

# Unparteiische Richter mit Parteibuch

**JUSTIZ** Bei der Besetzung von Gerichten teilen die Parteien die Sitze unter sich auf. Kritiker sehen eine zunehmende Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz.

LUKAS LEUZINGER  
lukas.leuzinger@luzernerzeitung.ch

Die meisten Leute, die einer Partei beitreten, tun dies aus Überzeugung und dem Wunsch heraus, eine bestimmte Politik zu unterstützen. Als Margit Moser-Szeless vergangenes Herbst Mitglied der SVP wurde, tat sie dies vorab aus beruflichen Gründen. Die in Zug wohnhafte Juristin sollte nämlich kurze Zeit später als Richterin ans Bundesgericht gewählt werden.

Die politischen Parteien spielen im juristischen System der Schweiz eine bedeutende Rolle. Die Sitze im höchsten Gericht werden unter den Parteien gemäss ihrer Wählerstärke aufgeteilt (siehe Grafik). Die Parteien wählen die Kandidaten aus, die anschliessend von der Gerichtskommission geprüft und schliesslich von der Bundesversammlung gewählt werden. Wer nicht Mitglied einer Partei ist oder sich zumindest zu einer bekennt, hat in der Praxis keine Chance, auf einem der 38 Richtersessel in Lausanne und Luzern Platz nehmen zu können. Pech haben auch Aspiranten, die zwar hoch qualifiziert sind, aber einer anderen Partei angehören als jener, die Anspruch auf den gerade frei werdenden Sitz hat.

«Es hiess zwar immer, dass bei der Wahl die Fähigkeiten und die Persönlichkeit der Kandidaten im Vordergrund stünden», erzählt der Freiburger alt Nationalrat Erwin Jutzet (SP). «Aber am Ende zählte doch der Parteienproporz.»

## Parteien teilen sich den Kuchen

Dieses System stösst auf Kritik – auch von denjenigen, die damit praktische Erfahrung haben. «Die Fraktionen teilen die Sitze im Bundesgericht unter sich auf wie einen Kuchen», sagte der ehemalige Bundesrichter Claude Rouiller vor den Erneuerungswahlen letztes Jahr in einem Interview. «Es ist nach wie vor zwecklos, gewählt werden zu wollen, ohne die Unterstützung der Partei zu haben, welcher der freie Sitz zusteht.»



«Am Ende zählt doch der Parteienproporz.»

ERWIN JUTZET,  
REGIERUNGSRAT  
(SP, FREIBURG)

Die Auswahl der Richter durch die Parteien gefährde die Unabhängigkeit der Justiz.

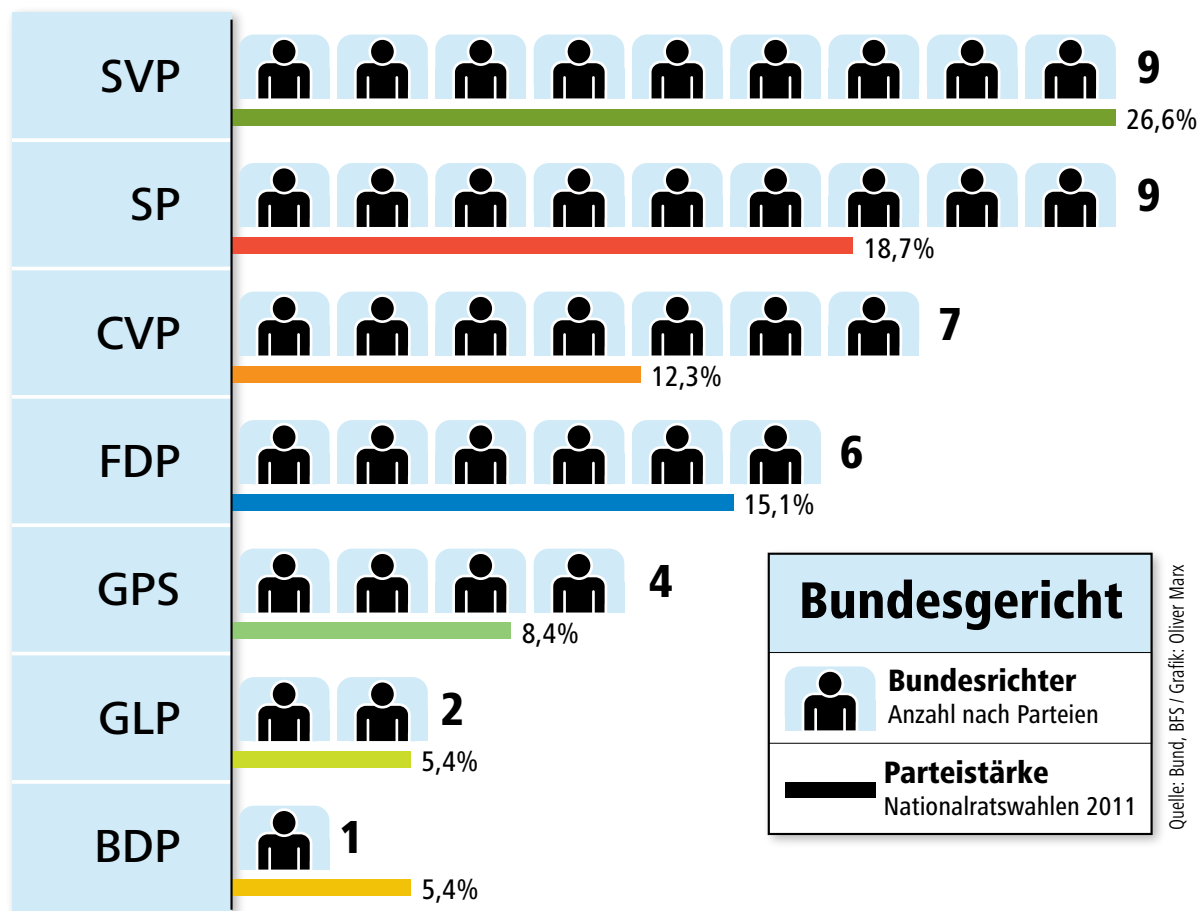
Nicht besser wird die Sache dadurch, dass die Richter nicht nur von der Unterstützung einer Partei abhängig sind, sondern dieser auch noch jährlich Mandatsbeiträge abliefern müssen. Bei einer grösseren Partei machen die Abgaben der Richter allein auf Bundesebene mehrere zehntausend Franken aus. Markus Felber, langjähriger Bundesgerichtskorrespondent der «Neuen Zürcher Zeitung», spricht vom «Richtersessel im Leasing». «Das ist schlimmer als der Ämterkauf im Ancien Régime», sagt er gegenüber unserer Zeitung.

