



20.061

**Bestimmung der Bundesrichterinnen
und Bundesrichter im Losverfahren
(Justiz-Initiative).
Volksinitiative****Désignation des juges fédéraux
par tirage au sort
(initiative sur la justice).
Initiative populaire***Fortsetzung – Suite*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.03.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.21 (FORTSETZUNG - SUITE)

Suter Gabriela (S, AG): Ich bin froh um die Justiz-Initiative. Sie bringt uns nämlich dazu, unser System zu reflektieren, wie wir das letzte Woche ja gemacht haben. Sie legt den Finger auf einige wunde Punkte unseres Wahlsystems für Richterinnen und Richter, und sie zeigt den Reformbedarf auf. Trotzdem lehne ich die Initiative ab.

Ich hoffe, Sie gehen alle mit mir einig, dass die Gewaltentrennung und die Unabhängigkeit der Justiz für die Demokratie zentral sind. Richterinnen und Richter müssen deshalb völlig unabhängig sein. Parteizugehörigkeit darf keinen Einfluss auf die Rechtsprechung haben. Im jetzigen System müssen die Bundesrichter und Bundesrichterinnen von der Bundesversammlung wiedergewählt werden. Der Druck einer theoretischen Nichtwiederwahl kann ihre Unabhängigkeit gefährden. So kann es beispielsweise sein – wie kürzlich geschehen –, dass eine Partei einen Richter, weil er parteiinkompatible Entscheide gefällt hat, nicht mehr wiederwählen will. Das darf nicht sein.

Nicht geregelt ist heute die Frage einer möglichen Amtsenthebung. Auch hier besteht Handlungsbedarf, auch hier braucht es Reformen, und das müssen wir anpacken.

Reformbedarf haben wir auch bezüglich Mandatsabgaben. Diese Abgaben wurden zu Recht auch von der Greco kritisiert. Richterinnen und Richter dürfen nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Partei stehen, und auch das Umgekehrte darf nicht der Fall sein. Allerdings – dies sage ich auch aufgrund der Voten von Kollege Fluri und Kollegin Bircher von letzter Woche – sind viele Parteien im gegenwärtigen System auf diese Abgaben angewiesen, insbesondere wenn sie keine Grossspenderinnen und Grossspender in ihren Reihen haben. Es braucht deshalb auch Reformen bei der Parteienfinanzierung. Auch dieses Problem kann mit einem indirekten Gegenvorschlag geregelt oder im Zusammenhang mit der Beratung der hängigen parlamentarischen Initiative Walti Beat 20.468 behandelt werden.

Jetzt zum Losverfahren: Ich habe durchaus Sympathien dafür, aber ich glaube nicht, dass es für die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter geeignet ist. Ich kann mir das Losverfahren vorstellen für das Zusammenstellen eines Gremiums, das beispielsweise einem gewählten Parlament beratend zur Seite steht. Ein solches Gremium, genügend gross und ausgelost aus der Gesamtheit der Bevölkerung, würde die Vielfalt der Bevölkerung wohl sehr gut widerspiegeln und wäre eine Bereicherung für die Demokratie.

Die Auswahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren vorzunehmen, wie es die Initianten vorschlagen, halte ich hingegen für falsch. Im Gegensatz zu meinem Beispiel schlagen die Initianten ja vor, dass aus einer sehr eingeschränkten, vorselektierten Grundmenge ausgelost würde. Eine Fachkommission würde die für diesen Pool Geeigneten auswählen. Wollen wir einer solchen Fachkommission wirklich so viel Macht geben? Wer würde dort einsitzen? Wären es wirklich ausschliesslich objektive Kriterien, nach denen die Fachkommission vorselektieren würde?

Eine solch enge Vorselektion läuft doch auch der Idee des Losverfahrens zuwider und gewährleistet die Diversität der Gewählten nicht. Um die gewünschte Vielfalt und ein breites Meinungsspektrum abzubilden, ist



der Parteienproporz wahrscheinlich doch geeigneter. Wenn auch nicht perfekt, so ist er doch transparent. Ich wage auch zu behaupten – ich kenne das zumindest aus meiner Partei so –, dass die Parteien die Auswahl sorgfältig vornehmen.

Kurzum: Stimmen Sie dem Rückweisungsantrag zu, und geben Sie damit der Kommission für Rechtsfragen den Auftrag, die wunden Punkte – nämlich Wiederwahl, Amtsenthebung, Mandatsabgaben – anzupacken und einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten! Falls der Rückweisungsantrag scheitert, bitte ich Sie, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und den Minderheitsanträgen für einen direkten Gegenentwurf zuzustimmen.

Glarner Andreas (V, AG): Die Initianten schlagen eine einmalige Wahl für eine fast lebenslängliche Amtsdauer vor. Die Wahl soll dann noch durch das Los erfolgen. Die Amtsdauer der Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes würde dann spätestens fünf Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters enden. Natürlich wäre das Verfahren dann apolitisch. Doch das Abberufungsverfahren würde gleichzeitig in die Kompetenz der Bundesversammlung fallen und wäre im weiteren Sinne dann wieder ein politischer Akt.

