

Richterliche Unabhängigkeit und Gewaltenteilung in Frage gestellt

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) ist in der Vereinigten Bundesversammlung durch eine Fraktion vertreten, die auf den ungewöhnlichen Gedanken verfallen ist, **einen ebendieser Partei angehörenden Bundesrichter nicht zur Wiederwahl vorzuschlagen**, weil er einige Urteile gefällt hat, die nicht auf der Parteilinie liegen. Dabei wurde beiseite geschoben, dass Richter von Politik wie von andren Einflussnahmen unabhängig und unparteiisch zu urteilen haben. Das kann in Artikel 30 Absatz 1 der Bundesverfassung nachgelesen werden.

Schon vor über 200 Jahren wurde erkannt, dass in einem Staat, in dem das Gesetz und nicht irgendjemandes politische Beliebigkeit den Gang der Justiz bestimmen soll, die Politik keinen Einfluss auf die Rechtsprechung haben darf. Das ist die sogenannte **Gewaltenteilung, die zwischen politischen Behörden und Gerichten herrschen soll**. Politischer Wille muss zuerst in ein Gesetz umgegossen und festgeschrieben werden, wenn er für Richter massgeblich werden soll. Denn Richter sind dem Gesetz und darüber hinaus ihrem Gewissen verpflichtet – und nur diesen beiden.

Nun werden in der Schweiz die Mitglieder der Bundesgerichte – wie übrigens auch manch anderer Gerichte – **durch ein politisches Organ gewählt**. Im Falle des Bundesgerichtes erfolgt dies auf Grund eines freiwilligen Proporztes. Das heisst, die Sitze werden auf Vorschlag der Fraktionen besetzt, und zwar ungefähr entsprechend der Parteistärken im Parlament.

Das ist schon Gegenstand internationaler Kritik gewesen. Diese befürchtet eine politisch gefärbte Justiz. In der Schweiz ist es aber – bisher! – feste Regel gewesen, dass die Bundesrichterwahl nach Fraktionsvorschlägen bloss dazu dienen soll, **allen weltanschaulichen Strömungen eine gebührende Vertretung im Bundesgericht zu verschaffen**. Gemeint ist damit gerade nicht, dass die gewählten Bundesrichter dann sklavisch der Doktrin ihrer Partei zu folgen hätten. Im Gegenteil: Sie sollen ihrem unparteiischen Pflichtgefühl folgen. Ihre **politische Herkunft darf das Gesetz nicht ersetzen. Sie soll sich bloss in den Nuancen der Bewertungen niederschlagen** können, damit die verschiedenen im Lande vorkommenden Mentalitäten beim Gesetzesverständnis doch eine gewisse Rücksicht finden. Das entspricht in unserem mehreren Kulturen angehörigen Bundesstaate denn auch einem Bedürfnis. Wenn hingegen eine politische Partei oder eine Parlamentsfraktion erwartet, ein Bundesrichter habe ihr Parteiprogramm in seinen Entscheiden umzusetzen, so liegt sie falsch. Darum ist die **Nichtportierung des bisherigen Bundesrichters Donzallaz ein Tabubruch**.

Gewiss, alle Bundesrichter stehen nach sechs Amtsjahren, falls sie nicht zurücktreten, zur Wiederwahl an. **Zur Nichtwiederwahl bedarf es aber nach ungeschriebnem Recht nur weniger, ausschliesslicher Ursachen: Amtsunfähigkeit oder Amtsunwürdigkeit**. Urteile, die einem nicht passen, sind kein Grund, einen Bundesrichter abzuwählen. Es müssten dann schon eine Reihe von Urteilen sein, die klar und für andere Fachleute mit dem Gesetz schlicht nicht mehr vereinbar, nicht nachvollziehbar wären. Irre Urteile, sozusagen.

Davon sind wir im Bezug auf Bundesrichter Donzallaz weit entfernt. Die paar beanstandeten Entscheide sind teils im Rahmen heutiger Rechtsprechung und Lehre, teils

Neuland, über das man noch verschiedener Meinung sein darf, aber das nicht ohne triftige Gründe betreten worden ist. Dem ist beizufügen, dass es Urteilskritik braucht. Die Weiterbildung von Rechtslehre, Rechtsprechung und Recht überhaupt benötigt kritische Betrachtung. Das aber hat nichts zu tun mit der geradezu tabuwidrigen Meinung, ein Richter, der nicht strammer, gehorsamer Parteisoldat sei, gehöre „abgeschossen“.

