

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Organisation der Bundesrechtspflege
Akteure	Matter, Thomas (svp/udc, ZH) NR/CN, Grossen, Jürg (glp/pvl, BE) NR/CN, Levrat, Christian (sp/ps, FR) SR/CE, Donzallaz, Yves (svp/udc) BGer/TF
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Organisation der Bundesrechtspflege, 2020 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Organisation der Bundesrechtspflege	1

Abkürzungsverzeichnis

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
BJ	Bundesamt für Justiz
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CdG	Les Commissions de gestion
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
OFJ	Office fédéral de la justice
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GRECO	Group d'états contre la corruption

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Organisation der Bundesrechtspflege

ANDERES
DATUM: 02.03.2020
MARC BÜHLMANN

Die **Disziplinaruntersuchung gegen Michael Lauber** war verzögert worden, weil das Bundesverwaltungsgericht im Sommer 2019 entschieden hatte, dass kein externes Untersuchungsmandat vergeben werden darf, sondern dass jemand aus der AB-BA selber die Untersuchung leiten müsse. Gegen dieses Urteil hatte die AB-BA Beschwerde eingereicht, es wurde aber Anfang 2020 vom Bundesgericht bestätigt. Die AB-BA habe generell kein Beschwerderecht, urteilte das Bundesgericht, was im Tages-Anzeiger als «Etappensieg für Michael Lauber» bewertet wurde.

In der Folge übernahm AB-BA-Mitglied Alexia Heine die Leitung der Disziplinaruntersuchung. Konkret ging es darum, herauszufinden, ob eine Amtspflichtverletzung vorlag, weil sich Lauber bei nicht protokollierten Geheimgesprächen mit Fifa-Präsident Gianni Infantino abgesprochen und diesbezüglich gelogen haben soll. Heine galt als «sehr effiziente Person», wie die Aargauer Zeitung zu berichten wusste. Die gleiche Zeitung vermeldete freilich auch, dass Lauber nicht kooperiere, Informationen verweigere und die «gleiche Verteidigungstaktik wie US-Präsident Donald Trump in seinem Amtsenthebungsverfahren» wähle: «Stonewalling».

Anfang März 2020 legte die AB-BA dann die Resultate der Disziplinaruntersuchung vor und hielt darin schwerwiegende Amtspflichtverletzungen fest. Neben der Verletzung der Protokollierungspflicht fanden sich in der Liste der Vorwürfe etwa auch eine «Verweigerungshaltung gegenüber den Auskunft- und Editionsaufrufen der AB-BA», «Übernahme der eigenen Anwaltskosten durch die Bundesanwaltschaft» – ein Punkt der im Blick besondere Empörung hervorrief –, «Verletzung der Treuepflicht», «Erstattung unwahrer Angaben gegenüber der AB-BA», «Illoyales Handeln» oder «Behinderung der Untersuchung». Als Sanktion verfügte die AB-BA eine einjährige Lohnkürzung von 8 Prozent, was insgesamt einer Reduktion des Jahreslohns um rund CHF 24'000 entsprach. Damit wählte die Aufsichtsbehörde allerdings nicht das schärfste Mittel, das ihr zur Verfügung stand, wären doch eine maximale Lohnkürzung von 10 Prozent oder aber ein Antrag auf Amtsenthebung möglich gewesen. Man habe keine Hinweise darauf gefunden, dass Lauber unrechtmässige Leistungen empfangen habe, was das mildere Urteil rechtfertige, so die AB-BA in ihrem Bericht.

Die Reaktionen auf den Untersuchungsbericht waren unterschiedlich. Verschiedene Parlamentsmitglieder äusserten sich konsterniert. Lorenz Hess (bdp, BE), Mitglied der Gerichtskommission (GK), sprach in der Aargauer Zeitung von einer «untragbaren Situation» und Matthias Aebischer (sp, BE) befürchtete einen «Reputationsschaden für die Schweiz». Es wurde allerdings auch darauf hingewiesen, dass Lauber die Möglichkeit habe, die Verfügung vor Bundesverwaltungsgericht anzufechten. Es sei deshalb zu früh für ein politisches Urteil über die Amtsführung des Bundesanwalts, gab Christian Lüscher (fdp, GE) zu Protokoll.

Die NZZ zeigte sich über die eher zurückhaltenden Stellungnahmen verwundert: Die «Schelte» gegen den Bundesanwalt verhalte im Parlament wohl auch deswegen, weil man Lauber ja erst kürzlich im Amt bestätigt habe. Die Aargauer Zeitung forderte den Rücktritt Laubers. Damit könne er «eine Art Grösse zeigen». Die NZZ wies darauf hin, dass die Politik eigentlich nur die Möglichkeit der Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens habe, weshalb Lauber als einziger mit einem Rücktritt dafür sorgen könne, dass die Bundesanwaltschaft wieder zur Ruhe komme. Der Tages-Anzeiger sah hingegen neben dem Rücktritt Laubers eine andere Möglichkeit: Würde nämlich das Bundesverwaltungsgericht als Berufungsinstanz zum Schluss kommen, dass die Aufsichtsbehörde übertrieben habe, dann müsste die Berechtigung derselben und vor allem ihres Präsidenten, Hanspeter Uster, in Frage gestellt werden. Christian Levrat schlug in der Tribune de Genève gar vor, dass am besten beide Protagonisten zurücktreten sollten. Er beurteilte die Arbeit von AB-BA-Präsident Uster als zu «brutal». Dieser unwürdigen Auseinandersetzung («match assez indigne») an der Spitze einer so wichtigen Institution müsse ein Ende bereitet werden, so Levrat. Diese Ansicht wurde auch in der Weltwoche vertreten. Man gewinne beim Lesen des Disziplinarberichts den Eindruck, dass sich die AB-BA – «Hanspeter Uster und seine sechs Kollegen» – nicht an den Pflichtverletzungen Laubers störten, sondern «am unbotmässigen Verhalten des Bundesanwalts ihnen gegenüber». Die AB-BA habe sich in den ersten Jahren zu grosszügig gezeigt, der «furiore Uster» überschiesse nun aber in die andere Richtung.

so das Wochenblatt.

Michael Lauber selber behielt sich rechtliche Schritte vor. In einer Ende März im Rahmen des «Fifa-Falls» ans Bundesstrafgericht gerichteten Stellungnahme, die der Aargauer Zeitung vorlag, wehrte sich der Bundesanwalt gegen die «unrechtmässig erstellte wie publizierte» Verfügung, die «einen persönlichkeitsverletzenden Inhalt» aufweise. Die Vorwürfe seien «konstruiert» und die Verfügung habe keine Rechtsgrundlage. Er werde sie deshalb anfechten und eine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht einreichen. Dafür hatte Lauber aufgrund des im Rahmen der Covid-19-Massnahmen getroffenen Fristenstillstands bis Ende April 2020 Zeit.¹

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 23.09.2020
MARC BÜHLMANN

Die in der Regel als relativ unbestritten geltenden **Gesamterneuerungswahlen des Bundesgerichts** wurden 2020 zur Vorlage für eine fast epische Diskussion um die Gewaltenteilung. Den Wahlen für die **Amtsperiode 2021-2026** war nämlich die medial virulent diskutierte Ankündigung der SVP vorausgegangen, Yves Donzallaz, einen der SVP angehörenden Bundesrichter, nicht wiederzuwählen.

Ursprung der Weigerung der SVP war unter anderem ein Entscheid des Bundesgerichtes im Sommer 2019, einem Amtshilfegesuch Frankreichs zuzustimmen, das die Auslieferung von Bankkundendaten verlangte. In diesem Urteil hatte besagter Donzallaz laut Blick «das Zünglein an der Waage» gespielt, zum Unverständnis seiner Partei. In der Folge stellten SVP-Politiker in den Medien offen die Frage, «ob wir Bundesrichter unserer Partei wiederwählen wollen, wenn sie in keiner Weise unser Gedankengut vertreten» – so etwa Fraktionschef Thomas Aeschi (svp, ZG) in der Sonntagszeitung. Pirmin Schwander (svp, SZ) forderte in der gleichen Zeitung gar ein Amtsenthebungsverfahren gegen den eigenen Bundesrichter. Thomas Matter (svp, ZH) wiederum kündigte in der Liberté an, dass er den Namen dieses Richters bei dessen Wiederwahl sicher nicht vergessen werde. Donzallaz war laut der Basler Zeitung bereits 2015 von der Weltwoche als «Abweichler» bezeichnet worden, weil er mitentschieden hatte, dass das Freizügigkeitsabkommen mit der EU Vorrang vor der Masseneinwanderungsinitiative der SVP habe.

