

KARIKATUR DER WOCHE



Richterliche Ansichten zur Richterwahl

Eine Mehrheit der Schweizer Richter lehnt das geltende Verfahren bei Richterwahlen ab. Die zentrale Rolle der Parteien tangiere ihre Unabhängigkeit. Dies beflügelt diffuse Korruptionsvorwürfe. Gastkommentar von Lorenz Langer

Verschiedene Medienberichte der vergangenen Woche legen nahe, dass es um den Rechtsstaat Schweiz schlecht bestellt ist – zumindest was die Gerichte betrifft. Zuerst ergab eine von der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) durchgeführte Umfrage, dass ein Gutteil der hiesigen Richterschaft an der eigenen Unabhängigkeit zweifelt. Wie als Bestätigung folgte wenige Tage später ein Bericht der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (Greco), welcher die Schweiz einmal mehr aufforderte, richterliche Parteienbindung, Wiederwahl und Mandatsabgabe endlich abzuschaffen.

Unabhängigkeit im Fokus

Auf ebendiese Punkte zielt auch die erwähnte Umfrage der SVR als Standesorganisation der Schweizer Richterschaft. Die teilnehmenden Richterinnen und Richter lehnen das heutige Selektionsverfahren, bei dem die politischen Parteien eine zentrale Rolle spielen, mit einer Zweidrittelmehrheit ab, ebenso wie das Erfordernis einer Wiederwahl. 39 Prozent gaben an, dass eine anstehende Wiederwahl bei Entscheidungen «von politischer Brisanz und öffentlichem Interesse» ihre Unabhängigkeit «tangieren» könnte. Die Mandatssteuer wollen drei Viertel der Antwortenden nicht nur abschaffen, sondern gesetzlich verbieten – sie halten diese Abgabe zwar subjektiv für unproblematisch, doch kompromittiere sie «in den Augen der Bevölkerung» die richterliche Unabhängigkeit.

Man könnte versucht sein, die Umfrage und ihre Ergebnisse als Standespolitik abzutun, zumal es – anders als etwa in Frankreich – in der Schweiz keine Richtergewerkschaft gibt. Wer zöge nicht eine dauerhaft gesicherte Stelle bis zu Ruhestand und -gehalt der mühseligen Wiederwahl alle vier bis sechs Jahre vor? Und wer liefert gerne einen (teilweise erheblichen) Teil des eigenen Einkommens ab? Doch diese Sichtweise greift zu kurz. Denn die SVR steht mit ihren Gravamina ja nicht alleine, sondern stimmt ein in einen Chor von Kritikern

insbesondere im Rahmen des Europarates, der die Rechtsstaatlichkeit des schweizerischen Richterwesens zunehmend in Zweifel zieht.

So fordern neben der Greco auch Expertengruppen wie die Venedig-Kommission, die Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (Cepej) oder der Beirat der europäischen Richterinnen und Richter (CCJE) mit zunehmendem Nachdruck die Einhaltung gewisser «Mindeststandards» für die Richterselektion. Die Unabhängigkeit der Gerichte verlange, dass weder Exekutive noch Legislative in die Besetzung involviert seien. Zuständig dafür müsse ein Justizrat sein, in dem die Richterschaft die Mehrheit stelle. Zudem sollten Richter nur einmal und für eine feste Amtszeit oder bis zum Ruhestand gewählt werden.

Die historischen Ursprünge dieser Forderungen liegen in der Zeit nach der Wende, als in Osteuropa eine unabhängige Justiz neu aufgebaut werden musste. Das Ministerkomitee des Europarates empfahl in diesem Kontext, dass die Richterschaft bei der Besetzung der Gerichte eine Rolle spielen sollte; die Empfehlung behielt aber nationale Traditionen vor und akzeptierte auch beschränkte Amtszeiten. Zugleich wurden mit der Venedig-Kommission, der Cepej und dem CCJE thematische Expertengremien geschaffen, die in der Folge eine rege Tätigkeit entfalteten. In einer Art Rückkoppelungsschleife wurden zahlreiche, immer detailliertere Empfehlungen verfasst. Der CCJE, der als internationales Alleinstellungsmerkmal seine exklusiv richterliche Zusammensetzung betont, verabschiedete sogar unbescheiden eine «Magna Carta der Richterschaft».

