



20.061 Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)

Bericht des BJ zur Umsetzung der Pa.Iv. 20.480 vom 04. November 2020

Datum: 7. Januar 2021
An: Mitglieder der RK-N
Kopie an: -

Aktenzeichen: 215.01-913/1/2
Unser Zeichen: bj-smc

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Schaffung eines Fachbeirats	4
2.1	Revisionsforderung	4
2.2	Indirekter Gegenvorschlag möglich	4
2.3	Entwurf Gesetzesvorlage	4
2.4	Erläuterungen.....	5
3	Stille Wiederwahl	6
3.1	Revisionsforderung	6
3.2	Indirekter Gegenvorschlag wenig sinnvoll.....	7
3.3	Entwurf Gesetzesvorlage	7
3.4	Erläuterungen.....	8
3.4.1	Zur Variante 1: Durchführung der Wiederwahl auf Antrag	8
3.4.2	Zur Variante 2: Durchführung der Wiederwahl auf Beschluss der Bundesversammlung.....	8
4	Wiederwahl durch Gerichtskommission auf Empfehlung des Fachbeirats.....	9
4.1	Revisionsforderung	9
4.2	Verfassungsänderung nötig (direkter Gegenentwurf)	9
4.3	Entwurf Verfassungsvorlage und Ausführungsgesetzgebung	9

Bundesamt für Justiz BJ
Maria Chiara Saraceni / Karl-Marc Wyss
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 481 45 57 / 58 469 08 32, Fax +41 58 462 78 79
mariachiara.saraceni@bj.admin.ch / karl-marc.wyss@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



4.4	Erläuterungen.....	10
4.4.1	Zur Verfassungsrevision.....	10
4.4.2	Zur Anpassung des Parlamentsgesetzes	11
5	Amtsenthörung	12
5.1	Revisionsforderung	12
5.2	Verfassungsänderung nötig (direkter Gegenentwurf)	12
5.3	Entwurf Verfassungsvorlage und Ausführungsgesetzgebung	12
5.4	Erläuterungen.....	13
5.4.1	Zur Verfassungsrevision.....	14
5.4.2	Zur Anpassung des Parlaments- und des Bundesgerichtsgesetzes	14
5.4.3	Zur Frage des Rechtsschutzes.....	15
6	Amtszeitverlängerung und Amtsenthörung	16
6.1	Kombination von Revisionsforderungen	16
6.2	Verfassungsänderung nötig (direkter Gegenentwurf)	16
6.3	Entwurf Verfassungsgrundlage.....	16
6.4	Erläuterungen.....	17
6.4.1	Zur Variante Verlängerung der Amtsdauer bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs	17
6.4.2	Zur Variante Amtsdauer 12 oder 16 Jahre.....	18
7	Alternativen zur Mandatsabgabe.....	19
7.1	Revisionsforderung	19
7.2	Indirekter Gegenvorschlag möglich	19
7.3	Entwurf Verfassungs- oder Gesetzesvorlage.....	19
7.4	Erläuterungen.....	20
7.4.1	Regelung auf Verfassungsstufe.....	20
7.4.2	Regelung im Bundesgerichtsgesetz	20
7.5	Mögliche Alternativen	21
8	Situation für die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes	21
9	Anhang: Tabellarische Übersicht	22

1 Ausgangslage

Die Volksinitiative «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)» wurde am 26. August 2019 eingereicht. Am 19. August 2020 hat der Bundesrat die Botschaft verabschiedet. Darin beantragt er dem Parlament, die Justiz-Initiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.¹

Die Rechtskommission des Nationalrates (RK-N) hat am 6. November 2020 mit der Beratung der Justiz-Initiative begonnen. Sie hat einen Antrag von [...] gutgeheissen, der in Form einer parlamentarischen Initiative einen indirekten Gegenvorschlag mit folgenden Neuerungen vorsieht:

- Der Antrag der Gerichtskommission (GK) betreffend die Wahl von Richterinnen und Richtern basiert neu auf der Vorselektion durch eine Fachkommission. Diese neu zu schaffende Fachkommission berücksichtigt dabei einzig die fachliche (inkl. Sprache) und persönliche Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten (evtl. 2-stufiges Verfahren);
- Automatische Wiederwahl der Richterinnen und Richter (stille Wahl); oder
- eine Wiederwahl der Richterinnen und Richter durch die GK auf Empfehlung einer Fachkommission;
- Abberufung der Richterinnen und Richter bei schweren Fällen vorsätzlicher Pflichtverletzungen oder Amtsunfähigkeit auf Antrag der GK jederzeit möglich;
- Prüfung von Alternativen zur Mandatsabgabe.

Die Rechtskommission des Ständerats (RK-S) hat am 3. Dezember 2020 der parlamentarischen Initiative knapp zugestimmt (7:6); allerdings mit der Bitte an die RK-N, nochmals die Frage der Verfassungsmässigkeit des indirekten Gegenvorschlages und die Variante eines direkten Gegenentwurfs zu prüfen.

Basierend auf diesen Vorgaben präsentiert der vorliegende Bericht sowohl Varianten für einen indirekten Gegenvorschlag als auch Varianten für einen direkten Gegenentwurf. Dazu werden die fünf Anträge der parlamentarischen Initiative 20.480 in der Reihenfolge, wie sie oben aufgeführt sind, je in einem Kapitel behandelt. Als erstes prüft der Bericht dabei jeweils die Frage, ob der Antrag zu seiner Umsetzung einer Verfassungsänderung oder nur einer Gesetzesänderung bedarf und es werden, wo möglich, entsprechende Artikelvarianten formuliert. Anschliessend folgen die dazugehörigen Erläuterungen. In Kapitel 6 wird ein kombinierter Vorschlag eingefügt, der nicht wörtlich in der parlamentarischen Initiative steht, jedoch sinngemäss der Initiative entspricht: Es handelt sich um einen direkten Gegenentwurf, der die Verlängerung der Amtsdauer mit der Möglichkeit einer Amtsenthebung kombiniert. Die Entwürfe in den jeweiligen Kapiteln beschränken sich auf Revisionen betreffend das Bundesgericht. Da die parlamentarische Initiative aber über das Bundesgericht hinaus von *sämtlichen Gerichten des Bundes* spricht, greift das 8. Kapitel separat auf, wie sich die Rechtslage für die eidgenössischen Gerichte präsentiert und welche Anpassungen für diese erforderlich würden.

Im nachfolgenden Text bezieht sich der Begriff *eidgenössische Gerichte* neben dem Bundesgericht auf das Bundesstrafgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Militärjustiz – und bezüglich Wahl durch die Bundesversammlung primär das Militärkassationsgericht – an sich vom Begriff der

¹ Botschaft des Bundesrates vom 19.08.2020 zur Volksinitiative «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)», BBl 2020 6821 (im Folgenden: Botschaft).

eidgenössischen Gerichte miterfasst würde, was je nach Regelung im Rahmen einer Vernehmlassungsvorlage zu berücksichtigen wäre. Im nachfolgenden Bericht wird die Militärjustiz aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht behandelt.

2 Schaffung eines Fachbeirats

2.1 Revisionsforderung

Der Antrag der GK basiert neu auf der Vorselektion durch eine Fachkommission; die Fachkommission berücksichtigt einzig die fachliche und persönliche Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten.

2.2 Indirekter Gegenvorschlag möglich

Die Wahl der Richterinnen und Richter soll wie bisher auf Antrag der GK durch die Vereinigte Bundesversammlung erfolgen für eine Amtsdauer von sechs Jahren (vgl. Art. 168 Abs. 1 BV und Art. 145 BV). Bei Ergänzungswahlen können neben der GK die Fraktionen wie auch einzelne Parlamentsmitglieder dem Büro der Vereinigten Bundesversammlung Kandidierende in sinngemässer Anwendung des Antragsrechts gemäss Artikel 160 BV i.V.m. Artikel 39 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes² melden.³ Der Gesetzgeber kann ohne Weiteres einen Fachbeirat schaffen und ihm die Aufgabe übertragen, eine Vorselektion der Kandidierenden durchzuführen. Solange die *Anträge der GK oder die Vorselektion des Fachbeirats für die Vereinigte Bundesversammlung* wie bis anhin Empfehlungscharakter haben, also *rechtlich unverbindlich* sind, beschneiden sie die Wahlkompetenz der Bundesversammlung nicht.

Der Fachbeirat soll dabei gemäss der parlamentarischen Initiative *einzig die fachliche und persönliche Eignung berücksichtigen*. Zu beachten ist dabei allerdings Folgendes: Anders als für die übrigen eidgenössischen Gerichte gilt Artikel 143 BV, wonach in den Bundesrat und in das Bundesgericht alle Stimmberechtigten wählbar sind.⁴ Insofern bleibt es dem Gesetzgeber ohne Verfassungsänderung verwehrt, für die Wahl ans Bundesgericht neue verbindliche Wahlkriterien einzuführen, wie z.B. den Abschluss einer juristischen Ausbildung.⁵ Die Vorgabe an den Fachbeirat, bei seiner Vorprüfung ausschliesslich die fachliche und persönliche Eignung der Kandidierenden zu berücksichtigen, schafft für sich alleine noch keine neuen verbindlichen Wahlkriterien. Sie ist daher mit der Verfassung vereinbar und steht insofern einem indirekten Gegenvorschlag offen. Der Entwurf einer entsprechenden Gesetzesvorlage könnte wie folgt aussehen:

2.3 Entwurf Gesetzesvorlage

Revision des Parlamentsgesetzes:

Art. 40a Gerichtskommission

¹ Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung:

- a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte;
- b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft;
- c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte.

^{1bis} Sie kann einen ständigen Fachbeirat nach Artikel 40b einsetzen. (neu)

² Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

³ Siehe dazu KATRIN MARTI, in: Graf / Theler / von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Basel 2014, Art. 137 N 5.

⁴ Ebenso in Artikel 5 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17.06.2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

⁵ GIOVANNI BIAGGINI, OFK-BV-Komm., 2. Aufl., Basel 2017, Art. 143 N 7; LUKAS SCHAUB, BSK-BV, Basel 2015, Art. 143 N 10; REGINA KIENER, BSK-BGG, 3. Aufl., Basel 2018, Art. 5 N 19.

² Sie schreibt offene Richterstellen und die Stellen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts sowie der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte öffentlich aus. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben.

³ Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung.

⁴ Sie legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte fest.

⁵ Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission.

⁶ Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis.

Art. 40b (neu) Fachbeirat der Gerichtskommission

¹ Der Fachbeirat nach Artikel 40a Absatz 1^{bis} besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, welche die Gerichtskommission einsetzt. Die Mitglieder sind juristische Sachverständige. Sie dürfen nicht der Bundesversammlung angehören.

² Er unterstützt die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der Wahl. Er prüft namentlich die eingegangenen Bewerbungen und empfiehlt der Gerichtskommission Kandidatinnen und Kandidaten.

³ Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Verordnung.

2.4 Erläuterungen

Das Parlamentsgesetz regelt u.a. die Aufgaben und die Organisation der Bundesversammlung, die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder sowie die Beziehungen zwischen Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten (vgl. Art. 1). Die Änderungen betreffend die Vorbereitung der eidgenössischen Richterwahlen sind daher im ParlG einzugliedern. Die parlamentarische Initiative schlägt dazu einen neuen Absatz 1^{bis} in Artikel 40a sowie einen neuen Artikel 40b vor. Das Parlamentsgesetz erfasst unter dem Kommissionsbegriff grundsätzlich Organe, die sich aus Parlamentsmitgliedern zusammensetzen. Artikel 40a und Artikel 40b ParlG verwenden daher den Begriff «Fachbeirat», da dieser gerade nicht aus Parlamentsmitglieder bestehen und als beratendes Hilfsorgan auch über keine Antragsrechte verfügen soll.

Artikel 40a Absatz 1^{bis} ParlG (neu)

Artikel 40a listet die Aufgaben der GK u.a. in Bezug auf das Wahlverfahren der Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte auf. Artikel 40a sieht mittels eines neuen Absatzes 1^{bis} vor, dass die GK einen Fachbeirat zu ihrer Unterstützung einsetzen kann. Der neue Absatz ist als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet: Der GK steht es frei, zu ihrer Unterstützung bei den Wahlvorbereitungen einen ständigen Fachbeirat einzusetzen, z.B. für eine Vorprüfung der Bewerberinnen und Bewerber. Die GK soll sich selbst organisieren und letztendlich selber entscheiden, ob sie Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Aufgaben benötigt. Entscheidet sie sich dazu, einen Fachbeirat einzusetzen, so muss sie sich an die Vorgaben von Artikel

40b halten, der u.a. die Zusammensetzung und Aufgabe des Fachbeirats normiert. Selbstverständlich wäre auch eine "Muss-Vorschrift" denkbar. Eine solche nähme weniger Rücksicht auf die Autonomie der GK.

Artikel 40b ParlG (neu)

Artikel 40b regelt einige Einzelheiten bezüglich des Fachbeirats. Inhaltlich orientiert sich der Artikel 40b am Entwurf der Regelung betreffend die Einsetzung eines Fachbeirats zur Unterstützung der GK aus dem Jahr 2002.⁶

- Der Fachbeirat setzt sich gemäss *Absatz 1* aus mindestens sieben Mitgliedern zusammen. Diese dürfen nicht der Bundesversammlung angehören. Die Mindestvorgabe erlaubt der Bundesversammlung (siehe Verordnungskompetenz in Abs. 3), den Fachbeirat nach Bedarf mit der adäquaten Anzahl Mitglieder zu versehen. Mitglieder des Fachbeirats sollten sich als juristische Sachverständige in der Rechts- und Gerichtspraxis auskennen. Denkbar sind beispielsweise Rechtsprofessorinnen und -professoren sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Anwalt- und Richterschaft (z.B. kantonale Richterinnen und Richter, Bundesverwaltungsrichtern und -richter oder eine Vertretung des Schweizerischen Anwaltsverbands) aber auch aus der Bundesverwaltung (z.B. Geschäftsleitungsmitglieder des Bundesamts für Justiz). Zudem sollte die GK bei der Besetzung des Fachbeirats auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und der Sprachgemeinschaften achten – ähnlich der Besetzung ausserparlamentarischer Kommissionen (Art. 8c f. RVOV)⁷.
- Gemäss *Absatz 2* unterstützt der Fachbeirat die GK bei der Vorbereitung der Wahl der Richterinnen und Richter (Art. 40a Abs. 1 Bst. a ParlG). Er prüft dazu namentlich die eingegangenen Bewerbungen nach fachlicher und persönlicher Eignung der Kandidierenden. Die Empfehlungen des Fachbeirats an die GK sind rechtlich unverbindlich. Letztendlich bleibt die Vereinigte Bundesversammlung für die Wahl zuständig (siehe dazu vorne unter 2.2). Die GK könnte den Fachbeirat auch zur Wahlvorbereitung betreffend die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft beiziehen sowie betreffend die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt, inklusive deren Stellvertretung. Der Wortlaut der Norm erlaubte eine derartige Unterstützung für Wahlen nach Artikel 40a Absatz 1 Buchstaben b und c ParlG.
- Die Bundesversammlung regelt gemäss *Absatz 3* in einer Parlamentsverordnung organisatorische und weitere Fragen wie Entschädigung, Präsidium, Beschlussfassung, Sekretariat, Ausstand, Amtsdauer, Unvereinbarkeiten.⁸ Die parlamentarische Verordnungskompetenz findet dabei ihre Schranken in den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben – namentlich in Artikel 143 BV sowie in Artikel 40b ParlG – so z.B. betreffend die Mindestanzahl von sieben Mitgliedern.

3 Stille Wiederwahl

3.1 Revisionsforderung

Die Wahl erfolgt für eine feste Amtsdauer von sechs Jahren. Die Wiederwahl erfolgt automatisch (stille Wahl).

⁶ Entwurf der RK-S vom 21.02.2002 zur Änderung des Bundesgesetzes vom 23.03.1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz). Das Geschäftsverkehrsgesetz wurde am 3.12.2007 aufgehoben und durch das Parlamentsgesetz ersetzt.

⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1).

⁸ Vgl. als Beispiel den Entwurf der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben des Beirates in der Fassung RK-S vom 21.02.2002.

3.2 Indirekter Gegenvorschlag wenig sinnvoll

Die Wahl der Richterinnen und Richter erfolgt gemäss Revisionsforderung wie bisher durch die Vereinigte Bundesversammlung. Eine automatische Wiederwahl alle sechs Jahre wäre grundsätzlich solange verfassungskonform, als die Bundesversammlung die Wahlkompetenz behält. Die (stille) Wahl muss mit anderen Worten der Bundesversammlung zurechenbar bleiben; konsequenterweise müsste die Bundesversammlung aber weiterhin die Möglichkeit haben, in einem konkreten Fall von der stillen Wiederwahl abzuweichen und eine förmliche Wahl zu beantragen. Sobald dagegen ein anderes Organ wie z.B. die GK abschliessend entscheidet, ob die Bundesversammlung über eine Nichtwiederwahl abstimmt, ist dies eine verfassungswidrige Kompetenzverschiebung. Dass die GK eine parlamentarische Kommission ist, vermag an diesem Befund nichts zu ändern.

Ein indirekter Gegenvorschlag zur Umsetzung dieser Revisionsforderung ist zwar möglich, scheint aber nur begrenzt sinnvoll: Möglich bleibt der Einbau zusätzlicher verfahrensrechtlicher Hürden. Faktisch würde sich damit jedoch nur bedingt etwas ändern. Solange die Bundesversammlung die Kompetenz behält und jederzeit ein Wiederwahlverfahren einleiten kann, um eine missliebige Richterin oder einen Richter zu «bestrafen», könnten die Parteien das Wiederwahlverfahren für Druckversuche und eine sog. Denkkzettelpolitik missbrauchen. Unter den vorgeschlagenen Varianten trägt die Variante 2 diesem Umstand am ehesten Rechnung.

3.3 Entwurf Gesetzesvorlage

Regelung im Parlamentsgesetz:

Variante 1

Art. 136 Wiederwahl

¹ Die Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts erfolgt in stiller Wahl, es sei denn, eine Fraktion oder ein Mitglied der Bundesversammlung verlangt spätestens sechs Monate vor dem Wahltermin, ein Verfahren nach den Absätzen 1^{bis} bis 3 durchzuführen.

^{1bis} Als Wahlzettel dient eine Namensliste der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder, in der Reihenfolge ihres Amtsalters.

