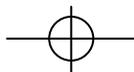


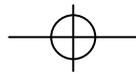
## Richterwahlen

Stefan Pöder / *Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern werden in der Schweiz Richter und Richterinnen für eine befristete Amtszeit gewählt. Die Universität Luzern hat im November letzten Jahres eine öffentliche Tagung durchgeführt zum Thema «Richterwahlen». An dieser Tagung wurde unter anderem aufgezeigt, welche Personen und Gremien an Richterwahlen beteiligt sind und welche Voraussetzungen die Kandidaten und Kandidatinnen für das Richteramt erfüllen müssen. Ein Tagungsbericht.*

### 1 Einleitung

Der Anlass, die Tagung «Richterwahlen» zu organisieren war ein dreifacher. Zum einen prüft die Universität Luzern die Schaffung eines Instituts für Judikative, das sich der systematischen Erforschung und Dokumentation von Fragen der Justiz widmen soll. Das Thema Richterwahlen wäre nur eines von vielen Themen, das Gegenstand der Arbeit dieses Instituts würde. Zum zweiten haben verschiedene Änderungen im Rahmen der Bundesjustizreform im Bund Auswirkungen auf das Thema Richterwahlen und ihm verwandte Themen. Man denke nur an die neu geschaffene Gerichtskommission der Bundesversammlung, an die Besetzung der Richterstellen des Bundesstraf- und Bundesverwaltungsgerichtes oder an die Diskussion um die Möglichkeit der Amtsenthebung eines Bundesrichters oder einer Bundesrichterin und die bundesgerichtliche Unabhängigkeit im Zusammenhang mit der Totalrevision des Bundesgerichtsgesetzes. Zum dritten gibt es in den Kantonen einen grossen Erfahrungsschatz an gelösten und ungelösten Problemen im Zusammenhang mit Richterwahlen, den es zu bergen gilt. Wie kann man es parteilosen Richteranwältern und -anwältinnen ermöglichen, zum Richterauswahlverfahren zugelassen zu werden? Wie sieht ein faires Wiederwahlverfahren von Richtern aus? Wer soll über die Amtsenthebung eines Richters entscheiden? Dank kompetenten und erfahrenen Referentinnen und Referenten ist es gelungen, das Thema Richterwahlen und ihm anverwandte Themen in grosser Breite und Tiefe zu behandeln. Dafür sei ihnen an dieser Stelle nochmals gedankt.





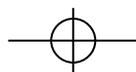
## 2 Die demokratische Tradition

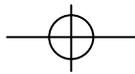
Die Richterinnen und Richter<sup>1</sup> werden in der Schweiz für eine befristete Amtszeit gewählt, das ist wohl im europäischen Rechtsraum eine einmalige Situation. Gewählt werden sie in der Regel von den Parlamenten oder direkt vom Volk, auf Vorschlag der Fraktionen bzw. der politischen Parteien, die im jeweiligen Parlament eine Vertretung haben – wobei es durchaus üblich oder gar gesetzlich vorgeschrieben ist, dass auch kleinere Fraktionen oder Parteien ein Vorschlagsrecht haben. Nach Ablauf der Amtszeit, die in der Regel entweder vier oder sechs Jahre beträgt, müssen sich die Richterinnen einer Wiederwahl durch das Parlament oder das Volk stellen. Dieses der demokratischen Tradition der Schweiz entsprungene «Milizsystem der Justiz» entspricht dem Bild vom Richter als einem von «uns», als einem aus dem Volk, der sein Wissen, seine Fähigkeiten und seine Person in den Dienst der Gemeinschaft stellt. Der Richter ist kein Sesselkleber, er ist eine Person, die bereit ist, Verantwortung zu übernehmen, Verantwortung für eine unabhängige und nur dem demokratisch erlassenen Recht verpflichtete Justiz.

Bei so viel Tradition und Idealismus drängen sich einem kritische Fragen auf: Stellt dieses Wahlsystem nicht eine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit dar? Oder weniger drastisch gefragt: Welche Gefahren gehen von diesem Wahlsystem für die richterliche Unabhängigkeit aus? Und letztendlich: Gibt es gute Gründe, dieses Wahlsystem zu reformieren oder gar ganz über Bord zu werfen? Diese und andere Fragen wurden bei der öffentlichen Tagung «Richterwahlen» am 7. November 2003 in Luzern von Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und den Gerichten in Referaten sowie Podiums- und Publikumsdiskussionen gemeinsam erörtert. Das Ergebnis vorweg: Es gibt wohl nicht nur einen Diskussions-, sondern auch einen Handlungsbedarf.

## 3 Die fachliche und persönliche Eignung

Jede und jeder Stimmberechtigte kann zum Nationalrat, zur Bundesrätin oder zum Bundesrichter gewählt werden.<sup>2</sup> Mehr steht im Bundesrecht nicht über die Wählbarkeit zur Bundesrichterin zu lesen. Oft gilt das auch für die Wählbarkeitskriterien in den kantonalen Erlassen, wie Grossrätin Pia Maria Brugger in ihrem Referat über Richterwahlen im Kanton Luzern bestätigte.<sup>3</sup> Schon wieder ein romantisches Überbleibsel aus radikaldemokratischen Zeiten, das nur darauf wartet, vom kritischen Denken hinweg gefegt zu werden? Die Botschaft von Artikel 143 der Bundesverfassung ist klar: Alle Stimmberechtigten sind auch gleich berechtigt, Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates oder des Bundesgerichtes zu werden. Es geht darum,

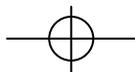


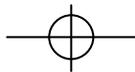


aus allen diejenigen auszuwählen, die am besten dazu geeignet sind, ihr Wissen, ihre Fähigkeiten, ihre Kompetenzen und ihre Person in den Dienst der Gemeinschaft zu stellen. Eine Forderung liegt nahe: Es braucht, um geeignete Richterinnen und Richter zu wählen, gesetzlich festgelegte Kriterien, an die man sich bei der Auswahl halten kann und muss. Diese Forderung der Luzerner Grossrätin Pia Maria Brugger im Schlussteil ihres Referats wurde von Regina Kiener, Professorin an der Universität Bern, unterstützt: Bundesrichterin wird nun mal nur, wer vorher bereits an anderen Gerichten tätig war oder sich als Professor, Verwaltungsjuristin oder Anwalt ausgezeichnet hat. Warum also nicht gleich in einem Gesetz festlegen, welche Voraussetzungen die Kandidierenden erfüllen müssen, um zum Bundesrichter gewählt werden zu können? Warum nicht gleich in einem demokratisch legitimierten Erlass aufzählen, nach welchen sachgerechten und nachvollziehbaren Kriterien ihre Auswahl erfolgen muss? Eine Antwort auf diese Frage mag sein: Man kann sehr wohl Gesetze erlassen, in denen steht, das Gerichtsmitglied müsse überdurchschnittliche juristische Fähigkeiten und Kenntnisse im Sachgebiet haben, eine gereifte, unabhängige Persönlichkeit sein, soziale Kompetenz aufweisen, entscheidungsfreudig und teamfähig sein sowie speditiv arbeiten.<sup>4</sup> Aber letztendlich kann wohl kein noch so ausgefeilter Kriterienkatalog das verantwortungsvolle Handeln derjenigen, die sich der Wahl stellen, und derjenigen, die die Auswahl treffen, ersetzen.

#### 4 Der Parteienproporz

Die Richterinnen und Richter werden von den Parlamenten oder direkt durch das Volk gewählt, auf Vorschlag der Fraktionen oder Parteien, die in den jeweiligen Parlamenten vertreten sind. Eine Frage drängt sich auf: Welche Fraktion/Partei darf wie viele Kandidaten und Kandidatinnen zur Wahl vorschlagen? Die Antwort liegt auf der Hand: Auch für die Wahl der Richterinnen und Richter in der Bundesverwaltung und in den Kantonen gibt es in der Regel eine Zauberformel, einen Schlüssel. Dieser ist, wie Grossrätin Pia Maria Brugger erläuterte, im Kanton Luzern in der Verfassung festgeschrieben: «Bei der Bestellung des Regierungsrates, des Erziehungsrates, der Gerichte und der Kommissionen des Grossen Rates ist auf die Vertretung der politischen Parteien angemessen Rücksicht zu nehmen»<sup>5</sup>. Solche Parteienquoten, meint dazu Regina Kiener, sind verfassungsrechtlich haltbar, wenn ein Mehrparteiensystem besteht und der Proporz eingehalten wird, das heisst eben auch Minderheiten angemessen vertreten sind. Aber: Parteilose Bewerberinnen und Bewerber sind nicht von vornherein auszuschliessen und offene Stellen sollten öffentlich ausgeschrieben werden.