Unser aktuelles Wahlsystem hat sich grundsätzlich bewährt. Heute wählt die Bundesversammlung die Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes. Eine Nichtwiederwahl ist zwar theoretisch möglich, die Bundesversammlung hat jedoch noch keiner Bundesrichterin, keinem Bundesrichter die Wiederwahl aufgrund eines politisch missliebigen Urteils verweigert, obwohl es hierzu wohl schon öfters Gründe gegeben hätte. Das aktuelle Wahlsystem ermöglicht zudem die Berücksichtigung von weiteren Aspekten wie Geschlecht, Sprache oder regionale Herkunft.

Der normale Lauf der Dinge und die Lebenserfahrung zeigen aber, dass sich Menschen im Lauf der Zeit verändern können. Hier muss eine Korrektur respektive eine Abwahl möglich sein. Es gibt aber keine sachlichen Hinweise, wonach Bundesrichterinnen und Bundesrichter nicht unabhängig entscheiden würden. Ob sie immer richtig oder nach unserem Gusto entscheiden, das ist eine andere Sache. Die Unabhängigkeit der Bundesrichter resultiert aber doch gerade daraus, dass das schweizerische Parteiensystem aus lauter Minderheiten besteht und keine einzelne politische Kraft die Wiederwahl eines Richters bestimmen kann.

In der Volksinitiative gibt es noch offene Fragen, die am Ende wahrscheinlich vom Gesetzgeber beantwortet werden müssten: Trifft es z. B. zu, dass die Fachkommission keine zusätzlichen Kompetenzen hätte, um genauer zu prüfen, wer sich bewirbt? Oder hätte sie dieselben Möglichkeiten wie heute die Gerichtskommission? Es wird argumentiert, dass die Erhebung von Mandatsbeiträgen eigentlich ein Korruptionstatbestand sei; dies ist jedoch weit gefehlt. Es ist ja nicht so, dass die Parteien die Richter bezahlen, sondern genau umgekehrt: Die Richter bezahlen die Partei. Die Zahlungen sind allesamt transparent und auf freiwilliger Basis geschuldet. Ein Bundesrichter verdient über 360 000 Franken im Jahr, unabhängig von seiner Leistung, der Erfahrung, der Fähigkeit und der Betriebszugehörigkeit. Da machen die paar tausend Franken Mandatsbeiträge nun also nicht die Welt aus.

Die Vorstellung der Initianten, dass eine Fachkommission Richterpersonen besser aussucht als ein Gremium des

AB 2021 N 325 / BO 2021 N 325

Parlamentes, ist falsch, denn ein Gericht muss doch auch ein Spiegel der Gesellschaft sein, und die Gerichte sollen und dürfen bis zu einem gewissen Grad das politische Spektrum spiegeln. Insofern kann ein Gericht mit grösserer demokratischer Legitimation entscheiden, wenn seine Vertreter durch das Parlament oder vom Volk gewählt werden. Gerade wegen der Tendenz zur Judikalisierung politischer Fragen ist dies wichtig.

Einmal ganz abgesehen davon, dass unser Land und seine Bürgerinnen und Bürger zurzeit ganz andere Sorgen und Probleme haben: Diese Initiative ist unnötig, empfehlen Sie sie also bitte zur Ablehnung!

Studer Lilian (M-CEB, AG): Die Unabhängigkeit der Justiz ist für unseren Rechtsstaat zentral. Die Initianten sind auch dieser Meinung, bezweifeln aber, dass mit dem heutigen Verfahren Unabhängigkeit gegeben ist. Sie wollen mit der Initiative die Unabhängigkeit des Bundesgerichtes stärken.

Zwei Fragen müssen wir uns stellen:

1. Ist die Kritik am heutigen Verfahren gerechtfertigt?
2. Ist der von den Initianten vorgeschlagene Weg – die Einführung eines Losverfahrens auf Bundesebene – die anzustrebende Lösung?

Bei dieser zweiten Frage bin ich wie die Mitglieder der EVP klar der Meinung, dass das Losverfahren, wie das auch schon im Fraktionsvotum gesagt wurde, keine anzustrebende Lösung ist. Denn mit einer Losziehung, um noch eine Begründung meinerseits zu erwähnen, wird nicht zwangsläufig die am besten geeignete Person Richterin oder Richter, sondern diejenige Person, die Glück hat. Aus eigener Erfahrung als ehemalige Präsi-



dentin der Justizkommission bzw. Präsidentin der Subkommission Richterwahlen im Kanton Aargau weiss ich, dass es oft einige geeignete Kandidatinnen und Kandidaten gibt. Doch es sind die sehr gut geeigneten, die wir – auf alle Fälle gilt das für mich – wählen wollen. Diese Nuance macht ein Losverfahren nicht.

