung	425
III. Weitere datenschutzrechtlich relevante Normen.....	426
1. Öffentliches Personalrecht	426
2. Parlamentsgesetze	427
3. Normen zur Nutzung der elektronischen Infrastruktur.....	428

TEIL IV: ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND

FOLGERUNGEN..... 433

§ 16 Wesentliche Erkenntnisse 433

A. Vielseitiger Bedarf an richterindividuellen Daten	433
B. Empirische Erkenntnisse.....	434
C. Rechtliche Grundlagen	435
I. Allgemeines	435
II. Grundrechtlicher Schutz für Richterinnen und Richter	437
III. Tendenziell informationsfordernde Grundlagen	438
1. Justizöffentlichkeit	438
2. Öffentlichkeitsprinzip.....	438
a) Geltung für Daten über Richterinnen und Richter	438
b) Koordination zwischen Transparenz- und Geheimhaltungsanliegen	439
3. Parlamentsöffentlichkeit.....	441
4. Gebote der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit staatlichen Handelns.....	442
5. Politische Rechte	443
6. Verfahrensgrundrechte	443

7. Recht auf ein durch ein Gesetz geschaffenes Gericht	445
8. Kompetenznormen und Informationsrechte in Bezug auf Parlamente	445
IV. Tendenziell informationsbeschränkende Grundlagen	446
1. Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit	446
2. Verfassungsrechtlicher Persönlichkeitsschutz	448
a) Recht auf informationelle Selbstbestimmung	448
b) Recht auf Achtung des sozialen Ansehens	449
c) Recht auf Achtung des Privatlebens	449
d) Anforderungen an grundrechtlich relevante Datenbearbeitungen	450
e) Verhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit	452
3. Datenschutzgesetzgebung	453
a) Massgebende Rechtsgrundlagen	453
b) Forderungen aus den Datenbearbeitungsgrundsätzen....	453
§ 17 Folgerungen für die Datenbearbeitungen	455
A. Wahrnehmung von Führungsaufgaben	455
B. Ressourcenbewirtschaftung	456
I. Budgetierung	456
II. Geschäftslastbewirtschaftung und Geschäftslaststudien	456
III. Fallzuteilung und Spruchkörperbildung	457
C. Leistungsbeurteilungen von Richterinnen und Richtern	459
I. Allgemeines	459
II. Kennzahlen	460
III. Leistungsvergleiche	462
D. Wahrnehmung der Aufsicht	463
I. Organaufsicht	463
II. Dienstaufsicht und interne Qualitätskontrolle	464
III. Meldung an externe Behörden	465
IV. Disziplinaraufsicht	466
V. Bewilligung und Kontrolle von Nebenbeschäftigungen	467
E. Willensbildung der Wahlorgane	467
I. Vielfältige Informationsinteressen	467
II. Vielfältige rechtliche Anforderungen	468
III. Wahlakte des Parlaments	469
1. Allgemeines	469
2. Erstmalige Wahlen	470
3. Wiederwahlen	470
a) Allgemeines	470
b) Untersuchungen der vorbereitenden Kommission	471
c) Information gegenüber dem Parlament	472
d) Parlamentarische Beratung	473

IV. Wahlakte der Stimmbürgerschaft.....	474
1. Allgemeines.....	474
2. Erstmalige Wahlen	474
3. Wiederwahlen.....	475
F. Schaffung öffentlicher Transparenz.....	476
I. Bedarf an öffentlicher Transparenz.....	476
II. Folgerungen	478
1. Allgemeines.....	478
2. Offenlegung von Informationen über Richterinnen und Richter	479
a) Bekanntgabe der Namen.....	479
b) Bekanntgabe von Nebenbeschäftigungen und Interessenbindungen	480
c) Bekanntgabe von Kennzahlen	480
aa) Im Allgemeinen	480
bb) Bei kleinen Gerichten im Besonderen	481
3. Informationen über Wahlverfahren und Disziplinarverfahren.....	481
G. Schaffung interner Transparenz	482
H. Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien	483
 ANHANG 1: FRAGEBOGEN FÜR DIE GERICHTE	 487
 ANHANG 2: FRAGEBOGEN FÜR DIE RICHTERINNEN UND RICHTER	 501
 ANHANG 3: LISTE DER BEFRAGTEN GERICHTE BEI DER ERSTEN BEFRAGUNG	 511
 ANHANG 4: GRUNDGESAMTHEIT UND STICHPROBE DER ONLINEBEFRAGUNG.....	 513