² Die Wählenden können einzelne Kandidierende streichen. Zusätzliche Namen bleiben unberücksichtigt. Wahlzettel, auf denen alle Namen gestrichen sind, bleiben gültig und zählen für die Berechnung des absoluten Mehrs.

³ Es findet nur ein Wahlgang statt. Kandidierende, welche das absolute Mehr nicht erreichen, können in der Ergänzungswahl antreten.

Variante 2

Art. 136 Wiederwahl

¹ Die Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts erfolgt in stiller Wahl, es sei denn, die Bundesversammlung beschliesst auf Antrag einer Fraktion oder eines Parlamentsmitglieds spätestens eine Session vor dem Wahltermin, ein Verfahren nach den Absätzen 1^{bis} bis 3 durchzuführen.

^{1bis-3} [wie Variante 1].

3.4 Erläuterungen

Das Parlamentsgesetz regelt u.a. die Beziehungen zwischen Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten (vgl. Art. 1). Gesetzliche Änderungen betreffend das Verfahren zur Wahl eidgenössischer Richterinnen und Richter sind daher im Parlamentsgesetz einzugliedern. Der Entwurf schlägt dazu vor, den bestehenden Artikel 136 zur Wiederwahl um einen neuen Absatz 1 zu ergänzen. Entsprechend würde aus dem bisherigen Absatz 1 neu der Absatz 1^{bis}. Eine Änderung des Bundesgerichtsgesetzes⁹ sowie der gesetzlichen Grundlagen der anderen eidgenössischen Gerichte wäre nicht erforderlich.

3.4.1 Zur Variante 1: Durchführung der Wiederwahl auf Antrag

Gemäss neuem *Absatz 1* des Artikel 136 ParlG erfolgt die Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts in stiller Wahl. Eine Wiederwahl im Verfahren nach den Absätzen 1^{bis} bis 3 – und damit wie bis anhin – erfolgt nur noch, wenn eine Fraktion oder ein Mitglied der Bundesversammlung bis sechs Monate vor dem nächsten Wahltermin eine derartige Wiederwahl verlangt. Jede wählbare Person kann sich an eine Fraktion oder an ein einzelnes Parlamentsmitglied wenden, diese oder dieses möge ein Wiederwahlverfahren nach den Absätzen 1^{bis} bis 3 verlangen. Die Frist von sechs Monaten stellt eine verfahrensrechtliche Hürde auf, welche eine Nichtwiederwahl erschweren soll. Gemäss Artikel 135 Absatz 1 ParlG finden die Wahlen zur Gesamterneuerung der eidgenössischen Gerichte jeweils vor Beginn der neuen Amtsdauer getrennt für die verschiedenen Gerichte statt. Beginn und Ende der jeweiligen Amtsdauer der Gerichte sind nicht untereinander abgestimmt.¹⁰

Das geltende Recht privilegiert bei den periodisch stattfindenden Gesamterneuerungswahlen gezielt die Richterinnen und -richter, die sich wieder zur Verfügung stellen (vgl. Art. 135 und 136 ParlG), u.a. indem eine Namensliste von ihnen als Wahlzettel dient. Die Möglichkeit der «automatischen» respektive stillen Wiederwahl im neuen Absatz 1 verstärkt diese vorteilhafte Ausgangslage. Die Regelungen dienen aber allesamt letztlich der Stabilität des Bundesgerichts.¹¹

Da die Kompetenz für eine Nichtwiederwahl letztlich weiterhin bei der Bundesversammlung bleibt, führt die «automatische» respektive stille Wiederwahl im Vergleich zur aktuellen Rechtslage zu keiner wesentlichen Verbesserung der richterlichen Unabhängigkeit. Bleibt die Kompetenz, jederzeit ein Wiederwahlverfahren einzuleiten und eine Richterin oder einen Richter nicht wiederzuwählen bei der Bundesversammlung, besteht die Gefahr weiter, dass Parteien oder Parlamentsmitglieder das Wiederwahlverfahren für Druckversuche und eine sog. Denkkzettelpolitik missbrauchen könnten.

3.4.2 Zur Variante 2: Durchführung der Wiederwahl auf Beschluss der Bundesversammlung

Gemäss neuem *Absatz 1* des Artikel 136 ParlG erfolgt die Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts in stiller Wahl. Eine Wiederwahl nach den Absätzen 1^{bis} bis 3 – und damit wie bis anhin – erfolgt nur noch, wenn die Bundesversammlung bis spätestens eine Session vor dem Wahltermin auf Antrag einer Fraktion oder eines Parlamentsmitglieds beschliesst, ein Wiederwahlverfahren nach den Absätzen 1^{bis} bis 3 durchzuführen. Die Bundesversammlung behandelt einen derartigen Antrag noch in der gleichen Session. Die Kompetenz zur Wiederwahl bleibt dabei in den Händen der Bundesversammlung. Da es einen Mehrheitsbeschluss der Vereinigten Bundesversammlung bedarf, ist die verfahrensrechtliche

⁹ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.06.2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

¹⁰ Siehe zur Praxis MARTI, (Fn. 3), Art. 135 N 6 ff.

¹¹ Vgl. dazu MARTI, (Fn. 3), Art. 136 N 4.

Hürde für die Durchführung eines Wiederwahlverfahrens etwas höher als unter der aktuellen Rechtslage.

4 Wiederwahl durch Gerichtskommission auf Empfehlung des Fachbeirats

4.1 Revisionsforderung

Die Wahl erfolgt für eine feste Amtsdauer von sechs Jahren. Die Wiederwahl erfolgt durch die GK auf Empfehlung des Fachbeirats der Gerichtskommission.

4.2 Verfassungsänderung nötig (direkter Gegenentwurf)

Die Verfassung sieht vor, dass die Bundesversammlung die Bundesrichterinnen und -richter wählt (Art. 168 Abs. 1 BV), was die Wiederwahl miteinschliesst. Die (Wieder-)Wahl der Richterinnen und Richter der übrigen eidgenössischen Gerichte ist in den entsprechenden Gesetzen geregelt und stützt sich auf Artikel 168 Absatz 2 BV, welcher den Gesetzgeber ermächtigt, weitere Wahlen vorzusehen. Sofern anstelle der Bundesversammlung neu die GK die Bundesrichterinnen und -richter wiederwählen soll, erfordert dies eine Verfassungsänderung und damit einen direkten Gegenentwurf.

4.3 Entwurf Verfassungsvorlage und Ausführungsgesetzgebung

Regelung in der Verfassung:

Art. 153 Parlamentarische Kommissionen

¹ Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

² Die Gerichtskommission nach Artikel 168 Absatz 1^{bis} besteht aus Mitgliedern beider Räte. Das Gesetz kann weitere gemeinsame Kommissionen vorsehen.

³ Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.

⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

Art. 168 Wahlen

¹ Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General.

^{1bis} Die Wiederwahl von Richterinnen und Richter des Bundesgerichts erfolgt durch die Gerichtskommission. Wiederwahlverfahren, Organisation und Zusammensetzung der Gerichtskommission regelt das Gesetz.

² Das Gesetz kann die Bundesversammlung ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen oder zu bestätigen.

Regelungen im Parlamentsgesetz

Art. 40a Gerichtskommission

¹ Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung:

- a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte;
- b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft;
- c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte.

^{1bis} Sie wählt die Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte wieder und setzt einen ständigen Fachbeirat nach Artikel 40b ein.

² Sie schreibt offene Richterstellen und die Stellen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts sowie der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte öffentlich aus. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben.

³ Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung.

⁴ Sie legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte fest.

⁵ Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission.

⁶ Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis.

Art. 40b (neu) Fachbeirat der Gerichtskommission

¹ Der Fachbeirat nach Artikel 40a Absatz 1^{bis} besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, welche die Gerichtskommission einsetzt. Die Mitglieder sind juristische Sachverständige. Sie dürfen nicht der Bundesversammlung angehören.

² Er unterstützt die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der Wahl und Wiederwahl. Er prüft namentlich die eingegangenen Bewerbungen und empfiehlt der Gerichtskommission Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl sowie die Richterinnen und Richter zur Wiederwahl.

³ Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Verordnung.

4.4 Erläuterungen

Die Zuweisung der Kompetenz zur Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts an die GK erfordert, wie erwähnt, eine Verfassungsrevision. Zudem führt diese Umsetzung der parlamentarischen Initiative zu gesetzlichen Anpassungen im ParlG.

4.4.1 Zur Verfassungsrevision

Die entworfenen Verfassungsänderungen betreffen Artikel 153 Absatz 2 und Artikel 168 Absatz 1^{bis} BV.

Artikel 153 Absatz 2 BV

Artikel 153 BV regelt u.a., wie sich Kommissionen zusammensetzen und welche Rechte den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zustehen. Der Verfassungstext erwähnt darüber hinaus weder die Gerichts- noch eine andere parlamentarische Kommission. Sofern nun Artikel 168 Absatz 1^{bis} den Begriff der Gerichtskommission in die Verfassung einführt und der GK die wichtige Aufgabe der Wiederwahl der Bundesrichterinnen und -richter überträgt, so ist in der Verfassung auch abzubilden, um was für eine Kommission es sich bei der GK handelt. Der neue Absatz 2 des Artikel 153 BV trägt diesem Anliegen Rechnung. Er verdeutlicht, dass es sich nicht um eine Kommission eines Rates im Sinne von Absatz 1 handelt, sondern um eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung.