Nun zur Beantwortung der ersten Frage: Ist grundsätzliche Kritik am heutigen Verfahren gerechtfertigt? Ich bin bzw. die EVP-Mitglieder sind der Meinung, es brauche gezielte, punktuelle Anpassungen. Der Grund dafür ist nicht, dass wir die Unabhängigkeit des heutigen Bundesgerichtes infrage stellen. Dem negativen Bild der Initianten können wir somit nicht zustimmen. Doch der Anschein einer Abhängigkeit ist zu vermeiden, da gehen wir mit den Initianten einig, auch um das Vertrauen in die demokratischen Institutionen zu stärken. Die letzte Wahl hat sicherlich nicht geholfen, diesen Anschein aus der Welt zu schaffen, auch wenn sich das Parlament auch da nicht beirren liess. Die eher turbulente Zeit, die das Bundesgericht, wie öffentlich wurde, intern erlebt hat, hilft dem Ansehen ebenfalls nicht.

In der Kommission lag ein Gegenvorschlag auf dem Tisch. Dort ging es um punktuelle Anpassungen, denen ich eine Chance gegeben hätte, um Anpassungen, die auch durch den Initiativtext angeregt wurden, aber schon vorher zur Diskussion standen, sowohl im Parlament als auch in der juristischen Lehre und Praxis. Eine Rückweisung im Hinblick auf die Ausarbeitung eines solchen Gegenvorschlags steht heute noch einmal zur Debatte. Sowohl ich als auch die EVP-Mitglieder möchten diesen Gegenvorschlag unterstützen, gerade aus den vorgängig genannten Gründen.

Bei den weiteren Minderheitsanträgen stellt sich einfach die Frage, ob diese punktuellen Anpassungen nicht besser bei einem erneuten Anlauf, also nicht hier und jetzt, sondern seriöser und dann aber auf Gesetzesstufe, angegangen werden müssten. Dies wurde auch im Fraktionsvotum so erwähnt. Unabhängig davon sind folgende Anpassungen aus meiner wie auch aus Sicht der EVP-Mitglieder zwingend anzugehen:

1. Die Mandatsabgabe ist vom Amt am Bundesgericht zu entflechten. Ob es stimmt oder nicht, die Mandatsabgabe kann gerade auf dieser höchsten Ebene in unserem Rechtssystem den Anschein einer Abhängigkeit bzw. einer Vetterliwirtschaft vermitteln.

2. Mit der Erfüllung des ersten Punktes wäre auch seitens der Parteien eher eine Offenheit da, weiteren Kandidaturen – auch jemandem ohne Parteizugehörigkeit oder mit der Zugehörigkeit zu einer kleineren Partei wie der meinen – eine Chance zu geben, wenn sie bestens geeignet sind. Schlussendlich muss das Ziel sein, persönlich und fachlich sehr gut geeignete Personen in das Amt des Bundesrichters oder der Bundesrichterin zu wählen. Auch diese Möglichkeit soll gegeben sein.

3. Für die Nichtwiederwahl eines amtierenden Bundesrichters oder einer amtierenden Bundesrichterin müssen ganz klare Kriterien benannt werden, die unabhängig von ihren Urteilen sind. Hierzu bräuchte es eine vorgängige Überprüfung der Sachlage und auch ein Anhörungsrecht. Zudem schlagen wir vor, dass alle anderen amtierenden Bundesrichter und Bundesrichterinnen in stiller Wahl gewählt werden.

4. Wir erwarten, dass die Gerichtskommission gemäss objektiven Kriterien vorgeht und ein Vorgehen wählt, mit dem schlussendlich der beste, der geeignetste Kandidat bzw. die beste, die geeignetste Kandidatin vorgeschlagen wird. Hier braucht es klare Richtlinien, an welchen sich die Kommission festhalten kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Initiative abzulehnen sei. Anpassungen, die zu einem höheren Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit führen, sind aber auf Gesetzesstufe notwendig.

Guggisberg Lars (V, BE): Ich durfte als Mitglied der Justizkommission während sieben Jahren im Gremium mitarbeiten, das im Kanton Bern die Richterwahlen zuhanden des Kantonsparlamentes vorbereitet. Das Verfahren der Richterwahlen im Kanton Bern ist mit jenem auf eidgenössischer Ebene vergleichbar. Ein politisch breit abgestützter Ausschuss bestehend aus je einer Vertretung jeder Fraktion studiert Bewerbungsunterlagen, hört die Kandidierenden an, diskutiert sachlich deren Geeignetheit und gibt dem Parlament eine Empfehlung ab. Die Zusammensetzung der Richterorgane erfolgt in Anlehnung an die Wählerstärke.

Dieses Verfahren hat sich grundsätzlich bewährt. Es wurde aber dennoch nicht selten auch durch Parlamentarier kritisiert. Aber keiner der Beanstandenden war in der Lage, ein besseres System zu präsentieren.

