

# Parteilose statt ausgeloste Richter

*Die Wahl nach parteipolitischen Gesichtspunkten gefährdet die richterliche Unabhängigkeit und die Gewaltentrennung. Statt an parteipolitisch strikter Dogmatik festzuhalten, sollten in den Justizbehörden auch Parteilose Einsitz nehmen können. Von Adrian Vatter*

Die Regel ist in keinem Gesetz festgeschrieben, und trotzdem gilt sie als sakrosankt: Schweizer Richterwahlen sind Parteienwahlen. Neu zu besetzende Stellen werden jeweils nach einem Proporzschlüssel verteilt. Bei der Wahl der obersten Richter spielt die Parteimitgliedschaft dadurch eine deutlich wichtigere Rolle als die fachliche Qualifikation und die persönliche Eignung.

Eigentliche Leidtragende dieses Primats der Parteipolitik sind die Parteilosen: War die Wahl von Bundesrichtern ohne Parteibuch noch im 19. Jahrhundert gang und gäbe, gab es ab den ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts immer weniger Parteilose. Seit dem Rücktritt von Paul Logoz im Jahr 1953 wurde kein parteiloser Richter bzw. keine parteilose Richterin mehr ans höchste Gericht gewählt.

## Politische Gesinnung

Dass die politische Gesinnung die richterliche Urteilsfindung nicht tangiert, wird zwar gerne behauptet. Allerdings lässt sich diese weitverbreitete Annahme im Lichte der neuesten Befunde schlicht nicht länger aufrechterhalten. Was anderswo längst belegt ist (z. B. USA), wurde jüngst auch für die Schweiz nachgewiesen: Ideologische Überzeugungen des hiesigen Richterpersonals üben zwar nicht überall, aber gerade bei politisch heiklen und medial kontrovers diskutierten Themen wie im Asyl- und Sozialversicherungsrecht einen bedeutenden Einfluss auf den Urteilsausgang aus. Im Vergleich zu SVP-Richtern heissen etwa SP-Vertreter Asylbeschwerden doppelt so häufig gut. Eine beträchtliche Zahl höchstrichterlicher Urteile in politisch umstrittenen Fragen erweist sich damit im wortwörtlichen Sinne als parteiisch.

Grundsätzlich sorgt die periodische Wahl durch das Parlament für eine sehr hohe demokratische Legitimation der obersten Richterinnen und Richter. Diese Wahl ist notwendig, damit die Judikative ihre Aufgaben wahrnehmen kann und ihre Urteile akzeptiert werden. Dies wiederum stärkt auch ihre Unabhängigkeit gegenüber den anderen politischen Akteuren.

Gleichzeitig geht mit der Politisierung der Richterwahlen eine beträchtliche politische Abhängigkeit der Justizbehörden einher. Kennzeichnend dafür ist die jährliche obligatorische Parteisteuer, deren Höhe je nach Amt und Partei variiert. Dieser gerade im Ausland oft als Machtmissbrauch, Bestechung oder Korruption wahrgenommene Obolus für die klammen Parteikassen wird verschiedentlich als Grund für die Beibehaltung des Proporzprinzips angeführt.

## Losentscheid als Alternative

Vor allem aber führt die heutige Wahlpraxis dazu, dass parteilose Anwärter selbst bei herausragendem Leistungsnachweis übergangen werden. Dasselbe Schicksal müssen auch Kandidierende mit «falschem» Parteibuch erfahren, wenn der frei werdende Sitz einer anderen Partei zufällt. Heute identifiziert sich die grosse Mehrheit der Bevölkerung allerdings nicht mehr mit einer Partei. So erfüllt der bestehende Wahlmodus mit dem starren Festhalten an der Parteimitgliedschaft die angestrebte gesellschaftspolitische Repräsentation immer schlechter. Auch schmälert er die fachliche Qualität.

Die im internationalen Vergleich relativ kurze Amtsdauer erhöht zusätzlich den Konformitätsdruck auf die Richter ebenso wie regelmässige Wiederwahlen. Letztere dienen den Parteien als Mittel zur Disziplinierung «fehlbarer» Richter, die bei Leiturteilen Linientreue vermissen lassen. Ein eindrückliches Beispiel dafür war die Empfehlung der SVP-Fraktion bei den letzten Gesamterneuerungswahlen im September 2020 zur Abwahl ihres eigenen Richters Yves Donzallaz, weil er an mehreren Urteilen beteiligt war, die nicht der SVP-Linie entsprachen.

Die Fakten belegen es: Die periodisch wiederkehrende Wahl nach parteipolitischen Gesichts-

**Regelmässige Wiederwahlen dienen den Parteien als Mittel zur Disziplinierung «fehlbarer» Richter, die bei Leiturteilen Linientreue vermissen lassen.**



Auch soll der Korruptionsanfälligkeit der Unparteiischen ein Riegel geschoben werden. Weder die Höhe des Kampagnenbudgets, Charisma, die persönliche Nähe zu den Mitgliedern der Gerichtskommission noch die mediale Berichterstattung sollen über Wahl und Nichtwahl des Richterpersonals entscheiden.

Diesen Vorteilen des Losprinzips stehen jedoch gewichtige Nachteile gegenüber. Zunächst fehlt es den Gelosten nach heutigem Verständnis an demokratischer Legitimation. Nicht eine Mehrheit der vom Souverän gekürten Volksvertreter, sondern blosser Zufall würde Bundesrichterinnen und -richter in ihr Amt einsetzen. Es ist davon auszugehen, dass die fehlende demokratische Legitimation des obersten Richterpersonals durch einen zufälligen Losentscheid das bisher sehr hohe Vertrauen in die Schweizer Justizbehörden mittel- bis langfristig schwächen würde.

