

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Organisation der Bundesrechtspflege
Akteure	Schwander, Pirmin (svp/udc, SZ) NR/CN, Zollinger, David (AB-BA), Vogler, Karl (csp/pcs, OW) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

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, 2010 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
BJ	Bundesamt für Justiz
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
BGFA	Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte

DFJP	Département fédéral de justice et police
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CdG	Les Commissions de gestion
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
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
LLCA	Loi fédérale sur la libre circulation des avocats

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Organisation der Bundesrechtspflege

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 29.09.2010
MARC BÜHLMANN

Bereits in der Herbstsession wählte die vereinigte Bundesversammlung zum ersten Mal die besagte **Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft** (AB-BA). Sechs der sieben Kandidaten waren unbestritten. Die Wahl von Hansjörg Seiler, Giorgio Bomio, Thomas Fingerhuth, Carla Wassmer, Thierry Béguin und Niklaus Oberholzer wurde von allen Fraktionen unterstützt. Die Ratslinke, unterstützt von Dick Marty (fdp, TI), wehrte sich erfolglos gegen den SVP-Kandidaten David Zollinger, der als Geschäftsleitungsmitglied einer Bank nicht in einem Gremium Einsitz nehmen solle, das auch über Banken urteilen müsse. Dieses Argument wurde jedoch von der Mehrheit der Bundesversammlung nicht geteilt und der von der grünen Fraktion vorgeschlagene Pascal Mahon hatte keine Chance gegen Zollinger.¹

MOTION
DATUM: 28.09.2012
MARC BÜHLMANN

Ein eigentliches **Anwaltsgesetz** forderte eine Motion Vogler (csp, OW). Das bestehende Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA) erfasse den Anwaltsberuf nicht in seiner Gesamtheit und decke die Lücken nicht, die aufgrund zunehmender Mobilität der Anwaltschaft und der Revision der Zivil- und Strafprozessordnung entstehen. Vor allem beratend tätige Anwältinnen und Anwälte unterständen dem BGFA nicht. Auch die Zulassung zum Anwaltsberuf sowie die Organisationsmöglichkeiten von Anwaltskanzleien müssten kantonal einheitlich geregelt werden. In der Herbstsession sagte der Nationalrat ja zu diesem Vorstoss. Das auch vom Bundesrat empfohlene Anliegen wurde im Berichtsjahr in der kleinen Kammer allerdings noch nicht behandelt.²

MOTION
DATUM: 14.03.2013
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrsession nahm auch der Ständerat die Motion Vogler (csp, OW) an. Da die grosse Kammer den Vorstoss für ein **Anwaltsgesetz** bereits im Vorjahr gutgeheissen hatte, wurde der Bundesrat mit Beschluss der kleinen Kammer aufgefordert, das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA) so zu revidieren, dass es alle, insbesondere auch die beratend tätigen Anwältinnen und Anwälte erfasst und die Zulassung zum Anwaltsberuf sowie die Organisationsmöglichkeiten von Anwaltskanzleien kantonal einheitlich regelt.³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 05.05.2015
MARC BÜHLMANN

Auch im Nationalrat gab der Entwurf der RK-SR über die Einführung einer Möglichkeit für **Abgangsentschädigungen für von der Bundesversammlung gewählte Personen** in der Sondersession im Mai zwar zu reden, letztlich wurde aber sowohl die Verordnung über Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses (mit 134 zu 49 Stimmen) als auch das revidierte Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (mit 131 zu 48 Stimmen) deutlich angenommen. Zu reden gegeben hatte ein Nichteintretensantrag einer vor allem aus SVP-Mitgliedern bestehenden Kommissionsminderheit: Das Parlament sei Wahlbehörde und man könne – einmal gewählt – nicht immer neue Forderungen stellen, so das zentrale Argument. Auf eine Abgangsentschädigung habe man 2005 bei der Diskussion um das Bundesgerichtsgesetz bewusst verzichtet. Pirmin Schwander (svp, SZ) machte als Fraktionssprecher den Alternativvorschlag, die Gesamterneuerungswahlen vom Herbst in den Sommer zu verlegen, damit bei einer allfälligen Nichtwiederwahl sogar sechs und nicht nur vier Monate Zeit blieben, um eine neue Beschäftigung zu suchen. Die restlichen Fraktionen gaben zu bedenken, dass es für eine Person in den Ämtern, um die es bei der Revision gehe, generell nicht einfach sei, eine neue Stelle zu finden, auch nach einem halben Jahr nicht, weswegen eine Abgangsentschädigung entrichtet werden soll. Bundesrätin Simonetta Sommaruga wies zudem darauf hin, dass die neue Entschädigungsregelung auch einen Beitrag zur Unabhängigkeit der Gerichte und der Bundesanwaltschaft leiste: wer finanziell abgesichert sei, müsse seine Entscheidungsfindung nicht oder zumindest weniger stark im Hinblick auf eine allfällige Wiederwahl ausrichten.

In den Schlussabstimmungen, die in der Sommersession stattfanden, passierten die beiden Vorlagen den Nationalrat unter Opposition der SVP mit 140 zu 54 Stimmen bei einer Enthaltung (Verordnung) bzw. mit 139 zu 54 Stimmen bei einer Enthaltung

(Gesetz). Im Ständerat waren die entsprechenden Stimmenverhältnisse 42 zu 3 und 41 zu 3 (bei einer Enthaltung).⁴

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 14.12.2016
MARC BÜHLMANN

Mit der Neuorganisation der Strafbehörden des Bundes war 2010 nicht nur beschlossen worden, dass das Parlament den Bundesanwalt wählt, sondern auch die Mitglieder der siebenköpfigen Aufsichtsbehörde (AB-BA). Diese setzt sich aus einem Bundesrichter oder einer Bundesrichterin, einem Bundesstrafrichter oder einer Bundesstrafrichterin, zwei Anwälten oder Anwältinnen, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sein müssen, sowie drei Fachpersonen zusammen, die explizit in keinem Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen, keinem Gericht angehören und auch nicht in einem Anwaltsregister eingetragen sein dürfen. Weil der als Fachperson gewählte David Zolliger im Sommer 2016 ins Anwaltsregister des Kantons Zürich eingetragen wurde, musste er also ersetzt werden. Auf die von der GK ausgeschriebene Stelle gingen 16 Bewerbungen ein (davon vier von Frauen), wovon jene von Rolf Grädel am meisten überzeugte. Parteipolitische Kriterien haben – anders als bei Richterwahlen – keine Bedeutung. Grädel wurde von der Vereinigten Bundesbehörde in der Wintersession 2016 in die **Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft** gewählt. Er erhielt 169 von 179 gültigen Stimmen; 24 Stimmen waren leer eingelegt worden und eine Stimme war ungültig.⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.03.2017
MARC BÜHLMANN