Das heutige System mag gewisse Schwächen haben. Es ist aber bei Weitem das beste unter zahlreichen unperfekten Varianten. Denn vergessen wir nicht: Richterinnen und Richter sind Menschen. Jeder Mensch hat eine Geschichte, ein spezielles Umfeld, in dem er aufwächst, und einen Lebenslauf, der ihn prägt. Jeder Mensch hat eine politische Haltung, niemand ist wertfrei. Deshalb ist es wichtig, dass an den Gerichten in einem Rechtsstaat das ganze ideologische Spektrum vertreten ist.

Klar, Richterinnen und Richter sind in erster Linie dem Gesetz verpflichtet. Wo aber Ermessensspielräume bestehen, kann und darf ihre Werthaltung in die Urteile einfließen. Die Berücksichtigung der politischen Parteien und ihrer Werthaltungen ist Ausdruck gutschweizerischer Konsenskultur und der Konkordanzdemokratie.

Nun sollen gemäss Initiative nicht mehr Menschen, sondern das Los über die Bestückung des Bundesgerichtes



mit Richterpersonen entscheiden. Die Initianten glauben, mit dem Vorschlag das Ei des Kolumbus gefunden zu haben.

Als das Losverfahren zur Bestellung eines Gerichtes letztmals angewandt wurde, war Kolumbus aber noch längst nicht geboren. Es war ein nach dem Prinzip Zufall zusammengesetztes Gericht im alten Griechenland, das den Philosophen Sokrates vor 2420 Jahren wegen Gottlosigkeit zum Tod verurteilte. Dass die Richterwahl per Los seit rund zweieinhalb Jahrtausenden nicht mehr angewandt wurde, sagt alles über die Tauglichkeit in der heutigen Zeit.

Und sicherlich können sich einige im Saal noch an die Unterhaltungssendung "Benissimo" im Schweizer Fernsehen erinnern. Die Ernennung der höchsten Richterinnen und Richter des Landes würde nach dem gleichen Prinzip erfolgen, wie damals die glücklichen Gewinner einer Million Franken bei Beni Thurnheer erkoren wurden oder wie bei der Ziehung der Lottozahlen.

Dieses Verfahren wird dem Gewicht des höchsten richterlichen Amtes im Land nicht gerecht. Neu würde der Zufall herrschen anstatt die Verantwortung, denn heute übernimmt eine Partei mit dem Vorschlag von Kandidierenden für ein

AB 2021 N 326 / BO 2021 N 326

hohes Richteramt Verantwortung. Wer soll diese Verantwortung übernehmen, wenn das Los und damit der Zufall entscheidet? Das Schicksal? Diese Variante ist nicht praxistauglich.

Diese Verantwortung der Parteien und die Wahl durch die ganze parteipolitische Breite des Parlamentes führt zu höherer Akzeptanz der Amtsträgerinnen und Amtsträger am Bundesgericht. Die Initiative hingegen würde zu einer massiven Schwächung des Parlamentes und damit auch zur Schwächung der horizontalen Gewaltenteilung führen. Das System von Checks and Balances als grundlegendes Merkmal jeder Demokratie würde teilweise untergraben.

Letztlich müssen wir uns vor allem eine Frage stellen: Wollen wir Ausgewogenheit und die besten Richterinnen und Richter am Bundesgericht? Oder wollen wir dort die "glücklichsten", die dank Losentscheid zum Handkuss kommen?

Ich persönlich will die besten Richterinnen und Richter und lehne deshalb die Initiative klar ab.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die Unabhängigkeit der Justiz ist ein zentraler Pfeiler unseres Rechtsstaats. Die Justiz-Initiative zweifelt an der Unabhängigkeit des Bundesgerichtes. Die Initiantinnen und Initianten kritisieren, dass Bundesrichterinnen und Bundesrichter von den Parteien aufgestellt, von der Bundesversammlung gewählt und nach sechs Jahren wiedergewählt werden müssen. Dieses Wahlsystem, sagen sie, schränke die richterliche Unabhängigkeit ein.

Wie den Initianten und Initiantinnen ist auch dem Bundesrat die Unabhängigkeit der Justiz ein zentrales Anliegen. Er ist allerdings der Ansicht, dass sich das bisherige Wahlsystem grundsätzlich bewährt hat und die Bundesrichterinnen und Bundesrichter sehr wohl in der Lage sind, ihre Unabhängigkeit zu wahren, wie sie auch in der Bundesverfassung verankert ist. Richterliche Behörden sind in ihren Entscheiden allein dem Recht verpflichtet und nicht dem Parteiprogramm. Zugleich hält der Bundesrat den Reformansatz der Justiz-Initiative, insbesondere die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter nach einem Losverfahren, für ungeeignet. Er empfiehlt die Initiative daher zur Ablehnung.

Die Justiz-Initiative verlangt, dass Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes in Zukunft durch das Los bestimmt werden. Richterinnen bleiben dann bis zu ihrem 69. und Richter bis zum 70. Altersjahr im Amt, also bis fünf Jahre nach dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Zum Losverfahren zugelassen wird, wer für das Richteramt fachlich und persönlich geeignet ist. Den Zulassungsentscheid fällt eine unabhängige Fachkommission, die vom Bundesrat ernannt würde.