Gegen die Reaktion der SVP wurde in den Medien rasch Kritik laut. Sie wurde von vielen Kommentatorinnen und Kommentatoren als Angriff auf die Unabhängigkeit der Judikative oder als Respektlosigkeit gegenüber der Gewaltenteilung verurteilt. Diskutiert wurde in der Folge auch, ob Parteipolitik überhaupt einen Einfluss auf die Rechtsprechung haben dürfe – eine Frage, die auch mit der Justizinitiative einer Antwort harrt, die im Tages-Anzeiger als «grösste Profiteurin der Querelen» bezeichnet wurde. Auch die Weltwoche kritisierte einen Angriff auf die Gewaltenteilung, allerdings aus alternativer Perspektive: Die Judikative setze sich beim Urteil über die Herausgabe der Bankkundendaten im Verbund mit der Exekutive über die Legislative und den Souverän hinweg. Zu reden gab schliesslich auch der unmittelbar nach der SVP-Kritik gefällte Entscheid des SVP-Fraktionschefs Thomas Aeschi, in der Gerichtskommission Einsitz zu nehmen. Die SVP mache «die Richterwahlen zur Chefsache», urteilte die Aargauer Zeitung.

Kurz nach der Entscheidung des Bundesgerichtes im Herbst 2019 ebte die entsprechende Diskussion zwar wieder ab, allerdings nur um rund ein Jahr später bei der Vorbereitung der Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts wieder sehr laut zu werden. Der Sonntagsblick berichtete rund drei Wochen vor der für die Herbstsession 2020 angesetzten Wahl von mehreren Quellen, die bestätigten, dass die SVP in der vorberatenden GK beantragt habe, Yves Donzallaz nicht mehr als Vertreter der SVP zu behandeln und ihn nicht mehr zur Wiederwahl zu empfehlen. Die Kommissionsmehrheit habe jedoch nicht auf die Forderungen eingehen wollen. In der NZZ gab Donzallaz zu Protokoll, dass die SVP seit Jahren versuche, die Justiz zu instrumentalisieren. Den Versuchen, das Recht einer politischen Ideologie zu unterwerfen, müsse aber entschieden entgegengetreten werden. Er sei nicht verpflichtet, gegenüber einer Partei Entscheidungen zu rechtfertigen. Zwar sei es legitim, die Rechtsprechung zu kritisieren, nicht aber Richterinnen und Richter persönlich anzugreifen. Donzallaz berichtete auch, dass er von keinen Druckversuchen durch andere Parteien wisse. «Ganz ehrlich glaube ich, es handelt sich dabei um ein spezifisches Problem der SVP», betonte er. In der Aargauer Zeitung bestätigte ein ehemaliger SVP-Bundesrichter, der jedoch nicht namentlich genannt werden wollte, dass Druckversuche der Volkspartei schon in den 1990er Jahren vorgekommen seien. Man habe sich aber stets auf den Standpunkt gestellt, dass man nicht auf das Parteibuch vereidigt worden sei.

Einige Wellen warf auch, dass Donzallaz von seiner eigenen Partei vor dem Wahlgeschäft

zu einem Hearing eingeladen wurde. Der Bundesrichter selber sprach von einer «Gewissensprüfung». Er habe während der Diskussion vor der Fraktion ausgeschlossen, dass er beim Urteilen ein Parteiprogramm anwenden könne, da er nur Verfassung und Gesetz verpflichtet sei. Für die SVP-Fraktion argumentierte hingegen Gregor Rutz (svp, ZH), dass jede Richterin und jeder Richter eine politische Grundhaltung habe, die das eigene Urteil beeinflussen würde. Der Parteienproporz sei dazu da, dies zu berücksichtigen und auszugleichen. Wenn nun aber ein Richter die Grundhaltung «seiner Partei» nicht mehr teile, dann müsse Letztere korrigierend eingreifen. Laut Tages-Anzeiger machte die SVP ihrem Richter das Angebot, aus der Partei auszutreten. Als Parteiloser würde er auch von der SVP wiedergewählt, sei ihm beschieden worden.

Die politische Kritik am Verhalten der SVP wurde in der Folge lauter. Dass die Volkspartei die Institutionen nicht mehr respektiere, müsse Konsequenzen haben, forderte CVP-Präsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) im Tages-Anzeiger. SP-Präsident Christian Levrat (sp, FR) forderte ein Nachdenken über ein neues Wahlsystem, wenn sich die SVP aus dem Konsens über einen freiwilligen Parteienproporz und die Unabhängigkeit der eigenen Richterinnen und Richter verabschiede. Diskutiert wurde etwa eine Wahl auf Lebenszeit, um Unabhängigkeit nach einer gewissen pluralistisch garantierten Wahl zu garantieren. Kritisiert wurden auch die Mandatssteuern, mit denen Richter zu stark an die eigene Partei gebunden würden. Zudem müsste auch eine Anzahl parteiloser Richter gewählt werden, vorgeschlagen etwa von einer unabhängigen Fachkommission. Freilich gab CVP-Bundesrichterin Julia Hänni im Blick zu bedenken, dass die Unabhängigkeit der Judikative in jedem System vor allem auch vom Respekt der Politik vor dieser Unabhängigkeit abhängt.

Am 9. September 2020 entschied die GK, alle wieder antretenden Bundesrichterinnen und Bundesrichter zur Wiederwahl zu empfehlen. Tags darauf gaben die Parteispitzen der CVP, FDP und SP bekannt, den eigentlich für die anstehende Herbstsession geplanten «Konkordanzgipfel», bei dem das Verfahren für die Besetzung des Bundesrats beziehungsweise die Suche nach einer neuen Zauberformel hätten diskutiert werden sollen, nicht durchführen zu wollen. Man könne mit einer Partei, welche die Institutionen geringschätze, nicht über Konkordanz diskutieren – so die Begründung. Die NZZ schlussfolgerte daraus, dass die SVP nicht nur die Unabhängigkeit der Justiz gefährde, sondern auch ihre eigene Position – auf dem Spiel stünden gar die eigenen Bundesratssitze. SVP-Fraktionschef Thomas Aeschi wehrte sich gegen den Vorwurf, die Partei halte nichts von der Gewaltentrennung. Bei den Gesprächen mit Donzallaz habe sich gezeigt, dass dieser die Werte der SVP nicht mehr vertrete. Die Partei könne deshalb die Verantwortung für dessen Wahl nicht mittragen. Seine Weigerung, aus der Partei auszutreten, zeuge zudem von «Charakterschwäche». Über Konkordanz werde man so oder so wieder reden; die Absage des Gipfels sei wohl eher dem Umstand geschuldet, dass man dafür keinen geeigneten Termin gefunden habe.

Noch mehr Öl ins Feuer goss dann die SP mit der Forderung, die Richterwahlen zu verschieben. Fraktionschef Roger Nordmann (sp, VD) wollte einen entsprechenden Ordnungsantrag einreichen. Es sei vor der Wahl abzuklären, wie unabhängig die Richterinnen und Richter der SVP seien. Sollte dieser Antrag nicht durchkommen, drohte Christian Levrat im Sonntagsblick, würde er gegen die Wiederwahl aller SVP-Richterinnen und -Richter stimmen. Auch dies provozierte Kritik: So äusserte sich etwa der Grüne Ständerat Matthias Zopfi (gp, GL) im Tages-Anzeiger, dass die anderen Parteien die Richterwahlen nicht noch mehr «verpolitisieren» sollten. Für GLP-Präsident Jürg Grossen (glp, BE) wäre eine kollektive Nichtwahl eine weitere Schwächung der Institution. Man habe ja kein Problem mit dem Gericht, sondern mit der SVP.

Wie so vieles in der Schweizer Politik wurde dann auch die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter parlamentarisch wesentlich weniger heiss gegessen als es im Vorfeld medial aufgeköchelt wurde. Freilich wurden am 23. September 2020 in der Vereinigten Bundesversammlung im Rahmen des Ordnungsantrags der SP-Fraktion nochmals die parteipolitischen Klängen gekreuzt. Daniel Jositsch (sp, ZH) führte für seine Partei aus, dass die SVP «den politischen Kampf aus dem Parlament hinaus ins Bundesgericht tragen» wolle. Die Abwahlempfehlung eines eigenen Bundesrichters werfe die Frage auf, ob andere SVP-Richterinnen und -Richter noch unabhängig urteilen würden, wenn sie eine Abwahl befürchten müssten. Die Frage nach der Unabhängigkeit der SVP-Richterinnen und -Richter müsse die GK ab sofort vor jeder Wiederwahl prüfen, weshalb die Wahlen auf die Wintersession verschoben werden sollten. Andrea Caroni (fdp, AR) fasste als Sprecher der GK das Prozedere zusammen: Weil bei keiner der 37 wieder kandidierenden Personen Hinweise auf

Amtspflichtverletzung gefunden worden seien, würden auch alle zur Wiederwahl empfohlen – diese Überprüfung sei nota bene die einzige Aufgabe der GK. Alle Fraktionen hätten den Entscheid, alle Richterinnen und Richter zur Wiederwahl zu empfehlen, unterstützt – mit Ausnahme der SVP, die die Wiederwahl von Bundesrichter Yves Donzallaz nicht unterstützte. Man habe in der GK auch über eine Verschiebung der Wahl und eine Art Gewissensprüfung diskutiert, dies aber verworfen, eben gerade weil die Unabhängigkeit der Judikative geschützt werden müsse. Mit einer Verschiebung würden alle 37 Kandidierenden dem Generalverdacht ausgesetzt, «Parteisoldaten» zu sein. Andererseits sei kaum zu erwarten, dass sich aufgrund einer Gewissensprüfung jemand als «fremdgesteuerten Parteisoldat» bezeichnen werde.

In der Folge legte Thomas Aeschi für die SVP auch im Parlament noch einmal dar, weshalb sie ihren Bundesrichter nicht zur Wiederwahl empfehlen könne. «Nicht die SVP politisiert die Justiz; die Justiz hat begonnen zu politisieren», führte der Fraktionschef aus. Da dürfe es nicht verwundern, dass die Zusammensetzung des Bundesgerichtes zum Thema werde. Man befürchte insbesondere, dass EU-Recht über Schweizer Recht gestellt werde, wogegen sich die SVP vehement wehre. Wenn nun aber ein eigener Richter die Werthaltungen seiner Partei nicht mehr teile, dann könne die SVP die Verantwortung für ihn nicht mehr tragen. «Wenn Sie, die anderen Fraktionen, Yves Donzallaz wiederwählen, sind Sie verantwortlich für sein künftiges richterliches Wirken: Dann ist er Ihr Richter, dann ist es Ihre Verantwortung», so Aeschi zum Schluss.

In der Folge wurde der Ordnungsantrag der SP-Fraktion mit 42 zu 190 Stimmen (6 Enthaltungen) abgelehnt – Zustimmung fand er ausschliesslich bei den Mitgliedern der SP-Fraktion. Anschliessend wurden alle 37 Kandidierenden wiedergewählt. Da auf den Wahlzetteln alle 37 Namen standen und lediglich gestrichen werden konnten, interessierten natürlich die individuellen Resultate. Am wenigsten von den 239 möglichen Stimmen erhielt wie erwartet Yves Donzallaz. Seine 177 Stimmen lagen aber klar über den nötigen 120 (absolutes Mehr). Die restlichen Kandidierenden erhielten zwischen 197 (Andreas Zünd, SP) und 236 Stimmen (Luca Marazzi, FDP; Thomas Stadelmann, CVP).

Auch die zur Wiederwahl stehenden 12 nebenamtlichen Bundesrichterinnen und -richter schafften die erneute Wahl problemlos (mit zwischen 220 und 236 von 240 möglichen Stimmen). Für den zurücktretenden Ulrich Meyer (SP) wurde Christoph Hurni (GLP) zum ordentlichen Richter gewählt (mit 232 von 241 Stimmen; 9 Wahlzettel blieben leer). Und schliesslich barg auch die Ergänzungswahl von sechs nebenamtlichen Richterinnen und Richtern keine Überraschungen mehr. Auch hier erhielten alle mehr als 200 von 239 möglichen Stimmen.

Freilich – so schloss die NZZ bereits am Tag vor der Wahl – stand das Schweizer Justizsystem bei diesen Wiederwahlen auf dem Prüfstand, auch wenn der Wahltag selbst ohne Überraschung endete. Eine Justizreform sei unumgänglich, folgerte auch der Tages-Anzeiger. Der Angriff der SVP sei zwar gescheitert und ein «Psychodrama» sei verhindert worden – so auch Le Temps, Tribune de Genève und Liberté –, die Justiz stehe nun aber unter Spannung. Dafür, dass die Diskussionen um die Wahl von Richterinnen und Richtern nicht versandet, wird auf jeden Fall die Justiz-Initiative sorgen.²

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 16.12.2020
MARC BÜHLMANN

Es kommt nur sehr selten vor, dass die GK Empfehlungen für Wahlen an eidgenössische Gerichte nicht einstimmig abgibt. Dies war allerdings der Fall bei den Wahlen des **Präsidiiums und des Vizepräsidiums für das Bundesgericht für die Jahre 2021-2022**. Das Bundesgericht hatte die amtierende Vizepräsidentin Martha Niquille (cvp) als Präsidentin und Bundesrichter Yves Donzallaz (svp) als Vizepräsidenten vorgeschlagen. Die GK und das Parlament seien zwar nicht weisungsgebunden, aus «Respekt vor den Institutionen und der Gewaltentrennung» entspreche die Kommission aber dem Antrag des Bundesgerichts, war in der Wahlempfehlung der GK zu lesen. Die SVP-Minderheit in der GK beantragte allerdings, dass das Parlament den Wahlvorschlag zurückweist, damit die GK zwei neue Personen zur Wahl vorschlagen könne.

Als Grund dafür führte Pirmin Schwander (svp, SZ), der den Antrag der GK-Minderheit in der Wintersession 2020 in der Debatte der Vereinigten Bundesversammlung vertrat, die Rolle der beiden Kandidierenden in der Untersuchung der Vorkommnisse am Bundesstrafgericht an. Die Kandidierenden waren in die Schlagzeilen geraten, weil sie der Verwaltungskommission des Bundesgerichts angehörten, die die entsprechenden Ereignisse untersuchen sollten. Der aus dieser Untersuchung resultierende Bericht war bei der GPK auf einige Kritik gestossen und hatte gar eine Strafanzeige gegen die drei Berichterstatter – neben Niquille und Donzallaz hatte auch der zurückgetretene Ulrich

Meyer (sp) der Kommission angehört – nach sich gezogen. Auch in den Medien war der Bericht als mangelhaft hinsichtlich dem Verfahren und inhaltlich problematisch bezeichnet worden. Pirmin Schwander nannte den Bericht eine «Missachtung des parlamentarischen Auftrages, ein[en] Aufsichtsbericht, der unter Missachtung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien erstinstanzliche Richter mittels Publikation im Internet an den Pranger stellte.» Die «auch in den Medien aufgegriffene Unprofessionalität» habe das Vertrauen in die Judikative geschmälert. Vertrauen und Professionalität könnten nur wiederhergestellt werden, wenn Personen das Präsidium übernahmen, die von internen Querelen unbelastet seien, so Schwander. Von Schwander unerwähnt blieb hingegen, dass sich die SVP im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen der Bundesrichterinnen und -richter bereits gegen die Wiederwahl ihres Richters Yves Donzallaz gestellt hatte, weil dieser die Grundhaltung «seiner Partei» nicht mehr teile, wie damals das Verdikt der SVP lautete. Donzallaz war damals trotzdem bestätigt worden.

Der Sprecher für die Mehrheit der GK, Andrea Caroni (fdp, AR) berichtete, dass der Untersuchungsbericht sehr wohl auch Gegenstand der Anhörung der beiden Kandidierenden gewesen sei. Beide hätten ihr Verhalten erklären können und hätten sich motiviert gezeigt, die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Institutionen – Bundesgericht, Bundesstrafgericht und GPK – zu befördern. Martha Niquille habe sich zudem für die Tonalität im Bericht entschuldigt. Caroni erinnerte auch daran, dass das Bundesgericht bei Annahme des Rückweisungsauftrags bis frühestens zur Frühjahrssession 2021 ohne Präsidium sein würde.

Dieser Rückweisungsantrag wurde unter Namensaufruf der Ständeratsmitglieder und mittels elektronischer Abstimmung der Nationalratsmitglieder mit 168 zu 54 Stimmen (ohne Enthaltungen) abgelehnt. Lediglich sämtliche Mitglieder der SVP-Fraktionen stimmten für eine Rückweisung. In der Folge interessierten dann die Wahlergebnisse: Martha Niquille erhielt 173 gültige Stimmen. Eingelangt waren 227 Wahlzettel, von denen 53 leer eingelegt wurden und einer einen anderen Namen enthielt. Für Yves Donzallaz gingen 223 Wahlzettel ein; auf 160 davon stand sein Name, 62 waren leer geblieben und einer enthielt einen anderen Namen.

Ob den unschönen Tönen ging etwas unter, dass mit Martha Niquille zum ersten Mal in der 162-jährigen Geschichte des Bundesgerichts eine Frau an die Spitze des obersten eidgenössischen Gerichts gewählt worden war.³

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2020
MARC BÜHLMANN

Das **Bundesstrafgericht geriet Ende 2019 stark in den Fokus der Medien**. Mit einem Gerichtsentscheid gegen Bundesanwalt Michael Lauber wurde eine eigentliche Lawine ausgelöst. Im Anschluss an den Entscheid des Gerichts mit Sitz in Bellinzona, Bundesanwalt Michael Lauber wegen Befangenheit vom «Fifa-Fall» auszuschliessen, vermuteten die Medien Klängelei und erhoben teilweise schwere Vorwürfe, die im Verlauf des Jahres 2020 schliesslich auch die Politik zum Reagieren zwangen.