Damit bietet sich das Losverfahren am ehesten für diejenigen Länder als eine prüfenswerte Alternative zur Richterwahl durch das Parlament an, in denen die politische Elite korrupt ist, den Behörden hohes Misstrauen entgegenschlägt und die politischen Institutionen generell schwach sind. Für die Schweiz trifft all dies gerade nicht zu.

Das ändert gleichzeitig nichts am augenfälligen Reformbedarf beim heutigen Richterwahlverfahren, das eine Parteimitgliedschaft faktisch voraussetzt. Das prinzipiell zutreffende Hauptargument für die Wahl von Parteimitgliedern lautet bekanntlich, dass sich eine hohe Transparenz und ein gebührendes Abbild relevanter gesellschaftspolitischer Strömungen nur so erreichen lassen. Eine ausschliessliche Wahl von Parteisöldnern spiegelt aber heute nicht mehr die Realität in der individualisierten Schweiz des 21. Jahrhunderts wider, deren Kennzeichen nicht länger weltanschauliche Versäulungen, sondern vielmehr lose Bindungen und erodierende Milieus sind.

## Immer mehr Unabhängige

Während de facto 100 Prozent der obersten Richterinnen und Richter das Kriterium der formalen Parteimitgliedschaft erfüllen müssen, trägt heute nur noch eine kleine Minderheit von geschätzt 7 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung ein Parteibuch auf sich. Parteizugehörigkeit ist also keineswegs mehr ein gesellschaftspolitisch relevantes Merkmal. Vielmehr sind Parteilose seit den 1980er Jahren auf dem Vormarsch. Seit über 40 Jahren nimmt der Anteil an parteilosen Exekutivmitgliedern sowie an parteilosen Abgeordneten besonders in kleineren und mittleren Gemeinden stark zu. Gemäss dem neuesten nationalen Gemeindemonitoring gehören heute nur noch gut die Hälfte aller kommunalen Exekutivmitglieder einer Partei an. In den kleinen Gemeinden stellen die Parteunabhängigen heute sogar die Mehrheit.

Damit weisen sämtliche Daten in dieselbe Richtung: Die parteipolitische Verankerung der Bevölkerung hat seit Jahrzehnten stark abgenommen. Heute identifiziert sich nur noch eine kleine Minderheit mit einer bestimmten Partei. Die kommunale Ebene macht zudem vor, in welchem Ausmass die wahlberechtigte Bevölkerung Parteilose wählt, sobald sich die Möglichkeit dazu bietet. Es wäre deshalb folgerichtig, wenn diesen langfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen auch bei den Wahlen der obersten Richter genügend Rechnung getragen würde.

Statt parteipolitisch strikte Dogmatik aufrechtzuerhalten, sollte vielmehr ein erweiterter Meinungspluralismus toleriert werden, indem in den Justizbehörden sowohl Parteimitglieder als auch Parteilose Einsitz nähmen. Das würde den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen deutlich besser entsprechen.

Die eine Hälfte parteilose und die andere Hälfte parteigebundene Bundesrichter – so könnte ein pragmatischer Reformansatz aussehen, der im Übrigen an der althergebrachten Wahl durch die Bundesversammlung festhält. Dadurch würde die demokratische Kür von fachlich hochqualifizierten, aber parteilosen Richtern möglich. Ohne Zweifel wäre dies der Qualität des Justizsystems zuträglich, da sich dadurch das Rekrutierungspotenzial erheblich vergrössert.

Diese 50/50-Regel entspräche ungefähr der heutigen Bereitschaft der Schweizer Wahlberechtigten, häufig die eigene Stimme bei eidgenössischen Wahlen einer bestimmten Partei zu geben bzw. darauf zu verzichten und keine Partei zu wählen. Überdies bildet die griffige Formel ziemlich genau die Präferenz der Bevölkerung ab, kommunale Ämter rund zur Hälfte mit Parteilosen zu besetzen.

Die Mischung macht es aus. Nicht nur räumt sie den inhaltlich Versiertesten unabhängig von einer allfälligen Parteimitgliedschaft reelle Wahlchancen ein, sondern sie spiegelt die gesellschaftspolitische Realität auch weitaus besser. Kurz: Parteilose statt ausgeloste Bundesrichter würden sowohl die gesellschaftspolitische Realität besser abbilden als auch die Qualität des Richterpersonals erhöhen.

punkten gefährdet die richterliche Unabhängigkeit und die Gewaltentrennung zunehmend. Stellt nun die im September 2019 formell zustande gekommene «Justizinitiative» eine zielführende Alternative zur Richterbestellung bereit? Ihr Wortlaut sieht vor, die Bundesrichterinnen und -richter per Los zu bestimmen. Vorab entscheidet eine vom Bundesrat eingesetzte unabhängige Fachkommission über die Zulassung zum Losverfahren. Ausschliesslich «objektive Kriterien der fachlichen und persönlichen Eignung» sind dafür massgebend. Das Wiederwählerfordernis entfällt; die Amtszeit wird bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters ausgeweitet. Als Kompensations- und Sanktionsmechanismus sieht der Initiativtext ein Abberufungsverfahren vor.

Mit dem Systemwechsel schwebt den Initianten die faire Gleichbehandlung der ans Bundesgericht wählbaren Bürgerinnen und Bürger vor.

Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern.