



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**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.03.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.21 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.06.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.06.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Die Justiz-Initiative oder, genauer gesagt, die Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren" wurde am 1. Mai 2018 mit 130 100 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfes. Der Bundesrat unterbreitet Ihnen weder einen direkten noch einen indirekten Gegenentwurf und beantragt Ihnen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Unser Rat ist Zweitrat. Im Nationalrat wurde die Initiative am 9. März 2021 mit 180 zu 40 Stimmen ohne Gegenentwurf abgelehnt.

Sie werden heute zwei Beschlüsse treffen müssen, wie der Vizepräsident es bereits erwähnt hat, nämlich den Beschluss über die Empfehlung betreffend die Initiative sowie den Beschluss betreffend einen allfälligen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative in Form des Bundesbeschlusses 3 betreffend die stille Wiederwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter, welcher von einer Kommissionsminderheit beantragt wird. Ich werde zu beiden gemeinsam berichten.

Ihre Kommission hat die Beratungen über diese Volksinitiative am 20. Mai 2021 durchgeführt und empfiehlt Ihnen einstimmig, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Eine Minderheit empfiehlt Ihnen, einen direkten Gegenentwurf gemäss Bundesbeschluss 3 zu unterbreiten. Eine Mehrheit möchte dieser Initiative weder einen direkten noch einen indirekten Gegenentwurf entgegenstellen. Der Entscheid gegen einen direkten Gegenentwurf fiel mit 10 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Was ist der Inhalt der Initiative? Die neuen Bestimmungen in Artikel 145, Artikel 168 Absatz 1 sowie Artikel 188a der Bundesverfassung und die dazugehörigen Übergangsbestimmungen dienen einem einzigen Ziel: Das Wahlverfahren für Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes wird geändert. Gemäss Artikel 188a werden die Richterinnen und Richter in einem Losverfahren bestimmt. Das Losverfahren ist so zu gestalten, dass die Amtssprachen im Bundesgericht angemessen vertreten sind. Eine angemessene Vertretung nach Geschlechtern oder nach Partei ist nicht vorgesehen.

Die Zulassung zum Losverfahren richtet sich ausschliesslich nach objektiven Kriterien, d. h. nach der fachlichen und persönlichen Eignung für das Amt. Über die Zulassung zum Losverfahren entscheidet neu eine Fachkommission. Ihre Mitglieder werden vom Bundesrat für eine Amtsdauer von zwölf Jahren gewählt und sind in ihrer Tätigkeit von Behörden und politischen Organisationen unabhängig. Mit anderen Worten: Die Zuständigkeit der Gerichtskommission betreffend die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter wird aufgehoben.

Die Amtsdauer der durch dieses Losverfahren bezeichneten Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes endet fünf Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Die Vereinigte Bundesversammlung kann allerdings auf Antrag des Bundesrates mit der Mehrheit der Stimmenden eine Richterin oder einen Richter abberufen, wenn sie bzw. er die Amtspflichten verletzt oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer



verloren hat. Ansonsten sind die Bundesrichter und Bundesrichterinnen gemäss dieser Initiative bis fünf Jahre nach Erreichen des Rentenalters gewählt.

Der hinter der Initiative stehende Grundgedanke ist der, dass die im gegenwärtigen System gewählten Richterinnen und Richter nicht unabhängig und nicht neutral seien, da sie in einem Wahlsystem mit einem freiwilligen Parteienproporz gewählt würden. Die nun vorgeschlagene Wahl der höchsten Richterinnen und Richter mittels Losentscheid wäre weltweit einmalig und hat auch auf kantonaler Ebene keinerlei Vorgänger. Sämtliche Kantone lassen ihre Richterinnen und Richter durch das Volk oder das Parlament wählen; in einzelnen Kantonen werden die Richter der zweiten Instanz durch die Kantonsgerichte bezeichnet. Ein Losverfahren ist bislang in keinem Kanton auch nur erwogen worden.

Inhaltlich begründet Ihre Kommission den Antrag auf Ablehnung der Volksinitiative wie folgt: Die Bestimmung von höchstrichterlichen Ämtern durch das Los widerspricht der Tradition der Schweizer Rechtsordnung, wonach im Bund und in den Kantonen jeweils das Parlament oder das Volk die Richterinnen und Richter wählt. Das vorgeschlagene Losverfahren und die dazugehörige Zulassungsentscheidung durch die Fachkommission beschlägt die Rechte der Vereinigten Bundesversammlung und ersetzt die direkt-demokratische Wahl der Richterinnen und Richter durch ein aleatorisches bzw. durch ein Zufallsprinzip.

Nach Ansicht der Kommission würde die demokratische Legitimation des Bundesgerichtes nachhaltig und schwer beschädigt. Die Justiz-Initiative hat zwar, das Losverfahren zur Besetzung der Richterposten betreffend, eine angemessene Vertretung der Amtssprachen vorgesehen; wie aber z. B.

AB 2021 S 574 / BO 2021 E 574

eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter, eine regionale und kantonale Verteilung oder eine Vielfalt der gesellschaftspolitischen Grundhaltungen angestrebt und gewährleistet werden soll, ist völlig offen. Im Losverfahren wird alleine der Umstand der Amtssprache berücksichtigt. Andere Kriterien, die ebenfalls erwägenswert und der Akzeptanz des Gerichtes und seiner Rechtsprechung förderlich wären, werden nicht berücksichtigt.

Die Justiz-Initiative möchte offensichtlich mit dem Vorschalten einer unabhängigen Fachkommission den direkten Einfluss der Bundesversammlung auf die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter beseitigen. Sie erhofft sich dadurch, dass die Chancen von parteilosen Kandidatinnen und Kandidaten erhöht und die Bundesrichterinnen und Bundesrichter einzig nach objektiven Kriterien der persönlichen und fachlichen Eignung bestimmt werden.

Damit verschiebt die Initiative aber einzig das Problem von der aktuell vorberatenden Fachkommission des Parlamentes, der Gerichtskommission, auf eine externe Fachkommission, ohne sich Rechenschaft darüber abzulegen, dass auch diese externe Fachkommission selbstverständlich, wie die Gerichtskommission, zahlreichen Einflüssen ausgesetzt wäre und dass ihre Mitglieder selbstverständlich auch persönliche und gesellschaftspolitische Ansichten hätten. Zudem würden selbst durch ein solches System bestimmte, parteipolitisch unabhängige Richterinnen und Richter ebenfalls als Menschen an das Bundesgericht gewählt und ihre politische Grundhaltung auch in ein Richtergremium einbringen.

Das heutige Wahlsystem mit dem freiwilligen Parteienproporz trägt zu einer ausgewogenen Vertretung verschiedener politischer Grundhaltungen bei und ermöglicht es der Gerichtskommission heute schon, bei besonderen Umständen jederzeit auch eine parteilose Kandidatur zu unterstützen. Nach Ansicht Ihrer Kommission für Rechtsfragen ist durch ein Losverfahren nichts gewonnen, im Gegenteil: Die Legitimation der Bundesrichterinnen und Bundesrichter könnte ohne eine demokratische Wahl in der Vereinigten Bundesversammlung Schaden nehmen. Die Vollversammlung des Schweizerischen Bundesgerichtes lehnt die Initiative aus denselben Gründen ab.

Wenn man bei der Befragung von Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl an das Bundesgericht anwesend ist und ihnen jeweils die zwei Alternativen "Wahl durch das Los" und "Wahl durch das Parlament" vorschlägt, wird von den Kandidatinnen und Kandidaten ausnahmslos der Legitimität der Wahl durch das Parlament der Vorzug gegenüber einem Losentscheid gegeben.

Des Weiteren möchte die Initiative die Zulassung zum Losverfahren durch eine Fachkommission entscheiden lassen. Wie bereits erwähnt, dürfte auch eine Fachkommission nicht zu hundert Prozent gegen parteipolitische und persönliche Einflüsse gefeit sein. Damit würde allenfalls zum einen bereits eine solche Evaluation zur Zulassung zum Losverfahren mit gewissen Einflüssen parteipolitischer oder persönlicher Art durchgesetzt sein. Zum andern muss die Fachkommission die Zulassung zum Losverfahren nach den objektiven Kriterien der fachlichen und persönlichen Eignung eines Kandidaten oder einer Kandidatin gewähren. Dies führt aber nicht zwangsläufig dazu, dass die beste Kandidatin oder der beste Kandidat dann auch effektiv gewählt wird. Es kann sein, dass eine Vielzahl von Kandidatinnen und Kandidaten fachlich und persönlich als dafür geeignet angesehen wird, zum Losverfahren zugelassen zu werden. Trotzdem kann es aber unter diesen Kandidatinnen



und Kandidaten qualitative Unterschiede geben. Es droht also die Gefahr, dass nicht die Person mit der besten Eignung gewählt wird; vielmehr wird die Person gewählt, deren Kandidatur vom Los begünstigt wird. Dies könnte sich negativ auf die Qualität der Rechtsprechung auswirken.

Auf jeden Fall wäre gegenüber dem heutigen Verfahren nichts gewonnen. Immerhin hat Ihre Kommission für Rechtsfragen einer Kommissionsinitiative zugestimmt, welche die Idee eines Fachbeirates für die Gerichtskommission aufnimmt. Die Kommission will diese Initiative aber weder als direkten noch als indirekten Gegenvorschlag verstanden haben, sondern einzig als Verbesserungsmöglichkeit des gegenwärtigen Auswahlverfahrens.

