

Das schmutzige Geheimnis der Schweizer Demokratie

Um Richter zu werden, muss man bezahlen. Das Geld geht an die Parteien, die darum nichts daran ändern möchten. Ist das überhaupt legal? Wird die Unabhängigkeit verletzt? Eine Volksinitiative verlangt nun, Richterstellen künftig per Los zu vergeben. **Von Thomas Isler**

Am teuersten verkaufen die Grünen ihre Sitze am obersten Schweizer Gericht. Rund 20 000 Franken muss eine grüne Richterin oder ein grüner Richter der Partei überweisen. Pro Jahr. Die Gegenleistung der Partei? Sie schlägt den potenziellen Richter zur Wahl vor. Diese Leistung mag lächerlich wirken gegen eine Jahresgebühr von 20 000 Franken. Aber anders ist das Amt eines Bundesrichters – Jahresgehalt: 350 000 Franken – nicht zu haben.

Seit 1942 wurde nie mehr ein Parteilooser ans Bundesgericht gewählt. Die Grünen sind nur die teuersten. Auch andere Parteien verkaufen ihren Wahlvorschlag gegen eine jährliche Gebühr: Bei der SP und den Grünliberalen beträgt sie bis zu 13 000 Franken. Die SVP verlangt rund 7 000, die CVP 6 000 und die FDP 3 000 Franken.

Die Zahlen stammen aus einer Studie des Bündner Verwaltungsrichters Giuliano Racioppi, der sie im Rahmen einer Nachdiplomausbildung mit einer breiten Untersuchung bei Bundesrichtern und Parteien erhoben und 2017 in der Richterzeitung publiziert hat.

Sponsoring? Amtsmissbrauch?

Amt gegen Geld? Da kommt einem spontan der Ämterverkauf aus dem Geschichtsunterricht zum Mittelalter in den Sinn. Im heutigen Recht liesse sich das einzigartige Schweizer Wahlsystem für Richter zivilrechtlich wohl eher als Sponsoringvertrag bezeichnen oder gar als Vermittlungsprovision, strafrechtlich könnte man es als Amtsmissbrauch qualifizieren, begangen durch Parlamentarier. Laut Artikel 312 des Strafgesetzbuchs wird bestraft, wer seine Amtsgewalt missbraucht, «um sich oder einem andern [etwa der Partei] einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen». Den Bundesrat beunruhigt das aber nicht. Er nennt das Phänomen in der Botschaft zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes von 2018 ganz gelassen beim Namen, den es im offiziellen Politdiskurs hat: Mandatssteuer. Und er erklärt, wieso diese in der Schweiz für die Parteikassen unabdingbar ist: «Angesichts der fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung», heisst es in der Botschaft, «tragen die freiwilligen oder vereinbarten Abgaben auf den Gehältern von Amtsträgern (...) massgeblich zur Äufnung der Parteikassen

bei.» Darum will er die Mandatssteuern auch nicht abschaffen: «Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine Unterbindung der Mandatsabgaben im Moment politisch nicht mehrheitsfähig ist.» Erstaunlicherweise schlägt er aber dann in einer Fussnote trotzdem vor, wie sich die Abschaffung in einem schlanken Gesetzesartikel regeln liesse: «Sie [die Richter und Richterinnen] dürfen sich nicht verpflichten, einer politischen Partei Beiträge zu zahlen, die die ordentlichen Mitgliederbeiträge übersteigen.»

Es wäre nicht das finanzielle Ende der Parteien. Denn längst nicht nur Richterinnen und Richter bezahlen solche Mandatssteuern, sondern auch Regierungsräte, Parlamentarierinnen, Bundesräte. Für einen Politiker besteht jedoch ein enger Zusammenhang zwischen seiner Tätigkeit und dem Support seiner Partei für ihn. Politik besteht geradezu in der Vertretung von Parteiinteressen. Dasselbe lässt sich über eine richterliche Tätigkeit nicht sagen. Regelmässige Geldüberweisungen von der Judikative über die Parteien an die Legislative, die dann alle sechs Jahre das Gericht wählt,

Richter per Los? Das klingt wie ein Jux. Aber Gasser meint es ernst. Und tatsächlich ist das Prozedere weniger ausgefallen, als es klingt.

lassen sich schwer mit dessen Unabhängigkeit vereinbaren. Nicht nur für Laien. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates empfahl der Schweiz denn auch schon im Jahr 2017, die Praxis fixer Zahlungen von Richtern an die Parteien aufzugeben.