In seiner Stellungnahme begrüsst der Bundesrat die geplante vorläufige **Aufstockung der Richterstellen** am Bundesverwaltungsgericht, um damit die in der Asylgesetzrevision beschlossene Beschleunigung der Asylverfahren umsetzen zu können. Seiner Empfehlung, den von der RK-SR vorgelegten Entwurf anzunehmen, kamen in der Frühjahressession sowohl der Stände- als auch der Nationalrat nach. Freilich kam es in beiden Kammern zu kleineren Diskussionen. Im Ständerat beantragte Thomas Minder (parteilos, SH) nicht auf die Vorlage einzutreten, um damit einerseits auf die mit seinen Worten «absurde Tatsache» hinzuweisen, dass jeder Asylantrag sogar von Dublin-Fällen von einem kostenlosen Anwalt begleitet werde, obwohl dort ja eigentlich der Erststaat zuständig sei. Unmittelbare Folge davon sei nun diese Forderung nach Aufstockung der Richterstellen. Darüber hinaus war der Angehörige der SVP-Fraktion skeptisch, ob die Aufstockung tatsächlich wie versprochen nach 2019 wieder rückgängig gemacht würde. Früher habe das Bundesverwaltungsgericht zudem mit weniger Stellen mehr Fälle in kürzerer Zeit bearbeitet. Im Nationalrat übernahm Pirmin Schwander (svp, SZ) mit denselben Argumenten den Part des Mahners. Freilich fanden diese Minderheiten-Argumente jeweils nur bei den SVP-Fraktionskolleginnen und -kollegen Anklang. Im Nationalrat konnten sich Viola Amherd (cvp, VS) und Bernhard Guhl (bdp, AG) denn auch Seitenhiebe gegen die Volkspartei nicht verkneifen. Amherd erinnerte daran, dass es bei dieser Vorlage auch um die Umsetzung des Volkswillens gehe und Guhl warf der SVP vor, es gehe ihr nur darum, ein Problem zu bewirtschaften, anstatt es auch zu lösen. Die Opposition von rechts widerspiegelte sich schliesslich auch in der Schlussabstimmung, bei der die Verordnung im Nationalrat mit 132 zu 65 Stimmen und im Ständerat mit 38 zu 4 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) gutgeheissen wurde.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.04.2018
MARC BÜHLMANN

Mitte April und damit rund fünf Jahre nach der Überweisung der entsprechenden Motion Vogler (csp, OW) durch die Räte beantragte der Bundesrat, den Auftrag für den Entwurf eines **umfassenden Anwaltsgesetzes abzuschreiben**. Das Bundesamt für Justiz habe zwar eine Totalrevision des geltenden Anwaltsgesetzes (BGFA) vorbereitet, zwischenzeitlich hätten aber Entscheide des Bundesgerichts eine solche obsolet gemacht. Konkret hatte das Bundesgericht entschieden, dass der Anwaltsberuf innerhalb einer Kapitalgesellschaft grundsätzlich ausgeübt werden darf (BGE 138 II 440) – eine der Anregungen der damaligen Motion. Darüber hinaus habe man festgestellt, dass die Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich der Voraussetzungen für die Erteilung eines Anwaltspatentes derart gross seien, dass eine Vereinheitlichung auf Bundesstufe kaum zu verwirklichen wäre. Man könne zwar eine Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz einrichten, dafür sei aber keine Gesetzesänderung nötig. Schliesslich sei in der Zwischenzeit auch der Schweizerische Anwaltsverband, mit dem man regelmässig Kontakt gehabt habe, zum Schluss gekommen, dass eine Gesetzesrevision nicht mehr nötig sei.⁷

Zu Beginn der Sommersession hatte der Nationalrat über die parlamentarische Initiative Heer (svp, ZH) zu befinden, mit welcher die **Bundesanwaltschaft** wieder in die Bundesverwaltung integriert werden sollte. Die Mehrheit der RK-NR hatte empfohlen, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Bundesanwaltschaft geniesse seit 2011 die gleiche organisatorische Unabhängigkeit wie die Gerichte, führte Karl Vogler (csp, OW) für die Kommission während der Debatte aus. Dies müsse so bleiben, damit sichergestellt sei, dass kein politischer Akteur Einfluss nehmen könne. Genau dieser Gefahr wäre die Bundesanwaltschaft allerdings ausgesetzt, wenn sie wieder – wie bereits vor 2011 – im EJPD angesiedelt würde. Alleine der Vermutung, dass sich das Departement etwa bei heiklen Untersuchungen gegen die Verwaltung oder die Regierung einmischen könnte, müsse entgegengetreten werden. Die Unabhängigkeit sei ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit.

Dies sahen eine Minderheit der Kommission und der Initiant selber anders. Alfred Heer sprach von einer «Scheinverselbstständigung» und einer «Scheinunabhängigkeit». Die Bundesanwaltschaft – als ein Akteur, der irgendwo zwischen den drei Gewalten angesiedelt werden könne, so die Ausführung des Minderheitensprechers Pirmin Schwander (svp, SZ) – sei in vielen Fällen abhängig von anderen Akteuren oder habe keine Verfügungsmacht, wie er am Beispiel der Bundespolizei aufzeigte. Das Argument von Vogler, dass eine hundertprozentige Unabhängigkeit auch nicht möglich sei, es aber hier eigentlich nicht um die kritisierten Mittel für eine Untersuchung gehe, sondern vor allem primär gewährleistet bleiben müsse, dass die Bundesanwaltschaft unabhängig entscheiden könne, wann ein Verfahren eröffnet werde, schien im Rat zu verfangen. Der Initiative wurde nämlich mit 66 zu 122 Stimmen keine Folge gegeben. Die 66 Stimmen stammten ausnahmslos von den Fraktionskolleginnen und -kollegen des Initianten.⁸

