

Richterwahlen in der Schweiz

von Regina Kiener

I. Ausgangslage

„Luganeser Richterwahl als Testballon: Von der Lega dei Ticinesi erzwungener Urnengang“; „SP contra SP bei Richterwahl in Winterthur: Umkämpfte Ersatzwahl ins Bezirksgericht“; „Krach nach Richterwahl im Freiburger Grossen Rat: Auszug der SP und der Grünen“ – solche und ähnliche Schlagzeilen sind der Schweizer Tagespresse im Zusammenhang mit Richterwahlen immer wieder zu entnehmen. Was in der Schweiz zum politischen Alltag gehört, versetzt Außenstehende in Erstaunen, weckt Befremden: Volkswahl der Richter? Politische Parteien als zentrale Akteure bei einer Richterwahl? Parteibindung der Richterinnen und Richter? – Welches die allgemeinen Grundsätze des Richterwahlsystems Schweizerischer Prägung sind und wo die hauptsächlichen Stärken und Schwächen dieses Konzepts liegen: Davon handelt der vorliegende Beitrag.

II. Begrenzte Amtsdauer und Erfordernis der Wiederwahl

Im Bund und in den Kantonen werden die Richter und Richterinnen auf vergleichsweise *kurze Amtsdauer* gewählt, bei deren Ablauf sie sich der *Wiederwahl* stellen müssen. Für Mitglieder des Bundesgerichts¹ beträgt die Amtsdauer sechs Jahre², die Mitglieder der Eidgenössischen Verwaltungsgerichte („Rekurskommissionen“) sind auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. In den Kantonen finden sich unterschiedliche Amtsdauern (in der Regel vier oder sechs Jahre), die im gleichen Kanton nicht für alle Richterstellen identisch zu sein brauchen, sondern sich je nach Instanz oder Zuständigkeitsbereich unterscheiden können.

In der Wahl der Richter auf verhältnismässig kurze Amtsdauer und im Erfordernis der Wiederwahl zeigt sich die Bedeutung des *Demokratieprinzips* als

zentrales Strukturelement des Schweizerischen Verfassungsrechts: Die Legitimität staatlicher Tätigkeit wird in der anhaltenden und immer wieder neu zu bestätigenden Übereinstimmung von Volk bzw. Volksvertretung und Amtsträgern gesucht. Dieses Legitimationserfordernis trifft denn auch nicht nur die Richterinnen und Richter, sondern ausnahmslos alle Träger hoheitlicher Funktionen. Demokratische Legitimation staatlicher Macht ist nach diesem Verständnis nicht ein für allemal gegeben, sondern kann immer nur für eine überschaubare Dauer geleistet werden. Dient die Wiederwahl den Zielen demokratischer Legitimation, ist ihr erstes Anliegen die öffentlich gemachte Bestätigung, die Versicherung demokratischen Rückhalts jenen Hoheitsträgern gegenüber, deren spezifische Aufgabe die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger ganz unmittelbar betrifft. In der zeitlichen Begrenzung der Amtsdauer zeigen sich aber auch Anliegen der *Gewaltenteilung*: Das Erfordernis der Wiederwahl zielt auf eine Begrenzung staatlicher Macht, indem sie die Justiz in das Gefüge staatlicher Verantwortlichkeiten einbindet, einer Verselbständigung der richterlichen Gewalt entgegenwirkt und Machtverfestigungen innerhalb der Justiz begrenzt.

III. Wahlbehörden

Die zentrale Bedeutung des Demokratieprinzips zeigt sich auch, wenn nach der Wahl- bzw. Wiederwahlbehörde gefragt wird. In der Schweiz werden Richterinnen und Richter in der Regel durch das *Parlament*, in zahlreichen Kantonen auch durch das *Volk* gewählt und damit direkt an die politisch-parlamentarischen Kräfte angebunden. Hinter dieser Zuständigkeitsordnung scheint ein Verständnis auf, das Richterwahlen nicht als bloße Verwaltungsgeschäfte versteht; es sind Wahlakte, die nicht nur dem Primat des Volkes bzw. der Volksvertretung Ausdruck verleihen, sondern auch die direkte demokratische Legitimation der Amtsträger bezwecken.