Hinter dem Entscheid gegen Lauber Mitte Juni 2019 vermutete die Weltwoche auch personelle Verstrickungen. «Dass sich Anwälte, Strafverfolger und Richter in der kleinen Schweiz kennen und sich ihre Wege immer wieder mal kreuzen, lässt sich nicht verhindern. Umso wichtiger ist es, jeglichen Anschein von Befangenheit zu vermeiden» – so die Weltwoche. Der Ausschluss von Lauber vom Fifa-Fall zog weitere Kreise als bekannt wurde, dass der für das Befangenheitsurteil verantwortliche Richter – Giorgio Bomio (sp) – vom Kollegium (also allen Richterinnen und Richtern am Bundesstrafgericht) nicht wie üblich für eine zusätzliche Amtsperiode zum Präsidenten der Beschwerdekammer gewählt worden war. Statt Bomio war Roy Garré (sp) zum Vorsitzenden bestimmt worden. Die NZZ vermutete, dass Meinungsverschiedenheiten wegen der Kritik an Lauber zur Nichtwahl von Bomio geführt hätten. Da sowohl Bomio wie auch Garré der SP angehörten, könnten parteipolitische Überlegungen ausgeschlossen werden, so die Neue Zürcher Zeitung. Die Sonntagszeitung und die Tribune de Genève doppelten nach und sprachen von einem «Putsch». Neben Bomio sei auch Claudia Solcà (cyp) nicht mehr als Präsidentin der Berufungskammer bestätigt worden – stattdessen hatte das Gremium Olivier Thormann (fdp) zum Präsidenten der Berufungskammer gewählt. Auch Solcà galt als Kritikerin Laubers, so soll sie als Vorsitzende der Berufungskammer im Fall der Beschwerde Laubers gegen seine Befangenheit das für den Fall zuständige Richterergremium «sehr eigenwillig» zusammengestellt haben. Ihr seien aber auch grobe Führungsmängel vorgeworfen worden, berichteten die Medien.

Aufgrund dieser Ereignisse begannen Mitarbeitende der CH-Media-Gruppe die Vorkommnisse am Bundesstrafgericht eingehender zu recherchieren. Ende 2019 sprach die Aargauer Zeitung von einer «Art Sittenzerfall in Bellinzona» und untermauerte diese

Behauptung mit einer Reihe von Argumenten: Das Bundesstrafgericht werde von der SVP und von Deutschschweizern dominiert. In der Tat bestand das Präsidium aus zwei SVP-Richtern – Stephan Blättler und Sylvia Frei als Präsident und Vizepräsidentin. Zwar wählte die Vereinigte Bundesversammlung in der Wintersession 2019 dann als drittes Mitglied in die Gerichtsleitung nicht wie vom Bundesstrafgericht vorgeschlagen Andrea Blum, auch sie eine Richterin der SVP, sondern Olivier Thormann (fdp), auch er allerdings Deutschschweizer. Diese dreiköpfige Verwaltungskommission habe gewichtige Kompetenzen, die laut internen Quellen auch zu Privilegien- und Günstlingswirtschaft geführt hätten, so die AZ weiter. Von rückwirkender Erhöhung von Pensen, Spesenexzessen, aber auch von Mobbing und Sexismus würden anonyme interne Quellen gemäss der Zeitung berichten. Kritikerinnen und Kritiker dieses Systems würden abgestraft – die Nichtbestätigung von Bomio und Solcà müsse auch in diesem Licht betrachtet werden. Als wesentliches Problem des Gerichts machte die AZ gestützt auf Beobachterinnen und Beobachter die Dominanz der SVP aus: Der Verdacht bestehe, «dass politischer Einfluss genommen wird, dass die Gewaltenteilung nicht mehr eingehalten wird, dass Entscheide plötzlich nicht mehr mit der nötigen Unabhängigkeit getroffen werden».

Die medialen Vorwürfe warfen Wellen bis ins Bundeshaus und führten zu zahlreichen Reaktionen. Verschiedene Mitglieder der GK gaben sich verblüfft über die Zustände und forderten eine Aufklärung durch die GPK. Der Präsident der GPK, Erich von Siebenthal (svp, BE), versprach laut Aargauer Zeitung, dass er sich der Sache annehmen werde.

Aktiv wurde in der Folge dann das Bundesgericht, dem die administrative Oberaufsicht über das Bundesstrafgericht obliegt. Eine bundesgerichtliche Verwaltungskommission – bestehend aus Bundesgerichtspräsident Ulrich Meyer (sp), Vizepräsidentin Martha Niquille (cvp) sowie Yves Donzallaz (svp) – leitete Ende Januar ein aufsichtsrechtliches Verfahren ein, um die in der Presse geäusserten Vorwürfe zu untersuchen.

In den Medien stiess die Untersuchung auf Interesse: Das Bundesgericht müsse nun beweisen, dass es seine Aufsichtsaufgabe ernst nehme und «nicht nur einmal im Jahr zum Kaffeetrinken in trauter Runde nach Bellinzona» fahre, forderte die NZZ. In der Untersuchung am «Bundesstreitgericht» – so der Tages-Anzeiger – müssten die «persönlichen Animositäten, Intrigen und Machtkämpfe» beleuchtet werden. Das Waschen dieser dreckigen Wäsche führe zwar dazu, dass die Schweizer Justiz an Glaubwürdigkeit verliere, es zeige sich aber auch, «dass Richter nicht Säulenheilige von Recht und Moral sind, sondern oft allzu menschlich und machtsüchtig agieren», erinnerte die Weltwoche.

Mitte April 2020 legte die bundesgerichtliche Verwaltungskommission ihren Aufsichtsbericht vor, in dem die Vorwürfe allesamt entkräftet wurden. Es gebe insbesondere keine Hinweise auf Spesenmissbrauch, sexuelle Übergriffe oder Mobbing. In den Medien war man sich jedoch einig, dass der Bericht die Vorwürfe nicht gänzlich hätte widerlegen können. Der Bericht zeige vielmehr auf, wie schlecht die Führungsarbeit am Bundesstrafgericht funktioniere, weil «Streit und Selbstherrlichkeit» herrschten, wie der Tages-Anzeiger kommentierte. Die Weltwoche vermutete freilich, dass die Kommission wohl nicht neutral geurteilt habe, um die «leidige Sache einfach möglichst schnell vom Tisch [zu] haben».

Auch die GPK, welcher die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesgerichte obliegt, äusserte harsche Kritik am Aufsichtsbericht und liess kein gutes Haar daran. Die bundesgerichtliche Verwaltungskommission habe gravierende Fehler begangen und angeschuldigten Personen das rechtliche Gehör verweigert. Die GPK veröffentlichte gar eine nur sehr selten angewendete oberoaufsichtliche Feststellung, in der sie Richtigstellungen am Bericht anbrachte. Erschwerend kam hinzu, dass ein vertraulicher Vorentwurf ihrer Feststellung an die Öffentlichkeit gelangt war und die Untersuchung selber dadurch in den Medien viel Aufmerksamkeit erhalten hatte. Die GPK reichte deswegen Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amts- und Kommissionsgeheimnisses ein. In ihrer Feststellung äusserte die GPK «einen gewissen Handlungsbedarf», die Rechtsgrundlagen der bundesgerichtlichen Aufsicht zu prüfen, da diese nur «rudimentär geregelt» sei.

Im Juli 2020 gelangten dann einige Mitglieder des Bundesstrafgerichts mit einem an die Aufsichtskommission des Bundesgerichts gerichteten Brief an die Öffentlichkeit. Sie wollten sich gegen den Reputationsschaden durch die wiederholt negativen Schlagzeilen in den Medien wehren, die «weitgehend unbegründet und gegenstandslos» seien. Allerdings zeigte der Brief auch auf, dass in Bellinzona nach wie vor nicht Eitel Freude herrschte: Die Verfasserinnen und Verfasser des Briefs

kritisierten die «Unterstellungen einiger weniger Personen», die diese extern gegenüber Medien und Parlamentsmitgliedern bewirtschaften würden. Damit wollten diese «wenigen Mitarbeitenden [...] dem Bundesstrafgericht, der Direktion und der grossen Mehrheit der Mitarbeitenden bewusst [...] schaden». Vorrangiges Interesse des gesamten Bundesstrafgerichtes sei es nun, die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen und das Arbeitsklima wieder auf ein solides Fundament zu stellen. Dafür seien einige Prozesse eingeleitet worden, schloss der Brief. Zwar wurden im Brief keine Namen genannt, lediglich 15 der 20 Bundesstrafrichterinnen und -richter hatten den Brief aber unterzeichnet.