Solche Richtlinien und Best Practices sind keine Rechtsquellen; sie sind Soft Law ohne unmittelbare Bindungswirkung. Trotzdem bezog sich das Ministerkomitee explizit auf diese Dokumente, als es 2010 eine neue Empfehlung erliess mit dem Ziel, in Europa eine «gemeinsame Justizkultur» zu schaffen. Auch Empfehlungen des Ministerkomitees sind aber, wie die Bezeichnung nahelegt, nicht rechtsbindend. Zudem behielt sich die Schweiz damals explizit vor, auf die Umsetzung jener Empfehlun-

Die Voraussetzungen für dieses Amt sollten nicht in richterlichen Echokammern, sondern im politischen Prozess von der Gemeinschaft, der Polis, selbst definiert werden.

gen zu verzichten, welche ihre direktdemokratische und föderalistische Verfassungstradition bei der Richterbestellung unberücksichtigt liessen.

Verbindlich für die Mitgliedsstaaten ist hingegen die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Die Konvention garantiert in Artikel 6 die Unabhängigkeit der Gerichte. In jahrzehntelanger Praxis hat der EGMR verschiedene Verfahren der Richterselektion – auch durch Parlament oder Exekutive und für eine beschränkte Amtsperiode – gutgeheissen, solange im Ergebnis die richterliche Unabhängigkeit gewahrt blieb.

Urteil gegen Island

Doch auch hier zeichnet sich ein Wandel ab. In einem Urteil gegen Island hat der EGMR 2020 postuliert, dass die Mitgliedsstaaten bei der Richterbestellung einen «rigorosen Selektionsprozess» anzuwenden haben – für dessen Überwachung er die Zuständigkeit beansprucht. Inhaltlich untermauert er diesen Anspruch mit Verweisen nicht nur auf Stellungnahmen des CCJE, der Greco, der Venedig-Kommission und verschiedener NGO, sondern auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), obwohl Island nicht der EU angehört. Die Vermischung von Soft Law und Hard Law in der EGMR-Rechtsprechung lässt sich nicht nur hier beobachten – sie ist aber in diesem Kontext besonders problematisch. Dem Verständnis der Konvention als «living instrument» sind im institutionellen Kontext engere Grenzen gesetzt.

Richterinnen und Richter besetzen nicht eine Stelle, sie kleiden ein Amt – und die Voraussetzungen für dieses Amt sollten nicht in richterlichen Echokammern, sondern im politischen Prozess von der Gemeinschaft, der Polis, selbst definiert werden. Denn Gerichte erfüllen auch eine politische Funktion – nicht umsonst thematisiert die Umfrage der SVR Urteile «von politischer Brisanz und öffentlichem Interesse». Das (gewiss nicht perfekte) schweizerische System schafft Klarheit bezüglich der politischen Prädisposition der Richterinnen und Richter und spricht zugleich den politischen Parteien grosse Verantwortung zu. Eigenheiten wie die Mandatssteuer zur Parteienfinanzierung mögen – wie die SVR-Umfrage moniert – «schwer zu erklären» sein, und mehr Transparenz ist in diesem Kontext zu begrüssen. Das rechtfertigt aber keine diffusen Korruptionsvorwürfe.

Richterinnen und Richter mögen der Auffassung sein, dass jegliche Einmischung von aussen ihre Unabhängigkeit gefährdet. Dennoch sollten sie in eigener Sache bei der Beantwortung der Frage, welche bereits der Verfasser des Jakobus-Briefs stellt, Zurückhaltung üben: «Wer bist du, der du einen anderen richtest?»