1. Volkswahl

Die Volkswahl hat sich in der Schweiz für Richterämter erster Instanz in den meisten, für obere Instanzen (Kantonsgerichte) immerhin in sieben der 26 Kantone erhalten³. In der Praxis ist die Richterwahl an der Urne oder anlässlich der Wahlversammlung allerdings *selten* geworden. Die sich der *Wiederwahl* stellenden Richterinnen und Richter werden im Regelfall in stiller Wahl bestätigt. Über die *Neubesetzung* frei werdender Richterstellen findet im Vorfeld der Wahl regelmässig eine Einigung unter den politischen Akteuren darüber statt, welcher politischen Partei der frei werdende Sitz zusteht⁴. Ist der Sitzanspruch unbestritten, werden die in den Parteikonventionen ernannten Kandidaten ebenfalls in stiller Wahl ernannt. Zur Volkswahl kommt es mit anderen Worten nur dann, wenn der Sitzanspruch einer Partei oder die Person eines Kandidaten zur Diskussion stehen.

2. Parlament

Die Wahl der Richterinnen und Richter durch das Parlament bildet in der Schweiz jedenfalls für Gerichte oberer Instanz die Regel. Die Mitglieder des *Bundesgerichts* werden durch die *Vereinigte Bundesversammlung* gewählt⁵, die Mitglieder der Mehrzahl der *kantonalen Obergerichte* (Kantonsgerichte) durch die *Kantonsparlamente*. Die Parlamentswahl erstinstanzlicher Richter ist hingegen kaum bekannt.

3. Regierung, Justiz

Vor diesem Hintergrund muss die Wahlkompetenz der *Exekutive* oder anderer Wahlorgane Ausnahme bleiben. – Im Bund werden einzig die Richterinnen und Richter an den besonderen Verwaltungsgerichten („Rekurskommissionen“) sowie ein Teil der Militärrichter durch die *Regierung* (Bundesrat) gewählt⁶; in den Kantonen bestehen keine entsprechenden Zuständigkeiten. Noch

seltener anzutreffen ist die Wahlkompetenz *richterlicher Behörden*. Dies wird nach dem bisher Gesagten kaum erstaunen: Kooptation steht verfassungspolitisch im Widerspruch zu einem Demokratieverständnis, nach welchem die Justiz nicht Angelegenheit einer Gewalt oder eines Standes, sondern des gesamten Staatsvolks ist. Die Selbstergänzung des Justizkörpers entbehrt der hierzulande als unabdingbar erachteten demokratischen Legitimation, weil sie, einmal eingerichtet, auch eine nur mittelbare Rückbindung der Amtsträger an das Volk verumöglicht. Durch Kooptation gewählte Richterinnen und Richter würden in der Rechtsgemeinschaft deshalb wohl kaum die notwendige Akzeptanz genießen – entsprechende Wahlbefugnisse bilden denn auch die große Ausnahme⁷. Gleiches gilt im Übrigen auch für *Richterräte* oder andere zur Gesellschaft hin offene Wahlgremien. Die im Vergleich zu den politischen Behörden erhöhte Fachkompetenz eines solchen Gremiums wird als weniger bedeutsam erachtet als das Fehlen seines repräsentativen Charakters; zudem wird die Frage, wer denn letztlich die Verantwortung für das Handeln eines Richterrates trägt und wie diese eingefordert wird, die Akzeptanz einer derartigen Wahlbehörde einschränken. In der Schweiz sind Richterräte als Wahlbehörden denn auch unbekannt⁸.

IV. Wählbarkeitsvoraussetzungen

Auch bezüglich der Wählbarkeitsvoraussetzungen sind die Gerichtsverfassungen von Bund und Kantonen – wen würde es noch erstaunen – durch den *Vorrang demokratischer Auffassungen* geprägt.

1. Fachliche Kriterien

Der Zugang zum Richteramt zeichnet sich durch *relative Offenheit* aus. Die Idee des Volksrichtertums wirkt bis heute nach, so dass in der Regel nur rudimentäre gesetzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen bestehen. Typisches Erfordernis ist das *Aktivbürgerrecht*. Eine



Expo 2002 in der Schweiz

Foto: Christoph Strecker

juristische Ausbildung der Richter und Richterinnen ist nicht durchwegs verlangt, auch nicht für die Wahl ans Bundesgericht⁹, formalisierte Richterausbildungen sind nicht bekannt. Für den Einsitz in Spezialgerichte (beispielsweise die Rekurskommission für Geistiges Eigentum) verlangt das Gesetz mitunter besondere Sachkenntnis. Das *Mindestalter* für die Berufungsfähigkeit ist regelmässig an die politische Volljährigkeit geknüpft¹⁰, höhere Altersschranken ergeben sich faktisch dort, wo für das Richteramt eine juristische Ausbildung verlangt wird; qualifizierte Altersvorschriften bestehen in den wenigsten Kantonen¹¹.