In den Medien löste das Schreiben Kopfschütteln aus. Es sei beschämend, dass «medienwirksam und anonym» Kolleginnen und Kollegen gezeisselt würden. Damit werde sich die Situation in Bellinzona kaum verbessern, kommentierte etwa die NZZ. Die Ereignisse rund um das Bundesstrafgericht würden zudem wohl auch die Diskussionen um die Justiz-Initiative anheizen, war man sich in den medialen Kommentarspalten einig.⁴

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 31.12.2020
MARC BÜHLMANN

Das **Bundesgericht geriet im Jahr 2020 in die Kritik**. Dafür verantwortlich waren drei miteinander verknüpfte Ereignisse, die in den Fokus der Medien gerieten: Die Untersuchung des Bundesstrafgerichtes durch eine Kommission des Bundesgerichtes, das Verhalten verschiedener Personen bei dieser Untersuchung – insbesondere Gerichtspräsident Ulrich Meyer geriet stark in die Kritik – und die zunehmende Personalisierung und Politisierung der eidgenössischen Gerichte.

Das Bundesgericht fungiert als Obergericht über das Bundesstrafgericht und hatte die dortigen Vorkommnisse zu untersuchen. Der Untersuchungskommission gehörten der Bundesgerichtspräsident Ulrich Meyer (sp), die Vizepräsidentin Martha Niquille (cvp) sowie Bundesrichter Yves Donzallaz (svp) an. Dieses Gremium sollte mit Hilfe von Befragungen abklären, ob die in einigen Medien erhobenen Vorwürfe gegen das Bundesstrafgericht (die Rede war von Spesenexzessen, Mobbing und Sexismus) zutreffen.

Weil während einer Einvernehmenspause das Aufnahmegerät nicht abgeschaltet war und die daraus resultierende Aufnahme der TV-Sendung «Rundschau» zugespielt wurde, wurde Mitte Juni publik, dass sich Ulrich Meyer beleidigend und sexistisch über eine Bundesstrafrichterin geäussert hatte. Meyer entschuldigte sich unverzüglich bei der betreffenden Richterin und räumte seinen Fehler öffentlich ein. Die Entgleisung wurde freilich zum gefundenen Fressen für die Medien, die einen «Sittenerfall auch bei Bundesrichtern» (Aargauer Zeitung) konstatierten. Vor allem die CH Media-Gruppe schoss sich in der Folge auf den Bundesgerichtspräsidenten ein, der «entgleist» und «sexistisch gescheitert» sei. Die Aargauer Zeitung berichtete über Politikerinnen und Politiker, die den Rücktritt Meyers forderten, da er seine Glaubwürdigkeit verloren habe. Die Zeitung warf der SP, der Meyer angehört, vor, in Zeiten von «#MeToo» wohl dessen Rücktritt gefordert zu haben, wenn Meyer nicht in ihrer Partei wäre. Auch in der Sonntagszeitung wurde die «Richteraffäre» breit diskutiert. Verschiedene Parlamentsmitglieder distanzieren sich zwar von Meyers Aussagen, bezeichneten die Rücktrittsforderungen aber als übertrieben. Meyers Verhalten sei kein Grund für ein Amtsenthebungsverfahren, gab etwa GK-Präsident Andrea Caroni (fdp, AR) der Sonntagszeitung zu Protokoll. Die NZZ sprach von «atmosphärische Störungen» an den eidgenössischen Gerichten. Die Weltwoche hielt Meyer zugute, dass er während seiner Präsidentschaft versucht habe, das Betriebsklima zu verbessern. Zwischen «Kollegialität und Beziehungskorruption» liege aber nur ein schmaler Grat. «Vielleicht ist es heilsam, wenn man sich wieder einmal vor Augen führt, dass Richter nicht die Heiligen sind, als die sie sich gerne inszenieren, sondern Menschen mit Unzulänglichkeiten und gelegentlich auch niederen Instinkten», schloss die Weltwoche – ohne jedoch darauf zu verzichten, eine alte Geschichte auszugraben, bei der Meyer einer Geliebten angeblich bei einem Vermögensdelikt geholfen haben soll.

Im Sommer machte Meyer publik, dass er Ende 2020, also am Schluss seiner Amtszeit als Gerichtspräsident, zurücktreten werde. Bundesrichter dürfen bis zu ihrem 68. Lebensjahr im Amt bleiben. Meyer hätte also noch ein weiteres Jahr als Bundesrichter amten dürfen, entschied sich aber gegen diese Option. Die Aargauer Zeitung urteilte, dass er den Zeitpunkt für einen ehrenvollen Abgang verpasst habe, und brachte gleich ein neues «Problem» ins Rollen. Die Vizepräsidentin und designierte Präsidentin Martha Niquille (cvp) stehe nämlich vor einem Problem, weil sie den «problematischen Untersuchungsbericht» zum Bundesstrafgericht mitverfasst habe. In der Tat wurde dann die Wahl des Bundesgerichtspräsidiums in der Wintersession 2020 von

unschönen Tönen begleitet. Dennoch wurde Martha Niquille zur ersten Bundesgerichtspräsidentin gewählt.

Im Herbst machte die Aargauer Zeitung schliesslich publik, dass die Bundesstrafrichterin, gegen die sich Meyer sexistisch geäussert hatte, eine Strafanzeige wegen Verleumdung gegen drei Bundesrichter eingereicht habe: gegen Ulrich Meyer, gegen den sie auch wegen Nötigung klagte, gegen Martha Niquille und gegen Yves Donzallaz, der im Rahmen der Bestätigungswahlen für das Bundesgericht ebenfalls in die Schlagzeilen geraten war, weil ihn die SVP nicht mehr wählen wollte.

Aufgrund dieser Ereignisse erwuchs der Judikative nicht nur medialer, sondern auch immer stärker politischer Druck. Die zunehmende Personalisierung der Gerichte verstärkte die Tendenz, die bisher eigentlich eher apolitischen Wahlen von Richterinnen und Richtern zu politisieren. Insbesondere die SVP gelangte mit Kritik an individuellen Richterinnen und Richtern im Vorfeld von Bestätigungswahlen vermehrt an die Medien. Allerdings trug sie damit auch dazu bei, dass breit über die Unabhängigkeit der Judikative diskutiert wurde. Vor allem die Frage, ob und wie stark die Parteizugehörigkeit von Richterinnen und Richtern eine Rolle spielt und spielen darf, wurde in zahlreichen Zeitungskommentaren virulent erörtert. Darüber hinaus und damit eng verbunden wird interessant sein zu beobachten, wie sich all diese Ereignisse auf die Justiz-Initiative auswirken werden. In der Aargauer Zeitung wurden die «Justizskandale» als «beste politische Steilpässe» für die Initiative bezeichnet. Auch aufgrund der Vorkommnisse in der Bundesanwaltschaft könnten in Zukunft also einige Justizreformen anstehen.⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.11.2021
MARC BÜHLMANN

Nachdem die beiden Kammern in der Sommersession 2021 einen Gegenvorschlag verworfen und die **Volksinitiative «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)»** fast einstimmig zur Ablehnung empfohlen hatten, setzte der Bundesrat den Termin für die Abstimmung über das Volksbegehren auf den 28. November 2021 fest.

Das **Ziel der Initiative** war eine Reform des Wahlsystems der Bundesrichterinnen und Bundesrichter. Am aktuellen Vorgehen wurde kritisiert, was in der Zeitung «Republik» als «Unheilige Dreifaltigkeit» bezeichnet wurde: Parteizugehörigkeit, Mandatssteuer und Wiederwahl. In der Tat bedingt die Idee des Parteienproporz, also die Verteilung der Sitze an den höchsten eidgenössischen Gerichten entsprechend der Stärke der Parteien im Parlament, dass Kandidierende für höchste Richterämter einer Partei angehören sollten, um gewählt werden zu können. Alle Parteien fordern zudem von ihren Mandatsträgerinnen und -trägern eine Abgabe, die Mandatssteuer. In den Medien wurden zu diesem Obolus von Gerichtspersonen verschiedene Zahlen herumgereicht: Eine Befragung der CH-Medien bei den Parteien wies ein Total aller Abgaben von allen Richterinnen und Richtern aus allen Bundesgerichten zwischen CHF 30'000 bei der GLP und CHF 265'000 bei der SP aus (FDP: CHF 35'000; Grüne: CHF 100'000; Mitte: CHF 65'000; SVP: CHF 172'000). Das aktuelle Wahlsystem sieht schliesslich vor, dass Bundesrichterinnen und -richter nicht nur vom Parlament gewählt, sondern alle sechs Jahre bestätigt werden müssen. Das Initiativkomitee kritisierte, dass diese drei Elemente letztlich die Unabhängigkeit der Judikative gefährdeten, und forderte deshalb mit seinem Begehren, dass ein vom Bundesrat ernanntes Fachgremium Kandidierende nach fachlicher Eignung auswählt und dass die Bundesrichterinnen und Bundesrichter aus einem mit diesen Kandidierenden gefüllten Pool per Losverfahren gezogen werden. Die Gewählten sollen zudem keiner Amtszeitbeschränkung mehr unterliegen, sondern bis maximal fünf Jahre nach Pensionsalter in ihrem Amt verbleiben dürfen, falls sie nicht mittels eines neu einzuführenden Abberufungsverfahrens aufgrund von Fehlverhalten abgesetzt würden. Beim Losverfahren würde einzig eine sprachliche Repräsentation berücksichtigt.