Benjamin Schindler, Professor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen, findet die Wahl der Richter nach Parteizugehörigkeit grundsätzlich keine schlechte Idee. «Dadurch kann eine ausgeglichene Zusammensetzung des Gerichts garantiert werden.» Das System habe jedoch den Nachteil, dass Kandidaten, die sich nicht an eine Partei binden wollten, von Beginn an ausgeschlossen blieben.

Als Folge davon sei auch die Auswahl an Kandidaten beschränkt. Auf Bundesebene sei das weniger ein Problem als in den Kantonen, die in ihren Gerichten ebenfalls den Parteienproporz kennen.



Justitia-Statue am Gebäude des Bundesgerichts in Lausanne.  
Keystone/Laurent Gilliéron



«Gerade in kleineren Kantonen ist es teilweise sehr schwierig, geeignete Leute für ein Richteramt zu finden.»

## Bestraft bei der Wiederwahl

Problematisch ist aus Sicht von Schindler zudem, dass sich die Bundesrichter alle sechs Jahre der Wiederwahl durch das Parlament stellen müssen. Obschon sie die Wiederwahl in aller Regel problemlos schaffen, berge dieses «Damoklesschwert» die Gefahr, dass Richter politischem Druck ausgesetzt werden könnten, was der Unabhängigkeit der Justiz schaden würde.

Dass diese Gefahr nicht nur in der Theorie besteht, mussten jüngst die Mitglieder der Zweiten öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts erfahren. Die Richter hatten 2012 in einem umstrittenen Urteil entschieden, dass bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative das Prinzip der Verhältnismässigkeit beachtet werden müsse.

Die Quittung dafür erhielten sie bei den Gesamterneuerungswahlen vergangenen September: Zwar wurden alle wiedergewählt – das Parlament «be-

strafte» sie allerdings, indem sie deutlich weniger Stimmen erhielten als ihre Kollegen aus den anderen Abteilungen.

Weniger Glück hatte Martin Schubarth: 1990 verpasste der damalige SP-Bundesrichter die Wiederwahl. Ihm war unter anderem zur Last gelegt worden, dass er sich aktiv gegen das Atomkraftwerk Kaiseraugst engagiert hatte. Das Parlament korrigierte den «Betriebsunfall» allerdings eine Woche später und wählte Schubarth im zweiten Anlauf.

Felber sieht die klassische Rollenverteilung unter Druck, gemäss der die Politik für die Gesetzgebung zuständig ist und die Justiz für die Anwendung der Gesetze. «Seit geraumer Zeit versuchen die Richter, über die Einzelfallbeurteilung hinaus auch Regelwerke zu beeinflussen. Und der Gesetzgeber möchte nicht nur allgemeine Regeln aufstellen, sondern sie zunehmend auch noch im Einzelfall selber umsetzen.»

## Freiburg als Vorbild

Angesichts der Beeinflussung der Justiz durch die Politik stellt sich die Frage, was die Alternative zum bestehenden

System wäre. Alt Bundesrichter Claude Rouiller schlägt die Einführung eines Modells vor, das in Kanada schon länger zur Anwendung kommt und das der Kanton Freiburg 2007 für seine kantonalen Gerichte einführt: Eine unabhängige Kommission prüft die Kandidaten auf ihre Eignung und schlägt sie dem Parlament vor. Dieses bleibt für die Wahl zuständig. Allerdings werden die Richter nur einmal gewählt – danach dürfen sie bis zum Pensionsalter im Amt bleiben. Ein solches System würde Markus Felber auch für den Bund befürworten.

