

März 2005 – Nr. 1 – 8. Jahrgang
Mars 2005 – No. 1 – 8ème année
Marzo 2005 – No. 1 – ottavo anno



PARLAMENT
PARLEMENT
PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Wahlen der Mitglieder der Gerichte durch das Parlament

Elections des juges par le Parlement

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Canton de Vaud, Davos, Thun



| | |
|---|----------------|
| Editorial: Richterwahlen zwischen demokratischer Legitimation und parteipolitischer Instrumentalisierung? | Seite 3 |
| Schwerpunkt - Le thème - Il tema Wahlen der Mitglieder der Gerichte durch das Parlament Elections des juges par le Parlement | Seite 4 |
| Alain Fischbacher: Richterwahlen durch das Parlament: Chance oder Risiko? | Seite 4 |
| Hansjörg Seiler: Die Parlamente und die Wahl der Gerichte | Seite 12 |
| Katrin Marti: Entstehung und Entwicklung des Verfahrens der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung | Seite 16 |
| Gérard Vaucher: Elections des juges par les Parlements: Situation dans le canton Fribourg | Seite 20 |
| Pia Maria Brugger: Richterwahlen aus der Optik der Wahlbehörden am Beispiel des Kantons Luzern | Seite 21 |
| | |
| Mitteilungen - Nouvelles - Notizie | |
| Le Grand Conseil vaudois s'émancipe: Il dispose de son propre service parlementaire! | Seite 23 |
| Neue Geschäftsordnung für den Grossen Landrat der Landschaft Davos Gemeinde | Seite 24 |
| Thun: Vorschläge für neues Wahlsystem und Entschädigungen des Gemeinderates | Seite 26 |
| | |
| Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP | |

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):
www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
www.parlament.ch/sgp-ssp/index.htm www.parlamento.ch/sgp-ssp/index.htm



Richterwahlen zwischen demokratischer Legitimation und parteipolitischer Instrumentalisierung?

Zwischen Parlamenten und Gerichtsbehörden bestehen zahlreiche Berührungspunkte: Parlamente nehmen die Wahl und Wiederwahl der Richterinnen und Richter vor, sie üben die Aufsicht über die obersten Justizbehörden aus und sie legen über das Budget die Mittel für die Ausstattung der Justiz fest. Zunehmend wird das Verhältnis zwischen Justiz und Parlament auch in der Öffentlichkeit diskutiert; in letzter Zeit hat vor allem die Frage zu reden gegeben, ob die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenz ungebührliches Verhalten von Mitgliedern des Bundesgerichts sanktionieren darf. Weniger spektakulär, aber im demokratischen Verfassungsstaat nicht minder bedeutsam sind die in der aktuellen Ausgabe dieser Zeitschrift diskutierten Probleme der Richterwahlen durch das Parlament.

In der Schweiz werden Richterinnen und Richter in der Regel durch die Parlamente gewählt. Nicht mehrheitsfähig ist die Zuständigkeit von Exekutivbehörden – im Bund ist die Kompetenz des Bundesrates für die Wahl der Mitglieder von eidgenössischen Rekurskommissionen blosses Intermezzo geblieben, denn der Gesetzgeber hat es sich anlässlich der Totalrevision der Bundesrechtspflege nicht nehmen lassen, auch die Wahl der erstinstanzlichen Bundesrichter dem Parlament zu übertragen. Richterwahlen werden demnach in der Schweiz nicht als Verwaltungsgeschäfte verstanden, sondern als Wahlakte, die dem Primat des Volkes bzw. der Volksvertretung bei der Einsetzung der obersten Staatsgewalten Ausdruck verleihen und gleichzeitig die direkte demokratische Legitimation der Amtsträger bezwecken. Dass damit eine gewisse Politisierung der Richterwahlen einhergeht, welche die richterliche Unabhängigkeit relativiert, liegt auf der Hand.