Das **Initiativkomitee** – neben dem «Vater» der Initiative, dem Multimillionär und Unternehmer Adrian Gasser, sassen der Politikwissenschaftler Nenad Stojanovic und die Mitte-Politikerin Karin Stadelmann (LU, mitte) federführend im Komitee – lancierte den Abstimmungskampf am 30. September 2021. An einer Pressekonferenz und in späteren Interviews betonten die Initiantinnen und Initianten, dass mit Annahme ihres Begehrens der Pool an geeigneten Richterinnen und Richtern vergrössert würde: Auch Parteilose könnten am Bundesgericht Einsitz nehmen und es müssten zukünftig nicht mehr zahlreiche geeignete Kandidierende hintanstehen, wenn eine Partei – wie aktuell etwa die Grünen nach ihren Wahlerfolgen 2019 – stark untervertreten sei und deshalb bei Vakanzen lediglich Kandidierende dieser Partei berücksichtigt würden. Adrian Gasser

strich in mehreren Interviews das in seinen Augen grosse Problem der Parteiabhängigkeit und der Mandatssteuer hervor: «Die politischen Parteien haben sich die Macht angeeignet, diese Ämter unter sich aufzuteilen, dafür Geld zu verlangen und eine opportunistische Erscheinende Gesinnung einzufordern [...] Vorauseilender Gehorsam ist garantiert», klagte er etwa in einem NZZ-Meinungsbeitrag. In Le Temps behauptete er, dass die fehlende Unabhängigkeit der Gerichte dazu führe, dass in 95 Prozent der Fälle Individuen vor Gericht verlieren würden, wenn sie gegen den Staat antreten müssten.

Obwohl keine einzige etablierte Partei und kein Verband das Begehren unterstützte, wollte keine Organisation die Federführung für eine Nein-Kampagne übernehmen. Ende September gründete deshalb Andrea Caroni (fdp, AR) ein **«überparteiliches Nein-Komitee»**. Weil er wie bereits 2014 bei der sogenannten «Pädophileninitiative» den liberalen, demokratischen Rechtsstaat bedroht sehe, wolle er sich wehren, betonte der FDP-Ständerat im Sonntags-Blick. Im Komitee sass Mitglieder aller grossen Parteien: Heidi Z'graggen (mitte, UR); Laurence Fehlmann Rielle (sp, GE), Nicolas Walder (gp, GE), Beat Flach (glp, AG) und Yves Nidegger (svp, GE). In den Medien tat sich freilich vor allem Andrea Caroni mit Stellungnahmen hervor. Mit dem Slogan «Wählen statt würfeln, Demokratie statt Lotterie» griff er vor allem das Losverfahren an, das auf Glück beruhe und deshalb nicht geeignet sei, fähige Kandidierende auszuwählen. Darüber hinaus habe sich das bestehende System, das eine repräsentative Vertretung unterschiedlicher politischer Grundhaltungen in der Judikative garantiere, bewährt. Im Verlauf der Kampagne warf Andrea Caroni den Initiantinnen und Initianten zudem auch vor, «falsch und verleumderisch» zu argumentieren.

Am 11. Oktober erörterte Karin Keller-Sutter an einer Pressekonferenz die **Position des Bundesrats**, der die Initiative zur Ablehnung empfahl. Das Volksbegehren sei «zu exotisch» und stelle das politische System und die demokratische Tradition der Schweiz «auf fundamentale Weise» in Frage, so die Justizministerin. Die Wahl durch das Parlament würde durch Losglück ersetzt, womit die demokratische Legitimation Schaden nehme. Das Losverfahren sei zudem ein «Fremdkörper im institutionellen Gefüge», so die Bundesrätin. Mit dem heute angewandten Parteienproporz werde hingegen gewährleistet, dass politische Grundhaltungen, aber auch das Geschlecht und die regionale Herkunft am Bundesgericht «transparent und ausgewogen» vertreten seien, war in der Medienmitteilung zu lesen. Die Praxis zeige zudem, dass die Unabhängigkeit gewährleistet sei und kein Druck von Parteien auf die Bundesrichterinnen und Bundesrichter ausgeübt werde. Noch nie in der jüngeren Geschichte sei ein Richter oder eine Richterin aus politischen Gründen abgewählt worden, so Karin Keller-Sutter, was zeige, dass der von den Initiantinnen und Initianten kritisierte Konformitätsdruck aufgrund der Angst vor einer Wiederwahl gar nicht bestehe. Es sei zudem falsch anzunehmen, dass parteilose Richterinnen und Richter nicht ebenfalls Werte vertreten würden, die allerdings nicht so transparent seien, wie bei Parteimitgliedern. Die Justizministerin nahm schliesslich auf die aktuelle Pandemie-Diskussion Bezug: Viele Stimmen kritisierten momentan demokratisch nicht legitimierte Gremien aus Expertinnen und Experten. Mit Annahme der Initiative würde mit der vorgesehenen Fachkommission aber ein weiteres solches Gremium geschaffen.

In den **Medien** wurde laut APS-Analyse und FöG-Abstimmungsmonitor nur selten über die Justizinitiative berichtet. Dies war einerseits dem Umstand geschuldet, dass vor allem das Referendum gegen die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes sehr viel Platz in der medialen Berichterstattung einnahm, andererseits ist dies aber wohl auch der Komplexität des Themas zuzuschreiben. In der Tat kamen in den Printmedien neben Adrian Gasser und Andrea Caroni vor allem Expertinnen und Experten, aber auch ehemalige Richterinnen und Richter zu Wort.

Auffällig war, dass die meisten dieser **Expertinnen und Experten** der Initiative relativ wohlwollend gegenüberstanden. So wurden etwa Studien zitiert, die zeigten, dass eine längere Amtszeit zu mehr richterlicher Unabhängigkeit führe. Kurze Amtszeiten und vor allem die Wiederwahl könnten hingegen als Disziplinierungsmöglichkeit von Parteien erachtet werden, mit der Linientreue von Richterinnen und Richtern erzwungen werde, so etwa der Politikwissenschaftler Adrian Vatter in der NZZ. Die Wiederwahl sichere Bodenhaftung der Richter und trage dazu bei, dass «sich die Justiz nicht verselbständigt» und dass Richterinnen und Richter nicht zu einer «Elite ohne Legitimation» würden, meinte hingegen Katharina Fontana, ehemalige Mitarbeiterin im BJ und NZZ-Journalistin für das Themengebiet Recht und Gesellschaft. Bemängelt wurde zudem der Umstand, dass parteilose Kandidierende aktuell keine Chance hätten, gewählt zu werden. Wenn wirklich Repräsentation das Ziel sei, dann dürften in den Gerichten nicht nur Parteimitglieder sitzen, da die grosse Mehrheit der Bevölkerung keine Parteibindung aufweise, so die Argumentation. Adrian Vatter schlug

entsprechend ein Modell mit 50 Prozent Parteilosern und 50 Prozent Parteimitgliedern vor. Debattiert wurde auch über die Frage, ob Richterinnen und Richter überhaupt ideologisch neutral sein könnten oder ob Gerichte eben nicht auch genuin politische Institutionen seien. In diesem Falle wäre aber der Parteienproporz folgerichtig, so die NZZ. Auch das Losverfahren erhielt einige Aufmerksamkeit – einige Expertinnen und Experten erachteten es als geeignetes Mittel zur Auswahl von Richterinnen und Richtern. Es sei schliesslich schon von Aristoteles als «Grundlage wahrer Demokratie» betrachtet worden, warb der Ökonom Bruno S. Frey. Das Los sei über längere Frist ebenso repräsentativ wie das momentane Auswahlverfahren, funktioniere aber wesentlich unabhängiger, argumentierte die Ökonomin Margit Osterloh, die zudem betonte, dass das Losverfahren nicht einfach eine Lotterie sei, sondern dass durch das qualitative Losverfahren mit Vorselektion letztlich geeignetere Kandidatinnen und Kandidaten ausgewählt würden als von menschlichen Expertinnen und Experten, die in ihrer Wahl eben nicht frei seien von Beeinflussung. Die anfänglich wohl geringere Akzeptanz des Losverfahrens würde rasch zunehmen und das Vertrauen in die Judikative dadurch gar noch verstärkt, so die Ökonomin. In den medialen Kommentaren stand hingegen die Fachkommission, die gemäss der Justizinitiative vom Bundesrat zusammengestellt werden müsste, eher in der Kritik. Die Diskussion um eine optimale Besetzung würde sich von der Richterinnen- und Richterwahl auf die Bestellung dieser Fachkommission verschieben. Es sei nicht klar, wie diese zusammengesetzt werden solle und ob diese eben nicht auch wiederum politisch agieren würde, so der Tenor der Kritikerinnen und Kritiker. Die Weltwoche sprach gar von einer «brandgefährlichen Illusion», zu meinen, es könne ein Gremium eingesetzt werden, das «objektive Qualifikationsmerkmale» bestimmen könne. Andrea Caroni warnte vor «einer obskuren, bundesratsnahen Kommission [...], die weder Qualität noch Vielfalt noch demokratische Legitimation gewährleisten kann». Allerdings stand auch die Frage im Raum, ob die parlamentarische Gerichtskommission (GK), die momentan mit der Auswahl der Kandidierenden betraut ist, fachlich wirklich dafür geeignet sei. Ein eher pragmatisches Argument gegen die Initiative wurde schliesslich von Rechtsprofessor Lorenz Langer vorgebracht: Da sich die Initiative auf das Bundesgericht beschränke, stelle sich die Frage, woher bei Annahme der Initiative die Kandidierenden kommen sollen, da Bewerbende für einen Bundesgerichtsposten in der Regel an anderen Bundesgerichten (Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundespatentgericht) oder an kantonalen Gerichten tätig seien, wo aber meist noch nach Parteienproporz gewählt würde. Es gäbe somit nicht mehr viele der verlangten «objektiven», also eben parteiunabhängigen Kandidierenden.