Die Entlastung des Bundesgerichtes von Bagatellfällen war in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Vorstösse (Po. 13.3694; Mo. 14.3667; Mo. 17.3353 und 17.3354 sowie Mo. 17.3357) gewesen, welche der Bundesrat nun in seinen Vorschlag für eine **Revision des Bundesgerichtsgesetzes** aufnahm. Dabei ging es darum, die bei einer Evaluation des Bundesgerichtsgesetzes gefundenen Unzulänglichkeiten auszumerken. Revidiert werden sollten dabei erstens die Ausnahmefälle, bei denen es bisher nicht möglich war, das Bundesgericht als Letztinstanz anzurufen. Neu soll dies nur noch für den Asylbereich gelten, für wichtige Fälle in allen anderen Bereichen soll das Bundesgericht eine Restkompetenz erhalten. Um das oberste Gericht jedoch gegen Überlastung zu schützen, sollen Beschränkungen eingebaut werden: So sollen etwa Bussen bis CHF 5'000 beim Bundesgericht nicht mehr anfechtbar sein, zudem sollen Geschädigte, die nicht unter das Opferhilfegesetz fallen, gegen Urteile von zweitinstanzlichen Gerichten beim Bundesgericht nicht mehr Beschwerde führen dürfen. Zweitens stand die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, also die Beschwerde gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanzen, zur Diskussion.

Der bundesrätliche Vorschlag wurde im Nationalrat in der Frühjahrsession debattiert. Das Geschäft war einigermassen umstritten, was daran lag, dass man gleichzeitig den Rechtsschutz ausbauen, die Verfahren vereinfachen und das Bundesgericht entlasten wollte, was potenziell zielinkongruent ist. Dass die Prioritäten zwischen den Parteien verschieden verteilt waren, zeigte sich bereits in der Eintretensdebatte, in der die Fraktionssprecherinnen und -sprecher darlegten, dass sie entweder vordringlich das Bundesgericht entlasten oder aber eben den Rechtsschutz ausbauen wollten. Die Ratslinke anerkannte zwar, dass das oberste Gericht eine hohe Geschäftslast zu tragen habe, dies dürfe aber nicht durch Abstriche beim Zugang zu den Gerichten wettgemacht werden. Stattdessen müsse dieser Problematik durch eine Aufstockung der Ressourcen begegnet werden. Die Ratsrechte machte sich dafür stark, dass Bagatellfälle vom obersten Gericht möglichst ferngehalten werden müssten, wobei naturgemäss umstritten war, ab welcher Schadenssumme ein Bagatellfall vorliegt. Die neue Justizministerin Karin Keller-Sutter wies darauf hin, dass es nicht so sehr um die Zahl der Bagatellfälle gehe, sondern vor allem auch um die Zahl der Fälle, die mit einer Beschwerde auch vor Bundesgericht kaum eine Chance hätten. Hier generiere das oberste Gericht aus juristischer Perspektive keinen Mehrwert, verbrauche aber viele Ressourcen. Eintreten wurde in der Folge mit 108 zu 76 Stimmen beschlossen. Die geschlossene SVP- und die grüne Fraktion hätten das Gesetz nicht behandeln wollen. Die Grünen bemängelten, dass vor allem im Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht der Zugang zu stark eingeschränkt würde. Der SVP hingegen gingen die Einschränkungen zu wenig weit. Eine Entlastung des Bundesgerichts werde so nicht erreicht, argumentierten ihre Mitglieder.

In der Detailberatung ging es zum einen um die Höhe der Bussenhürde, die noch zu einer Beschwerde beim Bundesgericht berechtigen soll. Die Mehrheit der RK-NR schlug

in Abweichung zum bundesrätlichen Vorschlag eine minimale Bussenhöhe von CHF 500 vor. Eine Minderheit Flach (glp, AG) wollte den bundesrätlichen Vorschlag von CHF 5'000 übernehmen und eine Minderheit Nidegger (svp, GE) beantragte, bei der bestehenden Regel zu bleiben und gar keine Hürde festzulegen. Beide Minderheitsanträge unterlagen dem Antrag der Kommissionsmehrheit. Erfolg hatte ein Antrag Wasserfallen (sp, BE), der in Zivilsachen eine Senkung der Streitwertgrenze anstrebte. In Zivilsachen kann bisher nur in Anliegen mit einem Streitwert über CHF 30'000 (bei arbeits- und mietrechtlichen Fällen bei CHF 15'000) Beschwerde geführt werden. Der Antrag der Berner Genossin, diesen Wert auf CHF 3'000 zu senken, fand gegen die Empfehlung der Kommission und der Justizministerin Anklang bei einer Ratsmehrheit von 116 gegen 71 Stimmen. Schliesslich ging es in der Detailberatung auch um den Ausnahmekatalog, mit dem geregelt werden soll, wann eine Beschwerde ans Bundesgericht nicht zulässig sein soll. Dass sich diese Einschränkungen insbesondere auf das Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht bezogen, stiess bei der Ratslinken auf Widerstand. Mit den Minderheitsanträgen, mit denen diese Ausnahmen rückgängig gemacht werden sollten, biss Links-Grün bei der bürgerlichen Mehrheit jedoch durchgängig auf Granit.