Einmal im Amt, könnte das Parlament die Richterinnen und Richter auf Antrag des Bundesrates nur in zwei Fällen abberufen: erstens, wenn sie ihre Amtspflichten schwer verletzen, und zweitens, wenn sie die Fähigkeit, das Amt auszuüben, zum Beispiel aus gesundheitlichen Gründen, auf Dauer verloren haben. Eine Wiederwahl wäre nicht mehr vorgesehen. Die Initiantinnen und Initianten wollen damit die Unabhängigkeit der Bundesrichterinnen und Bundesrichter von den politischen Parteien fördern, insbesondere in Bezug auf Nominierung, Wahl und Wiederwahl.

Wie gesagt, auch für den Bundesrat ist die Unabhängigkeit der Bundesrichter und natürlich der Richterinnen und Richter im Allgemeinen zentral. Die Verfassung garantiert diesen Grundsatz explizit in Artikel 191c. Eine einmalige Wahl und eine lange Amtsdauer können diese Unabhängigkeit zwar grundsätzlich stärken, und mit dem Losverfahren hätten Parteilose bessere Chancen auf das Richteramt, aber der Bundesrat lehnt die Initiative dennoch aus Überzeugung ab.



Warum lehnt der Bundesrat die Initiative ab? Das vorgeschlagene Losverfahren widerspricht unserer politischen Tradition und wäre ein Fremdkörper in der Rechtsordnung der Schweiz. Kein einziger Kanton lost seine Justizbehörden aus. Die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter würde nicht mehr demokratisch erfolgen, nämlich durch die Bundesversammlung, sondern würde dem Zufall überlassen. Das schwächt die demokratische Legitimation des Bundesgerichtes und damit auch die Akzeptanz seiner Urteile in der Bevölkerung. Oder andersherum gefragt: Wollen wir die oberste urteilende Gewalt im Staat wirklich mittels Los besetzen? Es gibt zwar die Redensart "Man hat das grosse Los gezogen". Ob man dann aber bei einer solchen Richterverlosung jedes Mal das grosse Los zieht, das möchte ich bezweifeln.

Bei der Wahl nimmt die Bundesversammlung traditionsgemäss Rücksicht auf die Proporzansprüche der grossen politischen Parteien. Dieser freiwillige Proporz ist im demokratischen System der Schweiz tief verankert. Er sorgt für Transparenz und stellt sicher, dass die verschiedenen politischen Kräfte und Grundhaltungen in den Richterghremien vertreten sind, so auch am Bundesgericht. Das aktuelle Wahlsystem ermöglicht zudem die Berücksichtigung von weiteren Aspekten wie Geschlecht, Sprache und regionale Herkunft. Mit einer Losziehung werden auch nicht zwangsläufig die am besten geeigneten Personen Richterinnen und Richter, sondern die, die am meisten Glück haben.

An dieser Stelle möchte ich zudem eine Lanze für unsere Bundesrichterinnen und Bundesrichter brechen. Es gibt keinerlei Hinweise, dass sich diese bei ihren Entscheiden von ihren Parteien unter Druck setzen liessen. Auch die Schweizer Bevölkerung hat grosses Vertrauen in das Bundesgericht, das zeigen die jährlichen Umfragen im Rahmen des Sorgenbarometers. Bei der Frage nach dem Vertrauen in die Institutionen befindet sich das Bundesgericht seit Jahren in den vordersten Rängen. Im Übrigen erklärt sich das Bundesgericht selbst einverstanden mit der Stellungnahme des Bundesrates zur Justiz-Initiative.

Der Bundesrat sieht folglich keinen unmittelbaren Handlungsbedarf und damit auch keinen Grund, der Justiz-Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Kleinere Justierungen, z. B. betreffend die Prüfung der fachlichen Eignung von Kandidierenden und die Chancen von Parteilosen, könnte die Gerichtskommission bereits heute diskutieren, beschliessen und anwenden, wenn sie das wollte. Die vorgeschlagenen Massnahmen der Initiantinnen und Initianten schaffen hingegen mehr Fragen und Probleme, als sie lösen, und insbesondere der Fremdkörper Losverfahren ist aus Sicht des Bundesrates ungeeignet zur Besetzung des Bundesgerichtes. Auch die Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates empfiehlt die Initiative ohne Gegenstimme zur Ablehnung. Eine Mehrheit Ihrer Kommission hat zudem mehrere Varianten eines allfälligen Gegenentwurfes oder Gegenvorschlages verworfen, und zwar aus den gleichen Gründen wie der Bundesrat. Das System hat sich bewährt, und kleine Ausbesserungen könnten, wenn gewünscht, bereits unter dem geltenden Recht erfolgen.

Lassen Sie mich noch etwas zu den Minderheitsanträgen sagen: Eine Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten, erscheint mir aus den bereits dargelegten Gründen nicht als zielführend.

Der Minderheitsantrag I (Marti Min Li) fordert die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens. Dies schwächt jedoch die richterliche Unabhängigkeit, statt sie zu verbessern.