Ist dieser Zustand nun "Chance oder Risiko?" (Alain Fischbacher). Die vorliegenden Beiträge beleuchten die Problematik der Richterwahlen durch das Parlament aus verschiedenen Optiken. Während die Spannung zwischen demokratischer Legitimation der Richterschaft und der Gefahr ihrer parteipolitischen Instrumentalisierung zumindest punktuell aufscheint, bleibt die Kritik moderat: Überwiegend der Tenor, dass das Schweizer System der Richterwahl durch Parlamente "unter all den denkbaren unvollkommenen Systemen wohl immer noch das am wenigsten unvollkommene" (Hansjörg Seiler) darstelle, und erkennbar das Bestreben in Bund und Kantonen, Demokratieprinzip und richterliche Unabhängigkeit zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen, auch wenn die dazu gewählten Mittel und Argumente teilweise diametral auseinandergehen: Während der Kanton Freiburg die Qualität der Justiz und die Entpolitisierung des Wahlverfahrens durch Schaffung eines ausserparlamentarischen Wahlvorbereitungsorgans (Coseil de la magistrature) zu sichern versucht, wurde eben dieses Vorgehen im Bund mit der Begründung verworfen, das Richterwahlverfahren dürfe nicht entpolitisiert und die Auswahl nicht in die Kompetenz eines ausserparlamentarischen Organs gelegt werden... Unbesehen dieser positiven Einschätzungen zeigt die Wahlpraxis in Bund und Kantonen, dass parlamentarische Auswahlverfahren oftmals wenig transparent sind, so dass in der Öffentlichkeit berechtigte Zweifel an der Chancengleichheit der Kandidierenden und an der Rationalität des Wahlvorgangs bestehen. Die Wahlverfahren und Auswahlkriterien sind nur in Ansätzen formalisiert, und frei werdende Richterstellen werden nicht immer öffentlich ausgeschrieben; die Ausschreibung wäre aber ein Mittel, um die Abhängigkeit der Wahlgremien von zufälli-

gen Kenntnissen und Empfehlungen zu beseitigen und den Kreis der Interessierten zu öffnen. Auch wenn hier schrittweise Verbesserungen eingeführt werden, bleibt doch der Makel bestehen, dass parteilose Kandidaten auch bei hervorragender Qualifikation im Abseits stehen. – Man ist jedenfalls auf die vielversprechend begonnene Arbeit der neuen Gerichtskommission des Bundes gespannt; sie wird ihre Bewährungsprobe mit den Wahlen ans neue Bundesverwaltungsgericht noch zu bestehen haben. So oder anders ungelöst bleibt die Frage der Wiederwahl: Kann die regelhaft erforderliche Bestätigungswahl zu einem Referendum über die Rechtsprechung werden, sind sachwidrige Beeinflussungen nicht ausgeschlossen. In einer rechtsstaatlichen Demokratie müssen Richterinnen und Richter es sich aber leisten können, auch unbequeme Entscheidungen zu treffen, mit denen sie sich in Widerspruch zu den Erwartungen jener Kräfte setzen, denen sie ihre Wahl verdanken. Die Diskussion der parlamentarischen Wahlverfahren ist wichtig und notwendig; viel wichtiger ist es aber, die Richterinnen und Richter nach ihrer Wahl von jeglichen parteipolitischen Verpflichtungen und Erwartungen frei zu stellen. Der Kanton Freiburg weist hier den Weg: Er hat mit der Totalrevision seiner Verfassung die parlamentarischen Wahlkompetenzen ausgebaut, gleichzeitig aber das Wiederwählerfordernis für Richterinnen und Richter abgeschafft und entsprechende Kompetenzen des Grossen Rates beschnitten – wer zieht mit?



Prof. Dr. Regina Kiener
Ordinaria für Staats- und
Verwaltungsrecht
Universität Bern

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Solothurn, Tel. 032 621 64 19

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2005.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétariat de la société et distribution: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soleure, Tel. 032 621 64 19

Délaï rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2005.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne doivent en aucun cas correspondre à ceux de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: Martin Graf, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soletta, Tel. 032 621 64 19

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2005.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).



Richterwahlen durch das Parlament: Chance oder Risiko?

Alain Fischbacher, lic.iur., Doktorand und ehemaliger Assistent am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich*

1. Fragestellung

Gemäss Art. 168 Abs. 1 i.V.m. Art. 157 Abs. 1 lit. a BV¹ obliegt der Vereinigten Bundesversammlung die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts. National- und Ständerat entscheiden gemeinsam über die Besetzung des höchsten Gerichts in der Schweiz. Die vorliegende Arbeit versucht, anhand des Beispiels der Bundesrichterwahlen, die wichtigsten Vor- und Nachteile bei Richterwahlen durch das Parlament zu beleuchten, ohne darauf im Detail eingehen zu können. Der konkrete Ablauf des Wahlverfahrens ist dabei nicht Gegenstand dieser Abhandlung². Die getroffenen Aussagen orientieren sich zwar an den Wahlen ans Bundesgericht, haben aber auch allgemein Geltung bei Richterwahlen durch das Parlament.