Die Justiz-Initiative muss dann auch mit dem Problem der Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter bis fünf Jahre nach dem ordentlichen Rentenalter umgehen, das heisst, die Initiative sieht keine Wiederwahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern vor. Die Abberufung eines solchen Bundesrichters oder einer solchen Bundesrichterin kann nur durch die Vereinigte Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates vorgenommen werden, sofern der Richter oder die Richterin die Amtspflichten schwer verletzt oder seine bzw. ihre Fähigkeit, das Amt auszuüben, verloren hat. Ein solches Abwahlprozedere könnte mehr Schaden als Nutzen mit sich bringen, da die blosser Einleitung des Verfahrens einen solchen Bundesrichter bzw. eine solche Bundesrichterin bereits schwer schädigen könnte.

Die Abberufung von Richterinnen und Richtern wäre nach dem System der Initianten durch den Bundesrat einzuleiten und würde dann durch das Parlament entschieden. Damit könnte der Einfluss des Bundesrates auf das Bundesgericht grösser werden bzw. eine gewisse Abhängigkeit der einzelnen Richterinnen und Richter vom Bundesrat gegeben sein, und dies unabhängig von der Berechtigung des Antrages. Regelmässig dürfte es umstritten sein, ob ein Bundesrichter seine Amtspflichten schwer verletzt hat oder ob er die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat. Damit würde das Bundesgericht einem zumindest auf dem Papier bestehenden Einfluss durch den Bundesrat ausgesetzt, und die Gewaltenteilung wäre zumindest geritzt. Auch der Gegenvorschlag der Minderheit würde indirekt die gleichen unerwünschten Mechanismen auslösen.

Das Bundesgericht hat sich ebenfalls mit der Initiative befasst und schliesst sich in einer Stellungnahme den Bedenken des Bundesrates an, welche es weitgehend teilt. Es lehnt die Initiative dementsprechend ebenfalls ab.

Abschliessend weist Ihre Kommission darauf hin, dass das bestehende Wahlsystem seit Begründung des Bundesstaates in der überwältigenden Anzahl der Fälle für die Wahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern geeignet war, sich gut bewährt hat und eine Vielzahl hervorragender Richterpersönlichkeiten in unserem Land hervorgebracht hat. Der Ruf und die Unabhängigkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes sind intakt. Das Schweizerische Bundesgericht kann als eines der weltweit besten angesehen werden. Die Qualität der Rechtsprechung ist intakt. Es braucht weder die Initiative noch einen Gegenvorschlag.

Ich bitte Sie daher, den Anträgen der Kommission zu folgen.

Mazzone Lisa (G, GE): Je partage l'ensemble des considérations évoquées par le rapporteur de majorité sur l'initiative. Pourtant, je vous propose d'élaborer un contre-projet, pour des raisons de deux natures différentes. La première est une question de stratégie politique. La seconde est une question de fond.

D'abord, je pense qu'il ne faut négliger ni l'audience que peut avoir une telle initiative populaire devant la population, ni la force de frappe du comité d'initiative. Surtout, même si l'initiative devait être rejetée, chaque pour cent de votants et de votantes qui la soutiendrait ébranlerait l'institution judiciaire. Parce que c'est une remise en question de la confiance accordée à cette institution et aux jugements qu'elle rend. La confiance dans la justice et surtout dans son indépendance est une condition sine qua non de notre Etat de droit. Si 30, voire 40 pour cent des votantes et des votants montraient de la défiance en soutenant cette initiative, cela conduirait, de mon point de vue, à une situation dangereuse pour l'institution judiciaire dans les décisions qu'elle prend. Ce n'est bon ni pour les juges ni pour les politiques, puisqu'en définitive, le reproche qui est fait implicitement dans cette initiative, c'est une entrave à la séparation des pouvoirs. De ce point de vue, le Parlement devrait tout entreprendre pour réduire au minimum les soutiens qui peuvent être accordés à cette initiative. De ce point de vue, l'élaboration d'un contre-projet est à mon avis la meilleure solution.

D'autant plus que le hic dans cette histoire, c'est que le reproche qui est formulé contre le système n'est pas totalement

AB 2021 S 575 / BO 2021 E 575

dénué de fondement, en tout cas sur un point; c'est pourquoi j'ai dit en préambule que je rejoignais les considérations du rapporteur de la majorité – ce n'est pas un point qu'il a mis particulièrement en avant.

A mon avis, la situation est enjolivée par la posture consistant à dire: "Circulez, il n'y a rien à voir." Cela passe



sous silence la faille que représente la réélection des juges fédéraux de façon rapprochée, c'est-à-dire en respectant des délais assez courts. C'est un défaut dans les conditions-cadres qui prête le flanc à la critique et qui, surtout, peut faire naître des suspicions sur l'indépendance des juges; malheureusement, ceci se vérifie aussi à la lumière de l'expérience.

En 1990, on a vécu un drame au sein de ce Parlement: une tentative d'user de ce pouvoir pour bouter dehors un juge en raison du fait qu'il était considéré comme un "juge rouge", à l'époque, c'est-à-dire en raison de son positionnement politique. Heureusement, cette non-réélection a été corrigée quelques jours plus tard par le Parlement. Cela n'en demeure pas moins la preuve de la vulnérabilité du système aux pressions politiques. Le fait que la non-réélection ait été corrigée est bien la preuve que ce qui était reproché à ce juge n'était pas d'avoir violé ses devoirs de fonction ni de n'être plus apte à occuper cette dernière.

L'année dernière, on a vécu encore le feuilleton relatif au juge Donzallaz, lâché par son parti pour des raisons à nouveau politiques. Heureusement, notre Parlement a gardé la tête froide. Mais la pression qui a été exercée publiquement par la politique sur le pouvoir judiciaire était massive et, de mon point de vue, elle a nui à l'image de nos institutions auprès du public.

Le système de réélection actuel pourrait donc faire naître chez les justiciables des doutes, ce qui est mauvais pour la confiance dans les verdicts qui seront rendus.

Si l'on observe le mécanisme du point de vue purement théorique – c'est ce qu'explique le Conseil fédéral dans son message –, la volonté d'être réélu peut être un obstacle à l'indépendance des juges. Un mauvais résultat lors de la réélection est déjà une tentative de déstabiliser la ou le juge en question et d'essayer de la ou de le remettre à l'ordre et de l'obliger à suivre la ligne du parti. Cela constitue, à mon avis, sur le plan théorique, une faille dans l'indépendance de la justice.

Nous avons eu d'autres événements de ce type lors desquels des juges ont été sanctionnés par de mauvais résultats, mais ont été réélus malgré tout. En 1990, après la décision du Tribunal fédéral sur une affaire de crucifix dans l'école d'une commune tessinoise, certains juges se sont vu reprocher leur position et ont enregistré un résultat bien moins élevé que leurs collègues. Il y a eu des cas similaires au début des années 2000 concernant des questions de naturalisation. Un cas très courant est celui des juges du Tribunal administratif fédéral, qui sont régulièrement la cible de campagnes politiques et médiatiques virulentes. Je ne doute en aucun cas de leur capacité à y résister avec impartialité.

Pourtant, en 2011 et 2017, certains juges en charge des questions d'asile ont été sensiblement moins bien élus que les autres. Le message envoyé par le Parlement peut être interprété comme une sanction politique, et cela est problématique. Or il est assez clair que notre système ne fonctionne que si tous les acteurs politiques jouent le jeu. La question est de savoir si, à l'heure actuelle, c'est bien le cas. Je crois que ce que nous avons vécu l'année dernière est la preuve que non. Ce qui devrait être une formalité continue d'être utilisé par une minorité de membres du Parlement comme un rapport de force, et cela est problématique au niveau de l'image qu'on renvoie et au niveau également du signal qu'on envoie à nos juges de dernière instance.

On l'a dit, des minorités de la commission du Conseil national ont souhaité élaborer un contre-projet direct. Nous en présentons un nous aussi. Nous sommes prêts à l'étudier. Allons de l'avant! A ce stade, je ne peux que regretter le manque de persévérance de notre commission, qui a arrêté ses travaux suite au refus du Conseil national d'entrer en matière sur un contre-projet. Je pense que nous aurions pu poursuivre les travaux.

Certes, le Conseil national a renoncé. Certes, cela impliquerait une modification de la Constitution. Il est ressorti de la discussion assez approfondie qu'il était clair que l'on devait intervenir au niveau de la Constitution pour modifier la disposition qui règle la réélection des juges fédéraux. Certes aussi, le projet que nous vous soumettons n'est pas le meilleur et aurait mérité un débat plus long en commission pour être amélioré. Mais je pense qu'il s'agit de reconnaître qu'il y a nécessité d'agir. Je suis sûre que ce travail est à notre portée, surtout que notre commission compte des membres qui sont très créatifs en matière de propositions législatives. Je suis sûre que nous aurions pu élaborer une solution plus travaillée et plus à même de répondre à cet enjeu si l'on avait admis qu'il était nécessaire d'agir.

C'est pour cela qu'aujourd'hui je vous propose d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire, avec pour objectif d'éviter une non-réélection par le Parlement, ainsi que la procédure de réélection. Celle-ci ne devrait être prévue que pour des raisons de maladie, de violation du devoir de fonction ou d'incapacité à exercer le mandat correctement. Dans ces cas, la procédure de non-réélection serait justifiée. Je relève aussi que, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, seuls trois pays – la Suisse et deux autres petits pays – élisent leurs juges de dernière instance pour une durée limitée de quatre à six ans.

Pour toutes ces raisons, avec conviction, étant donné que l'initiative populaire n'apporte pas de solution adéquate au problème, je vous invite à entrer en matière sur un contre-projet direct. Il s'agit de prendre au sérieux l'initiative populaire, de tenir compte de sa force de frappe dans la population et de sa capacité à déstabiliser



les institutions judiciaires. Il y a aussi la question de fond de la réélection à intervalles rapprochés des juges fédéraux.