2. Staatspolitische Kriterien

Das Prinzip der *Integration* ist wesentliches Moment im schweizerischen Staatsdenken. Die – in der Regel göttlichem Einvernehmen unter den politischen Kräften und nicht Rechtsan-

spruch folgende – angemessene Partizipation der maßgeblichen politischen, wirtschaftlichen, konfessionellen und regionalen Kräfte an der Staatsleitung trägt wesentlich zur innenpolitischen Stabilität des Landes bei. Von besonderer Wichtigkeit ist die *politische Konkordanz*, d.h. die anteilmäßige Vertretung der politischen Kräfte in den staatlichen Behörden¹².

Diese Grundsätze gelten auch bei der Besetzung von Richterstellen in Bund und Kantonen. In der Regel findet der *Parteienproporz* Anwendung. In mehrsprachigen Gerichtskreisen wird eine angemessene Vertretung aller *Amts-sprachen* verlangt; jedenfalls für Wahlen ans Bundesgericht ist der *Sprachenproporz* verfassungsrechtlich verankerte Ordnungsvorschrift, die in der Praxis gewissenhaft eingehalten wird¹³; sie findet ihre Entsprechung im Grundsatz, dass Rechtssuchende sich in einer der Landessprachen an die Eidgenössischen Gerichte wenden können¹⁴ (und sichert damit gleichzeitig auch die Geltung des rechtlichen Gehörs). Verschiedentlich wird auch ein *Regionenproporz* angestrebt, ohne dass indessen feste Verteilschlüssel ausgemacht werden könnten¹⁵. Eine angemessene Vertretung beider *Geschlechter* ist nur in Spezialbereichen von Gesetzes wegen verlangt (insbesondere in Prozessen betreffend Verletzung der sexuellen Integrität), wird aber als politische Forderung mit Grund berücksichtigt.

3. Insbesondere: Parteienproporz

Faktisch entscheiden sich die Richtervahlen in den meisten Fällen aufgrund einer Voraussetzung, die kaum einmal ausdrücklich normiert ist: Der *Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer politischen Partei*. Parteimitgliedschaft oder

zumindest Parteinähe ist im Regelfall notwendig, um für das Richteramt vorgeschlagen und gewählt zu werden. Dieser Umstand ergibt sich aus der dominanten Stellung, die den politischen Parteien bei Richterwahlen zukommt.

In den meisten Gerichtsbezirken haben die politischen Parteien (der politischen Konkordanz entsprechend) die Richterplätze ihrer jeweiligen Stärke entsprechend proportional unter sich aufgeteilt, so dass für die Justiz eigentliche *Parteienquoten* bestehen. Bei Vakanzen werden geeignete Kandidatinnen und Kandidaten – vorzugsweise Parteimitglieder – von jener Partei zur Wahl vorgeschlagen, in deren Quote der frei werdende Sitz fällt; dieser

Anspruch wird von den anderen Parteien im Großen und Ganzen respektiert, die vorgeschlagene Person in der Regel auch gewählt¹⁶. Werden die Richterplätze gemäss dem politischen Parteienproportional zugeteilt, erweisen sich Parteimitgliedschaft oder zumindest Parteinähe als unabdingbare Voraussetzung für eine Wahl; Parteilose haben nur dann eine Wahlchance, wenn sie von einer politischen Partei unterstützt werden; Kandidaten, die einer Kleinpartei ohne eigenen Sitzanspruch angehören, werden nur dann gewählt, wenn eine andere Partei ihren Sitz freiwillig abtritt.

V. Würdigung

Soweit ersichtlich ist die Schweiz der einzige Staat in Westeuropa, in dem die Richterinnen und Richter auf begrenzte Amtsdauer gewählt sind und sich der Wiederwahl stellen müssen. Ebenso einzigartig ist die Tatsache, dass die Kompetenz zur Richterwahl beinahe ausschließlich beim Volk und den Parlamenten liegt.

1. Erfordernis der Wiederwahl

So einleuchtend das Konzept aus demokratischen und gewaltenteiligen Überlegungen scheint: In begrenzten Amtsdauern liegt eine nicht unerhebliche *Beeinträchtigung* der – von der Bundesverfassung als Grundrecht und als

Organisationsprinzip garantierten – *richterlichen Unabhängigkeit*.