2. Wahlkörperchaften bei Richterwahlen in der Schweiz

Während in der Schweiz auf Bundesebene die Richterwahlen durch das Parlament vorgenommen werden, kennen die Kantone eine grössere Bandbreite an Wahlorganen. Neben dem Parlament als Wahlkörperchaft ist auch die Volkswahl der Richterinnen und Richter häufig anzutreffen. Letztere ist insbesondere auf Gemeinde- und Bezirksebene, wo noch am ehesten eine gewisse Verbundenheit der Bevölkerung mit den zu wählenden Personen für das Richteramt besteht, vorherrschend. Demgegenüber werden Richterstellen höherer Instanzen hauptsächlich durch die Legislative besetzt³. Daneben wird auch vereinzelt die Richterbestellung durch Gerichte (Kooptation) oder spezielle Richterwahlgremien praktiziert⁴. Richterwahlen durch die Exekutive

sind dagegen in der Schweiz kaum anzutreffen, da dies weitgehend dem bei uns vorherrschenden Demokratieverständnis widerspricht⁵. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege wurde die Idee aufgeworfen, die Wahlen ans Bundesstraf- und Bundesverwaltungsgericht durch den Bundesrat vornehmen zu lassen. Dieser Vorschlag hatte jedoch in den parlamentarischen Beratungen keine Chance und wurde klar zugunsten eines Wahlrechts des Parlaments verworfen⁶, insbesondere aufgrund von Bedenken wegen der schwachen demokratischen Legitimation solcher Richter.

Im Folgenden sollen die Stärken und Schwächen des Parlaments als Wahlkörperchaft näher analysiert werden, genauer die Vereinigte Bundesversammlung bezüglich der Wahl der Richterinnen und Richter ans Bundesgericht.

3. Das Parlament als Wahlorgan

3.1 Historischer Hintergrund

Im Rahmen der Beratungen über eine Bundesverfassung bei der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 war unbestritten, dass die Bundesrichter von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt werden sollten⁷, da "[s]chweizerischen Anschauungen und Gepflogenheiten entsprechend (...) die Richter Wahlrichter" sind⁸. Wie KONRAD ULRICH überzeugend ausführt, hätte andererseits "die Wahl durch die Exekutive die prinzipiell akzeptierte, wenn auch nur sehr unvollkommen in der Verfassung verwirklichte Trennung der Gewalten gerade in demjenigen Teil eingeschränkt, wo historisch und praktisch ihre grösste Bedeutung liegt, nämlich in der Unabhängigkeit der Justiz von der Regierung (...)"⁹.

Da das Zweikammersystem in der Schweiz von einer absoluten Gleichordnung der beiden Kammern ausgeht, war auch die Betrauung einer einzigen Kammer mit dem Wahlgeschäft nicht denkbar (im Gegensatz zum amerikanischen Senat, dem ein leichtes Übergewicht in gewissen Bereichen zukommt)¹⁰.

Auch die Volkswahl wurde diskutiert, doch setzte sich die Überzeugung durch, dass eine Behörde besser dazu geeignet sei, rein nach sachlichen Kriterien die Kandidaten auszuwählen als das Volk, bei welchem in höherem Masse politische Gesichtspunkte eine Rolle spielten¹¹. Somit blieb als sinnvolles Wahlorgan nur die Vereinigte Bundesversammlung. Analoge Überlegungen dürften auch andernorts den Ausschlag gegeben haben, die Legislative als Wahlorgan für die Besetzung der Richterbank zu bestimmen.

3.2 Grösse des Wahlkörpers und Konsequenzen
Die Vereinigte Bundesversammlung besteht aus 246 Mitgliedern¹². In einem solch grossen Wahlgremium ist eine sachliche und inhaltliche Auseinandersetzung mit einzelnen Bewerbungen für die Bundesrichterämter praktisch ausgeschlossen. Mit zunehmender Grösse des Wahlorgans wird eine unmittelbare Entscheidungsfindung in demselben allgemein immer schwieriger. Dies trifft umso mehr für Personalfragen wie Wahlen zu, bei denen sich die Wahlkörperchaft eigentlich ein Bild von den Kandidierenden und deren Fähigkeiten machen sollte.