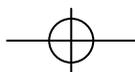


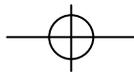
## 5 Das Richterauswahlgremium

Die Richterinnen und Richter werden von den Parlamenten auf Vorschlag der Fraktionen oder Parteien oder direkt durch das Volk gewählt. Die zentrale Frage ist daher: Wer trifft die Auswahl? Was passiert, bevor die Fraktion oder Partei X den Kandidaten Y den anderen Fraktionen oder dem Volk zur Wahl vorschlägt? Wie sieht der Filter aus, der aus allen Stimmberechtigten diejenigen Kandidierenden für das Richteramt auswählt, die sich der Wahl stellen dürfen?

In der Regel ist der Filter ein doppelter: Zum ersten führen die Fraktionen bzw. Parteien interne Vorselektionen durch, zum zweiten werden die Kandidaturen von interfraktionellen Kommissionen oder interparteilichen Konferenzen auf ihre fachliche und persönliche Eignung hin überprüft. Grossrätin Pia Maria Brugger erläuterte das Verfahren im Kanton Luzern, wo die von den Fraktionen eingebrachten Bewerbungen für freie Richterstellen der obersten Gerichte des Kantons vom Ausschuss «Richterwahlen» überprüft werden, einer Subkommission der parlamentarischen Kommission Justiz und Sicherheit, in der alle fünf Fraktionen des Grossen Rates mit je einem Grossrat vertreten sind.

Dieser Ausschuss überprüft die Bewerbungsdossiers und führt Gespräche mit den Kandidierenden um festzustellen, ob sie dem Anforderungsprofil entsprechen<sup>6</sup> bzw. der Wählbarkeit etwas entgegenstehe. Es ist den Mitgliedern des Ausschusses möglich, die angebotenen Referenzen einzuholen. Darüber hinaus werden vom Ausschuss keine weiter gehenden Abklärungen durchgeführt. Besteht ein Bedürfnis danach, ist dies der entsprechenden politischen Partei mitzuteilen, damit diese die Abklärungen vornehmen und dem Ausschuss das Ergebnis unterbreiten kann. Der Ausschuss stimmt nach den Gesprächen und Abklärungen über die Wählbarkeit der Kandidierenden ab. Er äussert jedoch keine Präferenzen bei mehreren Kandidaturen für die gleiche Stelle. Bestehen Zweifel an der fachlichen und/oder persönlichen Eignung, welche die Wählbarkeit nicht grundsätzlich verhindern, werden entsprechende Bemerkungen angebracht. Der Ausschuss teilt seine Stellungnahme den zuständigen Fraktionen mit, worauf diese definitiv nominieren. Die Verantwortung für die Nomination liegt bei den Fraktionen, die Wahl beim Kantonsparlament. Die zur Wahl vorgeschlagenen Kandidierenden sind in der Regel eingeladen, sich an den Fraktionssitzungen der Parteien zu präsentieren. Es kann durchaus vorkommen, dass eine Fraktion nicht berücksichtigt wird, weil ihr Kandidat oder ihre Kandidatin nicht überzeugt oder eine Gegenkandidatur aus einer anderen

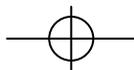


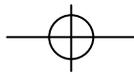


Fraktion besser überzeugte. Bei mehreren Bewerbungen für dieselbe Richterstelle entscheidet der Grosse Rat.

Bei diesem Auswahlverfahren scheint eines klar zu sein: Parteilose Kandidatinnen habe eine geringe Chance auf eine Nominierung. Die offenen Stellen werden nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern nur innerhalb der Parteien publik gemacht. Das ist auch im Kanton Zürich nicht anders, bestätigte Karl Spühler, em. Professor, in seinem Referat. Im Kanton Zürich schreiben die zwei grossen Parteien SVP und SP offene Richterstellen in den Parteizeitungen aus und die Bewerbungen werden im Falle der SVP von einer von der Fraktion gewählten Kommission, im Falle der SP von einer von der Partei gewählten Kommission überprüft. Es war die SVP-Fraktion, die nach zwei offensichtlichen Fehlbesetzungen in den Jahren 1971 und 1976 als erste Partei im Kanton eine Richterwahlkommission ins Leben rief. Diese Kommission setzt sich aus mindestens einem Universitätsprofessor oder einer -professorin, zwei Oberrichtern oder -richterrinnen, einem Staatsanwalt oder einer Staatsanwältin und einem bis zwei Rechtsanwälten oder Rechtsanwältinnen zusammen. Diese Kommission prüft die Bewerbungen und gibt der Kantonsratsfraktion Wahlempfehlungen ab. In der grossen Mehrzahl der Fälle hat sich während über 25 Jahren die Kantonsratsfraktion an die Wahlempfehlungen gehalten. Durch die starke fachliche Abstützung wurden mit wenigen Ausnahmen die von der SVP vorgeschlagenen Kandidaten und Kandidatinnen von den übrigen Fraktionen anerkannt und gewählt. Im Falle der SP ist es die Kantonalpartei, die eine Justizkommission ins Leben gerufen hat und die ähnlich zusammengesetzt ist wie die entsprechende Kommission der SVP. Diese Justizkommission prüft nicht nur die Bewerbungen, sondern führt auch Bewerbungsgespräche, und unterbreitet danach in der Regel einen Einer- oder Zweiervorschlag. Die abgewiesenen Bewerber und Bewerberinnen haben aber jederzeit die Möglichkeit, ihre Bewerbung direkt an die Kantonsratsfraktion weiter zu ziehen.