Zum einen kann die Bestätigungswahl zu einem *Referendum über die Rechtsprechung oder das Verhalten der Richter* während der Amtsperiode werden; dann aber sind sachwidrige Beeinflussungen der Rechtsprechung nicht ausgeschlossen. Nun muss aber die Justiz unter Bedingungen funktionieren können,

Müssen die Richter ihr Amt unter dem Eindruck möglicher Sanktionen erfüllen, ist eine Rechtsprechung allein in Bindung an Gesetz und Recht in Frage gestellt

ermöglichen. Die Gefahr einer Abwahl hingegen kann das – mehr oder weniger bewusste – Bemühen der Richter wecken, nicht aufzufallen, sondern sich diesen Mehrheiten anzupassen. Müssen die Richter ihr Amt unter dem Eindruck möglicher Sanktionen erfüllen, ist eine Rechtsprechung allein in Bindung an Gesetz und Recht in Frage gestellt. Wenig problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings der Umstand, dass die *Urteilsberatung* in der Schweiz in der Regel *öffentlich* stattfindet¹⁷: Die Urteilsberatung in Strafsachen ist von dieser Regel weitgehend ausgenommen, und am Bundesgericht werden trotz Öffentlichkeitsgrundsatz die meisten Fälle von Beginn weg im – nicht öffentlichen – Zirkulationsverfahren entschieden¹⁸. Dazu kommt, dass das Stimmverhalten der einzelnen Richterinnen und Richter aus der öffentlich aufgelegten Urteilsbegründung nicht ersichtlich ist; abweichende Meinungen werden nur in einzelnen Gerichten auf kantonaler Ebene und auch dort bloß in Ausnahmefällen kenntlich gemacht. Vor diesem Hintergrund gelangt das Entscheidverhalten der einzelnen Richterinnen und Richter kaum je an die Öffentlichkeit. Allerdings wird gerade aus politischen Kreisen zunehmend die Forderung erhoben, „die Richter beim Namen zu nennen“ – dass sich diesfalls die Problematik der Wiederwahl nochmals akzentuieren wird, liegt auf der Hand.

nen, die eine Distanznahme zu den (im Spruchkörper oder in der Öffentlichkeit) herrschenden Meinungen und Trends

Zum anderen zeigt sich, dass die zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit eingerichteten *Abberufungsverfahren* mitunter nicht durchgeführt werden, weil die (formlose) Nichtwiederwahl nach Ablauf der Amtsdauer die förmliche, gesetzlich angeleitete und durch Gerichtsentscheid abgeschlossene Abberufung ersetzt; umstrittene Richterinnen oder Richter werden nicht wiedergewählt, oder es wird ihnen im Vorfeld der Wiederwahl ein Verzicht auf eine erneute Kandidatur nahe gelegt. Damit ist gleichzeitig auch die Abgrenzung der Wiederwahlverfahren von den **aufsichtsrechtlichen Verfahren** angesprochen; die Gefahr einer unsachlichen Vermischung besteht insbesondere dort, wo Aufsichts- und Wiederwahlkompetenz bei der gleichen Behörde liegen¹⁹. Zwar tragen auch Wiederwahlverfahren aufsichtsrechtliche Momente in sich; sie sind aber kein frei wählbarer Ersatz für die allgemeine Justizaufsicht. Insbesondere darf sich das Wiederwahlorgan seiner Verantwortung für Versäumnisse bei der Aufsicht nicht dadurch entledigen (wie es in der Praxis mitunter vorkommt), dass es Wiederwahlverfahren in Disziplinarverfahren umwidmet und die Bestätigung unter Missachtung der für Abberufungen geltenden Sicherungen unterbleibt.

2. Wahlbehörden

Direkt-demokratische Wahlverfahren sind aus der Optik der richterlichen Unabhängigkeit *problematisch*. Mit begrenzten Amtsdauern und dem Erfordernis der Wiederwahl kombiniert, kann in der Volkswahl eine erhebliche Verkürzung der richterlichen Unabhängigkeit liegen. Zum einen sind die Wahlberechtigten zur sachgerechten Auswahl der geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten kaum je in der Lage. Zum anderen setzt der mit einer echten Volkswahl verbundene Wahlkampf Kräfte frei, die der richterlichen Unabhängigkeit nicht notwendigerweise förderlich sind; Wahlkampf bedingt, dass die Kandidierenden zu Fragen Stellung nehmen müssen, die eine Festlegung in der Sache bedeuten und die Unabhängigkeit bei der späteren Beurteilung in Frage stellen können.

Und nicht zuletzt: Mehrheitsfähigkeit, Überzeugungskraft und „Volksnähe“ können zu einer politischen Karriere befähigen, stellen aber nicht primäres Qualitätsmerkmal für die fachliche Eignung als Richterin oder Richter dar.