Dies ist wohl einer der Gründe, weshalb auf Bundesebene die eigentliche Auswahl der Richterinnen und Richter in der Praxis nicht primär durch das Wahlorgan selbst erfolgt, sondern durch die in ihm vertretenen politischen Parteien¹³. Eine solche Entwicklung ist nicht unproblematisch,

* Ich danke Frau Dr. iur. COLETTE BRUNSCHWIG für die kritische Durchsicht dieser Arbeit und ihre wertvollen Anregungen.

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 101).

² Vgl. für den Ablauf des Wahlverfahrens den Beitrag von KATRIN MARTI in dieser Ausgabe.

³ Vgl. dazu die Ausführungen bei SPÜHLER 29 f.; POLEDNA, § 23, Rz. 26; MATTER 91 ff.

⁴ SPÜHLER 30; KÄLIN 195; MATTER 92 f.

⁵ Einzig die derzeit noch bestehenden Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen sowie ein Teil der Militärgerichte werden durch den Bundesrat besetzt; vgl. dazu KIENER 258; MATTER 50.

⁶ Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, Bundesblatt (BBl) 2001, 4257 f.; Totalrevision der Bundesrechtspflege. Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG) vom 16. November 2001, BBl 2002, 1181 f.; Amtliches Bulletin (AB) 2001 Ständerat (S) 904 ff.; BUNDI 296 f.

⁷ REVISIONSKOMMISSION, Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrags vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, Bern 1848, 138.

⁸ WEISS 375.

⁹ ULRICH 77.

¹⁰ ULRICH 78.

¹¹ NÄGELI 44; ULRICH 78 f.

¹² Art. 148 Abs. 2 i.V.m. Art. 149 Abs. 1 und Art. 150 Abs. 1 BV.

¹³ HALLER, in: Kommentar aBV, Art. 107/108, Rz. 7.



jedoch bei Wahlen durch die Legislative häufig anzutreffen. Es bilden sich inoffizielle Mechanismen und der eigentliche Entscheid wird in vorgelagerten Gremien getroffen. Informelle Arbeitsgruppen befassen sich mit den Kandidatinnen und Kandidaten und die politischen Parteien werden zu Entscheidungsträgern für die Nomination¹⁴. Dadurch verliert aber das ganze Auswahlverfahren an Transparenz und findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt¹⁵.

Aus Praktikabilitätsgründen müssen sicherlich bei grösseren Wahlgremien gewisse Vorentscheide und Abklärungen in vorgelagerten Kommissionen getroffen werden, doch ist gerade bei so wichtigen Geschäften wie der Wahl von Bundesrichtern darauf zu achten, dass die Wahlkompetenz nicht faktisch delegiert wird und noch eine effektive Auswahl im Parlament erfolgen kann. Auch sollten die Abläufe so transparent wie möglich sein, um in der Öffentlichkeit nicht den Eindruck zu erwecken, dass unsachgemässe Kriterien über die Besetzung der Richterbank entscheiden. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde mit der Schaffung der Gerichtskommission, einer parlamentarischen Kommission beider Räte, getan, welche u.a. die Richterwahlen ans Bundesgericht vorzubereiten hat¹⁶.

Ein spezielles Richterwahlgremium, richterliche Behörden oder die Exekutive als Wahlorgan würden diesbezüglich klare Vorteile aufweisen, da sie aufgrund ihrer Grösse in der Lage wären, die einzelnen Kandidaturen inhaltlich zu besprechen und gestützt auf ihre Beratungen einen Entscheid zu fällen. Demgegenüber würde eine Volkswahl dieses Problem noch verschärfen. Damit ist jedoch noch nichts über die sachliche Qualität dieser Prüfung oder die Eignung zur Abklärung der fachlichen Kompetenz der Bewerber durch diese Gremien gesagt. Darauf ist später einzugehen.

3.3 Stimmenmehrheit bei Richterwahlen

Bei den Richterwahlen ans Bundesgericht sind nach Art. 159 Abs. 2 BV und Art. 130 ParlG diejenigen Personen gewählt, welche die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Es genügt also nicht eine relative Mehrheit,

jedoch ist auch kein besonderes Quorum der Stimmen der Mitglieder der Bundesversammlung notwendig, um gewählt zu werden.