Caroni Andrea (RL, AR): Man wird Bundesrichter, man ist Bundesrichter, und man bleibt Bundesrichter – oder nicht. Das sind quasi die drei Phasen im Lebenszyklus eines Mitgliedes des Bundesgerichtes. Gerade vor dem Hintergrund der Erfahrung der Gerichtskommission möchte ich Ihnen kurz beleuchten, wo es hier allenfalls Verbesserungsbedarf gibt.

1. Man wird Bundesrichter. Die Erstwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter funktioniert sehr gut. Es ist richtig, dass das Parlament die Richter wählt und ihnen demokratische Legitimation gibt. Lösen sollte man nur dort, wo man kein Entscheidungskriterium hat. Warum sollte man lösen, wo man entscheiden kann? Warum sollten wir von drei Kandidierenden, die wir in der Qualität unterschiedlich einschätzen, nicht die beste Person nehmen, sondern per Los vielleicht nur die drittbeste? Das Motto muss ja lauten: wählen statt würfeln, Demokratie statt Lotterie. Richtig scheint mir auch, dass wir dabei den Parteienproporz beachten, denn Richter sind keine Maschinen, sondern lassen Wertungen einfließen. Daher möchten wir am Gesamtgericht und am liebsten auch in den Spruchkörpern – dort sind die Gerichte selbst zuständig – die Vielfalt der Meinungen abbilden.

Die Gerichtskommission macht es anders, als man es zum Beispiel manchmal am Fernsehen bei Supreme-Court-Hearings sieht. Es gibt keine Gewissensprüfung. Es reicht, dass jemand seine Affiliation als Mitglied oder auch als Sympathisant zum Ausdruck bringt und dann die entsprechende Fraktion sagt: "Wir rechnen diese Person unserer Quote an." Es gibt aktuell übrigens sogar ein parteiloses Mitglied des Bundesstrafgerichtes. Manchmal wird gesagt: "Früher war alles besser. Da waren viel mehr Parteilose an den Gerichten." Früher hat man die Parteizugehörigkeit statistisch einfach viel weniger erfasst. Es war überflüssig, weil faktisch sowieso fast alle freisinnig waren.

Das heisst nun nicht, dass man die Erstwahl nicht noch optimieren könnte. Die Gerichtskommission ist selbstverständlich immer daran, ihre Prozesse zu verbessern. Wir haben gerade jüngst nach intensiven Anhörungen beschlossen, dass wir ein neues Reglement erarbeiten und auf dieser Basis dann, ganz in eigener Regie, auch Verbesserungen umsetzen können, zum Beispiel strukturiertere Anhörungen oder umfassendere Referenzen. Auch Assessments wurden schon gemacht und sind auch hier ein Thema. Wie vom Kommissionspräsidenten und -sprecher erwähnt, haben wir zudem beschlossen, dass wir die Möglichkeit haben möchten,

AB 2021 S 576 / BO 2021 E 576

allenfalls ein Fachgremium beratend beizuziehen. Die RK-S hat die Initiative bereits auf den Weg gesandt.

2. Ich komme zur Amtsdauer. Man ist Bundesrichter – Punkt. Da sehe ich keinerlei Handlungsbedarf. In die Kritik gerieten lediglich die Mandatsabgaben; sie würden angeblich die Unabhängigkeit einschränken – wobei ich bis heute nicht verstanden habe, warum das so sein soll. Denn kein Richter kann sich ein Amt kaufen, und man erhält das Amt auch nicht, wenn man zahlt oder am meisten bietet. Jemand, wer auch immer das ist, erhält einfach das Amt und zahlt dann allenfalls, je nach Parteistatuten. Die Parteien sind, wenn schon, vom Richter abhängig und nicht umgekehrt. Wenn man das aus optischen Gründen ändern möchte, gibt es auch hierfür eine separate parlamentarische Initiative, die dereinst zu uns kommen wird.

3. Man bleibt Bundesrichter – oder nicht. Stichworte sind da "Wiederwahl", "Beendigung" und "Abberufung". Das scheint mir der einzige Punkt zu sein, der im heutigen System wirklich heikel ist. Die Schweiz steht mit diesem Wiederwahlprozedere ziemlich alleine da, was aber nicht heisst, dass es deswegen falsch wäre. Die Wiederwahl bestätigt die demokratische Legitimation und institutionalisiert zudem eine gewisse Rechenschaftsablegung. Die richterliche Unabhängigkeit bedingt aber auch – Frau Mazzone hat darauf hingewiesen –, dass wir bereit sind, die Regeln einzuhalten, und dass wir einen Richter nicht abwählen dürfen, nur weil uns seine Urteile nicht passen. Darin liegt aktuell eine gewisse Gefahr.

Ich kann Ihnen sagen: Die Gerichtskommission behandelt Nichtwiederwahlen oder Wiederwahlen genau gleich wie Abwahlen oder Amtsenthebungen. Das heisst, sie stellt die Wiederwahl nur infrage, wenn sie in einem rechtsstaatlichen Verfahren zum Schluss kommt, dass ein Richter schuldhaft seine Amtspflichten schwer verletzt hat oder dauerhaft amtsunfähig ist. Dass die Kommission willens ist, ein solches Verfahren einzuleiten, haben wir letztes Jahr bewiesen. Das Plenum dagegen entscheidet letztlich im Geheimen, fällt also keinen transparent begründeten Entscheid. Theoretisch kann es also trotzdem einen Richter abwählen und für unliebsame Urteile abstrafen.

Wir haben in der Folge Ideen zusammengetragen – auch ich habe mich sehr gerne daran beteiligt –, wie man dieses spezielle Problem der Wiederwahl lösen könnte. Ein Ansatz wäre eine einmalige Amtsdauer ohne Wiederwahl, lediglich mit der Möglichkeit einer Amtsenthebung. Ein weiterer Ansatz, den ich selbst – das muss ich hier einräumen – formuliert habe und den Frau Mazzone nun übernommen hat, ist die stille Wiederwahl.



Beide Ansätze haben zum Ziel, dass das Plenum nur dann über die Wiederwahl entscheiden muss, wenn die Gerichtskommission in einem rechtsstaatlichen Verfahren zum Schluss kommt, mit einem Richter liege ein Problem vor.

Im Verlauf der Debatte kam ich aber zum Schluss, dass damit die Zuständigkeit der Bundesversammlung stark beschnitten würde und eine Kommissionsmehrheit von bloss minimal neun Personen abschliessend über die Besetzung am Bundesgericht entscheiden könnte. Dieser starke Eingriff würde sich meines Erachtens nur lohnen, wenn die richterliche Unabhängigkeit virulent gefährdet wäre.

Frau Mazzone hat jetzt mit einem Blick in die Geschichte geschaut, ob das Problem besteht. Ich glaube, in der Praxis besteht es zum Glück nicht. In der Geschichte des Bundesgerichtes von 1848 bzw. 1874 bis heute gab es erst drei Fälle von Nichtwiederwahlen. Die ersten zwei wurden mit dem Alter begründet. Nun haben wir die Alterslimite sogar ins Gesetz geschrieben. Nur die Abwahl von Bundesrichter Schubarth im Jahr 1990 war persönlich motiviert; Frau Mazzone hat den Fall erwähnt. Aber das institutionelle Immunsystem reagierte sofort, und die Vereinigte Bundesversammlung wählte ihn eine Woche später wieder. Ähnlich stark reagierte das institutionelle Immunsystem, als vor einem halben Jahr die Wiederwahl von Herrn Donzallaz infrage gestellt wurde. Vor dem Hintergrund dieser langjährigen stabilen Praxis bei den Angehörigen unserer Institutionen scheint mir eine Verfassungsänderung nach reiflicher Überlegung nicht nötig.

Mein Fazit ist: Unser System ist nicht perfekt, aber sehr gut. Die Gerichtskommission und die Kommission für Rechtsfragen sind ständig daran, das gut funktionierende Erstwahlverfahren zu verbessern. Ein Los zu ziehen, ist keine Alternative dazu. Das Erfordernis der Wiederwahl ist zwar theoretisch heikel, doch bei Anflügen parlamentarischer, ich sage einmal, Willkür tritt unser starkes institutionelles Immunsystem auf den Plan und schützt die richterliche Unabhängigkeit seit 147 Jahren mit schönem Erfolg.

Ich bitte Sie daher, die Justiz-Initiative abzulehnen und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

Minder Thomas (V, SH): Ich finde diese Volksinitiative ganz schön unorthodox. Nicht überraschend, unterstützt sie kein einziges Mitglied der Kommission für Rechtsfragen. Es ist zwar legitim, per Losentscheid Richterinnen und Richter küren zu wollen, aber Glück und Los gehören nicht zu einer Demokratie. Sie gehören auch nicht zu einer leistungsorientierten Gesellschaft, wie wir es sind. Richter, die derart wichtige Funktionen ausüben, über einen Losentscheid auswählen zu lassen, ist ein eigenartiges Prozedere.

Richter sind extrem wichtig für die Aufrechterhaltung unserer Rechtsstaatlichkeit und für das gute Funktionieren unserer Gesellschaft und unserer Demokratie. Nicht umsonst spricht man von der dritten Gewalt im Staat. Es mag sein, dass gerade bei Parteilosen und politischen Minoritäten ein Unwohlsein vorhanden ist, insbesondere bei Personen mit Ambitionen, ans Bundesgericht zu gelangen. Nur, es entsteht keine Garantie für mehr Unabhängigkeit und keine Garantie für mehr Gerechtigkeit, wenn alsdann Parteilose, Angehörige politischer Minoritäten oder überhaupt Personen ausgelost werden. Die richterlichen Entscheide werden nicht besser, wenn die entsprechenden Richter per Los bestimmt werden.