Die Weigerung der SVP-Fraktion, Donzallaz erneut vorzuschlagen, hat einem **Antrag von Ständerat Caroni** gerufen, der solchen Abirrungen ein Ende bereiten könnte und im Auslande Bewährtem entspricht. Er schlägt vor, **Bundesrichter auf eine einzige, nicht wiederholbare Amtszeit zu wählen**, und zwar auf zwölf, allenfalls sechzehn Jahre. Im Auslande gibt es sogar Wahlen auf Lebenszeit, was wir wohl nicht brauchen. Als Gegenstück müsste aber eine bisher nicht ausdrücklich vorgesehene Abwahlmöglichkeit bei Amtsunfähigkeit oder Amtsunwürdigkeit miteingeführt werden. Zwölf Jahre entsprächen drei Legislaturperioden des Parlaments und ungefähr dem Durchschnitt der Zeit, die ein Bundesrat heutzutage im Amte verbleibt. Zwölf Jahre entsprächen zwei heutigen bundesrichterlichen Amtsperioden. Das zeigt, dass die Zahl etwas tief liegt. Darum wird Herr Caroni wohl auch 16 Jahre in Betracht gezogen haben. Langjährige richterliche Erfahrung ist ein nicht zu verachtendes Gut. Ausserdem kann es vorkommen, dass jemand relativ jung ins Bundesgericht gewählt wird, sagen wir mit 43 Jahren. Soll die betreffende Person dann schon mit 55 wieder ausscheiden? Eher nicht.

Unschön an der Parteiabhängigkeit der Wahlvorschläge ist, dass es kaum vorkommt, dass politische Parteien sich aufraffen können, einen Parteilosen, aber äusserst Fähigen zum Bundesrichteramt vorzuschlagen. Umgekehrt zeigt die jahrzehntelange Erfahrung, dass die Parteizugehörigkeit von Bundesrichtern sich in ihren Urteilsfällungen nicht stärker niederschlägt, als das System es auch will – nämlich höchstens in Nuancen.

Natürlich wird da der Einwand nahe liegen, auch bei dem von Caroni angeregten System bliebe das Risiko einer Quasiverpflichtung eines Richters auf die Parteilinie bestehen. **Die Preisfrage bleibt offen, wie man Rücksicht auf vorhandene Weltanschauungen mit absoluter Sicherung von Objektivität verbinden könne.** Meist hat dazu praktische Vernunft genügt. Man darf aber auch über eine institutionelle Garantie nachdenken. Vielleicht eine obligatorische Mitwirkung eines Fachgremiums, das auch die charakterliche Eignung der Kandidaten prüft? Noch ist der Stein der Weisen nicht gefunden, der die politische Wahl von Richtern restlos entgiftet.

Es gibt natürlich Wege, um von einer Wahl durch eine politische Behörde ganz wegzukommen. Das ist der Fall, wenn **die Kandidatenselektion einem reinen Fachgremium anvertraut** wird. Ob es diesem gelingt, die in der Schweiz erwünschte Vertretung aller ideellen Richtungen zu verwirklichen, ist eine andere Frage. Auch bleibt ein Risiko der Beschränkung auf Karriereseilschaften oder Fachkollegialität.

Eine zustande gekommene Justizinitiative möchte gar **die Richter des Bundesgerichtes durch das Los bestimmen lassen.** Eine Vorselektion durch ein Fachgremium wäre freilich unumgänglich. Die Zufälligkeit von Losentscheiden ist jedoch kaum geeignet, die Legitimität der Richter und ihrer Urteile zu festigen. Die Anregung von Caroni ist deshalb im Auge zu behalten; sie schliesse nachträgliche politische Wiederwahlmanöver aus.

Leider scheint dasjenige um Bundesrichter Donzallaz kein blosser Betriebsunfall zu sein. So vernimmt man beispielsweise, dass im Kanton Zürich SVP-Richter veranlasst worden seien, **eine Ehrencharta zu unterzeichnen, wonach sie das Parteiprogramm beachten würden**. So etwas geht schon gar nicht. Solche Richter wären in Fällen, in denen solche Programmpunkte auch Streitsache wären, befangen und wären verpflichtet, in den Ausstand zu treten. Gewählt worden sind sie indessen nicht, um auf Grund parteiprogrammatischer Problematik systematisch in den Ausstand treten zu müssen. Wohlverstanden: Es geht an dieser Stelle nicht um eine grundsätzliche Beanstandung der SVP-Politik. Es fällt jedoch auf, dass auch in anderen Ländern **am rechten Flügel des Parteienspektrums stehende Politiker Mühe mit der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz bekunden**. Das ist in Ungarn und in Polen, in der Türkei und in den USA der Fall. Dabei sollte man doch meinen, man könne konservativ und national gesinnt sein und zugleich die richterliche Unabhängigkeit respektieren! Hängt das am Ende damit zusammen, dass die unabhängige Justiz die Frucht der eher progressiven Aufklärungsphilosophie ist? Die Frage ist gestellt.

Im Herbst 2020

*Roberto Bernhard
NHG Winterthur*