Artikel 168 Absatz 1^{bis} BV

Unter dem 5. Titel «Bundesbehörden» regelt die Verfassung im 2. Kapitel die Bundesversammlung und dort unter dem 3. Abschnitt «Zuständigkeiten» in Artikel 168 die Wahl der Bundesrichterinnen und -richter. Vorliegend wird deren Wiederwahl aufgrund der thematischen Nähe in einem neuen Absatz 1^{bis} geregelt, der Folgendes festhält: Die GK wählt die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts wieder. Das entsprechende Wiederwahlverfahren sowie die Organisation und die Zusammensetzung der GK regelt der Gesetzgeber in einem formellen Gesetz. Wie die Ausführungen zu Artikel 40a und 40b ParlG aufzeigen, kann der Gesetzgeber in vielen Punkten auf die bereits bestehenden Regelungen im Parlamentsgesetz zurückgreifen. So sollte sich bezüglich Art und Zusammensetzung der GK nichts ändern im Vergleich zur aktuell geltenden Rechtslage. Hinsichtlich des Wiederwahlverfahrens wäre dagegen eine sorgfältige Analyse vorzunehmen, ob und inwiefern das Parlamentsgesetz anzupassen wäre.

4.4.2 Zur Anpassung des Parlamentsgesetzes

Das ParlG regelt die Aufgaben und die Organisation der Bundesversammlung, die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder sowie die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten (vgl. Art. 1). Änderungen betreffend die Vorbereitung der eidgenössischen Richterinnen- und Richterwahlen sind daher im Parlamentsgesetz einzugliedern. Vorgeschlagen wird dazu ein neuer Absatz 1^{bis} in Artikel 40a sowie ein neuer Artikel 40b. Allenfalls wäre zudem Artikel 5 Absatz 1 BGG entsprechend zu ergänzen.

Artikel 40a Absatz 1^{bis} ParlG (neu)

Artikel 40a listet die Aufgaben der GK auf u.a. in Bezug auf das Wahlverfahren der Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte. Er sieht mittels eines neuen Absatzes 1^{bis} vor, dass die GK einen ständigen Fachbeirat zu ihrer Unterstützung einsetzt. Mit Blick auf die Revisionsforderung ist der neue Absatz – anders als in der Variante unter Ziff. 2.3 f. – nicht als "Kann-Bestimmung" konzipiert. Er sieht vielmehr vor, dass die GK zu ihrer Unterstützung bei den Wahlvorbereitungen einen ständigen Fachbeirat einsetzen muss. Die GK erhält eine neue und staatspolitisch wichtige Aufgabe. Sie soll sich dabei von einem Fachbeirat professionell unterstützen lassen. Die GK hat sich dabei an die Vorgaben von Artikel 40b zu halten. Absatz 1^{bis} wiederholt zudem die neue Aufgabe der GK gemäss Artikel 168 Absatz 1^{bis} BV auf Gesetzesstufe. Die GK berücksichtigt bei der Wiederwahl die Empfehlungen des Fachbeirats, welcher sowohl die Wahl als auch die Wiederwahl vorbereitet (siehe sogleich). Die Empfehlung ist nicht bindend, die GK berücksichtigt diese jedoch bei ihrem Entscheid.

Artikel 40b ParlG (neu)

Die GK muss gemäss neuem Artikel 40a Absatz 1^{bis} einen Fachbeirat einsetzen. Der vorliegende Entwurf regelt diesen unmittelbar anschliessend in einem neuen Artikel 40b mit der Sachüberschrift «Fachbeirat der Gerichtskommission». Inhaltlich entspricht Artikel 40b weitgehend der Version unter Ziffer 2.3 f., weshalb der Bericht an dieser Stelle bloss auf abweichende Passagen eingeht: So nennt Artikel 40b Absatz 2 bei den Aufgaben des ständigen Fachbeirats, dass dieser Empfehlungen zur Wiederwahl von Richterinnen und Richtern abgibt. Die Empfehlungen des Fachbeirats binden die GK rechtlich nicht. Sie sind jedoch von dieser zu Kenntnis zu nehmen und sollen einer Versachlichung des Entscheids dienen.

5 Amtsenthebung

5.1 Revisionsforderung

Die Abberufung ist bei schwerer vorsätzlicher Pflichtverletzung und/oder Amtsunfähigkeit auf Antrag der GK jederzeit möglich. Der Fachbeirat ist für die Erstellung des Sachverhalts zuständig.

5.2 Verfassungsänderung nötig (direkter Gegenentwurf)

Die Wahl einer Bundesrichterin oder eines Bundesrichters erfolgt für die gesamte sechsjährige Amtsdauer (vgl. Art. 145 BV). Eine Amtsenthebung vor deren Ablauf sieht die Verfassung grundsätzlich nicht vor.¹² Eine Amtsenthebung durch die Bundesversammlung wäre allenfalls in Ausnahmefällen zulässig, nämlich dann, wenn eine Bundesrichterin oder ein Bundesrichter die Wählbarkeitsvoraussetzung nicht mehr erfüllt bzw. eine neu entstandene Unvereinbarkeit nicht beseitigt.¹³ Eine Amtsenthebung infolge Verlust der Wählbarkeitsvoraussetzungen nach Artikel 143 BV z.B. bei umfassender Beistandschaft infolge schwerer Geisteskrankheit und des damit einhergehenden Verlusts der Stimmberechtigung liesse sich wohl insofern mit der Verfassung vereinbaren. Die Möglichkeit einer vorzeitigen, definitiven Amtsenthebung wegen anderen Gründen (insbesondere schwere Amtspflichtverletzungen) bedürfte dagegen einer Verfassungsrevision. Der Möglichkeit, Bundesrichterinnen und -richter des Amtes zu entheben, kommt grundsätzlich materieller Verfassungsrang zu.¹⁴ Das Verantwortlichkeitsgesetz¹⁵ ermöglicht in Artikel 14 Absatz 5 höchstens eine zeitweise Entfernung eines von der Bundesversammlung gewählten Behördenmitglieds, wozu auch die Bundesrichterinnen und -richter zählen. Die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens für Bundesrichterinnen und Bundesrichter, wie von der parlamentarischen Initiative gefordert, bedürfte daher mit Blick auf Artikel 145 BV einer Verfassungsänderung.¹⁶

Die Möglichkeit einer jederzeitigen Amtsenthebung kennt der Bund hingegen für seine erstinstanzlichen Gerichte.¹⁷ Dies ist möglich, weil die Verfassung deren Wahlen – anders als beim Bundesgericht – nicht normiert.

5.3 Entwurf Verfassungsvorlage und Ausführungsgesetzgebung

Regelung in der Verfassung:

Art. 168a Amtsenthebung (neu)

¹ Die Bundesversammlung kann eine Richterin oder einen Richter des Bundesgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er:

- a. vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder
- b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

Regelungen im ParlG

Art. 40a Gerichtskommission

¹² Vgl. *BIAGGINI*, (Fn. 5), Art. 145 N 4 f.

¹³ Vgl. *SCHAUB*, (Fn. 5), Art. 145 N 8 m.w.H.

¹⁴ Vgl. *PATRICK GUIDON*, Justiz-Initiative: Eckpunkte eines Gegenentwurfs und Ausblick, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2020/4, Rz. 10 und 12; *PETER BIERI / MICHELLE ANGELA GROSJEAN / KARL-MARC WYSS*, Richternichtwiederwahl: Zürcher Altersgrenze reformbedürftig, in: *dRSK*, publiziert am 15. 12. 2020, Rz. 19.

¹⁵ Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32).

¹⁶ Vgl. *BIAGGINI*, (Fn. 5), Art. 145 N 5; *BIERI / GROSJEAN / WYSS*, (Fn. 14), Rz. 19.

¹⁷ Siehe Art. 10 VGG, Art. 14 PatGG und Art. 49 Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. 03. 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71).

- ¹ Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung:
- a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte;
 - b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft;
 - c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte.

^{1bis} Sie setzt einen ständigen Fachbeirat nach Artikel 40b ein. (neu)

- ² Sie schreibt offene Richterstellen und die Stellen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts sowie der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte öffentlich aus. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben.

- ³ Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung.

- ⁴ Sie legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte fest.

- ⁵ Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission.

- ⁶ Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis.

Art. 40b (neu) Fachbeirat der Gerichtskommission

- ¹ Der Fachbeirat nach Artikel 40a Absatz 1^{bis} besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, welche die Gerichtskommission einsetzt. Die Mitglieder sind juristische Sachverständige. Sie dürfen nicht der Bundesversammlung angehören.

- ² Er unterstützt die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der Wahl. Er prüft namentlich die eingegangenen Bewerbungen, empfiehlt der Gerichtskommission Kandidatinnen und Kandidaten und erstellt den Sachverhalt im Amtsenthebungsverfahren.

- ³ Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Verordnung.

Regelungen im BGG

Art. 5a Amtsenthebung (neu)

- ¹ Die Bundesversammlung kann eine Richterin oder einen Richter des Bundesgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er:

- a. vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder
- b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

5.4 Erläuterungen

Wie erwähnt bedarf die Einführung der Möglichkeit einer Amtsenthebung einer Verfassungsrevision. Zudem erfordert die Umsetzung der parlamentarischen Initiative weitere gesetzliche Anpassungen im Parlamentsgesetz sowie im Bundesgerichtsgesetz.