Erwin Jutzet, der heute Justizdirektor in Freiburg ist, gibt allerdings zu bedenken, dass das Parlament zuweilen von den Vorschlägen der unabhängigen Kommission abweiche. Es achte auch nach wie vor auf eine ausgeglichene Vertretung der politischen Parteien.

Das Freiburger Modell hat sich laut Jutzet bewährt. Einer Einführung auf Bundesebene steht er indes skeptisch gegenüber. Das bisherige System, in welchem die Fraktionen und die Gerichtskommission die Wahlen vorbereiten, funktioniere grundsätzlich gut.

Eine Reform ist ohnehin wenig realistisch. «Für die politischen Parteien ist das aktuelle System sehr vorteilhaft, verschafft das Verschachern von Pfründen doch Macht und Geld», sagt der ehemalige Gerichtskorrespondent Felber. «Aus diesem Grunde will die Politik auch über alle Parteigrenzen hinweg an der geltenden Ordnung festhalten.»

Benjamin Schindler schlägt deshalb eine weniger weit gehende Änderung vor: Das Parlament soll weiterhin die Richter wählen. Ein Drittel der Kandidaten soll aber durch das Bundesgericht statt durch die Parteien vorgeschlagen werden. «Dadurch würde der Anschein einer politischen Beeinflussung verhindert.» Diese Regel ist beispielsweise aus Strassburg bekannt: Die Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte werden für neun Jahre gewählt – ohne Möglichkeit einer Wiederwahl.

Befürworten würde Schindler ausserdem eine einmalige Wahl – vielleicht nicht bis zum Pensionsalter wie in Freiburg, sondern für eine bestimmte Amtszeit. «Dadurch würde der Anschein einer politischen Beeinflussung verhindert.» Diese Regel ist beispielsweise aus Strassburg bekannt: Die Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte werden für neun Jahre gewählt – ohne Möglichkeit einer Wiederwahl.

## Richter möchten einmalige Wahl

Die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) spricht sich für eine Wahl bis zum Pensionsalter wie im Kanton Freiburg aus. «Dadurch würde die Unabhängigkeit der Justiz gestärkt», sagt Roy Garré, Bundesstrafrichter in Bellinzona und Präsident der SVR.

An der Auswahl der Kandidaten durch die Parteien will er hingegen festhalten. Das System gehöre zu den Traditionen



«Mit der Unabhängigkeit der Richter ist es nicht gut bestellt.»

ANDREAS GROSS,  
SP-NATIONALRAT, ZÜRICH

unseres Landes und erlaube eine ausgeglichene Vertretung aller politischen Anschauungen unserer Gesellschaft. Er weist darauf hin, dass seit 2003 eine aus National- und Ständeräten zusammengesetzte Gerichtskommission die Kandidaturen prüft. «Das hat zu einer gewissen Entpolitisierung des Verfahrens beigetragen.» Zugleich appelliert er an die Verantwortung der Parteien, die Fähigkeiten der Kandidaten ins Zentrum zu stellen. «Das Parlament kann und soll auch parteilose Richter wählen, wenn diese kompetent sind.»

Auch eidgenössische Parlamentarier könnten sich eine einmalige Wahl vorstellen. «Ich finde dieses Modell prüfungswert», sagt etwa der Aussenruderer FDP-Nationalrat Andrea Caroni. Auch er möchte aber keine Abkehr vom Parteienproporz. Dieser garantiere, dass die Gerichte einermassen repräsentativ zusammengesetzt seien. Das sei wichtig, weil es bei juristischen Urteilen immer einen gewissen politischen Spielraum gebe.

SP-Nationalrat Andreas Gross (Zürich) hält das gegenwärtige System zwar für mangelhaft. «Mit der Unabhängigkeit der Richter ist es tatsächlich nicht gut bestellt», sagt er. Aus seiner Sicht sind die Richterwahlen aber nicht das vorrangigste Problem. Priorität hat für ihn die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit.

## Ausweichen ins Ausland

An der Dominanz der politischen Parteien bei der Besetzung des Bundesgerichts dürfte sich somit bis auf weiteres nichts ändern. Wer sich nicht an eine Partei binden möchte, bleibt vom Richteramt ausgeschlossen.

Schindler geht mit diesem Problem auf seine eigene Art um: Seit 2012 ist der Parteilose Ersatzrichter am Staatsgerichtshof in Liechtenstein. Dort werden die Richter durch ein unabhängiges Gremium ausgewählt – ohne Rücksicht auf Parteizugehörigkeit. Ganz ohne politischen Einfluss ist aber auch die Liechtensteiner Justiz nicht: Am Ende muss der Fürst die Magistraten ernennen.