Der Minderheitsantrag II (Arslan) will die Möglichkeit einer Amtsenthebung, kombiniert mit einer längeren einmaligen Amtsdauer von zwölf Jahren. Dies könnte zwar theoretisch zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit beitragen, es würde aber bedeuten, das aktuelle und bewährte System durch ein System zu ersetzen, das weder beim Bund noch in den Kantonen gebräuchlich ist. Zudem würde mit der Abkehr vom heutigen System auch die regelmässige demokratische Legitimierung des Gerichtes wegfallen, die mit der periodischen Wiederwahl einhergeht. Ich möchte hier schon auch noch erwähnen – es wurde bereits von verschiedenen Rednerinnen und Rednern gesagt –, dass noch nie eine Richterin oder ein Richter nicht wiedergewählt wurde wegen eines allfällig politisch nicht genehmen Urteils.

Abschliessend noch Folgendes: Ich habe mich gefreut zu hören, dass wir in wesentlichen Punkten einer Meinung sind. Wir halten ein Losverfahren für die Ernennung unserer obersten Richterinnen und Richter für systemfremd; die Legitimation der Wahl durch das Parlament würde wegfallen; wir wollen den Parteienproporz beibehalten, nicht zuletzt, weil er für Transparenz sorgt; und für uns alle ist die Unabhängigkeit der Gerichte zentral. Wir stellen jedoch fest, dass diese

AB 2021 N 327 / BO 2021 N 327

Unabhängigkeit durch das heutige oder vielleicht auch dank dem heutigen System nicht gefährdet ist.

Was die Minderheitsmeinungen betrifft, so liegen wir nicht so weit auseinander. Allerdings ist der Bundesrat wie die vorberatende Kommission der Meinung, dass kleinere Verbesserungen durchaus auch ohne gesetzliche Änderungen, dafür aber mit einer Anpassung des Auswahlverfahrens durch die Gerichtskommission möglich sind.



Der Bundesrat empfiehlt dem Parlament daher die Justiz-Initiative wie auch die Minderheitsanträge zur Ablehnung.

Maitre Vincent (M-CEB, GE), pour la commission: Les arguments qui plaident en faveur de la recommandation de rejet de cette initiative ont été tous exposés dans le détail, en particulier mardi dernier, et à l'instant par Mme la conseillère fédérale Keller-Sutter.

Pour résumer, nous ne voulons pas confier le fonctionnement de notre plus haute juridiction aux règles du hasard, et il est par ailleurs utopique de penser qu'un membre d'une commission spécialisée ait moins de convictions politiques qu'un élu. Vous pourrez toujours dépolitiser un organe institutionnel, mais jamais ceux qui le composent et le font vivre. Les convictions politiques sont inhérentes à chaque être humain et pas aux structures étatiques dans lesquelles ils agissent.

Pour ces raisons, il convient de recommander le rejet de cette initiative et également de rejeter les deux contre-projets qui nous sont soumis aujourd'hui.

On se demande d'ailleurs ce que viennent faire ces deux contre-projets dans ce débat puisqu'ils n'ont en effet aucun lien direct avec la question centrale de l'initiative, l'indépendance des juges fédéraux. En effet, la durée du mandat et la possibilité de révoquer les juges n'ont aucun effet sur leur indépendance ou prétendu manque d'indépendance.

La possibilité de révoquer un juge au Tribunal fédéral existe en réalité déjà en cas d'incapacité de remplir durablement sa charge. Ce sont dans ce cas-là les règles du code civil sur la capacité de discernement et l'exercice des droits civils qui s'appliquent si un juge devient durablement incapable de discernement ou doit être placé sous curatelle.

Pour ce qui est de la durée du mandat – un mandat unique et limité dans le temps –, il a semblé à la majorité de la Commission des affaires juridiques qu'il comportait un risque de sclérose du renouvellement des forces vives utiles et nécessaires au Tribunal fédéral. En effet, le fait d'imposer un mandat d'une durée déterminée mais trop longue, comme on peut soupçonner que c'est le cas dans cette proposition, est de nature à décourager certaines jeunes et vives vellétés dans ce pays en matière juridique pour accéder à cette noble fonction, et à empêcher ou freiner toute perspective d'avenir après un mandat accompli au sein du Tribunal fédéral.

Pour ces raisons, il ne nous semble donc pas opportun d'accepter ces contre-projets. Nous vous invitons à les rejeter.

Hurni Baptiste (S, NE): Cher collègue, si la durée d'un mandat n'a aucun lien avec l'indépendance d'un juge, pourquoi ô grand Dieu! de très nombreux pays, et pas des moindres, décident-ils d'élire leurs juges fédéraux à vie?

Maitre Vincent (M-CEB, GE), pour la commission: La question pourrait éventuellement se poser. Expliquez-moi alors quel est justement le lien? Ou plutôt: qu'est-ce que cette question vient faire dans le cadre du débat sur cette initiative populaire? Si, pour vous, l'indépendance d'un juge se résume à la durée de sa fonction, c'est pour le moins, en ce qui me concerne, un concept relativement étriqué de l'indépendance de la justice.