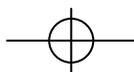
Karl Spühler meinte, dass diese «von Politikern und Politikerinnen total unabhängigen Auswahlgremien» des Kantons Zürich eher eine rein fachliche Beurteilung der Kandidatinnen garantieren. Das grosse Problem aber, das er im Zusammenhang mit den Richterwahlen sieht, ist jenes, dass der Richterberuf viel zu stark an die Mitgliedschaft in einer Partei gebunden ist. Gute juristische Fachkräfte wollten gar nicht mehr in die Justiz, weil das voraussetzen würde, dass sie sich von jungen Jahren an an eine Partei binden müssten. Aus diesem Grunde gelte es grundsätzlich zu überlegen, ob der Parteienproporz bei der Vergabe von Richterstellen überhaupt noch eine Berechtigung habe.

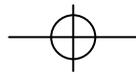




Dass auch parteilose Kandidatinnen eine Chance haben, zur Richterin gewählt zu werden, darüber berichtete Ständerat Rolf Schweiger in seinem Referat über die Richterwahlen auf Bundesebene. Rolf Schweiger ist Präsident der für die Vorbereitung der Wahl von Richterinnen des Bundesgerichts und der unteren eidgenössischen Gerichte zuständigen Gerichtskommission und war in dieser Funktion auch am Auswahlverfahren der Richterinnen und Richter des neuen Bundesstrafgerichtes beteiligt. Die offenen Richterstellen auf Bundesebene müssen laut Gesetz von der Gerichtskommission öffentlich ausgeschrieben werden.<sup>7</sup> Bei der Gerichtskommission waren 80 Bewerbungsdossiers eingegangen, darunter auch solche von parteilosen Richteranwärterinnen. Eine Subkommission der Gerichtskommission mit sieben Mitgliedern, eine Person je Fraktion der Bundesversammlung, hat die Vorselektion getroffen. Dabei konnte auch ein ursprünglich parteiloser Richteranwärter an eine Fraktion vermittelt werden, die diesen Kandidaten dann der Bundesversammlung zur Wahl vorschlug.

Bei diesem Auswahlverfahren gab es, wie beim Beispiel des Kantons Luzern, einen doppelten Filter. Eine Subkommission der Gerichtskommission war für die Vorselektion der Richteranwärterinnen verantwortlich. Nach dieser Vorselektion wurde von dieser Subkommission jeder Fraktion eine Gruppe von Kandidatinnen vorgeschlagen, die auch der betreffenden Partei angehörten oder sich zumindest in einem gewissen Nahverhältnis zu dieser Partei sahen. Aus diesen Gruppen wählten dann die Fraktionen jene Kandidatinnen aus, die sie schliesslich der Bundesversammlung zur Wahl vorschlugen, mit dem Plazet der Gerichtskommission. Im Unterschied aber zum Kanton Luzern wurden bei diesem Auswahlverfahren die offenen Stellen öffentlich ausgeschrieben und die Vorselektion wurde von einer parlamentarischen Kommission gemacht, was es auch parteilosen Kandidatinnen ermöglichte, sich zu bewerben. Im übrigen werden die Fraktionen nach Meinung von Rolf Schweiger sowieso lernen müssen, fraktionslose Kandidatinnen zu wählen, spätestens wieder bei der Wahl der Richterinnen und Richter des neu zu schaffenden Bundesverwaltungsgerichts,<sup>8</sup> für die sich sicherlich viele der heute in den eidgenössischen Rekurskommissionen tätigen parteilosen Richterinnen und Richter – diese werden bisher vom Bundesrat ernannt<sup>9</sup> – bewerben werden. Die Wahl von parteilosen Bewerberinnen werde auch kein Problem werden, denn es sei letztendlich eine Frage, wie die Fraktionen in das Auswahlverfahren eingebunden werden. Auch dass irgendwann nicht mehr die Gerichtskommission der Bundesversammlung, sondern eine von der Bundesversammlung gewählte Justizkommission, die sich mehrheitlich aus Universitätsprofessoren, Anwältinnen und Richtern