5.4.1 Zur Verfassungsrevision

Artikel 168a BV (neu)

Unter dem 5. Titel «Bundesbehörden» regelt die Bundesverfassung im 2. Kapitel zur Bundesversammlung unter dem 3. Abschnitt die Zuständigkeiten. Die Amtsenthebung ist sozusagen das Gegenstück zu der in Artikel 168 geregelten Wahl der Bundesrichterinnen und -richter durch die Bundesversammlung, weshalb der vorliegende Entwurf die Amtsenthebung unmittelbar anschliessend in einem neuen Artikel 168a platziert.

Inhaltlich entspricht Artikel 168a den Regelungen zur Amtsenthebung, wie sie bereits im Verwaltungsgerichtsgesetz¹⁸ oder im Patentgerichtsgesetz¹⁹ für die Richterinnen und Richter der jeweiligen erstinstanzlichen Gerichte des Bundes existieren. So deckt sich der Wortlaut von Artikel 168a weitgehend mit demjenigen von Artikel 10 VGG, Artikel 14 PatGG oder Artikel 49 StBOG. So kann die Bundesversammlung neu eine Bundesrichterin oder einen Bundesrichter vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat (Bst. a) oder wenn sie oder er die Fähigkeit zur Amtsausübung auf Dauer verloren hat (Bst. b). Die genannten bestehenden Vergleichsnormen sowie die zugehörigen Materialien und die entsprechende Literatur helfen, die Frage zu beantworten, was als schwere Amtspflichtverletzung oder Verlust der Amtsfähigkeit im Sinne von Artikel 168a Buchstaben a und b gilt: Die konkreten Amtspflichten hängen von der jeweiligen Aufgabe der Richterin oder des Richters ab – Rechtsprechung, Tätigkeit in der Justizverwaltung und Aufsichtsfunktion – und lassen sich wie folgt klassifizieren: Aufgabenerfüllungspflicht (insbesondere unabhängige und unparteiische Entscheidungsfindung), Geheimhaltungs- und Treuepflicht sowie die Beschränkung der Nebenbeschäftigungen und das Verbot, Geschenke anzunehmen.²⁰ Für eine Amtsenthebung muss die Richterin oder der Richter in schwerwiegender Weise gegen diese Pflichten verstossen. Ein dauerhafter Verlust der Amtsfähigkeit liegt sicherlich vor, wenn die Richterin oder der Richter unter umfassende Beistandschaft gestellt wurde.²¹ Ebenfalls zu einem Verlust der Amtsfähigkeit könnte eine schwere Krankheit oder das Begehen eines schweren Delikts ausserhalb des Amtes führen. Eine vergleichbare Regel findet sich auch in Artikel 140a Absatz 3 ParlG betreffend die Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers.²²

An dieser Stelle bleibt Folgendes anzumerken: Die Möglichkeit einer jederzeitigen Amtsenthebung bei Beibehaltung der periodischen Wiederwahl bei relativ kurzer Amtsdauer stärkt die richterliche Unabhängigkeit kaum, sondern schwächt diese eher. Anders fällt diese Beurteilung im Falle einer langen Amtsdauer aus (siehe unten, Kapitel 6).

Auf eine Übergangsbestimmung wird verzichtet. Die Amtsenthebung ist ab Inkrafttreten von Artikel 168a BV unter den dort verankerten Kriterien möglich.

5.4.2 Zur Anpassung des Parlaments- und des Bundesgerichtsgesetzes

Das Parlamentsgesetz regelt die Aufgaben und die Organisation der Bundesversammlung, die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder sowie die Beziehungen zwischen der Bundesver-

¹⁸ Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32).

¹⁹ Bundesgesetz über das Bundespatentgericht vom 20. März 2009 (Patentgerichtsgesetz, PatGG; SR 173.41).

²⁰ Vgl. KONRAD SAHLFELD, Art. 14 Amtsenthebung, in: Calame / Hess-Blumer / Stieger (Hrsg.), Patentgerichtsgesetz, Basel 2013, S. 182 ff., S. 183 N 6; ausführlich: Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 23. Oktober 2007 über die Amtspflichten der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte, VPB 2008.24, S. 306 ff.

²¹ Vgl. SAHLFELD, (Fn 20), Art. 14 N 8 f.

²² Siehe Botschaft, S. 6834 f.

sammlung und den eidgenössischen Gerichten (vgl. Art. 1). Änderungen betreffend die Vorbereitung der eidgenössischen Richterwahlen sind daher im Parlamentsgesetz, in einem neuen Absatz 1^{bis} in Artikel 40a sowie einem neuen Artikel 40b einzugliedern.

Artikel 40a Absatz 1^{bis} ParlG (neu)

Artikel 40a sieht mittels eines neuen Absatzes 1^{bis} vor, dass die GK einen Fachbeirat zu ihrer Unterstützung einsetzt. Mit Blick auf die Revisionsforderung ist der neue Absatz – anders als in der Variante unter Ziff. 2.3 f. – nicht als "Kann-Bestimmung" konzipiert. Er sieht vielmehr vor, dass die GK zu ihrer Unterstützung bei den Wahlvorbereitungen einen Fachbeirat einsetzen muss, wobei sie sich an die Vorgaben von Artikel 40b zu halten hat (siehe sogleich).

Artikel 40b ParlG (neu)

Die GK muss gemäss neuem Artikel 40a Absatz 1^{bis} einen Fachbeirat einsetzen. Der vorliegende Entwurf regelt diese unmittelbar anschliessend in einem neuen Artikel 40b mit der Sachüberschrift "Fachbeirat der Gerichtskommission". Inhaltlich entspricht Artikel 40b weitgehend der Version unter Ziff. 2.3 f.; zusätzlich hält Absatz 2 einzig fest, dass der Fachbeirat den Sachverhalt im Amtsenthebungsverfahren erstellt.

Artikel 5 Absatz 1 BGG (neu)

Die Vorgaben des neuen Artikels 168a BV wären entsprechend auch im BGG abzubilden, und zwar in Form eines neuen Artikels 5a mit der Sachüberschrift «Amtsenthebung». Hinsichtlich des materiellrechtlichen Inhalts kann auf die Ausführungen unter Ziff. 5.4.1 verwiesen werden. Womöglich ebenfalls im Bundesgerichtsgesetz zu normieren wäre die Frage des Rechtsschutzes (dazu sogleich).

5.4.3 Zur Frage des Rechtsschutzes

Eine Amtsenthebung unterscheidet sich wesentlich von einer Nichtwiederwahl, wiewohl die beiden Institute im Ergebnis ähnliche Folgen haben. Eine Nichtwiederwahl ist vorwiegend politischer Natur; eine Amtsenthebung ist dagegen ein justiziabler Rechtsanwendungsakt, der sich auf einen gesetzlich vorgegebenen Tatbestand abstützen muss,²³ also vorliegend auf die Vorgaben von Artikel 168a BV und die damit verbundenen Rechtsfragen. Wie in der Botschaft zur Justiz-Initiative vermerkt, sollte eine bundesgesetzliche Umsetzung einer Amtsenthebung eine innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeit – im Sinne einer gesetzlichen Ausnahme nach Artikel 189 Absatz 4 BV – vorsehen. So sollte eine betroffene Richterin oder ein betroffener Richter des Bundesgerichts den Amtsenthebungsentscheid der Bundesversammlung im Sinne ihrer oder seiner verfassungsmässigen Rechte und der EMRK überprüfen lassen können (vgl. Art. 6 sowie Art. 13 i.V.m. Art. 8 EMRK)^{24, 25} Eine gesetzliche Lösung der Rechtsschutzfrage sollte dabei gewährleisten, dass das Amtsenthebungsverfahren die Grund- und Verfahrensrechte der betroffenen Richterinnen und Richter wahrt (z.B. das rechtliche Gehör, Treu und Glauben oder das Beschwerderecht nach Art. 13 EMRK).²⁶ Das Rechtsschutzanliegen der Betroffenen wiegt dann weniger schwer, wenn die Amtsenthebung nur für eine kürzere Zeit erfolgt, z.B. nur für die verbleibende Amtsdauer bis zur periodisch

²³ Vgl. zur Abgrenzung von Abberufung und Nichtwiederwahl SUSANNE GENNER, Abberufung aus dem Richteramt, in: FZR 2017, S. 3 ff.

²⁴ Vgl. Gutachten von REGINA KIENER, Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern an erstinstanzlichen Gerichten des Bundes, Bern 2007, VPB 3/2008 vom 3. 09. 2008; PETER BIERI, Bearbeitung von Daten über Richterinnen und Richter, Diss. Bern 2016, Rz. 392 ff. und 645 ff.

²⁵ Vgl. auch die Ausführungen in der Botschaft, S. 6841 f.; ferner BIERI / GROSJEAN / WYSS, (Fn. 14), Rz. 14 f.

