

Wer entscheidet, wer entscheidet?

Am 28. November stimmt das Schweizer Stimmvolk über die Justiz-Initiative ab. Dabei geht es um nichts Geringeres als die Unabhängigkeit unserer Gerichte, sagen die Befürwortenden. Unser System funktioniere bereits jetzt sehr gut, sagt die Gegenseite.



Das Komitee der Justiz-Initiative ist der Ansicht: Die demokratische Gewaltenteilung zwischen Justiz und Politik ist heute in der Schweiz nicht gegeben. Stark kritisiert wird dabei vor allem der de facto Zwang, einer Partei anzugehören, um Bundesrichter*in zu werden. Aber auch die Mandatssteuer und die periodische Wiederwahl der Bundesrichter*innen ist den Initiant*innen ein Dorn im Auge. Letztere sei eine «Drohung, mit der sich Parteien und Behörden ihren Einfluss auf die Justiz sichern». Dieses System erschwere oder verhindere so unabhängige Urteile.

Im Gespräch mit *Spectrum* gibt Andreas Stöckli, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht seine Einschätzung zur Justiz-Initiative.

Herr Stöckli, sind Schweizer Richter*innen heute unabhängig in ihren Entscheidungen?

Die richterliche Unabhängigkeit ist ein fundamentales Rechtsprinzip in einem demokratischen Rechtsstaat. Sie ist auch in der schweizerischen Bundesverfassung gewährleistet. Es ist jedoch eine andere Frage, wie dieses Prinzip in der Praxis gelebt wird. Es gibt, soweit ersichtlich, keine Hinweise darauf, dass die richterliche Unabhängigkeit in der Schweiz grundsätzlich gefährdet ist. Ich kann allerdings auch keine Garantie dafür abgeben, dass jedes Urteil, welches in der Schweiz gefällt wird, auch in völliger richterlicher Unabhängigkeit getroffen wird. Wenn eine Partei diese Unabhängigkeit in einem Verfahren verletzt sieht, besteht

überdies die Möglichkeit, als Verfassungsverletzung Beschwerde geltend zu machen.

Sie sehen also keine Probleme im aktuellen System?

Wenn man sich das heutige System der Bestellung der Richter*innen am Bundesgericht vor Augen führt, gibt es schon Elemente, die in einem Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit stehen: So namentlich die periodische Wiederwahl der Richter*innen, wobei die Wahl nur für eine relativ kurze Amtsdauer von sechs Jahren erfolgt. Dieser Mechanismus birgt die Gefahr, dass die Bestätigungswahl zu einer Entscheidung über die Rechtsprechung eines oder einer Richter*in führt. In der Wahlpraxis hat sich diese Gefahr aber bisher noch nicht verwirklicht. Soweit ersichtlich, gab es noch nie den Fall, dass ein*e Richter*in wegen der Beteiligung an einem Urteil nicht wiedergewählt wurde.

Wie liesse sich diese Gefahr mindern?

Hier könnte man sich überlegen, zu einem System überzugehen, wonach Bundesrichter*innen auf unbestimmte Zeit gewählt würden. Eventuell verbunden mit einer Amtszeit- oder Altersbeschränkung und einem Abberufungsverfahren. Kritisch sehe ich weiter auch den faktischen Parteizwang. Die Bundesversammlung kann und sollte bereits nach dem geltenden System auch Kandidierende bei der Wahl berücksichtigen, die keiner Partei angehören. Ein letzter Verbesserungsvorschlag betrifft die Professionalisierung des Auswahlverfahrens. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Wahl sollte man aus Gründen der demokratischen Rückbindung meines Erachtens

nicht grundsätzlich in Frage stellen. Man könnte aber beispielsweise eine Fachkommission schaffen, welche die Gerichtskommission bei der Auswahl der Kandidierenden beraten oder direkt dem Parlament einen Wahlvorschlag unterbreiten könnte. Letzteres ist bereits in einigen Kantonen der Westschweiz vorgesehen. Dadurch könnten die fachlichen Kriterien bei der Richterauswahl wohl noch stärker Berücksichtigung finden, ohne auf die demokratische Wahl durch das Parlament verzichten zu müssen.

Bundesrichter*innen entrichten jährliche Mandatssteuern an ihre Parteien. Mit der Initiative würde diese automatisch entfallen.