Das Initiativkomitee propagiert auf seiner Homepage bekanntlich insbesondere die Gerechtigkeit. Worauf stützt das Initiativkomitee die Behauptung, per Los erkorene Personen seien in ihrer Entscheidungsfindung gerechter als solche, die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt wurden? Es gilt das Gegenteil: Juristisches und rechtliches Know-how, richterliche Erfahrung, Unabhängigkeit, Einfühlsamkeit, Distanziertheit, Verständnis für Rechtsfrieden usw. werden einem nicht einfach in die Wiege gelegt.

Es braucht beim Auswahlverfahren unbedingt ein Assessment, so wie bei jedem Job und bei jeder offenen Mandatsstelle. Die Richter müssen die Spannung und den Druck, die vor, während und nach den Wahlen aufgebaut werden, z. B. in der Gerichtskommission, in den Fraktionen, in den Hearings und in der Öffentlichkeit, aushalten können. Bei einem Losentscheid entfällt diese Spannung.

Es ist auch falsch zu behaupten, Richter seien ganz allgemein zu hundert Prozent neutral und unabhängig – das stimmt nicht. Sie werden im Proporzverfahren gewählt oder vorgeschlagen, in welchem eine politische Stossrichtung oder Parteigesinnung vertreten werden muss. Und wenn man in einer politischen Partei ist, bezahlt man ja auch einen Mitgliederbeitrag an diese Partei. Ebenfalls falsch wäre die Behauptung oder das Argument, per Los gewählte Personen seien unabhängiger als im heutigen System Gewählte, dies nur schon aufgrund der Tatsache, dass auch im Losverfahren Richter, die einer politischen Partei angehören, auserkoren werden könnten. Von einer hundertprozentigen Unabhängigkeit kann weder in einem Proporzsystem noch in einem Lossystem die Rede sein. Richter sind einem Druck ausgesetzt, und das ist nicht schlecht. Zu einem gewissen Grad sind sie auch ihrer Partei verpflichtet, und auch das ist nicht schlecht.

Parteilose Richter sind, wie ich behaupten würde, sehr wohl unabhängiger, da sie keiner Partei angehören, doch auch sie vertreten eine politische Grundhaltung und verkörpern einen eigenen Charakter und eigene Werte. Zu behaupten aber, die Schweiz hätte eine unabhängigere, gerechtere Justiz, wenn Bundesrichter



über das Los gewählt würden, ist schlicht und einfach falsch.

Aus diesen Überlegungen empfehle ich die Initiative zur Ablehnung. Es braucht auch keinen Gegenvorschlag.

Sommaruga Carlo (S, GE): Les critiques contre la justice et le fonctionnement de la justice ont toujours existé. Elles

AB 2021 S 577 / BO 2021 E 577

existent encore aujourd'hui, ceci dans tous les pays et, je dirais, dans tous les pays démocratiques. La désignation des juges fait aussi l'objet de ces critiques que l'on observe un peu partout.

Aussi se rappelle-t-on par exemple, en Italie, au moment de l'opération "Mani pulite", des attaques contre la magistrature dont les membres étaient considérés comme des "Toghe rosse" parce qu'ils faisaient de l'ordre au niveau institutionnel. En France, on observe systématiquement que des critiques sont faites contre la justice, accusée d'être un instrument du pouvoir politique. Et on sait aussi qu'en France les juges se regroupent selon leurs sensibilités, et sont parfois accusés d'avoir pris des décisions qui sont de nature plus politique que judiciaire. Ceci sans parler des Etats-Unis où, dernièrement encore, nous avons vu suite à l'élection présidentielle, lorsque les juges ont reconnu la validité des résultats, des attaques extrêmement fortes leur être adressées.

En fait, il faudrait dire que la critique de la justice ou la critique du fonctionnement de la justice fait partie intégrante d'un système qui est un système démocratique. Ce qui n'est pas acceptable dans un système démocratique prévoyant la séparation des pouvoirs, c'est que le pouvoir exécutif ou législatif exprime la volonté de prendre le pouvoir sur la justice, voire que des partis politiques aient la volonté d'influencer directement la justice dans les décisions, voire dans le choix des juges, pour orienter cette justice d'une certaine manière.

C'est ce qui se passe aujourd'hui en Europe dans certains pays illibéraux et, il faut le regretter, aussi ici en Suisse, dans le cadre des dernières élections pour le Tribunal fédéral, et ce de manière très claire – le cas de l'élection du juge Donzallaz a été évoqué.

Il est clair que ces problèmes existent, et qu'ils existent également chez nous, mais faut-il en conclure que cela ne fonctionne pas, qu'il y a un dysfonctionnement général? C'est en fait cela, le fondement de l'initiative qui nous est proposée et dont nous discutons aujourd'hui, à savoir qu'il existe le postulat que notre système de désignation des juges dysfonctionne parce qu'il est fondé sur une élection politique. Ce système pourtant, cela a été rappelé par le rapporteur de la commission, s'applique à tous les échelons du pouvoir judiciaire de notre pays. Dans mon canton, c'est même le peuple, c'est-à-dire l'organe politique par excellence, qui désigne les juges en cas d'élection générale ouverte et, à défaut, c'est le Grand Conseil qui s'en charge.

Notre système est-il exempt de défauts? Certainement pas. On sait qu'il y a des critiques de la part du Greco, qui visent les liens, surtout financiers, entre les partis et les juges. Mais cela n'est pas vraiment l'objet de la réflexion aujourd'hui. Il y a des réflexions qui se font au sein de notre Parlement sur la base de l'initiative.

La question qui se pose aujourd'hui, sur la base de l'expérience que nous avons vécue autour du juge Donzallaz, qui a été mis sous pression par son parti, est de savoir si nous devons partir du présupposé que les juges se trouvent dans une situation de pression permanente. Je crois que ce n'est pas le cas. Ce n'est pas le cas parce que nous avons eu une réponse adéquate de la part du Parlement, qui a consisté à élire le juge malgré les pressions venues d'un parti. A chaque fois qu'il y a eu un problème de cette nature – cela a été rappelé par M. Caroni –, le Parlement a rectifié le tir ou a maintenu sa position. Et je pense que c'est le résultat qui doit être pris en considération, à savoir que le Parlement a su défendre l'institution judiciaire de manière extrêmement solide.

Le système proposé par l'initiative, qui laisse supposer qu'il pourrait y avoir plus de neutralité, est une illusion. En effet, le système d'une commission d'experts implique de nommer ces experts, de faire un choix de personnes qui n'est pas forcément neutre. Par ailleurs, le fait que cette commission d'experts doive essayer de trouver une liste de papables pour les places de juges constituerait aussi un choix. Certes, il est indiqué que ce choix se ferait sur la base de considérations professionnelles et en lien avec les qualités requises. Ceci dit, il est clair que d'autres éléments vont entrer en ligne de compte. C'est dans la nature des choses lorsqu'à un moment donné, des groupes doivent être désignés. Par ailleurs, cela a aussi été relevé, ce mécanisme est nettement moins transparent et surtout très problématique parce qu'il n'est pas démocratique.

Pour toutes ces raisons, il s'agit aujourd'hui de rejeter de manière claire cette initiative dont le message – qui ne correspond pas à la réalité – est que notre système judiciaire dysfonctionne.

Alors faut-il répondre par un contre-projet direct à la question de la réélection? Je vous l'ai dit, je reste persuadé que notre Parlement et notre fonctionnement institutionnel ont permis de répondre aux tentatives de déstabilisation qui ont eu lieu. Je ne pense pas qu'il faille aujourd'hui modifier la Constitution et le système. Je



reste persuadé que l'on peut réfléchir à terme, mais il existe d'autres solutions – celle par exemple du canton de Fribourg, qui est celle d'une élection à vie –, qui permettraient d'éviter toute réélection. Peut-être que c'est la voie vers laquelle il faut se diriger. Je pense que cela doit faire l'objet d'une réflexion en dehors du débat sur l'initiative, et qu'on doit prendre le temps de le mener pour essayer d'être le plus en adéquation possible avec notre tradition judiciaire et notre fonctionnement institutionnel.

Pour ces raisons, je vous invite à ne pas élaborer de contre-projet direct et à rejeter la proposition.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): "Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht" (Art. 30 BV). "Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet" (Art. 191c BV). Die unabhängige Justiz ist zentrales Anliegen des gewaltenteiligen Staates. Sie ist, Sie haben es gehört, in den beiden Artikeln der Bundesverfassung klar verankert. Diese Grundsätze sind wegweisend für uns, die Vereinigte Bundesversammlung, als Wahlbehörde, wenn wir wählen, insbesondere aber natürlich auch für die Richterinnen und Richter, wenn sie gewählt sind.

Die Justiz-Initiative sieht bezüglich der Unabhängigkeit des Bundesgerichtes offenbar Handlungsbedarf und stellt die Kritik in den Raum, dass mit dem heutigen Auswahlverfahren die dritte Gewalt nicht genügend unabhängig von Parteien und Politik sei und dass die Auswahlkriterien zu wenig professionell seien, weil im Vordergrund für eine Wahl die richtige Parteizugehörigkeit stehe. Stimmt das? Betrachten Sie mit mir einmal die fachlichen Profile der 37 vollamtlichen Mitglieder des Bundesgerichtes. Wer sind diese 15 Frauen und 22 Männer, 2 Italienisch, 12 Französisch und 23 Deutsch sprechend?

Alle vollamtlichen Bundesrichterinnen und Bundesrichter haben ein juristisches Studium abgeschlossen, mit Rechtsanwaltspatent oder weiteren höheren Weiterbildungen. 70 Prozent haben einen Dokortitel in Rechtswissenschaften oder waren an Universitäten als Privatdozenten oder Professoren tätig oder haben habilitiert. 80 Prozent der Mitglieder des Bundesgerichtes haben die richterliche Ochsentour über die kantonalen Gerichte gemacht, nicht selten vom Gerichtsschreiber hin zum Bezirks- oder Kantonsrichter oder Kantonsgerichtspräsidenten. 20 Prozent der Richterinnen und Richter haben eine eindruckliche juristische Fachkarriere gemacht, die sie über juristische Tätigkeiten in Rechtsanwaltskanzleien, Unternehmen, Anstellungen in hohen Positionen in kantonalen Verwaltungen oder in der Bundesverwaltung im Justiz- oder Polizeibereich, auch mit nebenamtlichen Richteraufgaben, zum Bundesrichteramts geführt hat. Viele Karrierewege der heutigen Mitglieder des Bundesgerichtes umfassen zudem Lehrtätigkeit oder Professuren an Universitäten, und zwar zwischen 6 und 24 Jahren vor der ersten Wahl ins Bundesgericht. Im Mittelwert waren die heutigen Mitglieder des Bundesgerichtes 13 Jahre lang in diesen Positionen tätig.

Als erstes Fazit kann man sicher sagen: Die Mitglieder des Bundesgerichtes sind fachlich, sowohl in Bezug auf die Ausbildung als auch in Bezug auf ihre richterlichen oder juristischen Karrieren, hochprofessionalisiert. Aufgrund der oben genannten Kriterien wären also alle heutigen Mitglieder des Bundesgerichtes zum Losverfahren gemäss der Justiz-Initiative zugelassen worden. Dieses Erfordernis der Justiz-Initiative ist somit erfüllt.

AB 2021 S 578 / BO 2021 E 578

Wie sieht es aus mit der "persönlichen Eignung" – ein wenig bestimmter Begriff – für das Amt des Bundesrichters, wie sie die Initiative verlangt? Erfüllen die Mitglieder des Bundesgerichtes auch diese Anforderung? Ich nehme als Indikatoren zur Bestimmung der persönlichen Eignung mal die vier Eigenschaften zu Hilfe, die Sokrates von Richtern verlangt hat. Sokrates sagte, zu einem Richter gehörten vier Eigenschaften: "höflich anzuhören, weise zu antworten, vernünftig zu erwägen und unparteiisch zu entscheiden". Ob er bei seinem Gerichtsprozess auch solche Richter vor sich hatte? Das oberste Gericht, ein Volksgericht, wurde in der athensischen Demokratie – sie kannte natürlich keine Gewaltenteilung – durch das Los bestimmt. Für simpelste Privatklagen brauchte es 201 Richter, bei sehr schwerwiegenden Fällen sogar alle 6000 Richter.

Über Sokrates sassen 501 Bürger zu Gericht. Sein Fall war also keine grosse Staatsaffäre. Immer wieder aber hatte Sokrates das Losverfahren zur Besetzung von Ämtern verspottet. Das hätte er besser nicht getan, denn das im Losverfahren bestellte Volksgericht verurteilte Sokrates wegen Gottlosigkeit zum Tod – ein Urteil, das bis heute als Justizskandal gilt.

Das Durchschnittsalter unserer Bundesrichterinnen und Bundesrichter bei der ersten Wahl an das Bundesgericht liegt bei 48 Jahren. Gemeinhin kann man in diesem Alter von einer gefestigten Persönlichkeit und damit von weisen Antworten ausgehen, wie sie Sokrates verlangt. Sie sind höflich, vernünftig und unparteiisch, auch davon können wir bei den Richterinnen und Richtern am Bundesgericht ausgehen. Denn durch die langjährigen Vorkarrieren mussten sich z. B. 80 Prozent der heutigen Mitglieder des Bundesgerichtes mehreren Volks- oder Parlamentswahlen stellen. Damit sind sie abgehärtet, auch gegen die Beeinflussung von



politischen Parteien. Sie mussten also ihre fachliche und persönliche Befähigung unter Beweis stellen, nicht in erster Linie bei der ersten Wahl, sondern nachher im Richteramt. Das Stahlbad der Demokratie oder der Wahlen formt eben die höfliche, vernünftige und unparteiische Person – gemäss unserem Staatsaufbau von unten nach oben. Auch das zeigt die persönliche Eignung und Reife einer Person. Wir können also davon ausgehen, dass die persönliche Eignung der Mitglieder des Bundesgerichtes gegeben ist und sie so auch in unseren Lostopf gekommen wären.

Wie die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes erwarte ich aber natürlich von einer Persönlichkeit im höchsten Richteramt der Schweiz, dass sie Druck, von wo auch immer er kommt, aushalten kann, standfest ist und somit in der rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet ist. Das ist eine innere Haltung. Das Volk will die Richter kennen und wählen, direkt oder indirekt. Das ist Teil des demokratischen Selbstverständnisses in unserem Land. Wenn sich nun ein juristischer Crack zwar vorstellen kann, Bundesrichter zu werden, aber nur in einem anonymen Losverfahren, damit er sich nicht einer Wahl stellen muss, erlaube ich mir umgekehrt die Frage, ob die persönliche Eignung gegeben ist.

Die Unabhängigkeit der Gerichte zeigt sich auch durch eine entsprechende Ausstattung des Amtes. Wie gut ist denn unser Bundesgericht ausgestattet, um über Unabhängigkeit zu verfügen? Selbstverwaltung ist gegeben, die räumliche Unabhängigkeit des Gerichtes ist gegeben, und auch in Bezug auf das Einkommen und die Pensionsregelungen ist eine im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Ausstattung des Amtes gegeben. Im Vergleich mit 47 europäischen Ländern ist das Einkommen dreimal höher als in den Vergleichsländern. Die Schweiz gibt für das Gerichtswesen pro Kopf der Bevölkerung rund 200 Franken aus, mehr als jedes andere Land. Der WEF-Index über die Unabhängigkeit der Justiz in 151 Staaten sieht die Schweiz an vierter Stelle hinter Finnland, Schweden und Norwegen.

Losverfahren haben eine lange Tradition, die bis in die Antike zurückgeht, wie der Fall Sokrates zeigt. So sollen illegitime Einflüsse mächtiger Personen und Organisationen verhindert werden. Sie berücksichtigen aber nicht die Fähigkeit und Qualifikation potenzieller Amtsträger, und sie können das Verantwortungsgefühl der Amtsträger, sind diese einmal ausgelost, beeinträchtigen. Hier setzte die Initiative an und schickte dem Losverfahren eine Fachkommission voraus, einen neuen Gatekeeper, gewählt durch den Bundesrat für zwölf Jahre. Wie wäre eigentlich diese Fachkommission, dieser neue Gatekeeper, zusammengesetzt? Auch da sind Werte und Wertvorstellungen vorhanden. Eine zunehmende Politisierung dieser Fachkommission ohne demokratische Legitimation ist nicht auszuschliessen. Die Wahl der Fachkommission durch den Bundesrat stärkt die Exekutive gegenüber der Judikative und der Legislative.

Die Mitglieder des Bundesgerichtes gehören einer Partei an. Sie legen damit offen, welchen grundlegenden politischen Werten, Strömungen, gesellschaftlichen Weltanschauungen sie sich zugehörig fühlen. Nicht erst bei der ersten Wahl ans Bundesgericht, sondern schon lange vorher in ihrer richterlichen Karriere haben sie sich demokratischen Wahlen gestellt und sich einer Partei zugehörig erklärt. Das schafft Transparenz gegenüber dem Wahlkörper. An den Gerichten ist so ein möglichst breites Spektrum der demokratischen Kräfte vertreten, das gespiegelte Abbild der Kräfteverhältnisse in der Bevölkerung. Die Bundesversammlung hat ja regelmässig den informellen Parteienproporz nachvollzogen. Die Integration der massgeblichen Kräfte in die drei Staatsgewalten ist in unserem Staatsdenken wesentlich. Konkordanz nennen wir das. Konkordanz führt zu Stabilität und eben auch zur Akzeptanz der Justiz.

Jede Änderung eines bewährten Systems hat beabsichtigte Folgen, aber auch unbeabsichtigte Nebenfolgen. Mit dem Losverfahren käme jemand zum Bundesrichteramt und behielte es bis fünf Jahre nach dem ordentlichen Pensionierungsalter. Besteht so nicht die Gefahr einer von der Lebenswelt abgehobenen, abgeschotteten, sich verselbstständigenden Gerichtsbarkeit, eines in sich abgeschlossenen Justizsystems, das sich den demokratischen Rückhalt nicht mehr sichern muss? Es würde ein Instrument eingeführt, das nicht in der schweizerischen Tradition verwurzelt ist. Die Bestimmung der Richter würde dem Zufall oder gar der Wahl der vorgelagerten Fachkommission überlassen. Das würde die demokratische Legitimation der Justiz und die Akzeptanz von Gerichtsurteilen in der Bevölkerung schwächen.

Die Gleichrangigkeit der drei Gewalten – Exekutive, Judikative und Legislative – soll auch in gleichrangiger demokratischer Legitimation Nachachtung erhalten. Die Gewaltenteilung braucht die Begrenzung der staatlichen Macht, und das bei allen drei Gewalten. Das ist nur möglich mit der regelmässig wiederkehrenden demokratischen Legitimation durch eine Wahl, eine Wiederwahl und eben die Möglichkeit einer Nichtwiederwahl. Das gilt für alle drei Staatsgewalten gleichermassen. Unser heutiges System der Wahl des Bundesgerichtes ist verankert in der spezifisch schweizerischen Ausprägung der Konkordanzdemokratie und der demokratischen Legitimationserfordernisse. Es hat sich bewährt.

Ich bitte Sie, die Justiz-Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Auch die von der Minorität beantragte stille Wiederwahl der Richterinnen und Richter ist abzulehnen. Sie widerspricht der demo-



kratischen Legitimation und beschneidet das Wiederwahlrecht der Bundesversammlung. Keine Experimente mit Verfahren, die nicht schweizerischer Tradition und schweizerischer politischer Kultur entsprechen! Auch Sokrates würde es Ihnen danken.

Zopfi Mathias (G, GL): Ich bitte Sie ebenfalls, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, unterstütze aber den Gegenvorschlag.

Der Berichterstatter, der Kommissionspräsident, hat gesagt, das Losverfahren werde heute weder in der Schweiz noch an einem anderen Ort angewendet. Es gab das Losverfahren aber in der Geschichte; es wurde in keinem Kanton so lange angewendet wie im Kanton Glarus. Es hat sich im 16. und 17. Jahrhundert in Glarus nicht bewährt, weil der Wunsch, die Eliten aus den Ämtern zurückzudrängen, genau ins Gegenteil verkehrt wurde. Der Kampf dreht sich dann nämlich darum, wer in den Lostopf kommt. Und das ist bedeutend weniger transparent als ein offenes Wahlverfahren. Genau das ist das Problem dieser Initiative. Der Kampf würde sich dann verlagern und darum drehen, wer in den Lostopf und

AB 2021 S 579 / BO 2021 E 579

wer in diese Fachkommission kommt. Das wäre unter dem Strich weniger transparent, weniger demokratisch und, wie der Kommissionspräsident gesagt hat, weniger legitimierend.

Aber ich möchte auch als Mitglied der Gerichtskommission noch Betrachtungen zum heutigen Verfahren einbringen – auch wenn man in der heutigen Situation nicht gerade euphorisch Werbung für die Gerichtskommission machen darf. Wir bemühen uns sehr, und es gelingt uns auch, nach objektiven Kriterien zu entscheiden. Die Anhörungen vermitteln zum Beispiel oft ein anderes Bild als das Papierdossier. Eine Fachkommission würde das vielleicht ein bisschen anders gewichten. Ich habe den Eindruck, ohne euphorisch zu sein, dass das Auswahlverfahren heute gut ist.

Aber dieses Verfahren ist auch anfällig, sehr anfällig sogar. Denn jedes Manöver bei der Wahl, jede Schaum-schlägerei bei einer Wiederwahl kann dazu führen, dass das Verfahren ein Stück weit diskreditiert wird. Wir haben in dieser Legislatur jetzt zweimal erlebt, dass eine Richterwahl im Parlament verpolitisiert wurde. In einem Fall, der Präsident der Gerichtskommission hat ihn erwähnt, wollte eine Fraktion einen Richter – ich sage dem jetzt einmal so – abschiessen, weil er nicht mehr zur Parteilinie passte. Eine andere Fraktion hat das dann zum Anlass genommen, zu fordern, gleich alle Richter dieser Partei vorzuladen und anzuhören, wie unabhängig sie denn noch seien.

Der politische Konsens, dass Richterwahlen nicht verpolitisiert werden, ist nicht – ich sage es jetzt einmal so – nicht mehr vorhanden, aber er ist ein Stück weit gefährdet.

Ich komme nochmals mit einem Beispiel aus dem Kanton Glarus. Der Kommissionspräsident hat gesagt, in der Schweiz würden die Richter vom Volk oder vom Parlament gewählt. Sie werden auch von der Landsgemeinde gewählt; das ist im Kanton Glarus der Fall. Wieso die Landsgemeinde nicht einfach unter dem "Volk" subsumiert werden kann, werde ich dem Kommissionspräsidenten bilateral erläutern. Im Kanton Glarus jedenfalls findet die Wahl mit offenem Handmehr an der Landsgemeinde statt, und der Landammann schätzt, wer gewonnen hat. Ein solches Verfahren ist auf dem Papier extrem anfällig. Damit es funktioniert, muss die Akzeptanz gegeben sein. Der Wahlkampf muss weniger ein Kampf als eine Auswahl, eine Vorstellung sein, und es braucht einen Konsens, die Richterwahlen nicht auf die Spitze zu treiben, nicht zu verpolitisieren und die Proporzansprüche zu wahren. Im Kanton Glarus funktioniert das, weil dieser Konsens unbestritten besteht. Aber auch bei uns gilt: Unser System ist nur so gut wie die, die es anwenden. Wenn der Konsens in unserem System, das ich grundsätzlich gut finde, nicht mehr vorhanden ist und eine Verpolitisierung stattfindet, dann zeigen sich eben auch die Mängel dieses Systems.

Die Initiative will eindeutig zu viel. Aber sie zeigt eben doch auf, dass gewisse Mängel bestehen. Ich bin hier mit dem Präsidenten der Gerichtskommission einig, dass die Mängel beim Auswahlverfahren und bei der Wahl bzw. Wiederwahl zu verorten sind. Beim Auswahlverfahren ist es einfach. Die Gerichtskommission ist daran, es zu verbessern. Das ist absolut in meinem Sinn, und ich meine auch, das sollte man nicht in diese Vorlage packen.

Bei der Wahl verstehe ich absolut die Überlegungen, die auch Kollege Caroni ausgeführt hat. Ich möchte sie aber um den einen Punkt, den ich vorhin erwähnt habe, ergänzen. Natürlich haben wir faktisch mit der Wiederwahl am Schluss kein Problem. Auch das Beispiel, das ich erwähnt habe, hat nicht dazu geführt, dass am Schluss ein Richter nicht wiedergewählt worden wäre oder dass alle Richter einer Partei zusätzlich zu einer Anhörung antraben mussten. Aber das Beispiel zeigt: Es geht eben nicht nur um das Resultat, sondern auch um den Prozess.

Ich glaube, dass man die faktischen Auswirkungen einer solchen Debatte in der Bundesversammlung nicht



unterschätzen darf. Sie führt dazu, dass Richter vielleicht nicht mehr ganz unabhängig sind oder unter Druck stehen, nicht weil sie Angst haben, dass sie nicht wiedergewählt werden, aber weil sie Angst haben, dass in der Bundesversammlung öffentlich – die Debatte ist öffentlich – über sie gesprochen wird und dass sie vielleicht auch ein bisschen, ich sage jetzt nicht "durch den Dreck gezogen", aber thematisiert werden. Es könnte auch dazu führen, dass sich ein geeigneter Kandidat oder eine geeignete Kandidatin für das Bundesgericht sagt: Soll ich mir das wirklich antun? Das klingt jetzt ein bisschen theoretisch, denn es gibt viele, die ans Bundesgericht wollen. Aber ein Beispiel, das wir aktuell in der Gerichtskommission behandeln, zeigt, dass die Frage "Soll ich mir das antun?" eben nicht unterschätzt werden darf.

Für mich ist das Problem also weniger, dass die Wiederwahl faktisch nicht funktioniert; da bin ich mit Kollege Caroni einverstanden. Für mich ist das Problem vielmehr, dass sich die Wiederwahl am besten dazu eignet, eine Show abzuziehen, Schaumschlägerei zu veranstalten und damit indirekt eben doch Druck auf die Richter auszuüben, auch wenn das Gesamtparlament, die Bundesversammlung, am Schluss vernünftig genug ist, das im Resultat dann nicht zu tun.

Ich glaube, dass wir deshalb schon ein Stück weit ein Problem mit der Akzeptanz der Justiz haben. Wir tun uns eben keinen Gefallen, wenn wir die Initiative zu sehr auf die leichte Schulter nehmen. Immerhin hat unser Kollege Minder – er ist jetzt zwar nicht da –, der mit seiner eigenen Initiative sozusagen ein Volkstribun ist, gesagt, ein paar Leute seien unzufrieden, wahrscheinlich solche, die ans Bundesgericht gelangen wollten, aber Hunderttausende von ihnen gebe es nicht und hunderttausend, die die Initiative unterschreiben würden, auch nicht. Das ist aber passiert: Über hunderttausend Personen haben die Initiative unterschrieben. Initiativen, ob sie nun berechtigt sind oder nicht, zeigen doch in unserem Land immer auch ein gewisses Unbehagen und gewisse Missstände auf. Wir müssen sie ernst nehmen. Wenn ich jetzt mit der Botschaft in den Abstimmungskampf gehen würde, dass diese Initiative falsch sei, könnte ich dahinterstehen. Aber was die Botschaft betrifft, dass unser System heute faktisch keine theoretischen und praktischen Mängel aufweise, da bin ich mir, ehrlich gesagt, bei dem einen Punkt der Wiederwahl nicht ganz sicher.

Ich meine deshalb, dass es klüger wäre, wir würden diese Sache angehen, wir würden die Wiederwahl entpolitisieren. Wir würden zwar – das stimmt – der Bundesversammlung ein Recht entziehen, aber eines, das sie faktisch ja sowieso nur im zustimmenden Sinne ausüben kann. Rein praktisch verliert die Bundesversammlung kein Recht, weil Verfehlungen praktisch sowieso nicht von der Bundesversammlung festgestellt werden können. Ich sehe dort also das Problem, halte es aber nicht für so gravierend. Ich glaube, es wäre klüger, wir würden einen Gegenvorschlag verabschieden, die Anliegen der Initiative ernst nehmen und für etwas sorgen, was in unserem Land ganz wichtig ist, nämlich dafür, dass die Justiz akzeptiert wird und breit abgestützt ist.

Ich fürchte ein bisschen den Abstimmungskampf. Ich fürchte, dass der Initiative prozentual mehr Stimmende zustimmen werden als erwartet. Diese Initiative wird nicht angenommen werden. Aber wenn 40 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer sagen, dass sie sie annehmen wollen, und damit zum Ausdruck bringen, dass sie mit unserer Justiz und mit diesem System nicht einverstanden sind, dann sind das zu viele. Ich fürchte, es wird in diese Richtung gehen.

Ich würde Ihnen also empfehlen, den Gegenvorschlag zu beschliessen und damit das Unbehagen ernst zu nehmen. Wir verändern damit wenig, aber wir setzen ein Zeichen, dass wir erkannt haben, dass auch das schweizerische System Mängel hat und dass die Leute, die es anwenden, vielleicht nicht mehr ganz so konsequent sind, wie sie es noch vor zehn Jahren waren. Ich danke für die Unterstützung.

Stöckli Hans (S, BE): Ich äussere mich nur ganz kurz. Die Initiative verletzt zwei in der Schweiz geltende Prinzipien:

1. Nicht das Los soll entscheiden, sondern die Demokratie.
2. Wir wollen Leute nicht auf Lebenszeit in Ämter heben, sondern Wiederwahlen ermöglichen.

Dementsprechend ist klar, dass diese Initiative von uns keine Unterstützung haben kann, und ebenso nachvollziehbar ist, dass sich niemand dafür einsetzt.

Nichtsdestotrotz denke ich, wie mein Vorredner, dass es zu einfach wäre, wenn wir gewisse Probleme, die sich in letzter Zeit ergeben haben, einfach übergehen würden. Gerade bei

AB 2021 S 580 / BO 2021 E 580

der letztjährigen Wiederwahl ans Bundesgericht haben wir festgestellt, dass unser System an und für sich funktioniert, wenn alle, die an diesem System beteiligt sind, die institutionelle Verantwortlichkeit, die das System voraussetzt, kennen und leben. Die Parteien müssen akzeptieren, dass die Richterinnen und Richter, die im Amt stehen, nicht der Partei verpflichtet sind, sondern dem Recht, und dass ihre Beurteilung, insbesondere auch im Hinblick auf die Wiederwahl, in einer unabhängigen Form und nicht nach dem Parteikriterium, sondern



nach der Leistung als RichterIn oder Richter erfolgen sollte.

Demnach habe ich grosses Verständnis dafür, dass ein direkter Gegenvorschlag zur Diskussion gestellt wird. Die Lösung, die man uns vorschlägt, passt sich, denke ich, in unser System ein, indem sie eben nicht, wie die Initiative, eine Wahl auf Lebenszeit vorsieht, sondern eine Wiederwahl. Diese erfolgt aber nur dann in der Form einer Wahl, wenn entsprechende Voraussetzungen erfüllt sind; ansonsten kann die Wiederwahl still erfolgen. Ich denke, es wäre klug, wenn wir uns mit diesem direkten Gegenvorschlag auseinandersetzen würden. In dem Sinne werde ich dem Antrag der Minderheit zustimmen.

Noser Ruedi (RL, ZH): Nur ganz kurz: Es tut mir leid, dass ich als Ingenieur mich nach diesen vielen juristisch sehr guten Voten auch noch melde. Die Frage lautet ja: Würde die Initiative zu einem besseren Resultat führen? Da muss man sich zuerst mal überlegen, warum die Initiative eingereicht wurde.

Wir gehen heute davon aus, dass die Bundesversammlung ungefähr die Schweiz vertritt und dass die Werthaltungen und die fachliche Kompetenz der Richter das beste Abbild der Schweiz sind, wenn wir nach dem System wählen, das viele Kollegen beschrieben haben. Das ist das Konzept.

Jetzt wird behauptet, mit der Initiative würde man die Werthaltungen ebenso gut abbilden, wie wenn man eine Wahl durch die Bundesversammlung vornimmt. Das stimmt nicht, das muss man mal klar und deutlich sagen. Bis jetzt wurde es nicht gesagt. Es würde nur stimmen, wenn aus einer Normalverteilung aller Werthaltungen gewählt würde. Wenn sich aber nun mehrheitlich spezielle Gruppen für das Amt bewerben, dann werden diese speziellen Gruppen mit dem Losverfahren übervertreten sein. Stellen Sie sich vor – ich mache nur ein hypothetisches Beispiel –, dass alle Juristen, die erfolgreich sind, in der Wirtschaft arbeiten würden und dass nur Juristen, die weniger erfolgreich sind, beim Staat arbeiten würden. Dann würde ein Losentscheid unter denen, die sich beim Staat bewerben, nicht zu mehr Qualität führen, sondern zu etwas anderem, nämlich zu einer Nichtnormalverteilung. Dass das nicht ganz aus der Luft gegriffen ist, sehen Sie ja bei den SRG-Journalisten. Diese werden, nehme ich an, nach Fähigkeiten ausgewählt. Trotzdem sind 75 Prozent von ihnen links.

Ich gehe davon aus, dass der Losentscheid nicht zu einem besseren Resultat führt. Das kann man der Bevölkerung auch erklären.

Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Ich nehme zwei, drei Gedanken auf. Beim vorhin geäusserten Gedanken von Kollege Noser geht es um einen spieltheoretischen Ansatz, der bei einem Losverfahren effektiv zu verheerenden Resultaten führen könnte. Das können Sie ja auch entsprechend in der Spieltheorie nachlesen. Was mir aber wichtiger ist, ist der Gegenvorschlag, der hier jetzt auch präsentiert wurde. Der Gegenvorschlag nimmt das zentrale aleatorische Element der Initiative, den Losentscheid, nicht auf. Das heisst, Sie werden die Initiative mit diesem Gegenvorschlag nicht bekämpfen können. Die Initianten werden nicht überzeugt sein, dass wir mit diesem Gegenvorschlag die Wiederwahl verbessern können. Das ist eigentlich auch ein Hauptargument der Kommissionsmehrheit, ein Hauptgrund, warum sie den Gegenvorschlag nicht unterstützt.

Wir haben uns diesen Entscheid nicht einfach gemacht. Die RK-N wollte ja ursprünglich einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag ausarbeiten. Daran haben wir nicht gerüttelt. Wir haben der RK-N diese Möglichkeit gegeben, aber es kam aus der RK-N kein Resultat in Form eines direkten oder indirekten Gegenvorschlages. Ich komme zu einem weiteren Element: In einer direkten Demokratie ist in jedem Amt, sobald eine Person einmal gewählt ist – ob durch die Landsgemeinde oder durch die Bundesversammlung –, vom Gemeindepräsidenten bis zum Bundesrat die Gefahr der Abwahl inhärent. Das ist das Element von Checks and Balances, das unserem System inhärent ist. Wenn Sie dieses Element ausser Kraft setzen, dann riskieren Sie, dass sich in dem Bereich, in dem Sie dieses Element ausser Kraft setzen, ein gewisses Vakuum bildet, eine gewisse Unabhängigkeit dieser Instanz gegenüber den anderen zwei Instanzen. Inwieweit das dann schädlich oder nützlich ist, kann man erst im Nachhinein evaluieren.

Kollege Sommaruga hat etwas Wichtiges gesagt: Die Richter werden während einer öffentlichen Debatte im Parlament wiedergewählt. Unser Parlament war bis jetzt so intelligent, dass es den Druckversuchen widerstanden und durch seine Entscheide die Richter eher gestärkt als geschwächt hat. Daher sollten wir nicht an diesem System rütteln.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die Unabhängigkeit der Justiz ist ein zentraler Pfeiler unseres Rechtsstaates. Ich bin deshalb froh um diese Diskussion, auch wenn das Ergebnis am Ende wahrscheinlich unbestritten sein wird. Aber dass die Diskussion über die Initiative geführt wird, ist nicht nur eine Frage des Respekts, es ist auch eine materielle Frage, die es verdient, diskutiert zu werden.



Die Initiantinnen und Initianten kritisieren, dass Bundesrichterinnen und Bundesrichter von den Parteien aufgestellt werden, dass sie von der Bundesversammlung gewählt werden und dass sie nach sechs Jahren auch wiedergewählt werden müssen. Dieses Wahlsystem, sagen sie, schränke die richterliche Unabhängigkeit ein. Wie Sie wissen, teilt der Bundesrat diese Skepsis nicht. Bundesrichterinnen und Bundesrichter sind sehr wohl in der Lage, ihre Unabhängigkeit zu wahren. Diese Unabhängigkeit ist auch verfassungsrechtlich geschützt. In der Bundesverfassung steht, dass richterliche Behörden in ihren Entscheiden allein dem Recht verpflichtet sind – nicht dem Parteiprogramm. Zugleich hält der Bundesrat den Reformansatz der Justiz-Initiative für ungeeignet, insbesondere die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter mit einem Losverfahren. Er empfiehlt daher, die Initiative abzulehnen.

Zum Inhalt der Initiative: Ich kann mich hier kurzfassen; Ständerat Rieder als Präsident der Kommission für Rechtsfragen hat Sie umfassend orientiert. Die Initiantinnen und Initianten wollen Richter und Richterinnen des Bundesgerichtes in Zukunft durch das Los bestimmen lassen. Richterinnen bleiben dann bis zu ihrem 69. Altersjahr im Amt, Richter bis zu ihrem 70. Altersjahr, also bis fünf Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Eine Wiederwahl ist nicht mehr vorgesehen. Wer am Losverfahren teilnehmen darf, bestimmt eine unabhängige Fachkommission, die der Bundesrat ernennt. Sind die Richterinnen und Richter einmal im Amt, könnte das Parlament sie auf Antrag des Bundesrates nur in zwei Fällen abberufen: erstens, wenn sie ihre Amtspflichten schwer verletzen; zweitens, wenn sie die Fähigkeit, das Amt auszuüben, zum Beispiel aus gesundheitlichen Gründen, auf Dauer verloren haben.