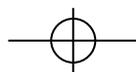


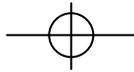
und eben nicht aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern zusammensetzt,<sup>10</sup> für die Wahlvorschläge von Richterinnen und Richtern des Bundes zuständig ist, kann sich Rolf Schweiger vorstellen. Zurzeit gäbe es dafür in der Bundesversammlung aber keine Mehrheit.

Der amtierende Bundesrichter Hans Wiprächtiger unterstützte die Ausführungen von Ständerat Rolf Schweiger. Das derzeitige Wahlsystem für Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte sei vielleicht kein ideales, aber insgesamt noch das Beste. Das demokratische Element bei Richterwahlen, die Wahl der Richterinnen und Richter durch das Parlament, entspringt einer alten Tradition. Ein Bruch mit dieser Tradition erscheint nicht notwendig, da die Überprüfung der fachlichen und persönlichen Eignung der Kandidatinnen vorderhand im Auswahlverfahren durch ein Richterauswahlgremium stattfinden muss und auch kann. Gesetzliche Bestimmungen oder Gentlemen-Agreements, wonach bei der Bestellung der Gerichte auf die Vertretung der politischen Parteien angemessen Rücksicht zu nehmen ist, sollten dabei nicht rigide Verteilungsschlüsseln bei der Wahl von Richterinnen und Richtern zur Folge haben. Letztendlich ist die fachliche und persönliche Eignung der Kandidaten entscheidend. Der Einführung einer Justizkommission als Richterauswahlgremium könne er ebenfalls zustimmen.

Michele Luminati, Professor an der Universität Luzern, beschrieb in seinem Referat, wie das Richterauswahlgremium in Italien, der Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), funktioniert und zusammengesetzt wird. Die Mitglieder des CSM werden nicht zur Gänze vom Parlament gewählt. Nur ein Drittel der 24 gewählten Mitglieder des CSM werden aus den Reihen der ordentlichen Universitätsprofessoren der Rechtswissenschaft und der Rechtsanwälte mit mindestens fünfzehnjähriger Praxis vom Parlament ernannt, die anderen zwei Drittel werden von allen Dienst habenden Richtern, Richterinnen, Staatsanwälten und Staatsanwältinnen aus den eigenen Reihen gewählt. Damit fällt der Politisierungsgrad bei den Richterwahlen geringer aus als in der Schweiz, was Michele Luminati gutheisst.

Stephan Gass, Professor und selbst Kantonsrichter in Basel, argumentiert in seinem Referat in die gleiche Richtung und zitiert dazu die vom Europarat 1998 veröffentlichte «Europäische Charta über den Status des Richters». Diese Charta sieht vor, dass ein von der Exekutiven und Legislativen unabhängiges Organ bei der Auswahl, der Rekrutierung, der Nomination, der Laufbahn und der Beendigung der Richtertätigkeit mitwirkt. Dabei ist eine breite Palette von Mitwirkungsmöglichkeiten denkbar: Von einer bloss konsultativen Funktion bis zu einem eigentlichen Entscheidorgan. Im





Begleitkommentar zur Charta wird festgehalten, dass es wohl einige Länder nur widerwillig oder gar nicht akzeptieren würden, wenn ein unabhängiges Organ das politische Organ (z. B. das Parlament) ersetzen würde. Wenn aber wenigstens in Wahlgeschäften eine Empfehlung oder eine Meinung eines unabhängigen Organs eingeholt werden müsste, dann wäre dies ein Ansporn, eine Wahl sachlicher durchzuführen. Denn dann müsste das offizielle Wahlorgan, sollte es der Empfehlung nicht folgen, die Gründe bekannt geben, warum es anders entschieden hat. Die Zusammensetzung dieses Organs sollte, nach der Charta, mindestens zur Hälfte aus Richtern und Richterinnen bestehen, die von ihresgleichen gewählt worden sind. Damit möchte man eine erneute Politisierung des Gremiums verhindern, dann nämlich, wenn wiederum die Parteien die Vertreter und Vertreterinnen nominieren könnten.