Freiwillige Abgaben seien das, sagen die Parteien gerne. Das mag offiziell so sein. Tatsache ist: Wer zu spät zahlt, wird gemahnt. In der erwähnten Umfrage unter Richterinnen und Richtern sagten einige Betroffene anonym – und darum ganz freimütig –, in ihrer letzten Amtsperiode würden sie die Steuern nicht mehr zahlen. Das sagt eigentlich alles über die Freiwilligkeit.

Das Problem der Abhängigkeit der Richter vom Parlament hat sich eher verschärft. In dem Masse, in dem Richter das Recht nicht nur auslegen, sondern rechtssetzend tätig werden und politisch umstrittene Urteile fällen. Das war etwa bei der gutgeheissenen Datenlieferung der UBS an Frankreich der Fall, bei Entscheiden zur Personenfreizügigkeit oder vor kurzem beim Eklat in einer öffentlichen Urteilsberatung, als das Recht auf Familiennachzug ausgeweitet wurde. Der SVP-Richter Yves Donzallaz schloss sich der schöpferischen Auffassung der grünen Richterin und des SP-Richters an. Der Druck auf ihn – die Prognose lässt sich gefahrlos wagen – wird steigen.

Nicht umsonst haben sich Demokratien weltweit die unterschiedlichsten Mechanismen einfallen lassen, um die Unabhängigkeit ihrer Richterinnen und Richter zu garantieren: mit einer lebenslangen Amtszeit etwa oder mit der Aufteilung von Wahlvorschlag und Wahlakt.

In der Schweiz ist diese Abhängigkeit hingegen eher gestiegen. Die Parteien konnten ihr Volumen an Mandatssteuern sogar ausweiten: Das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen übernahm 2007 die Arbeit von 36 Rekurskommissionen und Beschwerdediensten, in denen vorher Beamte arbeiteten, deren Parteizuge-

hörigkeit niemand kannte. Dieselbe Arbeit erledigen nun 76 Richterinnen und Richter – da wird neu 76-mal eine Steuer fällig.

Dieses System wird sich nicht ändern. Jedenfalls so lange nicht, als die Parteien dabei Einnahmen verlieren. Völlig aussichtslos ist die Abschaffung der Richtersteuer dennoch nicht. In der Schweiz können über Volksinitiativen auch Ideen ausserhalb des Parteienestablishments in den politischen Prozess eingespeist werden. Was dabei hilft: ein politischer Querkopf mit finanziellen Mitteln. Also einer wie Adrian Gasser, 77. Der ehemalige Spinnereibesitzer, einst ein streitlustiger Patron und in den neunziger Jahren ein Schreck der Gewerkschaften, hat quasi im Alleingang die Justizinitiative zustande gebracht: Sie verlangt, die Bundesrichterposten sollten künftig aus einem Topf fähiger und geeigneter Personen bestimmt werden – per Los. Es wäre das Ende der Mandatssteuern.

Richter per Los? Das klingt wie ein Jux. Aber Gasser meint es ernst. Und tatsächlich ist das Prozedere weniger ausgefallen, als es klingt. Es gebe nichts Faireres, sagt Gasser: «Wir müssen ein System schaffen, das es Richtern gestattet, eine gewisse Einsamkeit und Unabhängigkeit zu pflegen.» Es gehe ihm nur um Gerechtigkeit und um die Herstellung wahrer richterlicher Unabhängigkeit. Schon in den siebziger Jahren habe er sich geschworen, er wolle in der Schweiz dereinst genau dies zu verwirklichen versuchen – sobald es ihm seine Mittel erlaubten.

Demokratielabor Schweiz

Inzwischen hat er das nötige Geld längst beisammen, um seinen Schwur einzulösen und mit einer gewissen radikaldemokratischen Lust gegen Filz und Establishment anzutreten. Kartellbrecher Gasser, der von sich selbst sagt, er habe «jeden wesentlichen Prozess stets zu Ende prozessiert», will die Abstimmung zur Justizinitiative um jeden Preis gewinnen. «Auch wenn das dann mehrere Millionen Franken kostet», gelobt er feierlich, «ich ziehe das durch.»