Es stellt sich die Frage, ob für die genügende Unabhängigkeit und demokratische Legitimation der Gewählten nicht eine qualifizierte Mehrheit bei der Wahl verlangt werden muss. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat sich mit dieser Frage befasst und ist zum Schluss gekommen, dass ein Erfordernis für eine qualifizierte Mehrheit zwar wünschbar wäre, um die Stellung der gewählten Richterinnen und Richter zu stärken, aber rechtlich nicht zwingend notwendig. Vielmehr sei die Unabhängigkeit und Legitimation der Gewählten auch durch eine einfache Mehrheit gewährleistet, da das Grundgesetz keine anderslautenden zwingenden Vorgaben enthalte¹⁷. Dieser Argumentation kann m.E. auch für die Schweiz zugestimmt werden. Weder aus der Bundesverfassung selbst noch aus dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit kann unmittelbar eine Pflicht zur Statuierung einer qualifizierten Mehrheit abgeleitet werden.

Je höher die Hürden für die Mehrheitsverhältnisse bei Richterwahlen sind, desto schwieriger dürfte eine einvernehmliche Wahl werden. Gewisse Mindestwerte sind notwendig, um durch den Wahlakt auch eine effektive demokratische Legitimation der Gewählten zum Ausdruck bringen zu können, doch wird dies m.E. mit der absoluten Mehrheit der (gültig) Stimmenden erreicht. Auch ist die Gefahr einer einseitigen Besetzung der Richterbank durch die Mehrheitspartei in der Schweiz mit ihrer Konkordanzdemokratie nicht so ausgeprägt wie in einem rein parlamentarischen Regierungssystem wie z.B. Deutschland. Daher kann die heutige Regelung beibehalten werden, eine Erhöhung der notwendigen Stimmenzahl drängt sich nicht auf.

3.4 Rechtskraft des Wahlaktes

Der korrekte und faire Ablauf der Richterwahlen ans Bundesgericht ist von besonderer Bedeutung. Die Vereinigte Bundesversammlung steht in der Verantwortung, die Entscheidungsfindung umsichtig und transparent zu vollziehen, da es gegen ihren Entscheid keine Möglichkeit der juristischen

Anfechtung gibt. Der Wahlbeschluss ergeht dabei in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV)¹⁸ und erwächst unmittelbar in "formelle Rechtskraft"¹⁹.

Sowohl die Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG²⁰ als auch die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a OG wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte richten sich nur gegen kantonale Entscheide. Dennoch liessen es sich einige Parlamentarier nicht nehmen, gegen die von der Vereinigten Bundesversammlung vorgenommenen Wahlen ans Bundesgericht vom 1. Oktober 2003 Beschwerde zu führen. Das Bundesgericht ist auf diese aber mit äusserst knapper Begründung nicht eingetreten, jedoch nicht ohne im Urteil festzuhalten, dass die Unzulässigkeit einer solchen Beschwerde offensichtlich sei und den Beschwerdeführern hätte bekannt sein müssen²¹.

3.5 Vorgaben für das Parlament als Wahlorgan

Gemäss Rechtsprechung ist auch die Art der Ernennung ein Element, welches bestimmt, ob eine Justizbehörde als unabhängiges und unparteiisches Gericht im Sinne der Bundesverfassung und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) angesehen werden kann²². Die Ausgestaltung des Wahlverfahrens und das Verhalten des Wahlgorgans bei der Besetzung von Richterämtern sind also zentrale Punkte, die über die Unabhängigkeit und das Ansehen der gewählten Richterinnen und Richter entscheiden. Die Legislative hat sich daher aller Handlungen zu enthalten, die darauf abzielen, die richterliche Unabhängigkeit (nArt. 191c BV) nachhaltig zu beeinträchtigen. Diese abstrakten Forderungen lassen sich aber nur schwer konkretisieren. So muss m.E. anhand des gesamten Wahlverfahrens und aufgrund aller Umstände im Einzelfall beurteilt werden, ob die für die Wahl ausschlaggebenden Kriterien sachgerecht sind und die richterliche Unabhängigkeit nicht in schwerwiegender Weise verletzen²³.

Bei Richterwahlen, insbesondere auf Bundesebene, müssen durch das Wahlver-

¹⁴ Vgl. für die Bundesrichterwahlen die Ausführungen bei EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar, Art. 168, Rz. 11.

¹⁵ Siehe dazu THÜR.