Parlamentarische, durch die Justizausschüsse vorbereitete *Wahlverfahren* bieten im Vergleich zu einer Volkswahl grössere Gewähr für eine Orientierung an sachgerechten Auswahlkriterien, so dass die im Dienst der richterlichen Unabhängigkeit stehenden Bedürfnisse nach Legitimation und Qualifikation weitgehend harmonisiert werden können. Gleichzeitig sind die Parlamente in Bund und Kantonen nicht nur zur Wahl und Wiederwahl, sondern auch zur (Ober)Aufsicht über die Gerichte eingesetzt. Die Kombination dieser Kompetenzen begründet Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit. Diese Gefährdung besteht verstärkt für jene Gerichte, die im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit auch Akte des Parlaments überprüfen und sie gegebenenfalls aufheben können²⁰ – hier liegt

die Problematik indessen nicht zuerst in der parlamentarischen Wahlkompetenz, sondern in der zeitlichen Beschränkung der richterlichen Amtsdauer begründet, die eine Wiederwahl erforderlich macht und damit ein erhebliches Druckpotential aufbauen kann. Schließlich sind Parlamente politische Behörden, in ihrem Handeln zuerst an der Wirkungsweise der Politik orientiert; die Erfahrung lehrt, dass parlamentarische Wahlverfahren nicht immer an rationalen Kriterien ausgerichtet sind und für Anliegen der richterlichen Unabhängigkeit oftmals nicht die erforderliche Sensibilität besteht. Allerdings: Mit Blick auf eine umfassende Sicherstellung der richterlichen Unabhängigkeit erweist sich jedes *Wahlorgan* nach der einen oder anderen Richtung hin als *mehr oder weniger proble-*

matisch. Während die Wahl durch Parlament und Regierung zu einer Verzahnung der Justiz mit den anderen Staatsgewalten führt und entsprechende Abhängigkeiten begründet, erwachsen der innergerichtlichen Kooptation oder der Wahl durch Richterräte Legitimitätsprobleme, die das Ansehen der Justiz in der Öffentlichkeit beeinträchtigen können. Wo Volkswahl und Parlamentswahl besondere demokratische Legitimation versichern, muss gleichzeitig die Frage nach der Qualität des Auswahlverfahrens und nach der Rationalität des Entscheidvorgangs gestellt werden. – Un-

funktion auf den ersten Blick wesensfremd, als unsachliche *Politisierung* der Richterschaft und damit als *Bedrohung* für die Unabhängigkeit der Justiz. Gleichzeitig sind politische Quoten nur eine von mehreren Ausprägungen des Konkordanzdenkens; sie bezwecken die Machtteilhabe auch von Minderheiten und dienen damit der *Integration* verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen in die staatsleitenden Behörden. Unter diesem Gesichtspunkt tragen politische Quoten wesentlich zur Akzeptanz der Justiz in der Rechtsgemeinschaft bei.

In einer Demokratie wirken die politischen Parteien als vermittelndes *Bindeglied* zwischen *Bürgerchaft und Staat*; ihre Tätigkeit bildet eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens²¹. Dabei ermöglicht gerade die der Schweiz eigene Fragmentierung in ein *Vielparteiensystem* eine differenzierte und breite Übertragung gesellschaftlicher Anliegen in die politischen Gremien. Weil im

Richteramt die Kompetenz zur Ausübung hoheitlicher Gewalt begründet liegt, bedarf diese Tätigkeit politisch-demokratischer Legitimation; Richterinnen und Richter sind damit automatisch in den Mechanismus (partei)politisch motivierter Rekrutierung eingebunden. Vor diesem Hintergrund scheint naiv, die Einflüsse der Politik auf die Wahlverfahren zu leugnen. Immerhin und im Gegensatz zu anderen Rekrutierungsmechanismen findet in den politischen Parteien staatspolitisch *legitime* Meinungs- und Willensbildung statt, besteht dort schon aufgrund des gegenseitigen Wettbewerbs ein Mindestmaß an *Transparenz* und werden Auswahlvorgänge zumindest in Ansätzen sichtbar, fassbar und folglich auch *kontrollierbar* gemacht.



Expo 2002 in der Schweiz

Foto: Christoph Strecker

bedarft wäre allerdings die Vorstellung, dass es „politische“ und „unpolitische“ Wahlgremien gibt; solange es bei der Richterwahl um die Bestimmung staatlicher Funktionsträger und damit um die Zuweisung staatlicher Macht geht, ist ein Ernennungsakt immer auch „politisch“ und kein Wahlorgan vor einer „Politisierung“ gefeit.