Man kann von Gasser und seinem Temperament halten, was man mag. Aber bezüglich politischer Relevanz und Radikalität ist es eine der originelleren Vorlagen, die da auf die Schweiz zukommt. Die Schweiz würde zum demokratiepolitischen Labor – und gezwungen, sich einige grundsätzliche Fragen zu stellen. Ist das Richteramt ein politisches Amt, bei dem Interessen und Werthaltungen nach Proporz verteilt werden sollen? Oder ist die Richterin neutrale Fachfrau? Wie würde sich die Rechtsprechung verändern, wenn Richter aus einem Topf von Kandidaten ausgelost werden, die eine Fachkommission zuvor auf ihre Eignung geprüft hat? Wie unabhängig sind Richterinnen und Richter, die per Los auf Lebenszeit bestimmt werden? Verhindert ein Losverfahren die Politisierung der Justiz?

Der Bundesrat hat die Ablehnung der Initiative beschlossen und für den Sommer eine Botschaft angekündigt. Keine der grossen Parteien wird sich für das Anliegen einsetzen. Die Diskussion wird dennoch kommen. Gasser hat einen dicken Schädel, viel Geld und – wie er findet – einen grossen Trumpf im Ärmel: den Bundesbrief von 1291, wo es heisst: «Wir haben auch einhellig gelobt und festgesetzt, dass wir in den Tälern durchaus keinen Richter anerkennen, der das Amt irgendwie um Geld oder Geldeswert erworben hat.»

*Dieser redaktionelle Beitrag ist unter dem Seitenrubrikittel «Hintergrund Justiz» in der «NZZ am Sonntag» vom 21. Juni 2020 erschienen. Wir danken der Chefredaktion für die Erlaubnis zum Abdruck des Beitrages.

Richterkandidaten werden von den Parteien vorgeschlagen. Das irritiert
Gastkommentator Peter V. Kunz.

«Justizskandal(e)» in der Schweiz?

«Something is rotten in the state of Denmark» («Es ist was faul im Staate Dänemark») hielt William Shakespeare in «Hamlet» im 16. Jahrhundert fest. Mehr als vier Jahrhunderte später fragen sich manche: «Ist da auch was faul im Staate Schweiz?» Nein, für einmal geht es nicht um Covid-19, sondern um einen Bereich, auf den wir Schweizer stolz sind: die Justiz.

Wenn wir die Vorzüge unseres Landes gegenüber dem Ausland diskutieren, wird sie positiv hervorgehoben: die Justiz (und ihre Unabhängigkeit). Wenn wir über Wettbewerbsvorteile für Firmen in der Schweiz sprechen, wird sie positiv erwähnt: die Justiz (und die Rechtssicherheit). Wenn wir über Unparteilichkeit und Unbestechlichkeit von Behörden fabulieren, wird sie positiv aufgeführt: die Justiz.

Und plötzlich soll von «Justizskandalen» die Rede sein? Um Missverständnisse gleich zu Beginn zu korrigieren: Nein, es geht nicht um einen früheren Justizminister, der seine Bundesratsrente rückwirkend über 13 Jahre verlangt; diese «Forderung» stellt keinen Skandal dar, wohl eher eine unerklärliche Peinlichkeit – einfach bloss schade.

In jüngster Vergangenheit erleben wir indes gleich mehrere Vorfälle, die durchaus als «Justizskandale» bezeichnet werden können und die betroffenen staatlichen Institutionen in Verruf bringen: Die Bundesanwaltschaft in Bern (und eine drohende Abberufung des Bundesanwalts), das Bundesgericht in Lausanne und sein Präsident (mit heiklen Äusserungen und sonstigen Verhaltensvorwürfen), das Bundesstrafgericht in Bellinzona (wegen «Spesenritter» und «Sexismus» titelte die «Aargauer Zeitung»: «Sittenzerfall») sowie das Kantonsgericht Graubünden in Chur (und ein Strafverfahren gegen dessen Präsidenten nach einem Urteil in einem Erbstreit).

«Was hat eine – hoffentlich gute – Richterqualifikation mit der Zugehörig- keit zu einer Partei zu tun?»