Ich sehe die Mandatssteuer kritisch. Mit der Mandatssteuer kann in der Bevölkerung der Eindruck entstehen, dass ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen der Richterschaft und politischen Parteien besteht. Sie führt dazu, dass in aller Regel nur parteigebundene Personen als Richter*innen gewählt werden. Die Mandatssteuer bedeutet meines Erachtens aber nicht, dass Ämter käuflich sind. So werden diese Abgaben von den Parteien im Vorhinein festgelegt und nach einheitlichen Regeln erhoben. Von einem Ämterkauf könnte beispielsweise gesprochen werden, wenn Ämter an den oder die Höchstbietenden versteigert würden. Wenn man die Mandatssteuer verbieten würde, fielen relevante Einnahmen für die Parteien weg. Es stellte sich dann die Frage, wie man diesen Wegfall an Einnahmen kompensieren könnte, um den Parteien, die eine wichtige Rolle im demokratischen Prozess wahrnehmen, eine hinreichende Finanzierung zu gewährleisten.



Was halten Sie vom Losverfahren, das die Initiative vorschlägt?

Der Bundesversammlung kommt bei der Bestellung der Bundesrichter*innen ein grosser Spielraum zu, weil in den einschlägigen Rechtsnormen kaum Kriterien für die Wahl definiert sind. Allerdings hat die Bundesversammlung verschiedene ungeschriebene Kriterien entwickelt, die in der Regel auch zur Anwendung kommen: Neben dem freiwilligen Parteienproporz, der die politischen Strömungen auch am Bundesgericht abbildet, wird etwa auf eine angemessene Vertretung der Sprachregionen und Geschlechter geachtet. Der Vorteil des heutigen Systems liegt darin, dass die Bundesrichter*innen mit der Wahl durch das Parlament über eine hohe demokratische Legitimation verfügen. Beim Losverfahren handelt es sich hingegen weder um ein demokratisches noch um ein rechtsstaatliches

Verfahren. Letztlich entscheidet der Zufall, wer Bundesrichter*in wird. Losverfahren sollten in einem Rechtsstaat, wenn überhaupt, nur dort zur Anwendung gelangen, wo keine objektiven Kriterien für eine Auswahl zur Verfügung stehen.

Freiburg hat als einziger Kanton diese richterliche Wiederwahl abgeschafft. Wissen Sie, ob dieses System hier Vorteile gebracht hat?

Auf dem Papier überzeugt dieses System in Bezug auf die richterliche Unabhängigkeit mehr. Es hat allerdings den Nachteil, dass die Richter*innen nicht mehr periodisch die demokratische Bestätigung durch das Parlament erfahren. Bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens für Richter*innen befindet man sich in einem schwierigen Spannungsverhältnis zwischen der Vermittlung demokratischer Legitimation einerseits und der Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit im Sinne einer möglichst weitgehenden richterlichen Unabhängigkeit andererseits. Das gilt es abzuwägen. Jedes Modell bringt Vor- und Nachteile mit sich.

Ob die richterliche Unabhängigkeit im Kanton Freiburg auch tatsächlich besser gewährleistet ist als in anderen Kantonen und im Bund, kann ich nicht beurteilen. Dies lässt sich kaum messen. Politische Beeinflussung ist im Übrigen nicht nur im Rahmen der Wiederwahl möglich. Es gibt aber weder in Bezug auf den Kanton Freiburg noch in Bezug auf das Bundesgericht erhärtete Hinweise darauf, dass entsprechende politische Einflussnahmen stattfinden würden. ■

Crash-Kurs Justiz-Initiative

Mandatssteuer: Bundesrichter*innen zahlen heute einen jährlichen Betrag an ihre Partei. Die Mandatssteuer variiert von Partei zu Partei und stellt eine schweizerische Eigenheit dar. Mit Annahme der Initiative würde diese Steuer de facto entfallen, da Richter*innen nicht mehr einer Partei zugehörig wären. Weil aber viele Parteien finanziell stark abhängig sind von diesen Beiträgen, lehnen sie die Initiative ab.

Wiederwahl: Bundesrichter*innen müssen sich alle sechs Jahre einer Wiederwahl durch die Bundesversammlung stellen. Um die Unabhängigkeit der Richter*innen zu stärken, soll laut der Initiative diese Wiederwahl abgeschafft werden. Stattdessen schlägt das Initiativkomitee eine fast unbeschränkte Amtszeit vor, wobei Richter*innen mit einem Abberufungsverfahren ihres Amtes enthoben werden können.

Parteien-Proporz: Die Wahl von Richter*innen ist nicht gesetzlich festgeschrieben, sondern die Bundesversammlung nimmt nebst sprachlichen, regionalen und fachlichen Kriterien auch «freiwillig Rücksicht auf die Proporz-Ansprüche der Parteien». Das heisst, dass die Zusammensetzung des Bundesgerichts die Schweizer Parteienlandschaft widerspiegeln soll. In einzelnen Fällen kann aber auch von einem solchen «Gentlemen's Agreement» abgewichen werden (zum Beispiel beim Fall der CVP-Richterin Julia Hänni, 2019).