²⁶ Vgl. dazu die Botschaft, S. 6835; allgemein zum menschenrechtlichen Schutz von Richterinnen und Richter jüngst die Rechtsprechungsübersicht MARIE-CHRISTINE FUCHS / FRANZISKA RINKE, Absetzung von Richtern und Staatsanwälten als Bedrohung für den Rechtsstaat, in: EuGRZ 2020, S. 398 ff.

alle sechs Jahre stattfindenden Wiederwahl. Ein rechtlicher Anspruch auf Wiederwahl besteht nämlich nicht.²⁷

Eine Ausarbeitung einer gesetzgeberischen Regelung für den Rechtsschutz im Falle einer Amtsenthebung sprengt den Rahmen des vorliegenden Berichts. Es kann auf die Ausführungen in der Botschaft zur Justiz-Initiative verwiesen werden.²⁸

6 Amtszeitverlängerung und Amtsenthebung

6.1 Kombination von Revisionsforderungen

Aus den Diskussionen in den Rechtskommissionen ging hervor, dass Kombinationen der Forderungen der parlamentarischen Initiative durchaus erwünscht sind. Daher schlägt der Bericht mit dem Ziel, die richterlichen Unabhängigkeit zu stärken, eine Variante vor, welche die Verlängerung der Amtsdauer mit der Möglichkeit einer Amtsenthebung kombiniert. Verlängert der Bund die Amtszeit einer Bundesrichterin oder eines Bundesrichters, so sollte die Bundesversammlung in Fällen von schwerwiegenden Verfehlungen einer Richterin oder eines Richters die Möglichkeit haben, die entsprechende Person des Amtes zu entheben. Zu den Erläuterungen betreffend Amtsenthebung sei hier auf die Ausführungen in Kapitel 5.4.1 zu *Artikel 168a BV* verwiesen.

6.2 Verfassungsänderung nötig (direkter Gegenentwurf)

Die Verlängerung der Amtsdauer erfordert eine Revision von Artikel 145 BV, da dieser die Amtsdauer auf sechs Jahre beschränkt; auch die Einführung der Möglichkeit einer Amtsenthebung bedarf einer Verfassungsrevision (vgl. Ziff. 5.2). Eine Amtszeitverlängerung in Kombination mit der Möglichkeit einer Amtsenthebung ist folglich bloss mittels direktem Gegenentwurf realisierbar.

6.3 Entwurf Verfassungsgrundlage

Regelung in der Verfassung:

Art. 145 Amtsdauer (Variante bis 68)

¹ Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. ~~Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer 6 Jahre.~~

² Die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts werden einmalig bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs gewählt.

Art. 168a Amtsenthebung (neu)

¹ Die Bundesversammlung kann eine gewählte Richterin oder einen gewählten Richter des Bundesgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er:

- a. vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder
- b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

²⁷ Vgl. dazu die Botschaft, S. 6835.

²⁸ Vgl. Botschaft, S. 6835 sowie S. 6841 f.

Art. 197 Ziff. 12²⁹ (Übergangsbestimmung)

Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, die bei Inkrafttreten von Artikel 145 Absatz 2 und Artikel 168a im Amt sind, können bis zum Ende des Jahres, in dem sie das 68. Altersjahr vollenden, im Amt bleiben.

Art. 145 Amtsdauer (Variante 12 oder 16 Jahre)

¹ Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. ~~Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer 6 Jahre.~~

² Richterinnen und Richter des Bundesgerichts werden für eine einmalige Amtsdauer von zwölf [sechzehn] Jahren und längstens bis zur Vollendung des 68. Altersjahres gewählt.

Art. 197 Ziff. 12³⁰ (Übergangsbestimmung)

Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, die bereits im Amt sind, beginnt die einmalige zwölfjährige [sechzehn]jährige Amtsdauer mit Inkrafttreten von Artikel 145 Absatz 2 und Artikel 168a.

6.4 Erläuterungen

6.4.1 Zur Variante Verlängerung der Amtsdauer bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs

Art. 145 Abs. 2 BV (neu)

Artikel 145 Absatz 1 regelt die Amtsdauer für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts. Sie beträgt aktuell sechs Jahre. Dieser zweite Satz betreffend die sechsjährige Amtszeit fällt neu weg. An dessen Stelle tritt Absatz 2, gemäss welchem die Bundesversammlung Bundesrichtern und Bundesrichter für eine Amtsdauer bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs wählt. Die Schaffung eines neuen Absatzes trägt dem Umstand Rechnung, dass Absatz 1 die Amtsdauer der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers regelt. Diese bleibt unverändert und liegt weiterhin bei vier Jahren mit den entsprechend regelmässigen Wiederwahlen. Für das Bundesgericht schafft der neue Absatz 2 jedoch die Wiederwahlen ab, was im Parlamentsgesetz die entsprechenden Anpassungen erforderlich macht. So wären wohl die Artikel 135 f. ParlG zur Gesamterneuerungswahl und zur Wiederwahl entsprechend anzupassen. In einer allfälligen Vernehmlassungsvorlage ebenfalls zu thematisieren wären die Anwendung und Bedeutung von Artikel 145 Absatz 2 BV auf die nebenamtlichen sowie die ausserordentlichen Bundesrichtern und -richter.

²⁹ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

³⁰ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

Art. 168a BV (neu)

Artikel 168a entspricht der Version unter Ziffer 5.3, weshalb an dieser Stelle auf die entsprechenden Erläuterungen in Ziffer 5.4.1 sowie hinsichtlich des Rechtsschutzes auf die Ziffer 5.4.3 verwiesen wird.

Art. 197 Ziffer 12 BV Übergangsbestimmung (neu)

Die Übergangsbestimmung in Artikel 197 Ziffer 12³¹ regelt, wie sich die Neuerungen bei Inkrafttreten von Artikel 145 Absatz 2 und Artikel 168a BV auf jene Richterinnen und Richter des Bundesgerichts auswirken, die bereits im Amt sind. Den nach heutigem Wahlprozedere gewählten Richterinnen und Richter soll die Möglichkeit eingeräumt werden, bis zum vollendeten 68. Altersjahr im Amt zu bleiben. Im Gegensatz zur Justiz-Initiative wird hier dasselbe Alter für Frauen und Männer festgelegt. Während einerseits die Verlängerung der Amtszeit zu Gunsten der betroffenen Richterinnen und Richter ausfällt, stellt andererseits eine mögliche Amtsenthebung aus ihrer Sicht eine Verschlechterung ihrer Rechtsposition dar.

6.4.2 Zur Variante Amtsdauer 12 oder 16 Jahre

Art. 145 Abs. 1 und 2 BV (neu)

Artikel 145 regelt die Amtsdauer für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts. Sie beträgt aktuell sechs Jahre. Dieser zweite Satz betreffend die sechsjährige Amtszeit fällt neu weg. An dessen Stelle tritt der neue Absatz 2, gemäss welchem die Bundesversammlung Bundesrichterinnen und Bundesrichtern einmalig für zwölf [oder sechzehn] Jahre wählt; längstens jedoch bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs. Entsprechend könnte z.B. eine Kandidatin oder ein Kandidat, die oder der im 58. Altersjahr gewählt wird, keine zwölf [oder sechzehn] Jahre mehr am Bundesgericht richten, sondern nur bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs. Hinsichtlich dieser Altersschränke sowie der Aufteilung des Artikels in zwei Absätze wird auf die Ausführungen in der obigen Variante verwiesen.

Art. 168a BV (neu)

Artikel 168a zur Amtsenthebung entspricht der Version unter Ziffer 5.3, weshalb auf die entsprechenden Erläuterungen in Ziffer 5.4.1 sowie hinsichtlich des Rechtsschutzes auf die Ziffer 5.4.3 verwiesen wird.

Art. 197 Ziffer 12 BV Übergangsbestimmung (neu)

Die Übergangsbestimmung regelt, wie sich die neuen Verfassungsbestimmungen auf die altrechtlich gewählten Richterinnen und Richter auswirken. Gemäss Artikel 197 Ziffer 12 beginnt für diese die einmalige zwölfjährige [oder sechzehnjährige] Amtszeit mit Inkrafttreten von Artikel 145 Absatz 2 und Artikel 168a BV zu laufen. Es kommt insofern zu keinen Wiederwahlen mehr. Entsprechend wären wohl die Artikel 135 f. ParlG zur Gesamterneuerungswahl und zur Wiederwahl diesbezüglich anzupassen.

³¹ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

7 Alternativen zur Mandatsabgabe

7.1 Revisionsforderung

Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter von den Parteien ist zu gewährleisten. Es sind Alternativen zu Mandatsabgaben zu prüfen.

7.2 Indirekter Gegenvorschlag möglich

Die Mandatsabgabe³² ist gesetzlich nicht geregelt. Es handelt sich um eine Praxis in einem zivilrechtlichen Rechtsverhältnis, wonach die Amtsträgerinnen und -träger, im vorliegenden Kontext die Richterinnen und Richter, eine Zahlung an ihre Partei leisten. Die Zahlung besteht in einem fixen oder prozentualen Anteil des richterlichen Gehalts. Die Richterinnen und Richter zahlen diesen Betrag aufgrund einer privatrechtlichen Vereinbarung mit ihrer Partei. Die Justiz-Initiative thematisiert die Mandatsabgabe nicht explizit.

Nachfolgend führt der Bericht je eine Variante mit einem Verbot auf Verfassungsstufe bzw. auf Gesetzesstufe auf, da die Frage von Alternativen primär im Zusammenhang mit einem Verbot Sinn macht. Zudem verweisen wir auf die parlamentarische Initiative Walz³³, die ein Verbot von «Mandatssteuern und Parteispenden» für Mitglieder der Gerichte des Bundes fordert.