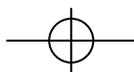
## 6 Die Wiederwahl

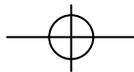
Auch die Wiederwahl von Richterinnen und Richter will – wenn man diesen Akt ernst nimmt – vorbereitet werden. Für diese Vorbereitung braucht es ein zuständiges Gremium und ein Verfahren. Peter Ludwig, Professor und Präsident des Verwaltungsgerichts Bern, berichtete in seinem Referat, wie dieses Verfahren bei der Wiederwahl der 18 Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts Bern im vergangenen September durchgeführt wurde.

Für die Vorbereitung der Wiederwahlen ist die Justizkommission des Grossen Rates zuständig. Die Justizkommission hatte ihr eigenes Geschäftsreglement vor mehr als einem Jahr dahingehend ergänzt, dass:

- a) Voraussetzung für die Wiederwahl sei, dass die Richterin oder der Richter die gleichen Anforderungen erfülle, wie sie für eine erstmalige Wahl gelten;<sup>11</sup>
- b) wie bei einer erstmaligen Wahl sowohl beim Verwaltungsgericht wie auch beim Bernischen Anwaltsverband und beim Verband Bernischer Richterinnen und Richter eine Stellungnahme einzuholen sei.

Die Überlegung, die zu dieser Reglementsänderung geführt hatte, war die, dass ein Wiederwahlverfahren nur Sinn mache, wenn auch tatsächlich geprüft werde, ob die Wiederzuwählenden überhaupt bzw. immer noch die Anforderungen erfüllen, die an eine Richterin oder einen Richter gestellt werden. Entsprechend forderte die Justizkommission im Februar dieses Jahres das Verwaltungsgericht sowie den Anwaltsverband und den Richterverband auf, sich zur Frage zu äussern, ob bezüglich der Wiederwahl eines Gerichtsmitglieds Bedenken bestünden. Diese Anfrage der Justizkommissi-

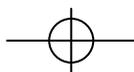


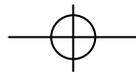


on an das Verwaltungsgericht war für dasselbe eine echte Herausforderung. Die erste Frage war die, wer eigentlich die Stellungnahme verfassen sollte? Sollten 18 Richterinnen und Richter sich im Gesamtgericht oder abteilungsweise gegenseitig beurteilen oder sollte diese Beurteilung einzelnen Mitgliedern mit Führungsfunktion überlassen werden? Die Meinungen über das Vorgehen gingen im Gericht naturgemäss weit auseinander, ebenso darüber, was eine allfällige Beurteilung zum Inhalt haben durfte.

Die verwaltungsrechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts entschied sich für die Übernahme von Selbstverantwortung in dem Sinne, dass die Abteilung sich verpflichtet fühlte, allfällige Bedenken gegenüber einer Wiederwahl einer Kollegin oder eines Kollegen der Justizkommission offenkundig zu tun. Dabei war sich die Abteilung bewusst, dass nicht *irgend* ein persönliches, qualitatives oder quantitatives Defizit für eine Bedenklichkeitsklärung genügen konnte, sondern dass nur *gravierende* Defizite, das heisst ein *offensichtliches* Ungenügen einen solchen Schritt rechtfertigen konnte. Auch politische Gründe oder Rücksichtnahme auf das Geschlecht durften keine Rolle spielen. Die Abteilung ortete nun bei einem ihrer Mitglieder ein gravierendes Defizit, das sie auf die Dauer für untragbar erachtete, und zwar vor allem bezüglich der *quantitativen* Leistung. Natürlich ging dieser Feststellung ein längerer Prozess voraus: Unter anderem gab es über einen Zeitraum von rund einem Jahren mehrere Gespräche des Abteilungspräsidenten und des Gesamtgerichtspräsidenten mit dem betreffenden Mitglied und zahlreiche Versuche, ihm Unterstützung zu gewähren. Nachdem das erfolglos geblieben war, gab es zwei Aussprachen im Beisein sämtlicher Mitglieder der Abteilung, in welchen sich das betroffene Mitglied erklären und verteidigen konnte. Im Anschluss daran beschloss die Abteilung – wiederum in Anwesenheit des betroffenen Mitglieds –, dass der Justizkommission mitgeteilt werde, dass bezüglich seiner Wiederwahl schwerwiegende Bedenken bestünden. In einer Plenarsitzung des Gesamtgerichts wurde nach einer heftig geführten Diskussion beschlossen, dass die Stellungnahme im Namen der verwaltungsrechtlichen Abteilung und nicht im Namen des Gesamtgerichts ergehen solle, da die Mitglieder der anderen Abteilungen die Arbeit des kritisierten Mitglieds nicht beurteilen konnten. Das betroffene Mitglied erklärte tags darauf, auf eine Wiederwahl zu verzichten.