Ich frage mich ernsthaft: «Is there something rotten in the judicial state of Switzerland?» Diese «Justizskandale» sind beste politische Steilpässe für eine Volksinitiative, die letztes Jahr mit 130 100 gültigen Unterschriften zustande kam: die «Justiz-Initiative». Diese Initiative verlangt für die Bundesrichter eine Wahl durch «Losverfahren», wobei die Zulassung «nach objektiven Kriterien der fachlichen und persönlichen Eignung» für das Richteramt erfolgen soll. Der Bundesrat lehnt die «Justiz-Initiative» ab, nicht anders dürften es die politischen Parteien sehen.

Wieso eigentlich? Wie werden Richter in der Schweiz «ausgesucht»? Dreh- und Angelpunkt aller Richterwahlen in der Schweiz sind die Parteien, was mich seit mehr als 30 Jahren irritiert, seit ich dies als junger Jus-Student das erste Mal gehört habe. Ohne politische Parteien geht nichts, auf keiner Ebene. Ob für die Bezirksgerichte, die Obergerichte, weitere Gerichte oder das Bundesgericht, die Parteien schlagen immer «ihre» Kandidaten vor. Warum ist dies so? Was hat die - hoffentlich: gute – Richterqualifikation mit der Zugehörigkeit beispielsweise zur SVP, zur SP, zur

FDP, zur CVP oder zu den Grünen zu tun? Persönlich kenne ich einige Richter, die «ihrer» Partei beitraten, obwohl sie sich mit ihr politisch nicht verbunden fühlten (und fühlen), einzig um Wahlchancen für ein Gericht zu erhalten: Opportunismus als Richterqualifikation? Die politischen Parteien lassen sich ihre Kandidaten-Unterstützung abgelten, indem gewählte Richter einen nicht unwesentlichen Teil des Richterlohns in der Folge in die Parteikassen abführen – und dies stellt für mich einen veritablen «Justizskandal» dar: Richterwahlen als Parteienfinanzierung? Im Übrigen scheinen mir die jüngsten «Justizskandale» zumindest tröstlich zu sein, wird doch dadurch eine Lebenswahrheit bestätigt: Richter (und Justizbeamte) sind wie wir alle, Menschen mit positiven und negativen Energien, mit Fehlern, gar mit Charakterschwächen, zwar nicht schlechter, aber auch sicherlich nicht besser als wir alle.

Peter V. Kunz

Der Autor ist Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern und Ordinarius für Wirtschaftsrecht und für Rechtsvergleichung.

*Dieser Gastkommentar ist mit redaktionellen Anpassungen in den meisten Zeitungen der «ch.media»-Gruppe erschienen, unter anderem in der Luzerner Zeitung, Urner Zeitung, Obwaldner Zeitung, Nidwaldner Zeitung, Zuger Zeitung, Basler Zeitung, Aargauer Zeitung, Appenzeller Zeitung, Badener Tagblatt, St. Galler Tagblatt, Thurgauer Zeitung, Solothurner Zeitung, Grenchner Tagblatt usw.

Wir danken der Publizistischen Leitung für die Erlaubnis zum Abdruck des Beitrags.

Alles, was Recht ist

Wir sollten die Richterposten verlosen

Markus Felber*, 13. Mai 2018

Richter müssen für ihr Amt legitimiert und qualifiziert, aber gleichzeitig auch unabhängig sein. Die hierzulande übliche politische Wahl aufgrund der Parteizugehörigkeit verleiht den Richtern eine solide demokratische Legitimation. Die fachliche Qualifikation gewährleistet sie nicht. Total auf der Strecke bleibt die richterliche Unabhängigkeit, wenn die Kandidaten sich einer Partei anschliessen und sich alle paar Jahre einer Wiederwahl stellen müssen.

Diese auch bei der Wahl ins Bundesgericht spielende Selektion erinnert fatal an eine Bananenrepublik. Parteien vergeben die ihnen «zustehenden» Sitze an Gesinnungsgenossen, die dafür jedes Jahr einen beachtlichen Obolus in die Parteikasse zahlen. Das ist zwar vermutlich kein strafbarer Ämterkauf, aber im Ergebnis ein Leasing von Richterseelen.