Literaturverzeichnis

ABRAVANEL PHILIPPE, La déontologie du Juge, in: AJP 1995 S. 421 ff.

AEBI-MÜLLER REGINA E., Personenbezogene Information im System des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes, Habil., Bern 2005.

AEMISEGGER HEINZ

Öffentlichkeit der Justiz, in: Pierre Tschannen (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, BTJP 2006, Bern 2007, S. 375 ff.

Kommunikation durch das Bundesgericht, in: Urs Saxer (Hrsg.), Kommunikation der Gerichte, Recht und Praxis, Zürich/St. Gallen 2015, S. 33 ff.

AERSCHMANN STEPHAN, Der ideale Richter, Schweizer Bundesrichter in der medialen Öffentlichkeit (1875-2010), Diss. Zürich 2012, Zürich 2014.

AESCHLIMANN ARTHUR

Justizreform 2000 – Das Bundesgericht und sein Gesetz, in: ZBl 2008 S. 397 ff.

Aspekte der *Oberaufsicht* über die eidgenössischen Gerichte, in: Parlament-Parlement-Parlamento 2009/1, S. 4 ff.

Gutachten vom 17. Februar 2010 zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Urner Landrates betreffend die Geschäftsführung des Obergerichtes des Kantons Uri (<<http://www.ur.ch/dl.php/de/500652157ec34/27.pdf>>, besucht am 29.12.2015).

ALBERS MARION, § 22, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl., München 2012, S. 107 ff.

ALBERS PIM, Performance indicators and evaluation for judges and courts, speech at the seminar on «Regulating Career Development and Professional Accountability of Judges», Moskau, 25. Mai 2007, (<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/OnEnParle/MoscowPA250507_en.pdf>, besucht am 29.12.2015).

ALBERTINI MICHELE, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates. Eine Untersu-

- chung über Sinn und Gehalt der Garantie unter besonderer Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Diss. Bern 1999, ASR, Heft 637, Bern 2000.
- ALBRECHT PETER, Was zeichnet gute Richterinnen und Richter aus?, in: Benjamin Schindler/Patrick Sutter (Hrsg.), Akteure der Gerichtsbarkeit, Zürich/St. Gallen 2007, S. 1 ff.
- AMMANN RETO/LANG RENATE, Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz, in: Nicolas Passadelis/David Rosenthal/Hanspeter Thür (Hrsg.) Datenschutzrecht, Beraten in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Basel 2015, § 25, S. 903 ff.
- AMOOS PIGUET MIHAELA, L'élection partisane des juges – une entorse au principe de la séparation des pouvoirs?, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2013/1.
- ASCHMANN DAVID, Kommentar zu Art. 5 PatGG, in: Thierry Calame/Andri Hess-Blumer/Werner Stieger (Hrsg.), Patentgerichtsgesetz (PatGG), Kommentar, Basel 2013 (zitiert: *Kommentar PatGG*).
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Commentaire de l'Art. 169 CF, in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich/Bâle/Genève, 2003 (zitiert: *Petit commentaire constitution*).
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Un regard extérieur, in: FZR 2005 I (Sonderheft) S. 49 ff.
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich/Bâle/Genève, 2003.
- AUBRY GIRARDIN FLORENCE, Commentaire de l'Art. 32 LTF, in: Bernard Corboz et al., Commentaire de la LTF (Loi sur le Tribunal fédéral), 2^e édition, Berne 2014 (zitiert: *Commentaire LTF*).
- AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.
- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Volume II, Les droits fondamentaux, 3^{ème} édition, Berne 2013.
- AUER CHRISTOPH, Kommentar zu Art. 12 VwVG, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), VwVG, Kommentar

zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich/St. Gallen 2008 (zitiert: *Kommentar VwVG*).

AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich/St. Gallen 2008.

BACHER JEAN-LUC, Système pénal et élection des juges, in: Marcel Alexander Niggli/Manon Jendly (Hrsg.), Strafsystem und Öffentlichkeit: Zwischen Kuscheljustiz und Scharfrichter, SAK, Band 29, Bern 2012, S. 89 ff.

BACHMANN PETER, Controlling für die öffentliche Verwaltung, Wiesbaden 2009.

BAERISWYL BRUNO

Kommentare zu §§ 1, 7, 8 IDG Zürich, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG), Zürich/Basel/Genf 2012 (zitiert: *Praxiskommentar IDG Zürich*).

Kommentar zu § 14 IDG Basel-Stadt, in: Beat Rudin/Bruno Baeriswyl (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich/Basel Genf 2014 (zitiert: *Praxiskommentar IDG Basel-Stadt*).

BAERISWYL BRUNO/BLONSKI DOMINIKA, Kommentar zu Art. 5 DSG, in: Bruno Baeriswyl/Kurt Pärli (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015 (zitiert: *SHK DSG*).

BAERISWYL BRUNO/PÄRLI KURT (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015.

BAERISWYL BRUNO/RUDIN BEAT (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG), Zürich/Basel/Genf 2012.

BALLENEGGER SARAH, Kommentar zu Art. 17 DSG, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta (Hrsg.), Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2014 (zitiert: *BSK DSG*).

BALLHAUSEN MIRIAM, IT-Einsatz in der Justiz, Technik, Recht, Realisierung, Diss. Passau, Reihe Recht und Neue Medien, Band 25, Stuttgart u.a. 2012.

BANDLI CHRISTOPH

Die *Rolle* des Bundesverwaltungsgerichts, in: Pierre Tschannen (Hrsg.), *Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz*, BTJP 2006, Bern 2007, S. 195 ff.

Zur *Spruchkörperbildung* an Gerichten: Vorausbestimmung als Fairnessgarantin, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2007/2.

Effizienz und Unabhängigkeit im Gerichtsbetrieb: *Geschäftslastbewirtschaftung* am Bundesverwaltungsgericht, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2009/3.

Das Bundesverwaltungsgericht als *Eckpfeiler* der Justizreform: Bewährtes und Anpassungsbedarf, in: ZBJV 2012 S. 101 ff.

BAUER ALAIN, La surveillance des autorités judiciaires dans le canton de Neuchâtel, in: RJN 2008 S. 15 ff.

BAUER ALAIN/SANDOZ BASTIEN, La nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise et les principales nouveautés en matière de procédure civile et de procédure pénale, in: RJN 2010 S. 13 ff.

BAUMANN FELIX, Das Grundrecht der persönlichen Freiheit in der Bundesverfassung unter besonderer Berücksichtigung der geistigen Unversehrtheit, Diss. Freiburg, Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg, Band 306, Zürich/Basel/Genf 2011.

BAUME SANDRINE, Exposer les affaires publiques au regard des citoyens. Les raisons justificatives du principe de transparence, in: Martial Pasquier, *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*, Lausanne 2013, S. 3 ff.

BELSER EVA MARIA

Der grundrechtliche *Rahmen* des Datenschutzes, in: Eva Maria Belser/Astrid Epiney/Bernhard Waldmann, *Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, § 6, S. 319 ff.

Entwicklung des Datenschutzes, in: Eva Maria Belser/Astrid Epiney/Bernhard Waldmann, *Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, § 2, S. 33 ff.

Problemstellung, in: Eva Maria Belser/Astrid Epiney/Bernhard Waldmann, *Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, § 1, S. 5 ff.

XXVIII