In der medialen Diskussion wurde von Seiten der Befürworterinnen und Befürworter auch immer wieder darauf hingewiesen, dass das aktuelle **System – auch im internationalen Vergleich – sehr gut funktioniere**. Die Geschichte zeige, dass Richterinnen und Richter unabhängig seien und sich nicht vor einer Wiederwahl fürchteten. In der Tat wurden bisher lediglich drei Bundesrichter abgewählt – zwei aus Altersgründen zu Beginn der modernen Schweiz sowie Bundesrichter Martin Schubarth 1990, der freilich sofort wiedergewählt worden war.

Diskutiert wurde zudem der **«Fall Donzallaz»**: Die SVP hatte «ihren Bundesrichter» nicht mehr zur Wiederwahl empfohlen, weil er in einigen Urteilen nicht mehr die Parteilinie verfolgt habe. Yves Donzallaz wurde aber in der Folge von allen anderen Fraktionen bei seiner Wiederwahl unterstützt und schliesslich gar zum Bundesgerichtspräsidenten gewählt. Dies zeige, dass sich Richterinnen und Richter nicht von den eigenen Parteien unter Druck setzen liessen. Die Aargauer Zeitung kritisierte freilich, dass sich bei Yves Donzallaz das Problem der Parteiloyalität besonders gut zeige: Um Bundesrichter zu werden, habe er einen Parteiwechsel von der CVP zur SVP vorgenommen. Dies komme häufig vor, so die Zeitung: Kandidierende wechselten ihre «Parteiloyalität wie Chamäleons», um ihre Wahlchancen zu steigern.

Der einzige Nationalrat, der die Initiative unterstützt hatte, kam ebenfalls in den Medien zu Wort. Lukas Reimann gab zu Protokoll, dass er die Arbeit der GK als deren Mitglied als wenig seriös erlebt habe, da die Kandidierendenauslese eher eine politische als eine fachliche Frage gewesen sei. Einmal habe die Kommission einem sehr geeigneten, aber parteilosen Kandidaten gar offen empfohlen, der GLP oder der BDP beizutreten, damit er zur Wahl eingeladen werden könne.

Für Gesprächsstoff sorgten zudem einige **pensionierte Richterinnen und Richter**, die den Medien Red und Antwort standen. Praktisch unisono gaben alt-Bundesstrafrichter Bernard Bertossa sowie die alt-Bundesrichter Jean Fonjallaz, Karl Hartmann, Ulrich Meyer und Hans Wiprächtiger, aber auch die Luzerner alt-Oberrichterin Marianne Heer (fdp) zu Protokoll, von ihrer Partei nie auch nur irgendeinen Druck verspürt zu haben – auch ihre Kolleginnen und Kollegen nicht. Angesprochen auf die Angst vor einer Nicht-

Wiederwahl erzählte Hans Wiprächtiger, dass sich das Bundesgericht viel mehr vor schlechter Presse als vor dem Parlament fürchte. Zur Sprache kam auch die von der Greco kritisierte Mandatssteuer. Man müsse die Parteien unterstützen, damit die Demokratie in der Schweiz funktioniere, äusserte sich Jean Fonjallaz hierzu. Er habe vielmehr das Gefühl, dass die Partei mehr von ihm als Beitragszahlendem abhängig sei als er von ihr, so der alt-Bundesrichter. Von Ämterkauf könne nur die Rede sein, wenn Höchstbietende einen Posten kriegten; die Abgaben seien aber innerhalb einer Partei für alle gleich.

Eine gegenteilige Meinung vertrat einzig der Zürcher alt-Oberrichter Peter Diggelmann. Es gebe zwar keine offenen Drohungen, den Druck der Parteien spüre man aber etwa an Fraktionsausflügen oder Parteianlässen. Er selber sei zudem zu einer Mandatssteuer gezwungen worden und wäre wohl nicht mehr nominiert worden, wenn er der entsprechenden Mahnung nicht nachgekommen wäre. Im Gegensatz zu Kolleginnen und Kollegen, die momentan im Amt seien und deshalb aus Angst keine öffentliche Kritik anbrächten, sei es ihm als pensioniertem Richter und aufgrund seines Parteiaustritts möglich, Kritik zu äussern. Das Interview von Peter Diggelmann im Tages-Anzeiger blieb nicht unbeantwortet. Andrea Caroni sprach tags darauf in der gleichen Zeitung von «verleumderischen Unterstellungen». Er kenne keinen Richter und keine Richterin, die sich unter Druck gesetzt fühlten.

Beliebtes Mediensujet war auch der Kopf der Initiative, **Adrian Gasser**. Der Multimillionär und Chef der Lorze Gruppe, einem Firmenkonglomerat mit Sitz in Zug, habe sich seit seiner Jugendzeit für richterliche Unabhängigkeit interessiert. Als Wirtschaftsprüfer habe er einige Fälle erlebt, bei denen diese Unabhängigkeit nicht gegeben gewesen sei, sagte er in einem Interview. 1987 habe Adrian Gasser im Kanton Thurgau erfolglos für den National- und 1999 für den Ständerat kandidiert – als Parteiloser. Erst 40 Jahre nach diesen Erlebnissen könne er sich nun aber die Finanzierung einer Volksinitiative leisten. In der Tat soll Adrian Gasser laut Medien rund CHF 1 Mio für die Sammlung der Unterschriften aufgeworfen haben. «Andere haben ein Motorboot in Monaco, ich habe mir eine Initiative im Interesse der Schweiz geleistet», so Gasser bei der Einreichung seiner Initiative im St. Galler Tagblatt.

Auch für die Abstimmungskampagne schien das Initiativkomitee einiges an **Geld** aufgeworfen zu haben. Im Sonntags-Blick wurde vermutet, dass Adrian Gasser für die Kampagne kaum weniger aufgewendet haben dürfte als für die Unterschriftensammlung, was Andrea Caroni in derselben Zeitung zum Vorwurf verleitete, dass sich «eine Einzelperson [...] praktisch eine Initiative gekauft und die Schweiz zu plakatiert» habe. Der Gegnerschaft fehle es hingegen an spendablen Geldgebern. Bei der APS-Inserateanalyse zeigt sich zwar in der Tat ein Ungleichgewicht zugunsten der Befürwortenden, allerdings finden sich von beiden Lagern kaum Inserate in den grössten Schweizer Printmedien.

Bei den **Abstimmungsumfragen** im Vorfeld des Urnengangs vom 28. November zeigte sich ein für Initiativen typisches Bild. Hätten Mitte Oktober noch 48 Prozent der Befragten Ja oder eher Ja zur Initiative gesagt, lag dieser Anteil rund zwei Wochen vor der Abstimmung noch bei 37 Prozent. Für eine inhaltlich komplexe Vorlage ebenfalls gängig war der hohe Anteil Befragter, die sich zu Beginn der Kampagne noch keine Meinung gebildet hatten (Anteil «weiss nicht» am 15.10.2021: 19%; 17.11.2021: 7%).

Wie aufgrund der Umfragewerte zu vermuten, wurde die Initiative am **Abstimmungssonntag** deutlich verworfen. Bei einer wohl vor allem dem gleichzeitig stattfindenden Referendum gegen das Covid-19-Gesetz, aber auch der «Pflegeinitiative» geschuldeten aussergewöhnlich hohen Stimmbeteiligung von fast 65 Prozent lehnten mehr als zwei Drittel der Stimmberechtigten eine Reform des geltenden Systems der Wahlen von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern ab.