3. Mitwirkung der politischen Parteien

Die in der Schweiz typische Wahl der Richterinnen und Richter durch Volk oder Parlament hat notwendigerweise eine Mitwirkung der politischen Parteien bei der Rekrutierung des Richterpersonals zur Folge. Der damit einhergehende Einfluss der Parteipolitik auf die Wahl (und Wiederwahl) scheint der Justiz-

Das System hat aber *Grenzen*: Es funktioniert nur so lange, als erstens ein *Mehrparteiensystem* besteht, zweitens der *Parteienproporz* tatsächlich *eingehalten* wird und auch politische *Minderheiten* angemessen vertreten sind. Ob das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz noch vorhanden ist, wenn diese überwiegend oder gar vollständig mit Richterinnen und Richtern einer einzigen Partei oder Fraktion besetzt ist, muss bezweifelt werden. Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz fordert demnach *Binnenpluralität* der Gerichte und beinhaltet eine eigentliche *Verpflichtung* der Wahlorgane zu *Konkordanz*. Eine systematische Monopolisierung und Majorisierung der Richterschaft durch eine Mehrheitspartei oder -koalition mit der prinzipiellen Ausgrenzung ganzer Interessenskreise wäre unzulässig. Selbstverständlich erscheint, dass der Vorrang bei der Richterauslese *immer* bei der tätigkeitsbezogenen *Kompetenz* der Bewerber liegt, die Parteimitgliedschaft mithin nicht erstes oder gar einziges Auswahlkriterium sein darf. Diesem Anliegen wird in der Praxis auch nachgelebt: Die latente Drohung einer (für alle Beteiligten unerwünschten) Kampfwahl und die Möglichkeit einer späteren Abwahl begründen genügend Druck auf die verantwortliche Partei, so dass im Regelfall nur fachlich kompetente und mehrheitsfähige Kandidaten zur Wahl aufgestellt werden.

4. Parteibindung der Richterinnen und Richter

In der Schweiz eignet praktisch allen Richterinnen und Richtern ein gewisser Grad an parteipolitischer Bindung; die Mitgliedschaft in einer ideellen Vereinigung steht ihnen im Rahmen der grundrechtlich gesicherten Vereinigungsfreiheit auch ohne Weiteres offen. Dabei kann es mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit keinen grundsätzlichen Unterschied machen, ob die weltanschauliche Bindung durch Mitgliedschaft in einer entsprechenden Vereinigung ausgedrückt wird oder nicht. Jeder Richter und jede Richterin ist – wie jeder andere Mensch auch – in bestimmter Hinsicht ideologisch festgelegt, und es

erscheint wenig sachgerecht, eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit nur gerade jener Richter zu befürchten, welche ihre weltanschauliche Ausrichtung nach außen hin auch offenlegen. Man muss sich deshalb fragen, ob mit einem Verbot parteipolitischer oder sonstwie weltanschaulicher Bindungen für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz wirklich viel gewonnen wäre: Das Wissen um den weltanschaulich-ideologischen Hintergrund dient der *Transparenz* und trägt damit – kein Paradox – letztlich zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit bei.

Gerade weil Parteimitgliedschaft oder -nähe für die Wahl ins Richteramt faktische Voraussetzung ist, liegt in der Verbindung von Richter und politischer Partei häufiger eine grundsätzliche Bejahung der allgemeinen parteipolitischen Ausrichtung als ein Bekenntnis zur förmlichen Bindung an eine Parteidoktrin. Auch scheint die Parteimitgliedschaft heute weitgehend entideologisiert; grundlegende parteiideologische Differenzen bestehen vorab zu Fragen, die in der Schweiz ohnehin nicht justiziabel sind, sondern auf dem Weg der politischen Auseinandersetzung (Volksabstimmung) ausgetragen werden²². Zudem sind die Meinungen zu gesellschaftlichen Grundsatzfragen erfahrungsgemäß auch innerhalb der politischen Parteien oftmals gespalten, und schließlich wird sich die weltanschaulich-politische Ausrichtung eines Menschen nie bloß auf einen Faktor beschränken lassen; Biografie, Geschlecht, Alter, sprachliche oder regionale Verwurzelung erweisen sich als ebenso prägend und bewirken ebenfalls Bindungen, die sich mehr oder weniger bewusst in der Entscheidung niederschlagen können. Und nicht zuletzt: Sollte ein Richter versuchen, parteipolitisches Engagement ins Richteramt einzubringen, bestehen hinreichende verfahrensrechtliche und organisatorische Sicherungen für die Rückbindung und den Ausgleich entsprechender Anliegen (Rechtsbindung, Begründungspflicht, Einbindung in ein Kollegialgericht, Anfechtungsmöglichkeit vor oberer Instanz, etc.). – Diese Relativierung ändert aber nichts an der grundsätzlichen Problematik, dass die

faktische Verpflichtung zum Beitritt in eine politische Partei vielen qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten selbst dann als zu hoher Preis für ein Richteramt erscheint, wenn sie inhaltlich mit den Anliegen dieser Partei einig gehen.