¹⁶ Art. 40a ParlG (Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 [Parlamentsgesetz; SR 171.10]); Näheres zur Gerichtskommission siehe hinten unter 7.1 sowie im Beitrag von KATRIN MARTI in dieser Ausgabe.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 1 BvR 2470/94 vom 23.7.1998, Absatz-Nr. 33 ff.

¹⁸ SUTTER-SOMM, in: St. Galler Kommentar, Art. 163, Rz. 18.

¹⁹ Zum Begriff der formellen Rechtskraft vgl. RHINOW/KOLLER/KISS, Rz. 867 ff.

²⁰ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (Bundesrechtspflegegesetz; SR 173.110).

²¹ Bundesgerichtsentcheid (BGE) vom 6. November 2003, Urteil 1P.658/2003.

²² Art. 30 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101); BGE 126 I 228 ff., 230 f.

²³ In diesem Sinne auch KIENER 276 ff. LAUFER 207.



fahren die demokratische Legitimation der Richter, eine hohe fachliche Qualifikation, der Ausschluss einseitiger Einflüsse bei der Kandidatenauswahl sowie eine föderalistische Repräsentation sichergestellt werden²⁴. An diesen Kriterien, die teils in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, muss sich auch die Wahl der Bundesrichter durch die Vereinigte Bundesversammlung messen lassen. Um so grösser ist die Bedeutung dieser Punkte, wenn man berücksichtigt, dass das Bundesgericht im Rahmen seiner Kompetenzen Verfassungsrechtsprechung ausübt (Art. 189 BV) und dadurch seine Entscheide auch gewisse (gesellschafts-)politische Auswirkungen zeitigen können²⁵.

Durch die Mitwirkung des Ständerats bei den Bundesrichterwahlen (Art. 168 Abs. 1 i.V.m. Art. 148 Abs. 2 BV) ist der Forderung nach Berücksichtigung föderalistischer Gesichtspunkte durch das Wahlorgan selbst Rechnung getragen, da auch die Gliedstaaten ihre Interessen unmittelbar einbringen können. Zudem spielen bei der Kandidatensuche regionale und föderalistische Überlegungen und eine ausgewogene Vertretung aller Landesteile am Bundesgericht ebenfalls eine wichtige Rolle²⁶. Somit wird eine angemessene föderalistische Repräsentation sowohl durch die Zusammensetzung des Wahlorgans als auch durch die Wahlpraxis gewährleistet.

Nachfolgend soll nun auf die übrigen drei Kriterien bei Richterwahlen durch die Legislative eingegangen werden. Dabei wird auch eine Gegenüberstellung mit anderen Wahlorganen vorgenommen um aufzuzeigen, wo die Stärken und Schwächen des Parlaments als Wahlkörperschaft für die Besetzung von Gerichten liegen.

4. Demokratische Legitimation

Die Frage nach der Stellung der Richterinnen und Richter im Gefüge der Gewaltenteilung ist von grosser Bedeutung. Diese ist wesentlich von der Art und dem Verfahren ihrer Auswahl abhängig. "Der Wahlakt verschafft den Gewählten die notwendige (...) demokratische Legitimation zur Ausübung ihrer verfassungsmässigen Funktion und zur Wahrnehmung der damit verbundenen Kompetenzen."²⁷

Die Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung als unmittelbar vom Volk gewählte Legislative vermittelt den Richterinnen und Richtern eine sehr starke demokratische Legitimation, da zwischen dem Souverän und den Richtern nur die Volksvertretung steht, zu deren Aufgaben es gemäss demokratischem Staatsverständnis gerade gehört, die übrigen staatlichen Machtträger auszuwählen. "Zur vollen Wirkung kommt dieser Vorteil der relativ starken demokratischen Legitimation aber nur dann, wenn die Richter aufgrund ihrer fachlichen und persönlichen Fähigkeiten von unabhängigen, nur ihrem eigenen Gewissen verpflichteten Parlamentariern gewählt werden."²⁸

Eine höhere demokratische Legitimation als durch die Parlamentswahl ist nur noch möglich, wenn die Richterinnen und Richter unmittelbar vom Volk gewählt werden. Dadurch wird die Macht ohne Zwischenstufe direkt vom Souverän an die Justiz übertragen. Diese Aussage trifft jedoch nur dann vollumfänglich zu, wenn die Wahlbeteiligung relativ gross ist. Bei Desinteresse der Bevölkerung an Richterwahlen, die insbesondere in grösseren Gebieten anzutreffen ist infolge der fehlenden persönlichen Beziehungen zu den Kandidaten, kann eine geringe Wahlbeteiligung den Vorteil der unmittelbaren Wahl faktisch in einen Nachteil umwandeln, da die demokratische Legitimation dadurch geschwächt wird²⁹. Daher ist m.E. die Volkswahl gerade für die Besetzung des Bundesgerichts nicht geeignet.