Abstimmung vom 28. November 2021

Volksinitiative «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)»

Beteiligung: 64.7%

Ja: 1'382'824 Stimmen (31.9%) / 0 Stände

Nein: 2'161'272 Stimmen (68.1%) / 20 6/2 Stände

Parolen:

-Ja: Piratenpartei

-Nein: EDU, EVP, FDP, GLP (2), GPS (2), Mitte, PdA, SD, SP, SVP; SGV

-Stimmfreigabe: BastA

* in Klammern Anzahl abweichende Kantonalsektionen

Die **Medien** sprachen am **Tag nach der Abstimmung** von einer deutlichen Niederlage. Das Resultat zeige, dass die Stimmberechtigten mit dem System zufrieden seien, liessen sich die Gegnerinnen und Gegner vernehmen. «Das Volk hält den Wert der Institutionen hoch», interpretierte Justizministerin Karin Keller-Sutter das Resultat. Die Initiative habe zwar einige wunde Punkte aufgezeigt, sei aber zu extrem gewesen, um diese Probleme zu lösen, meinte Matthias Aebischer (sp, BE) in La Liberté. Die Initiantinnen und Initianten erklärten sich die Niederlage mit der zu wenig gut gelungenen Information der Bürgerinnen und Bürger über die Probleme des jetzigen Systems. Adrian Gasser machte zudem die einseitige Information durch die Bundesbehörden und die öffentlich-rechtlichen Medien, welche die Meinungsbildung beeinträchtigt habe, für das Scheitern der Initiative verantwortlich. Er kündigte zudem noch am Abend des Abstimmungssonntags einen weiteren Anlauf an. Innert zwei bis drei Jahren könne die Bevölkerung für die Fehlfunktionen im Justizsystem besser sensibilisiert werden. Er wolle deshalb bald mit der Sammlung von Unterschriften für eine identische Initiative beginnen.

Diskutiert wurden in den Medien freilich auch noch einmal die Schwachstellen des Systems, die nun angegangen werden sollten. Die Justizinitiative habe eine «Debatte rund um das Schweizer Justizsystem ausgelöst und uns zu Verbesserungen angespornt», lobte etwa Andrea Caroni im St. Galler-Tagblatt. So dürften die Diskussionen um mehr Transparenz bei den Parteienfinanzen zu einer Offenlegung der Mandatssteuern führen. Im Parlament hängig war zudem die in einer parlamentarischen Initiative von Beat Walti (fdp, ZH; Pa.lv. 20.468) aufgeworfene Frage, ob diese Mandatssteuern nicht gänzlich abgeschafft werden sollen. Mit der Ablehnung eines Gegenvorschlags zur Justizinitiative schien hingegen die Frage einer Amtszeitverlängerung der Bundesrichterninnen und Bundesrichter vom Tisch, wie sie von der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richtern am Tag nach der Abstimmung erneut gefordert wurde. Eine mögliche Professionalisierung der Kandidierendenauswahl bzw. die Ergänzung der GK durch eine Fachkommission, die Bewerbungen für Richterinnen- und Richterämter mitsichten soll, war ebenfalls Gegenstand einer noch hängigen parlamentarischen Initiative (Pa.lv. 21.452).

Die **VOX-Analyse** fand nur schwache Muster, mit denen das Abstimmungsverhalten bei der Justizinitiative erklärt werden könnte. Personen mit einer Berufsbildung sagten etwas stärker Nein als andere Bildungskategorien. Sympathisantinnen und Sympathisanten der Grünen sagten mehrheitlich Ja – im Gegensatz zu den Anhängerinnen und Anhänger aller anderer Parteien. Hohes Vertrauen in die Judikative ging zudem eher mit einem Nein einher. Bei den Motiven für ein Ja zeigte sich der Wunsch nach Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern von den Parteien sowie nach einem System, das auch für Parteilose Chancen einräumt, als zentral. Ein Nein wurde hingegen laut VOX-Analyse eher mit der Skepsis gegenüber dem Losverfahren und der Meinung, dass das bisherige System gut funktioniere, begründet.⁶

1) Verfügung AB-BA vom 2.3.20; AZ, 4.1.20; AZ, LT, NZZ, TA, 23.1.20; TA, 29.2.20; AZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, TG, 5.3.20; AZ, Blick, 6.3.20; WW, WoZ, 12.3.20; NZZ, 30.3.20; AZ, 1.4.20; AZ, CdT, NZZ, 2.4.20

2) AB VB 2020, S. 1971 ff.; Blick, 26.7., 27.7.19; SoZ, 28.7.19; Lib, 29.7.19; BaZ, TA, 30.7.19; AZ, 31.7.19; BaZ, TA, 3.8.19; AZ, 5.8.19; NZZ, 6.8.19; WW, 8.8.19; BaZ, 10.8.19; So-Bli, 11.8.19; WW, 15.8.19; NZZ, 13.9.19; So-Bli, 30.8.20; NZZ, WW, 3.9.20; NZZ, 7.9.20; NZZ, TA, 9.9.20; AZ, Blick, NZZ, WW, 10.9.20; AZ, 11.9.20; So-Bli, 13.9.20; NZZ, 15.9.20; TA, 16.9.20; AZ, TA, WW, 17.9.20; TA, 18.9.20; So-Bli, 20.9.20; Lib, TA, 21.9.20; AZ, CdT, NZZ, 22.9.20; Blick, NZZ, 23.9.20; AZ, LT, Lib, NZZ, TA, TG, TZ, 24.9.20; Bund, 29.9.20

3) AB VB 2020, S. 2744 ff.; Bericht GK vom 25.11.20; TA, 14.10.20; SGT, 15.10.20; AZ, 24.10.20; NZZ, 15.12.20; AZ, CdT, NZZ, 17.12.20; So-Bli, 27.12.20

4) Aufsichtsbericht BGer vom 5.4.20; Brief des BstGer vom 22.7.20; Medienmitteilung BGer vom 20.4.2020; Medienmitteilung GPK vom 25.6.2020; Oberaufsichtsrechtliche Feststellung GPK vom 24.6.20; Stellungnahme GPK vom 24.6.20; WW, 27.6.19; TA, 30.7.19; NZZ, 21.9.19; SoZ, 22.9.19; AZ, TG, 23.9.19; AZ, LT, 17.12.19; AZ, CdT, 18.12.19; AZ, 19.12.19, 22.1.20; NZZ, 29.1.20; TA, 1.2.20; CdT, 3.2.20; NZZ, WW, 6.2.20; AZ, CdT, 21.4.20; TA, 22.4.20; AZ, 25.4.20; WW, 30.4.20; NZZ, 2.5., 6.6.20; NZZ, 11.6.20; AZ, 13.6.20; CdT, 26.6.20; CdT, NZZ, 23.7.20; NZZ, 24.7.20; AZ, 24.10.20

5) AZ, Blick, 11.6.20; AZ, 12.6.20; AZ, 13.6.20; SoZ, 14.6.20; NZZ, 17.6.20; WW, 18.6.20; AZ, 20.6.20; WW, 25.6.20; AZ, 30.6., 13.7., 21.7.20; CdT, NZZ, TG, 23.7.20; NZZ, 24.7.20; AZ, 15.8., 5.9.20; CdT, 7.9.20; TA, 16.9.20; WW, 17.9.20; AZ, 6.10.20

6) APS-Inserateanalyse vom 18.11.2021; BBl. 2022 894; FöG-Abstimmungsmonitor vom 26.11.2021; Medienmitteilung Bundesrat vom 11.10.21; VOX-Analyse vom 28.11.21; NZZ, 31.7., 26.8.21; WW, 16.9.21; So-Bli, 26.9.21; AZ, Exp, Lib, 1.10.21; AZ, CdT, Lib, NF, NZZ, 12.10.21; CdT, 13.10.21; AZ, TA, 15.10.21; AZ, LT, 16.10.21; 24H, AZ, 22.10.21; AZ, 23.10.21; AZ, CdT, 26.10.21; Lib, 27.10.21; Exp, 28.10.21; NZZ, 29.10.21; LT, TA, 30.10.21; SGT, TA, 1.11.21; TA, 3.11.21; Republik, TA, 4.11.21; AZ, 6.11.21; So-Bli, 7.11.21; NZZ, SGT, 8.11.21; Republik, 9.11.21; CdT, NZZ, TA, 10.11.21; LT, TA, WW, 11.11.21; CdT, LT, Republik, TA, 12.11.21; LZ, TA, 15.11.21; AZ, Lib, NF, TA, 17.11.21; LT, WOZ, WW, 18.11.21; NZZ, 19.11., 20.11.21; So-Bli, 21.11.21; NZZ, 22.11.21; WW, 25.11.21; 24H, Blick, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, 29.11.21