VI. Schluss

In der Schweiz werden Richterwahlfverfahren wesentlich durch das demokratische Prinzip geleitet; Anliegen der richterlichen Unabhängigkeit sind diesem Grundsatz nicht gleich- oder gar übergeordnet, sondern haben im Zweifelsfall zurückzutreten. Gleichzeitig generiert dieses System weder eine verpolitisierte noch eine qualitativ unbefriedigend arbeitende Justiz, Skandale um die Person einer Richterin oder eines Richters sind selten. Nach dem Gesagten sollte indessen klar sein, dass die Schweizerische Justizorganisation Mängel aufweist und verbesserungswürdig ist. Bis die Justizordnungen von Bund und Kantonen den Anliegen der richterlichen Unabhängigkeit genügen, wird es allerdings noch lange Zeit dauern; zu tief sind die bestehenden Strukturen verankert und zu wenig findet eine öffentliche Diskussion darüber statt, wie eine unabhängige Justiz mit dem Demokratieprinzip zu harmonisieren ist.

Weiterführende Literatur:

- EICHENBERGER, KURT, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960
 GRISEL, ANDRÉ, Le Tribunal fédéral Suisse, ZSR 90/1971 I 385 ff.
 KIENER, REGINA, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001
 KIENER, REGINA, Sind Richter trotz Wiederwahl unabhängig? plädoyer 5/2001 S. 36 ff.
 KILLIAS, MARTIN, Richterauswahl nach „fachlichen“ statt „politischen“ Kriterien? In: René Schuhmacher, Geschlossene Gesellschaft? Macht und Ohnmacht der Justizkritik, Zürich 1993 S. 171 ff.
 LINDER, WOLF, Schweizerische Demokratie, Bern/Stuttgart/Wien 1999
 LIVSCHITZ, MARK M., Die Richterwahl im Kanton Zürich, Ihre Faktizität am Obergericht und an den Bezirksgerichten als verfassungsrechtliches Problem, Diss. Zürich 2002
 RHINOW, RENÉ/KOLLER, HEINRICH/ KISS,

CHRISTINA, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996

SCHWEIZER, RAINER J., Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen – aktuelle Situation und Reformbedürfnisse, Basel/ Frankfurt a.M. 1998

SPÜHLER, KARL, Der Richter und die Politik: Die Wahlart der Richter und ihre Unabhängigkeit gegenüber den politischen Gewalten, ZBJV 130/1994 S. 28 ff.

WALTER, HANS PETER, Gedanken zum Richteramt, ZBJV 127/1991 S. 611 ff.

Anmerkungen:

¹ Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes (Art. 188 Bundesverfassung, BV). Das Bundesgericht besteht aus 30 Mitgliedern und 30 nebenamtlichen Richtern; Gerichtssitz ist Lausanne. Das als organisatorisch selbstständige Abteilung des Bundesgerichts ausgestaltete Eidgenössische Versicherungsgericht besteht aus 11 Mitgliedern und 11 nebenamtlichen Richtern; Sitz ist Luzern.

² Art. 145 BV. Eine Altersgrenze ist nicht vorgesehen; die Mitglieder des Bundesgerichts treten aufgrund einer informellen Abmachung mit der Wahlbehörde (Parlament) jedoch spätestens mit 70 Jahren zurück.

³ Im Bund ist die Volkswahl der Richterinnen und Richter nicht vorgesehen.

⁴ Dazu unten Ziff. IV/3.

⁵ Die beiden Kammern (Nationalrat und Ständerat) verhandeln bei Wahlgeschäften gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung, Art. 157 Abs. 1 BV.

⁶ Im Rahmen der im Bund hängigen Justizreform (sie hat u.a. die Zusammenfassung der zahlreichen Rekurskommissionen zu einem Bundesverwaltungsgericht zum Gegenstand) zeichnet sich ab, dass das Parlament auch diese Wahlkompetenz an sich ziehen wird.

⁷ In den Kantonen Waadt und Wallis werden die erstinstanzlichen Richter durch das Kantonsgericht, im Kanton Zürich wird ein Teil der Ersatzrichter an den Bezirksgerichten durch das zweitinstanzliche Gericht gewählt. Das Bundesgericht wählt einzelne Mitglieder der eidgenössischen Enteignungsgerichte. Alle diese Wahlbehörden sind aber ihrerseits auf befristete Amtsdauer durch ein Parlament gewählt.

⁸ Nur im Kanton Freiburg besteht ein spezieller Wahlkörper (Collège Électoral), welcher

die Mitglieder der unterinstanzlichen Gerichte wählt; zusammengesetzt ist das Gremium aus sieben Staatsräten (Exekutive) und sieben Kantonsrichtern.