Peter Ludwig berichtete in seinem Referat, dass das ganze Verfahren gerichtsintern Emotionen weckte und für das Verwaltungsgericht zeitweilig zu einer grossen Belastung wurde. Vorwürfe wie Mobbing und dergleichen sind nicht ausgeblieben. Eine der Abteilungen des Gerichts war mehrheitlich der Meinung, eine Qualifizierung der Arbeit ihrer eigenen Mitglie-





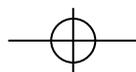
der komme nicht in Frage oder sei nicht nötig. Sie stellte denn auch ohne weiteres für sämtliche ihrer Mitglieder eine Unbedenklichkeitserklärung aus. Die Justizkommission begrüßte es, dass die verwaltungsrechtliche Abteilung bereit gewesen war, offen zu deklarieren, dass bezüglich der Wiederwahl eines ihrer Mitglieder Bedenken bestanden – wobei angefügt werden muss, dass die Justizkommission schon vorher Kenntnis von den Bedenken hatte. Als unbefriedigend erachtete die Justizkommission, dass innerhalb des Gerichts nicht alle Abteilungen die gleiche Bereitschaft zeigten, Problemfälle aufzuzeigen und auf sie Aufmerksam machen. Mit Blick auf die nächsten Wiederwahlen forderte sie daher eine Vereinheitlichung sowohl der Vorgehensweisen als auch der Massstäbe, die bei der Beurteilung der Leistungen der einzelnen Mitglieder angelegt werden.

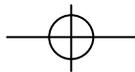
Alt Bundesrichter Karl Hartmann forderte in seinem Referat, dass das mit der Ungewissheit der Wiederwahl verbundene Risiko zumindest durch eine angemessene Amtsentschädigung sichergestellt werden sollte. Die bestehende Regelung zur Abgangsentschädigung in seinem Heimatkanton Uri vermag nicht zu befriedigen<sup>12</sup>. Nach Karl Hartmann wäre sogar eine weitergehende Revision denkbar: Eine Wiederwahl der Richter und Richterinnen auf unbestimmte Zeit. Damit zu koppeln wäre die Möglichkeit der Amtsenthebung unter bestimmten gesetzlich geregelten Voraussetzungen.

## 7 Die Abberufung

Nach den Ausführungen von Regina Kiener stellt die Möglichkeit der jederzeitigen Amtsenthebung während laufender Amtsdauer zwar eine erhebliche Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit dar. Eine Abberufung erscheint aber verfassungsrechtlich haltbar, wenn sie im Interesse der Glaubwürdigkeit und der Funktionsfähigkeit der Justiz zwingend ist. Um die Gefahr von willkürlichen politisch motivierten Abberufungen zu verhindern, sind Sicherungen nötig: Die Abberufungsgründe sind im formellen Gesetz abschliessend zu nennen; die Abberufung erfolgt in einem förmlichen Verfahren, das die Mitwirkungsrechte der Betroffenen sichert; der Abberufungsentscheid ergeht durch eine richterliche Behörde.

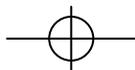
Die einschlägigen Bestimmungen des Kantons Bern<sup>13</sup> hat Peter Ludwig in seinem Referat vorgestellt. Danach hat die jeweilige Aufsichtsbehörde über die einzelnen Gerichte beim Verwaltungsgericht auf Abberufung der Gerichtsperson zu klagen. Aufsichtsbehörde über die unterinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte ist das Obergericht, Aufsichtsbehörde über die obersten Gerichte (das Obergericht und das Verwaltungsgericht) ist die Justizkommission des Grossen Rates. Betrifft die Klage ein Mitglied eines unter-