Bei Wahlen durch die Exekutive, Gerichte oder spezielle Richterwahlgremien wird die Legitimationskette in der Regel durch eine oder sogar mehrere Ebenen erweitert und so die demokratische Legitimation des Wahlaktes (teilweise erheblich) geschwächt. Darunter kann der Rückhalt richterlicher Entscheidungen mit politischen Auswirkungen in der Bevölkerung leiden³⁰. Bei Richterwahlen durch die Exekutive bestehen auch bezüglich der Gewaltenteilung Bedenken, wenn die richterliche Instanz Akte der Verwaltung überprüfen kann, wie dies beim Bundesgericht der Fall ist. Die Wahl der Richterinnen und Richter durch andere Gerichte "steht verfassungspolitisch im Widerspruch zu den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie, welche

die Justiz nicht als Angelegenheit einer Gewalt oder eines Standes, sondern des gesamten Staatsvolks betrachtet."³¹ Bei Richterwahlausschüssen, die hauptsächlich mit Fachexperten besetzt sind, fehlt sodann der repräsentative Charakter in weitgehendem Masse³².

5. Überprüfung der fachlichen Qualifikation

Eine sorgfältige (überparteiliche) Prüfung der fachlichen Kompetenzen der Bewerber für das Richteramt ist ebenfalls von grosser Bedeutung, wenn die Wahlen ans Bundesgericht nicht zu reinen Parteiwahlen verkommen, sondern an erster Stelle die fachlichen und persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten stehen sollen³³.

Unter den fachlichen Kompetenzen sind die erlernten beruflichen und juristischen Fähigkeiten und Kenntnisse sowie die Erfahrung in deren Anwendung zu verstehen; diese stehen im Mittelpunkt. Bei den persönlichen Qualifikationen sind insbesondere soziale und (zwischen)menschliche Kompetenzen zu beachten, welche für das Funktionieren des Richterkollegiums und dadurch auch für den reibungslosen Ablauf der Rechtspflege von Bedeutung sind; sie werden gerade in der heutigen Zeit immer wichtiger.

Da im Parlament normalerweise relativ viele Personen über ein gewisses juristisches Fachwissen verfügen, dürfte diese Wahlkörperschaft grundsätzlich in der Lage sein, auch die fachlichen und persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten für das Richteramt zu beurteilen. In der Praxis werden vielfach Kommissionen mit diesen Abklärungen beauftragt, die sich aufgrund ihrer geringeren Grösse besser dafür eignen, so auch bei der Vereinigten Bundesversammlung³⁴. Die Frage der Tauglichkeit des Wahlgremiums zur Überprüfung fachlicher und persönlicher Fähigkeiten der Bewerber spricht folglich nicht zwingend gegen die Legislative als Wahlorgan³⁵.

Gänzlich ungeeignet erscheint das Volk als Wahlkörperschaft im Hinblick auf die Fähigkeit zur Überprüfung fachlicher Qualifikationen. Da in grösseren Gebieten einem Grossteil der Bevölkerung die Bewerber

²⁴ LAUFER 207.

²⁵ HALLER, in: Kommentar aBV, Art. 106, Rz. 47.

²⁶ MATTER 162 f.; HALLER, in: Kommentar aBV, Art. 107/108, Rz. 22.

²⁷ EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar, Art. 168, Rz. 3.

²⁸ MATTER 63; vgl. dazu auch die Ausführungen bei EICHENBERGER 222 f.; BÄCHINGER 70.

²⁹ KIENER 256 f.; MATTER 52 ff.; BÄCHINGER 68 f.

³⁰ MATTER 68, 74 f., 79; EICHENBERGER 220 ff., 225 f.

³¹ KIENER 260.

³² Siehe dazu die Ausführungen bei KIENER 258 ff.; BÄCHINGER 71 f.