⁹ Art. 143 BV („In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht sind alle Stimmberechtigten wählbar“); in der Praxis werden indessen nur erfahrene Juristen gewählt. Ein ähnlicher Befund ergibt sich in den Kantonen: Eine juristische Ausbildung ist von Gesetzes wegen nur in der Hälfte der Kantone verlangt; in der Praxis werden aber regelmäßig juristisch ausgebildete Kandidaten gewählt.

¹⁰ Das Mündigkeitsalter liegt in der Schweiz bei 18 Jahren.

¹¹ Zum Beispiel in den Kantonen Bern, Freiburg oder Genf, wo das Mindestalter bei 25 Jahren liegt.

¹² Die Sitzverteilung im Bundesrat (Exekutive, durch die Bundesversammlung gewählt) erfolgt (ungeschriebener) Verfassungskonvention zufolge unter den vier grossen, in der Bundesversammlung vertretenen Parteien (2 FDP, 2 SP, 2 CVP, 1 SVP); aber auch Mandate in parastaatlichen Kommissionen und Spitzenfunktionen in der Verwaltung werden proportional auf die verschiedenen politischen Gruppierungen verteilt. Diesem Prinzip liegt ein Vielparteiensystem zugrunde; im Bund wie in den meisten Kantonen sind zwischen vier und zehn Parteien im Parlament vertreten.

¹³ Art. 188 Abs. 4 BV („Bei der Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts nimmt die Bundesversammlung auf eine Vertretung der Amtssprachen Rücksicht“); die entsprechenden Quoten lassen eine leichte Übervertretung der sprachlichen Minderheiten feststellen. Ähnliche Regelungen bestehen für die eidg. Rekurskommissionen und in den mehrsprachigen Kantonen.

¹⁴ Art. 70 Abs. 1 BV („Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes“). Zur Zeit setzt sich das Bundesgericht aus einem Rätoromanisch, drei Italienisch, elf Französisch und vierundzwanzig Deutsch Sprechenden zusammen.

¹⁵ Das regionale Herkommen der Richterinnen und Richter wird nicht nur in der Schweiz berücksichtigt, sondern findet sich auch in anderen föderalistischen oder regionalisierten Gemeinwesen. So stammen drei der neun Richter am kanadischen Supreme Court

aus der Provinz Quebec, drei aus Ontario, zwei aus den westlichen Provinzen und einer aus den Atlantikprovinzen; im britischen House of Lords sitzen immer auch je ein Richter aus Schottland und aus Nordirland.

¹⁶ In Anwendung dieser Regeln setzte sich das Bundesgericht in Lausanne im Jahr 1999 aus je acht Christdemokraten, Freisinnigen und Sozialdemokraten, vier Mitgliedern der Schweizerischen Volkspartei, einem Mitglied der Grünen und einem Liberalen zusammen.

¹⁷ Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen (Art. 30 Abs. 3 BV).

¹⁸ Am Bundesgericht in Lausanne ergehen rund 95% der Fälle im vereinfachten oder Zirkulationsverfahren, am Eidg. Versicherungsgericht in Luzern sind es rund 99% der Fälle.

¹⁹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht über das Bundesgericht aus (Art. 169 Abs. 1 BV) und ist gleichzeitig für die Wahl und Wiederwahl seiner Mitglieder verantwortlich (Art. 168 Abs. 1 BV).

²⁰ Einschlägige Kompetenzen kommen den Schweizer Gerichten indessen nur im Ausnahmefall zu. So besteht auf Bundesebene keine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit; Bundesgesetze können vom Bundesgericht weder abstrakt noch vorfrageweise auf ihre Verfassungskonformität hin untersucht werden (Art. 190 BV); immerhin ist nach der neuesten Praxis vorfrageweise eine Überprüfung auf Völkerrechtskonformität hin zulässig. Demgegenüber untersucht das Bundesgericht auf Beschwerde hin die Verfassungskonformität kantonaler Hoheitsakte (Erlasse und Verfügungen).

²¹ Die Bedeutung der politischen Parteien ist durch die Bundesverfassung ausdrücklich anerkannt (Art. 137 BV).

²² Beispiele: Landesverteidigung, Beitritt zu supranationalen Organisationen, Grundfragen der Verkehrspolitik, Fristenregelung, Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie, Liberalisierung des Drogenkonsums, etc.

Die Autorin:

Dr. jur. Regina Kiener ist ordentliche Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern (Schweiz); E-mail: regina.kiener@oefre.unibe.ch; Homepage: <http://www.cx.unibe.ch/oefre>