Die «*piece de résistance*», wie sich Christa Markwalder (fdp, BE) ausdrückte, stellte schliesslich der von der Berner Freisinnigen angeführte Minderheitsantrag dar, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aufzuheben. Dieses Instrument habe sich nicht bewährt, da von 429 Beschwerden gerade mal acht gutgeheissen worden seien. Dies sei nun in der Tat eine unnötige Belastung des Bundesgerichts. Die Streichung des Instruments würde freilich den Rechtsschutz nicht abbauen, sondern er würde lediglich anders ausgestaltet. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde werde nämlich durch den neuen Art. 89 ersetzt, der Beschwerden zulasse, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stelle oder ein besonders bedeutender Fall vorliege – von Beat Flach als «Populärbeschwerde» bezeichnet. Die Kommissionsmehrheit und die Ratslinke waren hier anderer Ansicht: Der Schutz verfassungsmässiger Rechte, folglich der Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür, müsse in einem Rechtsstaat gewährleistet bleiben und dazu bedürfe es eben der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Die acht gutgeheissenen Fälle zeigten ja offensichtlich, dass es vorkomme, dass der Staat willkürlich handle, hob etwa Matthias Aebischer (sp, BE) hervor. Karl Vogler (csp, OW) wies hingegen darauf hin, dass der Bundesrat ursprünglich die Streichung vorgesehen habe, dies nach der Kritik in der Vernehmlassung aber wieder rückgängig gemacht habe. Das Ziel der Revision müsse es aber doch sein, das Bundesgericht zu entlasten. Karin Keller-Sutter zeigte sich zwar für beide Möglichkeiten offen – beide Seiten hätten gute juristische Argumente vorgebracht, erklärte sie. Der Bundesrat habe sich aber letztlich aufgrund der politischen Rückmeldungen für ein Beibehalten der Verfassungsbeschwerde ausgesprochen. Mit 132 zu 46 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgte der Nationalrat in diesem Punkt schliesslich der Kommissionsmehrheit. Die Nein-Stimmen stammten aus der geschlossenen CVP-Fraktion und einer Mehrheit der BDP- und der FDP-Fraktion. Nicht das Bundesgericht solle entscheiden, wann ein Fall wichtig sei und wann nicht; stattdessen solle die Chance für eine Beschwerde allen offen gelassen werde, fasste Matthias Aebischer die Mehrheitsstimmung im Ratssaal zusammen. Mit 108 zu 76 Stimmen (1 Enthaltung) wurde der Entwurf an den Ständerat weitergereicht. Die Grünen und die SVP sprachen sich auch nach den Änderungen in der Detailberatung gegen den Entwurf aus.

Der oberste Bundesrichter Ulrich Meyer zeigte sich in der Presse enttäuscht über den Entscheid der Volkskammer. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde generiere Leerläufe, weil damit Hunderte von aussichtslosen Beschwerden eingereicht würden. Die meisten Beschwerden würden sich nämlich darauf beziehen, dass ein Gericht den Sachverhalt nicht richtig festgestellt habe. Das Bundesgericht könne aber lediglich die Korrektheit eines Verfahrens prüfen. Meyer appellierte an den Ständerat, die Institution Bundesgericht zu retten.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.03.2019
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2018 folgte der Nationalrat diskussionslos der Empfehlung seiner RK-NR und hiess den Antrag des Bundesrates, die Motion Vogler (csp, OW; Mo. 12.3372) für ein **umfassendes Anwaltsgesetzes abzuschreiben**, gut. Der Ständerat folgte in der Frühjahrsession 2019 und stützte damit das Urteil des Bundesrats, dass eine Revision des Anwaltsgesetzes nicht nötig sei.¹⁰

In der Frühjahrssession 2021 folgte der Nationalrat mit 137 zu 49 Stimmen der Empfehlung seiner RK-NR und versenkte die parlamentarische Initiative der SVP, mit der diese **Reformen hinsichtlich der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft** gefordert hatte. Konkret wollte die SVP die aktuelle Aufsichtsbehörde (AB-BA) mit einer durch das EJPD und das Bundesgericht geteilten Aufsicht ersetzen. Während das Departement die administrativen und arbeitsrechtlichen Aspekte beaufsichtigen könnte, läge die fachliche Überwachung beim höchsten Schweizer Gericht. Damit werde vor allem auch die politische Unabhängigkeit der Aufsicht gewahrt, was mit der AB-BA augenscheinlich nicht gelinge, wie die SVP in ihrer Begründung mit Seitenhieb auf die Causa Michael Lauber ausführte.

Das Parlament trage eine Mitverantwortung dafür, dass «das System verpolitisiert» sei, und dagegen müsse man etwas tun, warb Pirmin Schwander (svp, SZ) in der Ratsdebatte für die Initiative seiner Partei. Die AB-BA sei «offensichtlich ein Fehlschlag» und vermöge nichts am «strukturellen Problem bei der Bundesanwaltschaft» zu ändern, meinte auch Mauro Tuena (svp, ZH). Die Kommission, die sich relativ knapp mit 13 zu 12 Stimmen gegen Folgegeben ausgesprochen hatte, sei sich bewusst, dass Handlungsbedarf bestehe, führte in der Folge Sibel Arslan (basta, BS) als Kommissionssprecherin aus. Die bisherige Lösung scheine sich tatsächlich nicht zu bewähren. Während die eine Hälfte der Kommission aber durch eine Aufteilung der Aufsicht Verbesserungen erwarte, befürchte die andere Hälfte, dass die Kompetenzkonflikte bei der Aufsicht durch eine Aufteilung nur noch grösser würden. Immerhin sei man sich aber einig gewesen, dass die Ergebnisse einer Inspektion durch die GPK abgewartet werden sollten, mit der die Probleme bei der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft untersucht würden. Dieser Meinung schien auch die Ratsmehrheit zu sein. Lediglich die 49 anwesenden Fraktionsmitglieder der SVP unterstützten den Vorstoss ihrer Fraktion.¹¹

Anfang Juli präsentierte die AB-BA den Leiter der **Disziplinaruntersuchung gegen Michael Lauber**, den emeritierten Staatsrechtsprofessor Peter Hänni, der von der Rechtsanwältin Sarah Duss und dem Rechtsanwalt Lukas Blättler unterstützt wurde. Fast zwei Monate hatte die AB-BA gebraucht, um einen Untersuchungsleiter zu finden. Es sei so viel Zeit verstrichen, weil es schwierig gewesen sei, Fachpersonen zu finden, die nicht befangen seien, erklärte die AB-BA. Der Bericht würde damit wohl nicht mehr vor dem auf die Herbstsession verschobenen Termin einer allfälligen Wiederwahl Laubers vorliegen – urteilten die Medien.

Lauber selber verpflichtete mit Lorenz Erni einen bekannten Strafverteidiger zur Wahrung seiner Interessen im Disziplinarverfahren. Als pikant wurde in den Medien bezeichnet, dass Erni in einem der Fifa-Untersuchungen den Angeklagten Sepp Blatter verteidigte. Hänni verfügte dann in der Tat, dass Erni wegen dieses Interessenkonfliktes Lauber nicht vertreten dürfe. Dagegen wiederum wehrten sich Lauber und Erni und erhielten vor dem Bundesverwaltungsgericht recht. Dieses urteilte nämlich, dass Hänni die Disziplinaruntersuchung gar nicht führen dürfe, da dies Aufgabe der AB-BA selber sei. Dieser «Sieg» Laubers vor Gericht (St. Galler Tagblatt) stiess wiederum bei den Mitgliedern der GK auf Befremden. Damit verkompliziere sich ihre Aufgabe weiter, sagte Kommissionspräsident Jean-Paul Gschwind (cvp, JU) vor den Medien.