Eine einmalige Wahl und eine lange Amtsdauer könnten die Unabhängigkeit zwar grundsätzlich stärken, und mit dem Losverfahren hätten Parteilose bessere Chancen auf das Richteramt als heute. Dennoch lehnt der Bundesrat die Initiative ab. Warum? Das vorgeschlagene Losverfahren widerspricht unserer politischen Tradition und wäre in der Rechtsordnung der Schweiz ein Fremdkörper. Kein einziger Kanton – wir haben es gehört – lost seine Justizbehörden aus, nach unserem Wissen auch kein anderer Staat. Die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter würde nicht mehr durch die Bundesversammlung erfolgen. Sie würde vielmehr dem Zufall überlassen. Ständerat Minder hat zu Recht gesagt: Das würde nicht mehr einem Leistungsprinzip entsprechen.

AB 2021 S 581 / BO 2021 E 581

Man sagt ja zwar, dass das Glück dem Tüchtigen zukomme, aber ob man dann wirklich immer Glück hat, wenn man tüchtig ist? Das weiss ich nicht. Jedenfalls würde man auch den Bundesrat wahrscheinlich nicht per Los wählen. Ich habe es bereits in der Kommission erwähnt: Nationalrat Bregy hat dazu gesagt, man würde auch den Lebenspartner oder die Lebenspartnerin nicht per Los auswählen; das beinhaltet doch ein ziemliches Risiko.

Ein solches Zufallsverfahren schwächt die demokratische Legitimation des Bundesgerichtes und damit auch die Akzeptanz seiner Urteile in der Bevölkerung. Oder andersherum gefragt: Wollen wir wirklich, dass die oberste urteilende Gewalt im Staat mittels Los besetzt wird? Das ist die Frage, die am Ende die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu beantworten haben werden.

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 eben auch am Bundesgericht.

Das aktuelle Wahlsystem ermöglicht die Berücksichtigung weiterer Aspekte wie Geschlecht, Sprache und regionale Herkunft. Mit einer Losziehung werden nicht zwangsläufig jene Personen Richterinnen oder Richter, die am besten geeignet sind, sondern – ich habe es bereits gesagt – jene Personen, die vom Glück begünstigt werden.

Der Bundesrat hat keine Hinweise darauf, dass sich die Bundesrichterinnen und Bundesrichter 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 ebenso wie die Umfragen der ETH, die alljährlich publiziert werden. Bei der Frage nach dem Vertrauen in die Institutionen befindet sich das Bundesgericht seit Jahren in den obersten Rängen.

Herr Zopfi hat die Befürchtung geäussert, dass man es auch als Misstrauensvotum gegenüber der Justiz deuten könnte, wenn die Initiative zwar abgelehnt würde, aber trotzdem 40 Prozent der Stimmenden Ja sagen würden. Die erwähnten Umfragen kontrastieren allerdings mit dieser Sicht. Umgekehrt könnte man 40 Prozent Ja-Stimmen vielleicht auch als Misstrauensvotum gegenüber der Bundesversammlung verstehen. Letztlich können Sie aber nicht genau sagen, was der Wille der Bevölkerung tatsächlich war.

Es wurde erwähnt: Das Bundesgericht selber erklärt sich mit der Stellungnahme des Bundesrates zur Justiz-



Initiative einverstanden. Der Bundesrat sieht folglich keinen unmittelbaren Handlungsbedarf und damit auch keinen Grund, der Justiz-Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Diese Haltung wurde bisher sowohl vom Nationalrat als auch von Ihrer vorberatenden Kommission geteilt.

Es gibt auch ohne Gegenvorschlag zur Initiative bereits Revisionsvorschläge. So hat die Gerichtskommission am 19. Mai 2021 Verbesserungsvorschläge zum Auswahlverfahren diskutiert. Sie hat entschieden, die bisherige Praxis beim Auswahlverfahren zu überarbeiten und allenfalls ein Reglement zu erlassen. In der Kommission wurde auch darüber diskutiert, ob man parteilose Richterinnen und Richter wählen könnte. Das Gesetz schliesst das nicht aus. Es ist eine Frage des Willens. Wenn die Gerichtskommission die bisherige Praxis überarbeitet, dann kann auch das diskutiert und, wenn es politisch mehrheitsfähig ist, umgesetzt werden.

Zudem hat die Kommission für Rechtsfragen mit 6 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen die parlamentarische Initiative 21.452 eingereicht, welche verlangt, eine Rechtsgrundlage für die Einsetzung eines Fachbeirates zu schaffen, welcher die Gerichtskommission beim Auswahlverfahren unterstützt. Die RK-N muss dieser Initiative noch Folge geben, bevor, unabhängig von der jetzt vorliegenden Volksinitiative, ein entsprechender Gesetzesentwurf ausgearbeitet werden kann. Die parlamentarische Initiative Walti Beat 20.463 will die Mandatssteuer respektive -abgabe verbieten. Die parlamentarische Initiative ist sistiert, bis klar ist, ob ein Gegenentwurf zur Justiz-Initiative erarbeitet wird oder eben nicht.

Ich komme noch zum Minderheitsantrag Mazzone. Der Minderheitsantrag verlangt, dass die Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes, falls die zuständige Kommission keinen Antrag auf Nichtwiederwahl stellt, still wiedergewählt werden. Bei diesem Antrag scheint problematisch, dass eine parlamentarische Kommission bei einer zentralen Aufgabe der Bundesversammlung – es geht doch um die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter – viel Macht erhält. Eine stille Wahl wäre meines Erachtens weniger demokratisch und auch weniger transparent als das heutige Wahlverfahren. Zudem ist fraglich, ob dieser Antrag zu einer Verbesserung der richterlichen Unabhängigkeit führen würde. Sogenannte Denkkzettel wären auch in einem System der stillen Wahl möglich.

Herr Ständerat Rieder hat etwas vorweggenommen, was ich Ihnen auch sagen wollte: Ich denke, dass ein solcher Gegenvorschlag, wonach man also einfach sagt, es gebe jetzt eine stille Wiederwahl, die Erwartungen der Initiantinnen und Initianten nicht erfüllen dürfte. Bei der Justiz-Initiative ist ja doch ein tiefgreifenderes Misstrauen gegenüber der Justiz erkennbar, indem man letztlich dem Los mehr vertraut als der Bundesversammlung.

Bei einem Gegenvorschlag muss man sich immer überlegen, warum man ihn macht. Gibt es tatsächlich Handlungsbedarf? Ich habe Ihnen vorhin aufgezeigt, dass es durchaus gewisse Punkte im aktuellen System gibt, die man diskutieren kann. Sie werden auch diskutiert und wurden von den zuständigen Kommissionen aufgenommen. Sieht man aber im Kern die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter gefährdet? Der Bundesrat ist der Meinung: Nein, das ist nicht der Fall. Dann braucht es aber eben auch keinen Gegenvorschlag.

Wir haben vorhin das Resultat der Einigungskonferenz bei der Transparenz-Initiative beraten. Dort war es anders: Es kam eine Initiative, und Sie als Gesetzgeber haben Handlungsbedarf erkannt und einen Gegenvorschlag erarbeitet. Bei der Justiz-Initiative würde ein Gegenvorschlag aber einerseits, wie ich gesagt habe, die Erwartungen der Initianten wahrscheinlich nicht erfüllen, andererseits würde er das Signal aussenden, dass wir tatsächlich ein Problem haben.

Die Initiative würde ja kaum zurückgezogen, nur weil die zuständige Kommission nachher in stiller Wahl die Richterinnen und Richter wiederwählen könnte. Von daher würde ich Ihnen beliebt machen, den Minderheitsantrag Mazzone abzulehnen und hier auch klar die Botschaft auszusenden, dass Sie im Grundsatz der Meinung sind, dass die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter am Bundesgericht nicht beeinträchtigt ist.

Die Debatte im Nationalrat und die Entscheide in der RK-S haben gezeigt, dass wir uns in einem Punkt alle einig sind: Wir wollen unabhängige Richterinnen und Richter. Das heutige System hat sich bewährt. Verschiedene Verbesserungsvorschläge sind bereits aufgegleist, ohne dass das ganze System über Bord geworfen werden muss. Ein Losverfahren für die Wahl unseres höchsten Gerichtes kann nicht die Lösung sein.

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

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 (initia-



tive sur la justice)"

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2021 S 582 / BO 2021 E 582

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Präsident (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Vor der Beratung von Artikel 2 müssen wir den Antrag der Minderheit behandeln. Sie beantragt einen direkten Gegenentwurf gemäss Vorlage 3.

3. Bundesbeschluss betreffend "stille Wiederwahl der Bundesrichter und Bundesrichterinnen" (Gegenentwurf zur Volksinitiative "Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)")

3. Arrêté fédéral concernant la "réélection tacite 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

(Mazzone, Levrat, Vara)

Titel

Bundesbeschluss betreffend "stille Wiederwahl der Bundesrichter und Bundesrichterinnen" (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

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 Bundesgerichtes beträgt die Amtsdauer sechs Jahre; stellt die zuständige Kommission keinen Antrag auf Nichtwiederwahl, erfolgt die Wiederwahl still.

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
(Mazzone, Levrat, Vara)
Titre

Arrêté fédéral concernant la "réélection tacite 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

Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans; ils sont réélus tacitement si la commission compétente en la matière ne soumet pas de proposition de non-réélection.

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.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 8 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

(0 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 Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Mazzone, Levrat, Vara)

Abs. 1

Sofern die Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, wird sie zusammen mit dem Gegenentwurf (Bundesbeschluss betreffend "stille Wiederwahl 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 à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Mazzone, Levrat, Vara)

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 "réélection tacite 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.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 10 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Das Geschäft ist damit bereit für die Schlussabstimmung.

AB 2021 S 583 / BO 2021 E 583