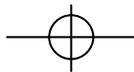




instanzlichen Gerichts, so ist die verwaltungsrechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts zuständig. Klagen gegen ein Mitglied des Obergerichts oder des Verwaltungsgerichts selber beurteilt das Plenum des Verwaltungsgerichts (Richterinnen und Richter aller drei Abteilungen). Als Abberufungsgründe nennt das Gesetz Unfähigkeit, ungenügende Leistungen, schwere oder wiederholte Dienstpflichtverletzungen oder andere wichtige Gründe, die eine Fortsetzung des Dienstverhältnisses als unzumutbar erscheinen lassen. Zur Zeit wird im Rahmen einer Revision der Personalgesetzgebung diskutiert, ob zur Beurteilung eines Begehrens auf Abberufung eines Mitglieds des Verwaltungsgerichts statt das Plenum des Verwaltungsgerichts das Obergericht für zuständig erklärt werden sollte. Das wäre zweifellos besser, meint Peter Ludwig, würden sich doch bei einem Abberufungsbegehren gegen ein Mitglied des Verwaltungsgerichts wohl etliche Mitglieder dieses Gerichts für befangen erklären. Die auch zur Diskussion gestellte Variante, ein besonderes Abberufungsgericht zu schaffen, scheint dagegen zur Zeit wieder etwas in den Hintergrund gerückt zu sein.

Was die Bundesebene betrifft, ist die Möglichkeit der Amtsenthebung derzeit nur für das Bundesstrafgericht gesetzlich geregelt, so Rolf Schweiger in seinem Referat. Die Abberufungsgründe fallen restriktiver aus als im Kanton Bern: Der Richter oder die Richterin muss vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren haben<sup>14</sup>. Zuständig für die Amtsenthebung ist die Bundesversammlung, auf Antrag der Gerichtskommission. Zur laufenden Revision des Bundesgerichtsgesetzes meint Rolf Schweiger, ein Artikel zur Amtsenthebung im neuen Gesetz müsste gesetzlich streng umschreiben, wann die Absetzbarkeit möglich ist. Auch sollte vorgesehen werden, dass das Bundesgericht selbst, mit qualifizierter Mehrheit, einen entsprechenden Antrag an die Bundesversammlung stellen muss. Unter diesen Voraussetzungen würde er einen Artikel zur Amtsenthebung begrüßen.





## Anmerkungen

- Die Einleitung wurde von Prof. Dr. iur. Hansjörg Seiler verfasst.
- 1 In der Folge wird öfters entweder die männliche oder die weibliche Form verwendet. Dabei ist mit der einen Form stets auch die andere gemeint.
  - 2 Vgl. Art. 143 Bundesverfassung.
  - 3 Vgl. § 74, 80 und 83 der Staatsverfassung des Kantons Luzern.
  - 4 So steht es beispielsweise im Anhang zum Reglement der Justizkommission des Grossen Rates, also des Kantonsparlaments, von Bern.
  - 5 Vgl. § 96 Berücksichtigung der politischen Minderheiten.
  - 6 Auf Wunsch der Kommission Justiz und Sicherheit haben die obersten kantonalen Gerichte im Jahre 2001 ein solches Anforderungsprofil ausgearbeitet.
  - 7 Vgl. Art. 40a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung.
  - 8 Vgl. Art. 191a Abs. 2 Bundesverfassung (noch nicht in Kraft).
  - 9 Vgl. Art. 71b Abs. 3 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren.
  - 10 Siehe den im Ständerat im Zuge der Justizreform abgelehnten Entwurf des Bundesgesetzes über die Justizkommission, Bundesblatt 2002, S. 1199 ff.
  - 11 Diese Anforderungen sind im Anhang zum Reglement der Justizkommission in einem Anforderungsprofil festgelegt; s. Fn. 4.
  - 12 Vgl. Art. 24 Personalverordnung.
  - 13 Vgl. Art. 20 Abs. 2 Gesetz über das öffentliche Dienstrecht sowie Art. 124 bis 126 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.
  - 14 Vgl. Art. 10 Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht.

## Résumé

*Trois raisons ont justifié l'organisation d'un congrès sur les élections de juges. Premièrement, l'Université de Lucerne envisage de créer un institut du pouvoir judiciaire, chargé de la recherche et de la documentation dans le domaine de la justice. Deuxièmement, la réforme de la justice fédérale a des retombées sur le domaine de l'élection des juges. Il suffit de penser à la nouvelle commission judiciaire de l'Assemblée fédérale, à l'attribution des postes de juges au Tribunal pénal fédéral et au Tribunal administratif fédéral ou aux discussions qui ont eu lieu au sujet de la possibilité de révoquer des juges fédéraux ou de l'indépendance des juges dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral. Troisièmement, il convient de tirer profit des expériences faites dans les cantons avec les élections des juges. Grâce aux contributions d'intervenants compétents et expérimentés, le congrès a permis de traiter en profondeur du thème des élections des juges.*