Immer häufiger wurde auch über strukturelle Probleme diskutiert. Die Aufsicht sei eine Fehlkonstruktion, meinte etwa Pirmin Schwander (svp, SZ). In der Tat habe man der Bundesanwaltschaft zu viel Unabhängigkeit zugeschanzt, indem man die Aufsicht dem Justizdepartement und dem Bundesstrafgericht entzogen und die AB-BA geschaffen habe. Auch die GPK wollte sich in der Folge der Sache annehmen und zur Klärung des divergierenden Aufsichtsverständnisses zwischen AB-BA und Bundesanwaltschaft eine Inspektion durchführen. Ein vom Ständerat in der Herbstsession an die GPK überwiesenes Postulat von Daniel Jositsch (sp, ZH) forderte ebenfalls eine Evaluation der Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft.

Eine weitere Wendung erhielt die Untersuchung Mitte September, also kurz vor der in der Herbstsession terminierten Wiederwahl Laubers. Hanspeter Uster beschwerte sich in einem Radiointerview, dass Lauber die Untersuchung aktiv behindere und angeforderte für die Untersuchung benötigte Dokumente nicht liefere.

Die Wiederwahl Laubers Ende September nahm dann der Disziplinaruntersuchung ein wenig politischen Druck weg. Zwar berichtete die Aargauer Zeitung, dass die Verjährungsfrist für die disziplinarische Verantwortlichkeit nur gerade ein Jahr betrage und Lauber deshalb auf Zeit spiele, in den Medien geriet die Untersuchung allerdings in der Folge bis Ende 2019 ein wenig in Vergessenheit.¹²

Aufgrund des Berichts der AB-BA zur Disziplinaruntersuchung gegen den amtierenden Bundesanwalt wurden von politischer Seite schon bald Forderungen für ein **Amtsenthbungsverfahren gegen Michael Lauber** laut. Die Grüne Partei, die sich bereits bei der Bestätigungswahl Laubers sehr kritisch gezeigt hatte, verlangte Anfang April 2020 in der Person von Parteipräsidentin Regula Rytz (gp, BE), dass die GK ein entsprechendes Verfahren einleite, damit die Glaubwürdigkeit der Institution wiederhergestellt werden könne. Das Fass zum Überlaufen gebracht habe Laubers Weigerung, die Verfügung der AB-BA zu akzeptieren, und seine Beschwerde dagegen, so Rytz in der Aargauer Zeitung. Auch Elisabeth Schneider-Schneiter (cvp, BL) forderte, dass sich die GK möglichst rasch der Frage annehme, wie es mit dem Bundesanwalt weitergehen solle. Der Präsident der GK, Andrea Caroni (fdp, AR), sah indes keinen Grund zur Eile, weil es gelte, zuerst den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerde Laubers abzuwarten, um eine Basis für eine allfällige Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens zu haben.

Die Forderungen für eine solche Amtsenthebung eines Bundesanwalts, die ein Novum in der Geschichte der Bundesanwaltschaft darstellte, wurden lauter, als Mitte April weitere Ungereimtheiten im «Fifa-Fall» publik wurden – auch wenn Teile davon verjährt waren. Laut NZZ weckten die Ereignisse «die Politik aus ihrer Corona-Lethargie»: Verschiedene Mitglieder der GK – darunter Sibel Arslan (basta, BS), Mathias Aebischer (sp, BE), Nicolo Pagani (cvp, SG) oder Pirmin Schwander (svp, SZ) – liessen im Tages-Anzeiger verlauten, zum äussersten Mittel greifen zu wollen, sollte Lauber nicht von sich aus zurücktreten. Auch die SP- und die Mitte-Fraktion sprachen sich für ein Amtsenthebungsverfahren aus. Zudem wendeten sich immer mehr «Verbündete» von Lauber ab, wie die Aargauer Zeitung zu berichten wusste. Dazu zählte sie vor allem Parlamentsmitglieder der FDP und der SVP, aber auch Teile der SP, die Lauber bei der Bestätigungswahl 2019 noch unterstützt hätten. Ein Entscheid bezüglich eines Amtsenthebungsverfahrens müsse bereits in der Sommersession 2020 gefällt werden, forderte die Zeitung.

Die GK beugte sich in ihrer Sitzung vom 13. Mai über die Frage einer Amtsenthebung. Diskutiert wurde, ob die GK – wie ursprünglich von Andrea Caroni vorgeschlagen – noch zuwarten und mehr Informationen einholen oder aber in der Tat ein Verfahren einleiten sollte. Die 17-köpfige Kommission entschied sich schliesslich einstimmig, den Entscheid zu vertagen und an ihrer nächsten Sitzung den Bundesanwalt selber noch einmal anzuhören. Eine Anhörung sei ein notwendiger erster Schritt hin zu einem Amtsenthebungsverfahren, liess die GK in ihrer Medienmitteilung verlauten. Sie könne nämlich von Amtes wegen nur über die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens entscheiden, wenn die fachliche und persönliche Eignung des obersten Staatsanwalts in Frage gestellt sei. Dies sei mit der Verfügung der AB-BA zwar gegeben, vor einem endgültigen Entscheid müsse die betroffene Person laut Reglement aber noch einmal angehört werden. GK-Präsident Caroni informierte die Medien allerdings auch, dass ein solches Verfahren Neuland sei und sich die Kommission deshalb mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Staats- und Verwaltungsrechtsprofessorin Regina Kiener abgesprochen habe. Auch eine Delegation der AB-BA – Präsident Hanspeter Uster und die Untersuchungsleiterin Alexia Heine – sei nochmals angehört worden.