Rechtsstaatlich noch problematischer ist, dass Bundesrichter sich alle sechs Jahre einer Wiederwahl stellen müssen und daher bei heiklen Entscheiden bewusst

oder unbewusst auf das Parlament und die eigene Partei schielen. Damit ist die richterliche Unabhängigkeit im Eimer. Dass tatsächlich noch nie ein Bundesrichter wegen seiner Rechtsprechung abgewählt wurde, zeigt nur, dass der vorauseilende Gehorsam spielt.

Remedur zu schaffen, wäre einfach: Es braucht ein Gremium, das Kandidaten auf Herz und Nieren prüft. Aus dem Kreis der so für gut genug Befundenen kann dann getrost ausgelost werden, wer Bundesrichter wird und es bis zum Rentenalter bleiben darf. Sollte sich zeigen, dass er seinem Amt zuvor schon nicht mehr gewachsen ist, muss ein rechtsstaatliches Amtsenthebungsverfahren greifen.

In diese Richtung zielt eine Volksinitiative, die in den nächsten Tagen vorgestellt wird. Es bleibt zu hoffen, dass sie den Segen von Volk und Ständen erhält – gegen den von links bis rechts geschlossenen Widerstand der politischen Parteien, die um ihre lukrativen Pfründe fürchten.

**Markus Felber war NZZ-Bundesgerichtskorrespondent.*

Das Verhältnis Richter – politische Partei als Patron-Klient-Verhältnis

Die Rechtstatsachen weist die folgenden Merkmale eines Patron-Klient-Verhältnisses auf: Die Parteien kontrollieren faktisch den Zugang zu den an sich universell zugänglichen Richterstellen (Stichwort: «exklusive Verfügung über an sich universelle

Ressourcen»), und die von den Parteien zugelassenen Richter erkaufen sich ihren Amtszugang mittels regelmässiger Geldzahlungen (Stichwort «Schutzgeld») und «Fronarbeit» für die Parteien in Form von diversen Parteiaktivitäten. Die Parteien erwarten von den Richtern Loyalität und dulden keine Parteiaustritte bzw. keinen autonomen Zugang der Richter zu ihren Ämtern (Stichwort: «Verzicht des Klienten auf eigenständigen Ressourcenzugang»).

Dr. Mark M. Livschitz, 2002
Zürcher Studien zum öffentlichen Recht

Bund für Gerechtigkeit

Guggiweg 3 · CH-6300 Zug
Telefon +41 (0)41 709 05 60
info@bund-fuer-gerechtigkeit.ch
www.bund-fuer-gerechtigkeit.ch

Pionierin am Bundesgericht

Die Universität Zürich verleiht der Juristin Vera Rottenberg Liatowitsch die Ehrendoktorwürde

[...] Richter werden von politischen Parteien portiert. Ihre Amtszeit ist begrenzt, danach müssen sie sich wieder zur Wahl stellen. «Die SP hat nie versucht, Druck auf mich auszuüben. Kein einziges Mal musste ich während meiner Karriere politisch Rücksicht nehmen», sagt sie [Vera Rottenberg]. Dennoch diagnostiziert sie heute, mit einigen Jahren Distanz, eine Verpolitisierung der Justiz: «Das ist sehr gefährlich. Fliesen politische Überlegungen in einen Entscheid ein, findet unabhängig vom Ergebnis ein sachfremdes Element Einzug in die Rechtsprechung. Das schränkt die richterliche Unabhängigkeit ein.»

Kathrin Alder, Neue Zürcher Zeitung,
30. April 2018

Wie die Justiz Verdinkinder behandelte

«Und da für den Richter kaum etwas sicherer ist, als was in behördlichen Akten steht, wurde gar manches Verfahren zu Unrecht eingestellt, gar nicht eröffnet, oder es endete mit einem Freispruch für den Täter.»

Markus Felber, NZZ am Sonntag,
17. September 2017

Sein Recht muss man sich leisten können

«Im Kanton Zürich [...] soll die Zahl der Klagen um 20 Prozent zurückgegangen sein. Ursache dafür sind in allererster Linie die hohen Prozesskosten.

Reiche können sich ihr Recht zwar problemlos weiterhin leisten. [...] Wer aber wie die meisten Zeitgenossen weder arm noch reich ist, kann sich in der Regel nicht gerichtlich wehren, wenn er um sein Recht gebracht wird.»

Markus Felber, NZZ am Sonntag,
6. Mai 2018