7.3 Entwurf Verfassungs- oder Gesetzesvorlage

Regelung in der Verfassung:

Art. 191c Richterliche Unabhängigkeit

¹ Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

² Richterinnen und Richter dürfen politischen Parteien keine mit dem Amt verbundenen finanziellen Beiträge leisten.³⁴

Regelung im BGG³⁵

Art. 6 Unvereinbarkeit

¹ Die Richter und Richterinnen dürfen weder der Bundesversammlung, dem Bundesrat noch dem Bundesgericht angehören und in keinem anderen Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen.

² Sie dürfen weder eine Tätigkeit ausüben, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigt, noch berufsmässig Dritte vor Gericht vertreten.

^{2bis} Sie dürfen politischen Parteien keine mit dem Amt verbundenen finanziellen Beiträge leisten.

³ Sie dürfen keine amtliche Funktion für einen ausländischen Staat ausüben und keine Titel oder Orden ausländischer Behörden annehmen.

³² Der Begriff wird nicht einheitlich verwendet. Schrifttum, Politik und Rechtsprechung sprechen zuweilen auch von Mandatssteuer, Parteiabgabe u.ä. Im Sinne einer Vereinheitlichung wird im vorliegenden Bericht der Begriff der Mandatsabgabe verwendet.

³³ Pa.Iv. 20.468 Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit durch Verbot von Mandatssteuern und Parteispenden für Mitglieder der Gerichte des Bundes, eingereicht am 24.09.2020.

³⁴ In Anlehnung an Variante der Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) von Herrn Guidon, Präsident der SVR, an der Sitzung der RK-N vom 5.11.2020 verteilt.

³⁵ VGG, StBOG und PatGG wären analog anzupassen.

⁴ Richter und Richterinnen mit einem vollen Pensum dürfen kein Amt eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Sie dürfen auch nicht als Mitglied der Geschäftsleitung, der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Revisionsstelle eines wirtschaftlichen Unternehmens tätig sein.

7.4 Erläuterungen

7.4.1 Regelung auf Verfassungsstufe

Eine Regelung auf Verfassungsstufe hätte den Vorteil, dass das Verbot für die Richterinnen und Richter sämtlicher eidgenössischen und kantonalen Gerichte gelten würde, da sich Artikel 191c BV auf alle richterlichen Behörden bezieht.³⁶ Diese Variante garantiert somit schweizweit eine einheitliche Regelung. Ein Verbot erfüllte zudem eine der Empfehlungen der GRECO³⁷, wie die Unabhängigkeit der Gerichte verbessert werden könnte. Für eine Regelung auf Verfassungsstufe sieht der Entwurf eine Ergänzung von Artikel 191c BV mit einem neuen Absatz 2 vor.

Artikel 191c Absatz 2 BV (neu)

Die Verfassung regelt die richterliche Unabhängigkeit explizit in Artikel 191c BV. Die Mandatsabgabe kann den Anschein einer Abhängigkeit der Richterinnen und Richter erwecken, welchem das Verbot entgegenwirken soll. Entsprechend wird das Verbot der Mandatsabgabe in Artikel 191c BV zur richterlichen Unabhängigkeit platziert: Der bisherige Verfassungstext zur richterlichen Unabhängigkeit bildet dabei den Absatz 1 und das Verbot den Absatz 2. So dürfen Richterinnen und Richter gemäss Absatz 2 ihrer Partei keine finanziellen Beiträge bezahlen, die mit dem Amt verbunden sind. Die Einschränkung, dass die Beiträge nicht mit dem Amt verbunden sein dürften, soll es den Richterinnen und Richtern weiterhin ermöglichen, in ihrer Partei zu bleiben und die ordentlichen Mitgliederbeiträge zu bezahlen, wie dies die anderen Mitglieder auch tun. Hinsichtlich des Verständnisses des Begriffs «Partei» sei auf die entsprechende Literatur zu Artikel 137 BV verwiesen.³⁸

7.4.2 Regelung im Bundesgerichtsgesetz

Ein Verbot der Mandatsabgabe im Bundesgerichtsgesetz betrifft nur die Bundesrichterinnen und Bundesrichter. Der Artikel 6 Absatz 2^{bis} BGG entspricht, in gekürzter Form, einem Formulierungsvorschlag, wie er im Rahmen der Revision des Bundesgerichtsgesetzes in der entsprechenden Botschaft eingebracht wurde. Der Bundesrat hatte die Mandatsabgabe thematisiert, letztendlich jedoch darauf verzichtet, ein Verbot vorzuschlagen, da eine Unterbindung der Mandatsabgaben zu jenem Zeitpunkt als politisch nicht mehrheitsfähig betrachtet wurde.³⁹

Artikel 6 Absatz 2^{bis} BGG (neu)

Artikel 6 BGG regelt die sich aus ihrem Amt ergebende Unvereinbarkeit verschiedener Tätigkeiten der Bundesrichterinnen und Bundesrichter. In Absatz 2 wird u.a. erwähnt, dass sie keine Tätigkeit ausüben dürfen, welche die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigt. Daher macht es thematisch Sinn, das Verbot der Mandatsabgabe im Anschluss an

³⁶ BIAGGINI, (Fn. 5), Art. 191c N 4; GEROLD STEINMANN, SGK-BV, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 191c N 2.

³⁷ Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe; die GRECO empfiehlt im Evaluationsbericht vom 2.12.2016 in Empfehlung VII die Abschaffung der Zahlung von Mandatssteuern an politische Parteien. Im Konformitätsbericht vom 22.03.2019 stellt die GRECO fest, dass bei der Mandatssteuer nach wie vor Handlungsbedarf bestehe.

³⁸ Siehe z.B. PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, SGK-BV, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 137 N 17 ff. oder PIERRE TSCHANNEN, BSK-BV, Basel 2015, Art. 137 N 6.

³⁹ BBl 2018 4626 f., Fn. 57.

diese Bestimmung in einem neuen Absatz 2^{bis} anzufügen. Absatz 2^{bis} hat denselben Wortlaut wie die vorgeschlagene Ergänzung in Artikel 191c Absatz 2 BV (vgl. entsprechende Erläuterungen in Ziffer 7.4.1).

7.5 Mögliche Alternativen

Der Antrag verlangt, Alternativen zur Mandatsabgabe zu präsentieren. Solche Zahlungen bilden zurzeit einen wesentlichen Anteil der Budgets der Parteien. Als Alternative in Frage kämen:

- eine Erhöhung der Fraktionsbeiträge für die im Parlament vertretenen Parteien. Artikel 10 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz⁴⁰ wäre entsprechend anzupassen;
- eine staatliche Parteifinanzierung. Ähnliche Fragen wirft auch die Initiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» auf.⁴¹ Die Ausarbeitung einer diesbezüglichen Gesetzesvorlage würde jedoch den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen.

8 Situation für die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes

Die parlamentarische Initiative bezieht sich auf die Wahl und Wiederwahl sämtlicher Richterinnen und Richter des Bundes. Dazu gehören das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht. Auf Ausführungen zum Militärkassationsgericht wird an der Stelle verzichtet (vgl. Ausführungen in der Einleitung).

Die Wahl der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte ist im Unterschied zu derjenigen der Bundesrichterinnen und Bundesrichter nicht in der Verfassung normiert. Entsprechend kann die parlamentarische Initiative dort ohne weiteres mittels indirektem Gegenvorschlag Neuerungen einführen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es sinnvoll wäre, dies im Rahmen eines indirekten Gegenvorschlags zur Justizinitiative zu tun, zielt die Volksinitiative doch auf Reformen beim Bundesgericht ab.

⁴⁰ Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988 (VPRG; SR 171.211)

⁴¹ Botschaft Transparenz-Initiative vom 29. August 2018, BBl 2018 5623; insbesondere Kapitel 2.1.2 zur Finanzierung der politischen Akteuerinnen und Akteure 5632 ff.

9 Anhang: Tabellarische Übersicht

Varianten zur Umsetzung der Pa.lv. 20.480 Unabhängige und kompetente Richterinnen und Richter des Bundes

In der Tabelle werden die einzelnen Forderungen aufgenommen und die Umsetzungsvarianten aufgezeigt. Die Änderung kann entweder auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe oder auf beiden Stufen erfolgen.

Zudem können gewisse Forderungen mit verschiedenen Varianten umgesetzt werden, diese werden in Variante 1 und Variante 2 (Verfassungs- und Gesetzesstufe) gegliedert. Die Änderungen/Neuerungen sind zur besseren Übersicht in roter Farbe gekennzeichnet.

Anträge der Pa.Iv. 20.480 ⁴²	Verfassungsänderungen (direkter Gegenentwurf erforderlich)		Gesetzesänderungen	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
Schaffung eines Fachbeirats (Ziffer 2 des Berichts): «Die Wahl der Richter*innen erfolgt weiterhin durch die vereinigte Bundesversammlung auf Antrag der Gerichtskommission. Der Antrag der Gerichtskommission basiert neu mit / auf der Vorselektion durch eine Fachkommission. / Die Fachkommission berücksichtigt einzig die fachliche (inkl. Sprache) und persönliche Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten. (evtl. 2-stufiges Verfahren)»			ParlG Art. 40a Gerichtskommission ¹ Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung: a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte; b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft; c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte. ^{1bis} Sie kann einen ständigen Fachbeirat nach Artikel 40b einsetzen (neu). ² Sie schreibt offene Richterstellen und die Stellen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts sowie der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte öffentlich aus. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben. ³ Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung. ⁴ Sie legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte fest. ⁵ Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission. ⁶ Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis. Art. 40b (neu) Fachbeirat der Gerichtskommission ¹ Der Fachbeirat nach Artikel 40a Absatz 1^{bis} besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, welche die Gerichtskommission einsetzt. Die Mitglieder sind juristische Sachverständige. Sie dürfen nicht der Bundesversammlung angehören. ² Er unterstützt die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der Wahl. Er prüft namentlich die eingegangenen Bewerbungen und empfiehlt der Gerichtskommission Kandidatinnen und Kandidaten.	