Kiener habe dabei für Verunsicherung gesorgt, wusste die Aargauer Zeitung tags drauf zu berichten, da sie ausgeführt habe, dass eine Amtsenthebung kein politischer Entscheid sein dürfe und Prozessrechte berücksichtigt werden müssten, damit der Entscheid nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte beanstandet werden könne. Zudem dürfe sich das Parlament eigentlich nicht über die Verfügung der AB-BA hinwegsetzen, die ja lediglich eine Lohnkürzung und nicht eine Amtsenthebung als Sanktion für die Verfehlungen Laubers gefordert habe. Es sei wohl deshalb doch klüger, auf den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerde Laubers zu warten, urteilte der Sonntags-Blick. Andrea Caroni mahnte in der Aargauer Zeitung, dass der Bundesanwalt wie jeder Bürger und jede Bürgerin ein Recht auf ein korrektes Verfahren habe und es deshalb angezeigt sei, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts und allenfalls sogar einen juristisch möglichen neuerlichen Rekurs Laubers vor Bundesgericht abzuwarten. Ein Rücktritt Laubers würde zwar einiges erleichtern, aber letztlich gehe es um die Institution und nicht um die Person des Bundesanwalts, weshalb man als Kommission und Parlament den rechtsstaatlichen, wenn auch langsameren Weg gehen müsse, so Caroni.

Zurückhaltende Stimmen waren in den Medien kaum mehr auszumachen. In den meisten Kommentarspalten wurde Lauber aufgefordert, nun endlich zugunsten der Institution zurückzutreten. Eine kleine Lanze brach einzig der Sonntags-Blick für den Bundesanwalt, der ehemalige Weggefährten und Weggefährtinnen Laubers zu Wort kommen liess. Die Medien hätten die Person Laubers zur Institution gemacht, war dort

etwa zu lesen; er sei jedoch besser, als er dargestellt werde. David Zollinger – ehemaliges Mitglied der AB-BA – fand es «erstaunlich, dass jemand, der intern, bei Politikern, Medien und Partnerbehörden so beliebt war, derart schnell fallen gelassen wird». Wer freilich «von Politikern mit einer politischen Absicht gewählt wurde, der kann von diesen auch wieder abgesetzt werden, da sind politische Motive dann stärker als juristische Gründe».¹³

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 Amtshilfesuch 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 Kommissionmehrheit 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 Klänge 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 unterstütze. 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.¹⁴

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 16.12.2020
MARC BÜHLMANN

Es kommt nur sehr selten vor, das 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 Berichtersteller – 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-Frakturen 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.¹⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 09.03.2021
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrssession nahm sich der Nationalrat der **Justiz-Initiative** an. Zur Debatte standen dabei drei Minderheitsanträge, welche die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags bezweckten, was der Bundesrat in seiner Vorlage abgelehnt hatte. Ein Minderheitsantrag Min Li Marti (sp, ZH) verlangte die Rückweisung des Geschäfts an die RK-NR, damit diese ihren in Form einer parlamentarischen Initiative (Pa.lv. 20.480) bereits eingereichten indirekten Gegenvorschlag weiter ausarbeite. Zwei weitere links-grüne Minderheiten präsentierte einen eigenen direkten Gegenentwurf, der gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung kommen soll.

Die RK-NR selber sehe aber keinen Handlungsbedarf mehr, berichtete Barbara Steinemann (svp, ZH) für die Kommission. Nach einigen Anhörungen sei man zum Schluss gekommen, dass sich das aktuelle System bewährt habe. Die Wahl von Richterinnen und Richtern, wie sie heute praktiziert werde, sei nicht über alle Zweifel erhaben und es gebe durchaus «diskussionswürdige Punkte», so die Kommissionssprecherin. Alle anderen Systeme seien aber «noch weniger perfekt», weshalb die Kommission mit 22 zu 0 Stimmen (3 Enthaltungen) empfehle, die Volksinitiative ohne indirekten Gegenvorschlag und ohne direkten Gegenentwurf abzulehnen.

In der Begründung ihres Rückweisungsantrags machte Min Li Marti (sp, ZH) auf die wunden Punkte aufmerksam, auf welche die Initiative die Finger legt: Die Frage der Wiederwahl – Richterinnen und Richter müssen periodisch in ihrem Amt bestätigt werden, was in jüngerer Zeit nicht immer reibungslos vonstatten gegangen war –; die Mandatsabgaben, die von Richterinnen und Richtern an ihre Parteien bezahlt werden müssen und die auch von der Greco kritisiert werden, weil sie das bestehende Abhängigkeitsverhältnis noch verstärken; oder die Auswahl der Richterinnen und Richter durch die Gerichtskommission, die kein eigentliches Fachgremium darstellt und weniger auf Fachkompetenz als auf politische Einstellungen und Parteizugehörigkeit achtet. Diese Punkte müssten von der Rechtskommission noch einmal überdacht und in eine Gesetzesrevision gegossen werden, forderte die Zürcher Sozialdemokratin. Sibel Arslan (basta, BS) skizzierte in der Folge die beiden direkten Gegenentwürfe. Vorgesehen war eine Erhöhung der Amtsdauer von Richterinnen und Richter auf zwölf oder sechzehn Jahre in Verbindung mit einem noch zu regelnden Amtsenthebungsverfahren. Das bisherige Wiederwahlverfahren gefährde die Unabhängigkeit der Judikative, weil Richterinnen und Richter mit ihrer Wiederwahl unter Druck gesetzt werden könnten, so die Begründung der Baslerin.

In der nachfolgenden Debatte wiesen auch zahlreiche Votantinnen und Votanten auf

die Mängel des bestehenden Systems hin. Freilich war umstritten, ob diese Mängel mit einem Gegenvorschlag oder einem Gegenentwurf behoben werden müssten oder ob sie sich «im Rahmen der heutigen Strukturen lösen» lassen, wie sich etwa Pirmin Schwander (svp, SZ) überzeugt zeigte. Wichtig sei freilich, dass man bereits bei der Selektion der Kandidierenden die «richtigen Persönlichkeiten» auswähle. Das System funktioniere, befand auch Christoph Eymann (ldp, BS). Änderungen seien weder auf Gesetzes- noch auf Verfassungsstufe nötig. Der von der Initiative kritisierte Parteienproporz bei Richterwahlen sei gar nicht so schlecht, führte dann Philipp Matthias Bregy (mitte, VS) aus. Er garantiere vielmehr eine Vertretung aller «ideologischen Richtungen». Auch die regelmässigen Wiederwahlen wurden verteidigt: In Realität seien die Richterinnen und Richter unabhängig von ihren Parteien und zu einer Abwahl komme es praktisch nie, argumentierte Sidney Kamerzin (mitte, VS) gegen eine Reform des Systems. Gegen ein zu hastiges Vorgehen mit Hilfe von Gegenvorschlägen und Gegenentwürfen stellte sich auch Kurt Fluri (fdp, SO). Man müsse die bestehenden Probleme in Ruhe angehen. So sei ja etwa eine Motion von Beat Walti (fdp, ZH) für ein Verbot von Mandatssteuern bereits eingereicht worden. Die Ratslinke – unterstützt von der GLP, für die Beat Flach (glp, AG) Handlungsbedarf aufgrund der undurchsichtigen Mandatsabgaben feststellte – hätte hingegen die Initiative gerne als Treiberin für nötige Reformen genutzt. Es sei ein Glücksfall, dass es dank der Initiative zu einer öffentlichen Debatte über die Judikative komme, lobte Matthias Aebischer (sp, BE). Wenn ein indirekter Gegenentwurf jetzt ausgearbeitet werden müsse, könnten die «kritischen und berechtigten Aspekte der Initiative» aufgenommen werden, warb auch Ursula Schneider Schüttel (sp, FR) für die Rückweisung an die Kommission.