Steinemann Barbara (V, ZH), für die Kommission: Lassen Sie mich nach diesen Voten die Debatte noch kurz Revue passieren:

Richter können mit Leitentscheiden ebenso pauschal in das Leben der Menschen eingreifen wie Parlamentarier mit Gesetzen. Deshalb ist es wichtig, dass möglichst alle Werthaltungen an einem Gericht vertreten sind. In dieser Frage waren sich die Kommission für Rechtsfragen wie auch die Votanten in dieser Diskussion einig. Die politische Verortung ist heute transparent, und das soll so bleiben.

Nie sind sämtliche Kandidatinnen und Kandidaten gleich qualifiziert. Jeder verfügt über Schwächen und Stärken sowie unterschiedliche Lebenserfahrungen. All diese Vor- und Nachteile unter den potenziellen Richtern sollen auch eine entsprechende Gewichtung erfahren. Heute sind es Menschen, die die Richterwahl aktiv steuern. Die genauere Prüfung obliegt 17 Parlamentariern, die Wahl selbst obliegt deren 246. Im tradierten eidgenössischen Verfahren sind alle politischen Kräfte in gegenseitiger Kontrolle sowohl in die Evaluation der Bewerber als auch in den Wahlablauf eingebunden. Das möchte man nicht einfach so aus der Hand geben.

Ob das heutige Verfahren den Beizug einer Fachkommission oder gar die alleinige Evaluation durch eine Fachkommission nötig macht, ist für einen Teil der Votanten wie auch für einen Teil der Kommissionsmitglieder durchaus diskussionswürdig. Umstritten ist auch die Frage, ob eine Fachkommission eine Professionalisierung oder eine Objektivierung der Richterwahlen mit sich bringen würde. Auch einer einmaligen Wahl auf eine bestimmte Zeit und dem wohl damit unentbehrlichen Abberufungsverfahren sind einige Votanten durchaus nicht abgeneigt.



Als staatspolitisch höchst fragwürdig ist hingegen das vorgeschlagene Losverfahren befunden worden. Dieser fundamentale Mangel fiel nicht nur in der Kommission, sondern auch bei Ihnen als Parlamentarier hier in dieser Diskussion gänzlich durch. Niemand würde wichtige Kaderpositionen in einem Unternehmen, in der Verwaltung oder gar bei unserer Landesregierung durch Losentscheid besetzen.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat zunächst bei der Verwaltung Vorschläge für direkte und indirekte Gegenvorschläge in Auftrag gegeben, diese dann erörtert, sodann aber schliesslich keinen für weiter prüfenswert befunden.

Eine Minderheit der Kommission bedauert diese abschlägige Haltung, dass weder der Bundesrat noch die Kommission für Rechtsfragen einen Gegenvorschlag und damit Verbesserungsvorschläge auf die Traktandenliste gebracht haben. Diese Minderheit sieht in dieser Volksinitiative eine Gelegenheit und ein Mittel, Schwachstellen des heutigen Systems und der heutigen Handhabung der Wahlen ans Bundesgericht anzupacken.

Sie sieht in der periodischen Wiederwahl Risiken von Druckversuchen gegenüber den Amtsinhabern der Richterposten und in der "Mandatssteuer" zumindest den Anschein eines Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Partei und Richterschaft. Diese Frage wird unabhängig von dieser Initiative diskutiert. Daher hat die Kommission mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung jedwelchen Gegenvorschlag abgelehnt.

Die Ablehnung der Volksinitiative selbst entschied Ihre Kommission für Rechtsfragen mit 22 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Bitte folgen Sie dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission für Rechtsfragen.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Marti Min Li auf Rückweisung des Geschäftes an die Kommission ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.061/22539)

Für den Antrag der Minderheit ... 81 Stimmen

Dagegen ... 99 Stimmen

(1 Enthaltung)

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)"

1. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)"

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

AB 2021 N 328 / BO 2021 N 328

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Vor der Beratung von Artikel 2 müssen wir die Minderheitsanträge auf einen direkten Gegenentwurf gemäss Vorlage 2 behandeln.

2. Bundesbeschluss betreffend "Amtsenthebung der Bundesrichter und Bundesrichterinnen" (Gegenentwurf zur Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren"



(Justiz-Initiative)"))

2. Arrêté fédéral concernant la "révocation des juges fédéraux" (contre-projet à l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)"))

Antrag der Mehrheit
Nichteintreten

Antrag der Minderheit I

(Marti Min Li, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Funicello, Hurni, Walder)

Titel

Bundesbeschluss betreffend "Amtsenthebung der Bundesrichter und Bundesrichterrinnen" (Gegenentwurf zur Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)")) vom

...

Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung, nach Prüfung der am 26. August 2019 eingereichten Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)", nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. August 2020, beschliesst:

Ziff. I Einleitung

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Ziff. I Art. 168a Titel

Amtsenthebung

Ziff. I Art. 168a Text

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

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

Ziff. II

Dieser Gegenentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Sofern die Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)" nicht zurückgezogen wird, wird er zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Antrag der Minderheit II

(Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Flach, Funicello, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Titel

Bundesbeschluss betreffend "einmalige Amtszeit der Bundesrichter und Bundesrichterrinnen" (Gegenentwurf zur Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)")) vom ...

Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung, nach Prüfung der am 26. August 2019 eingereichten Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)", nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. August 2020, beschliesst:

Ziff. I Einleitung

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Ziff. I Art. 145 Titel

Amtsdauer

Ziff. I Art. 145 Abs. 1

Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt.

Ziff. I Art. 145 Abs. 2

Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes werden für eine einmalige Amtsdauer von zwölf Jahren und längstens bis zur Vollendung des 68. Altersjahrs gewählt.

Ziff. I Art. 168a Titel

Amtsenthebung



Ziff. I Art. 168a Text

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

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

Ziff. I Art. 197 Ziff. 12 Titel

12. Übergangsbestimmung zu Artikel 145 Absatz 2 und Artikel 168a

Ziff. I Art. 197 Ziff. 12 Text

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

Ziff. II

Dieser Gegenentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Sofern die Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)" nicht zurückgezogen wird, wird er zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité I

(Marti Min Li, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Funiciello, Hurni, Walder)

Titre

Arrêté fédéral concernant la "Révocation des juges fédéraux" (contre-projet à l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)") du ...

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 139 alinéa 5 de la Constitution, vu l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)", déposée le 26 août 2019, vu le message du Conseil fédéral du 19 août 2020, arrête:

Ch. I introduction

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Ch. I art. 168a titre

Révocation

Ch. I art. 168a texte

L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction:

- a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave; ou
- b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

AB 2021 N 329 / BO 2021 N 329

Ch. II

Le présent contre-projet sera soumis au vote du peuple et des cantons. Il sera soumis au vote en même temps que l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)", si cette initiative n'est pas retirée, selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

Proposition de la minorité II

(Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Flach, Funiciello, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Titre

Arrêté fédéral concernant un "Mandat unique des juges fédéraux" (contre-projet à l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)") du ...

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 139 alinéa 5 de la Constitution, vu l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)", déposée le 26 août 2019, vu le message du Conseil fédéral du 19 août 2020, arrête:

Ch. I introduction

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:



Ch. I art. 145 titre

Durée de fonction

Ch. I art. 145 al. 1

Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans.

Ch. I art. 145 al. 2

Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour un mandat unique de douze ans et restent en fonction au plus tard jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 68 ans.

Ch. I art. 168a titre

Révocation

Ch. I art. 168a texte

L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction:

- a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave; ou
- b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

Ch. I art. 197 ch. 12 titre

12. Disposition transitoire ad article 145 alinéa 2 et 168a

Ch. I art. 197 ch. 12 texte

Les juges au Tribunal fédéral qui sont déjà en fonction le restent pour une période unique de douze ans qui court à compter de l'entrée en vigueur des articles 145 alinéa 2 et 168a.

Ch. II

Le présent contre-projet sera soumis au vote du peuple et des cantons. Il sera soumis au vote en même temps que l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)", si cette initiative n'est pas retirée, selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Wir stimmen über den Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten ab. Beschliesst der Rat Eintreten, führen wir anschliessend die Detailberatung durch und stellen die beiden Minderheitsanträge auf einen direkten Gegenentwurf einander gegenüber.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.061/22540)

Für Eintreten ... 79 Stimmen

Dagegen ... 102 Stimmen

(3 Enthaltungen)

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)"

1. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)"

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Marti Min Li, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Funicello, Hurni, Walder)

Abs. 1

Sofern die Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, wird sie zusammen mit dem Gegenentwurf (Bundesbeschluss betreffend "Amtsenthebung der Bundesrichter und Bundesrichterinnen") Volk und Ständen nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.



Antrag der Minderheit II

(Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Flach, Funicello, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Abs. 1

Sofern die Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, wird sie zusammen mit dem Gegenentwurf (Bundesbeschluss betreffend "einmalige Amtszeit der Bundesrichter und Bundesrichterinnen") Volk und Ständen nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Marti Min Li, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Funicello, Hurni, Walder)

Al. 1

Si l'initiative populaire n'est pas retirée, elle sera soumise au vote du peuple et des cantons en même temps que le contre-projet (arrêté fédéral concernant la "Révocation des juges fédéraux"), selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

Al. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Proposition de la minorité II

(Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Flach, Funicello, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Al. 1

Si l'initiative populaire n'est pas retirée, elle sera soumise au vote du peuple et des cantons en même temps que le contre-projet (arrêté fédéral concernant un "Mandat unique des juges fédéraux"), selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

Al. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Weil der Rat nicht auf einen Gegenentwurf eingetreten ist, sind die Anträge der Minderheiten I und II hinfällig.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

AB 2021 N 330 / BO 2021 N 330

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.