⁴² Anträge zitiert gemäss Pa.Iv. 20.480 Unabhängige und kompetente Richterinnen und Richter des Bundes. Indirekter Gegenvorschlag zur Justiz-Initiative (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?Affairid=20200480>).

Anträge der Pa.Iv. 20.480 ⁴²	Verfassungsänderungen (direkter Gegenentwurf erforderlich)		Gesetzesänderungen	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
			³ Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Verordnung.	
Stille Wiederwahl (Ziffer 3 des Berichts) «Die Wahl erfolgt für eine feste Amtsdauer von sechs Jahren. Die Wiederwahl erfolgt automatisch».			ParIG Art. 136 Wiederwahl ¹ Die Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts erfolgt in stiller Wahl, es sei denn, eine Fraktion oder ein Mitglied der Bundesversammlung verlangt spätestens sechs Monate vor dem Wahltermin, ein Verfahren nach den Absätzen 1 ^{bis} bis 3 durchzuführen. ^{1bis} Als Wahlzettel dient eine Namensliste der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder, in der Reihenfolge ihres Amtsalters. ² Die Wählenden können einzelne Kandidierende streichen. Zusätzliche Namen bleiben unberücksichtigt. Wahlzettel, auf denen alle Namen gestrichen sind, bleiben gültig und zählen für die Berechnung des absoluten Mehrs. ³ Es findet nur ein Wahlgang statt. Kandidierende, welche das absolute Mehr nicht erreichen, können in der Ergänzungswahl antreten.	ParIG Art. 136 Wiederwahl ¹ Die Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts erfolgt in stiller Wahl, es sei denn, die Bundesversammlung beschliesst auf Antrag einer Fraktion oder eines Parlamentsmitglieds spätestens eine Session vor dem Wahltermin, ein Verfahren nach den Absätzen 1 ^{bis} bis 3 durchzuführen. ^{1bis-3} [wie Variante 1]
Wiederwahl durch die Gerichtskommission (Ziffer 4 des Berichts) «Die Wahl erfolgt für eine feste Amtsdauer von sechs Jahren. Die Wiederwahl erfolgt durch die Gerichtskommission auf Empfehlung der Fachkommission».	Art. 153 Parlamentarische Kommissionen ¹ Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein. ² Die Gerichtskommission nach Artikel 168 Absatz 1 ^{bis} besteht aus Mitgliedern beider Räte. Das Gesetz kann weitere gemeinsame Kommissionen vorsehen. ³ Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.		ParIG Art. 40a Gerichtskommission ¹ Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung: a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte; b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft; c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenen Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte.	

Anträge der Pa.Iv. 20.480 ⁴²	Verfassungsänderungen (direkter Gegenentwurf erforderlich)		Gesetzesänderungen	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
	⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt. Art. 168 Wahlen ¹ Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General. ^{1bis} Die Wiederwahl von Richterinnen und Richter des Bundesgerichts erfolgt durch die Gerichtskommission. Wiederwahlverfahren, Organisation und Zusammensetzung der Gerichtskommission regelt das Gesetz. ² Das Gesetz kann die Bundesversammlung ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen oder zu bestätigen.		^{1bis} Sie wählt die Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte wieder und setzt einen ständigen Fachbeirat nach Artikel 40b ein (neu). ² Sie schreibt offene Richterstellen und die Stellen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts sowie der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte öffentlich aus. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben. ³ Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung. ⁴ Sie legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte fest. ⁵ Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission. ⁶ Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis. Art. 40b Fachbeirat der Gerichtskommission (neu) ¹ Der Fachbeirat nach Artikel 40a Absatz 1^{bis} besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, welche die Gerichtskommission einsetzt. Die Mitglieder sind juristische Sachverständige. Sie dürfen nicht der Bundesversammlung angehören. ² Er unterstützt die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der Wahl und Wiederwahl. Er prüft namentlich die eingegangenen Bewerbungen und empfiehlt der Gerichtskommission Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl sowie die Richterinnen und Richter zur Wiederwahl. ³ Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Verordnung.	

Anträge der Pa.Iv. 20.480 ⁴²	Verfassungsänderungen (direkter Gegenentwurf erforderlich)		Gesetzesänderungen	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
Amtsenthörung (Ziffer 5 des Berichts) «Die Abberufung ist bei schwerer vorsätzlicher Pflichtverletzung und/oder Amtsunfähigkeit auf Antrag der Gerichtskommission jederzeit möglich. Die Fachkommission ist für die Erstellung des Sachverhalts zuständig».		Art. 168a Amtsenthebung (neu) ¹ Die Bundesversammlung kann eine Richterin oder einen Richter des Bundesgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er: a. vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.	ParlG: Art. 40a Gerichtskommission ¹ Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung: a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte; b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft; c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte. ^{1bis} Sie setzt einen ständigen Fachbeirat nach Artikel 40b ein. ²⁻⁶ [wie bisher; siehe oben] Art. 40b Fachbeirat der Gerichtskommission (neu) ¹ Der Fachbeirat nach Artikel 40a Absatz 1^{bis} besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, welche die Gerichtskommission einsetzt. Die Mitglieder sind juristische Sachverständige. Sie dürfen nicht der Bundesversammlung angehören. ² Er unterstützt die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der Wahl. Er prüft namentlich die eingegangenen Bewerbungen, empfiehlt der Gerichtskommission Kandidatinnen und Kandidaten und erstellt den Sachverhalt im Amtsenthebungsverfahren. ³ Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Verordnung. BGG: Art. 5a Amtsenthebung (neu) ¹ Die Bundesversammlung kann eine Richterin oder einen Richter des Bundesgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er: a. vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat. Der Rechtsschutz im Falle der Amtsenthebung müsste noch geregelt werden.	

Anträge der Pa.Iv. 20.480 ⁴²	Verfassungsänderungen (direkter Gegenentwurf erforderlich)		Gesetzesänderungen	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
Kombination Amtszeitverlängerung und Amtsenthebung (Ziffer 6 des Berichts)	Art. 145 Amtsdauer (Variante bis 68) ¹ Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer 6 Jahre. ² Richterinnen und Richter des Bundesgerichts werden einmalig bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs gewählt. Art. 168a Amtsenthebung ¹ Die Bundesversammlung kann eine gewählte Richterin oder einen gewählten Richter des Bundesgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er: a. vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat. Art. 197 Ziff. 12⁴³ (Übergangsbestimmung) Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, die bei Inkrafttreten der Artikel 145 Absatz 2 und Artikel 168a im Amt sind, können bis zum Ende des Jahres, in dem sie	Art. 145 Amtsdauer (Variante 12 oder 16 Jahre) ¹ Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer 6 Jahre. ² Richterinnen und Richter des Bundesgerichts werden für eine einmalige Amtsdauer von zwölf [sechzehn] Jahren und längstens bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs gewählt. Art. 168a Amtsenthebung ¹ [gleich wie bei Variante 1] Art. 197 Ziff. 12⁴⁴ (Übergangsbestimmung) Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, die bereits im Amt sind, beginnt die einmalige zwölfjährige [sechzehn]jährige		

⁴³ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

⁴⁴ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

Anträge der Pa.Iv. 20.480 ⁴²	Verfassungsänderungen (direkter Gegenentwurf erforderlich)		Gesetzesänderungen	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
	das 68. Altersjahr vollenden, im Amt bleiben.	Amtdauer mit Inkrafttreten der Artikel 145 Absatz 2 und Artikel 168a.		
Verbot der Mandatsabgabe (Ziffer 7 des Berichts) «Die Unabhängigkeit der Richter*innen von den Parteien ist zu gewährleisten. Es sind Alternativen zu Mandatsabgaben zu prüfen. » Es fehlen: Ausformulierte Vorschläge für Alternativen: Verweis auf Ziffer 7 des Berichts sowie auf die Pa.Iv. Walti	Art. 191c Richterliche Unabhängigkeit ¹ Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. ² Richterinnen und Richter dürfen politischen Parteien keine mit dem Amt verbundenen finanziellen Beiträge leisten.		Regelung im BGG (analog für das VGG, StBOG, PatGG) Art. 6 Unvereinbarkeit ¹ Die Richter und Richterinnen dürfen weder der Bundesversammlung, dem Bundesrat noch dem Bundesgericht angehören und in keinem anderen Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen. ² Sie dürfen weder eine Tätigkeit ausüben, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigt, noch berufsmässig Dritte vor Gericht vertreten. ^{2bis} Sie dürfen politischen Parteien keine mit dem Amt verbundenen finanziellen Beiträge leisten. ³ Sie dürfen keine amtliche Funktion für einen ausländischen Staat ausüben und keine Titel oder Orden ausländischer Behörden annehmen. ⁴ Richter und Richterinnen mit einem vollen Pensum dürfen kein Amt eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Sie dürfen auch nicht als Mitglied der Geschäftsleitung, der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Revisionsstelle eines wirtschaftlichen Unternehmens tätig sein.	