Eine solche wurde dann allerdings von der Ratsmehrheit mit 99 zu 81 Stimmen (1 Enthaltung) abgelehnt. Dabei zeigte sich der aufgrund der vorgängigen Diskussion zu erwartende Graben zwischen SVP-, FDP- und der Mehrheit der Mitte-Fraktion, die den Rückweisungsantrag ablehnten, und den Fraktionen von SP, GP und GLP sowie der EVP. Auf die beiden Vorlagen für mögliche direkte Gegenentwürfe mochte der Rat sodann gar nicht erst eintreten. Mit 102 zu 79 Stimmen (3 Enthaltungen) wurde eine mögliche Debatte abgelehnt. Dabei zeigten sich die praktisch gleichen Fronten wie bei der abgelehnten Rückweisung.

Die Initiative selber fand bei den Rednerinnen und Rednern kaum Unterstützung. Das Losverfahren sei «schlicht unseriös», urteilte Philipp Matthias Bregy (mitte, VS). Der Zufall mache seine Sache nur selten gut, befand auch Nicolas Walder (gp, GE) und mit dem Los bestünde das grosse Risiko, dass nicht alle politischen Sensibilitäten in der Judikative repräsentiert seien. Auch die Idee eines Fachgremiums, mit dem die auszulosenden Kandidierenden bestimmt würden, stiess auf Kritik. Auch die Mitglieder eines solchen Gremiums könnten nicht politisch neutral sein, warnte Matthias Aebischer (sp, GE). Eine durch Los oder ein Fachgremium bestimmte Judikative sei demokratisch weniger legitimiert als durch das Parlament oder die Stimmbevölkerung gewählte Richterinnen und Richter, pflichtete Andreas Glarner (svp, AG) bei. Ein «Sympathie-Ja» erhielt das Begehren einzig von Lukas Reimann (svp, SG): Richterwahlen seien sehr wohl politisch und die Parteizugehörigkeit verhindere die Auswahl der besten Kandidierenden, begründete der St. Galler seine Unterstützung. Der Nationalrat folgte stillschweigend dem Antrag der Kommission, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Die NZZ sprach nach der nationalrätlichen Debatte von einer verpassten Chance. Es sei fraglich, ob das Parlament ohne den Druck einer Volksinitiative gewillt sei, die Mängel im bestehenden System zu beheben.¹⁶

MOTION
DATUM: 21.09.2021
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession hiessen sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat gleichlautende Motionen der RK-SR (Mo. 21.3970) und der RK-NR (Mo. 21.3972) für eine **Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht** gut. Damit soll der Bundesrat, der das Anliegen ebenfalls unterstützte, auf der Basis des Schlussberichts der beiden GPK zum «Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde», den Erfahrungen der GK im Rahmen der Vorkommnisse in der Bundesanwaltschaft sowie den bereits getätigten Arbeiten im Rahmen des Postulats von Daniel Jositsch (sp, ZH) neue Rechtsgrundlagen vorlegen.

Im **Ständerat** legte Andrea Caroni (fdp, AR) für die Kommission dar, dass man hier Handlungsbedarf sehe. Man sei übereingekommen, hier keine parlamentarische Initiative, sondern eine Motion einzureichen, weil «dieses hochkomplexe Thema unsere Kommission beim Gesetzgebungsprozess an die Grenzen bringen würde». Fast einig seien sich die Kommissionsmitglieder zudem gewesen, dass man beim bestehenden System bleiben wolle – die GPK hatte in ihrem Bericht vom «Status Quo plus»

geschrieben. Die Bundesanwaltschaft solle also weiterhin vom Parlament und nicht wieder von der Exekutive bestimmt werden. Auch das Bundesstrafgericht als weitere Bundesstrafbehörde solle nicht in die Reform mit einbezogen werden. Eine von Carlo Sommaruga (sp, GE) diesbezüglich angeregte klarere Trennung von Berufungs- und Strafkammer werde deshalb hier nicht weiterverfolgt. Die entsprechende parlamentarische Initiative sei zugunsten der vorliegenden Motion zurückgezogen worden. Hans Stöckli (sp, BE) bekräftigte im Namen der GPK, dass die Stossrichtung der Motion den Überlegungen des GPK-Berichts entspreche. Er sei froh, dass beide Vorstösse in den Kammern behandelt würden, damit man «innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens eine Verbesserung der Situation herbei[...]führen» könne. Ohne Diskussion nahm die kleine Kammer die Motion einstimmig an.

Mehr zu reden gab es einige Tage später im **Nationalrat**. Dafür sorgte nicht zuletzt eine Kommissionsminderheit aus SVP-Fraktionsangehörigen, die die Motion zur Ablehnung empfahl. Pirmin Schwander (svp, SZ) führte deren Argumente für eine «Status Quo ante»-Lösung aus: Die SVP wolle eine «richtige» Reform und keine «Minireform», welche die Probleme nicht löse, sondern nur vertusche. Der «grösste Justizskandal seit 1848» – Schwander spielte damit auf die Verjährung des Fifa-Falls an und erwähnte im gleichen Atemzug die Absetzung des ausserordentlichen Staatsanwalts Stefan Keller sowie die Vorkommnisse am Bundesstrafgericht – könne mit dem jetzigen System nicht gelöst werden. Die SVP sei aber durchaus auch offen für andere Reformen als die Rückkehr zum alten System – entsprechende Vorschläge hatte die Partei bereits in der abgelehnten parlamentarischen Initiative 19.479 vorgebracht. Sie biete aber nicht Hand für eine «Scheinlösung», so Schwander. Justizministerin Karin Keller-Sutter schloss die Debatte mit dem Hinweis, dass die Kantone signalisiert hätten, dass sie zwar Korrekturbedarf sähen, aber am bestehenden System festhalten wollten. Ausser der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion stimmten alle Fraktionen für die Überweisung des Auftrags an den Bundesrat. Durch die Annahme der Motion (mit 128 zu 45 Stimmen) galt auch die konnex Motion der ständerätlichen Kommission als überwiesen.¹⁷

MOTION
DATUM: 14.12.2022
MARC BÜHLMANN

In der Wintersession 2022 überwies sowohl der Ständerat (Mo. 22.4250) als auch der Nationalrat (Mo. 22.4249) eine jeweils gleichlautende Motion zur **Erhöhung der Obergrenze für Gerichtsgebühren**. Die von den beiden GPK eingereichten Vorstösse verlangten, dass die eidgenössischen Gerichte nach oben flexible Grenzen für Gerichtsgebühren ansetzen dürfen. Bei ihrer Prüfung der jetzigen Gebühren hätten die GPK festgestellt, dass die momentan geltenden Höchstansätze (CHF 200'000 beim Bundesgericht, CHF 100'000 bei Bundesanwaltschaft und Bundesstrafgericht, CHF 50'000 beim Bundesverwaltungsgericht) nicht genügten, wenn es um sehr hohe Streitwerte oder sehr komplexe Verfahren gehe. Es gehe nicht darum, die Gerichtsgebühren generell zu erhöhen, sondern lediglich darum, bei Spezialfällen Obergrenzen adäquat anzusetzen, begründeten die GPK ihre Vorstösse. Zwar waren bereits 2017 zwei ähnliche und ebenfalls gleichlautende Motionen angenommen worden, die im Rahmen der Revision des Bundesgerichtsgesetzes hätten umgesetzt werden sollen. Da die Räte diese Revision allerdings abgelehnt hätten, sei das Anliegen der flexiblen Obergrenze bisher nicht umgesetzt worden.

Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motionen, wie er es bereits 2017 getan hatte, und erinnerte daran, dass bei der Umsetzung eine Motion Hefti (fdp, GL; Mo. 19.3228) und ein Postulat Caroni (fdp, AR; Po. 20.4399) berücksichtigt werden müssten.

Während die Motion im **Ständerat** ohne Diskussion durchgewunken wurde, lag im **Nationalrat** ein schriftlicher Antrag von Pirmin Schwander (svp, SZ) vor, der die Ablehnung der Motion beantragte. Es sei eine «Kernaufgabe des Staates» einen «niederschweligen Zugang» zu den Gerichten zu garantieren. Höhere Gebühren würden aber auch höhere Gerichtskosten bedeuten, was den Zugang zu den Gerichten einschränke. Diesem Argument folgten 46 Fraktionskolleginnen und -kollegen Schwanders und ein Mitglied der FDP-Fraktion. Sie standen einer Mehrheit von 130 Stimmen gegenüber (6 Enthaltungen). Somit galten beide Motionen als angenommen.¹⁸

1) AB NR, 2010, S. 1699 ff.; Presse vom 30.09.10.

2) Mo. 12.3372; AB NR, 2012, S. 1792.

3) Mo. 12.3372; AB SR, 2013, S. 196.

4) AB NR, 2015, S. 1302; AB NR, 2015, S. 655 ff.; AB SR, 2015, S. 681; AS 2015, S. 2057 ff.; Abstimmung 12.434 (NR1); Abstimmung 12.434 (NR2); Abstimmung 12.434 (SR1); Abstimmung 12.434 (SR2); NZZ, 18.4., 6.5.15

5) AB NR, 2016, S. 2330 f.; Bericht GK vom 1.12.16; AZ, 10.10., 28.10.16; TA, 13.12., 16.12.16; AZ, 24.12.16

6) AB NR, 2017, S. 78 ff.; AB SR, 2017, S. 4 f.; BBl, 2017, S. 1673 f.; BZ, NZZ, 2.3.17; NZZ, 21.3.17

7) BBl, 2018, S. 2301 ff.

8) AB NR, 2018, S. 632 ff.

- 9) AB NR, 2019, S. 264ff.; AB NR, 2019, S. 285ff.; Lib, 20.3.18; NZZ, 11.3.19; WW, 14.3.19; AZ, 19.3.19; WW, 21.3.19
- 10) AB NR, 2018, S. 1486; AB SR, 2019, S. 181
- 11) AB NR, 2021 S. 390 ff.; Bericht RK-NR vom 14.1.21
- 12) Medienmitteilung AB-BA vom 3.7.19; BaZ, NZZ, TG, 4.7.19; CdT, LT, NZZ, SGT, 3.8.19; NZZ, 15.8.19; AZ, 28.8.19; AZ, NZZ, TA, 14.9.19; TA, 16.9.19; AZ, 3.10.19
- 13) Medienmitteilung GK vom 13.5.2020; AZ, 3.4.20; Blick, 25.4.20; TA, 28.4.20; CdT, NZZ, 29.4.20; NZZ, 2.5.20; AZ, CdT, TA, 4.5.20; LT, 5.5.20; NZZ, 9.5.20; So-Bli, 10.5.20; TA, 13.5.20; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, 14.5.20; AZ, Blick, 15.5.20; AZ, TA, 16.5.20; So-Bli, SoZ, 17.5.20
- 14) 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
- 15) 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
- 16) AB NR, 2020 S. 324 ff.; AB NR, 2020 S. 94 ff.; SZ, 1.3.21; CdT, LT, TG, 4.3.21; LT, Lib, 10.3.21; NZZ, 11.3.21
- 17) AB NR, 2021 S. 1738 ff.; AB SR, 2021 S. 826 f.; Medienmitteilung RK-NR vom 20.08.21; Medienmitteilung RK-SR vom 11.8.21
- 18) AB NR, 2022, S. 2158; AB SR, 2022, S. 1339; Mo, 22.4.2020; NZZ, 2.5.22