³³ EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar, Art. 168, Rz. 11.

³⁴ Siehe dazu die Ausführungen zur Gerichtskommission hinten unter 7.1.

³⁵ MATTER 64; KIENER 257; EICHENBERGER 223.



nicht einmal persönlich bekannt sind, lassen sich fachliche, aber auch persönliche Qualitäten durch den Souverän kaum qualifiziert beurteilen. Vielmehr dürften Popularität und äusseres Erscheinungsbild der Kandidatinnen und Kandidaten ausschlaggebende Kriterien zur Meinungsbildung sein. Gerade bei der Besetzung von höheren Gerichten oder des Bundesgerichts müssen aber fachliche Überlegungen im Zentrum des Entscheidungsprozesses stehen, damit Qualität und Ansehen des Gerichts weiterhin auf einem hohen Niveau liegen. Auch würden Wahlkämpfe um Richterstellen dem Ansehen des Gerichts schaden, werden jene doch gerade mit der Besetzung politischer Ämter verbunden, so dass das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigt werden könnte³⁶.

Die Exekutive ist aufgrund ihrer Grösse und ihrer relativ autonomen Stellung grundsätzlich geeignet, die fachlichen und persönlichen Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber für ein Richteramt zu prüfen. Darüber hinaus sind auch in ihr vielfach Juristen anzutreffen; oft erfolgt die Abklärung der fachlichen Eigenschaften unter Beizug kompetenter Fachpersonen aus der Verwaltung. Problempunkte sind die häufig fehlende Transparenz des Verfahrens und der Ausschluss der Öffentlichkeit bei den Beratungen³⁷.

Vom Gesichtspunkt der Beurteilung fachlicher Kompetenzen sind sicherlich Gerichte oder mit Fachexperten besetzte Richterausschüsse die besten Wahlorgane. Sie bieten Gewähr, dass die persönlichen und fachlichen Qualifikationen der zukünftigen Richterinnen und Richter umfassend und mit dem nötigen Sachverstand geprüft werden. Durch ihre berufliche Tätigkeit sind sie in den betreffenden Gesellschaftsschichten angesiedelt und verfügen über ein entsprechendes Beziehungsnetzwerk. Ein Hauptproblem ist aber auch hier wieder die mangelhafte Transparenz und der Ausschluss der Öffentlichkeit bei diesen Auswahlverfahren³⁸.

6. Parteipolitische Einflüsse

6.1 Allgemeines

Bei Richterwahlen spielen viele Faktoren eine Rolle, darunter auch parteipolitische Einflüsse. Dies ist nicht per se unzulässig, "weil mit der Richterwahl, wie mit jeder anderen Wahl staatlicher Organträger, politische Macht verteilt wird."³⁹ Daher ist auch eine gänzliche Entflechtung politischer Einflüsse auf die Richterwahl nicht möglich und nötig.

Es wäre folglich illusorisch zu glauben, dass es unpolitische Wahlorgane gäbe. Bei allen Wahlkörperschaften spielen politische Überlegungen eine Rolle, teils offen, teils verdeckt⁴⁰. Besonders stark sind parteipolitische Einflüsse bei der Volkswahl von Richterinnen und Richtern, da die Kandidaten oft wenig bekannt sind und deshalb die Parteien als Mittler auftreten bei der Präsentation und "Vermarktung" der Bewerber; dass diese v.a. eigene Mitglieder oder ihnen nahestehende Personen portieren, liegt auf der Hand⁴¹. Die Legislative als reine Parteienvertretung wird ebenfalls stark von politischen Überlegungen geleitet, doch dürften sich dabei auch vermittelnde Tendenzen oder fachliche Gesichtspunkte teilweise durchsetzen können und somit der Einfluss der Parteien leicht geringer sein als bei den Volkswahlen⁴². Bei der Exekutive, die meist eine relativ überparteiliche Stellung einnimmt, sind die Chancen zwar grösser, dass vermehrt fachliche Qualifikationen den Ausschlag für die Wahl geben, doch ist die Gefahr politischer Ämterbesetzung auch hier nicht ausgeräumt⁴³. Das Gleiche gilt für Richterausschüsse und Gerichte als Wahlkörperschaften. Obwohl auf den ersten Blick unpolitische Gremien, so spielen doch parteipolitische Rücksichtnahmen, Abhängigkeiten oder Druck von aussen bei der Besetzung der Richterbank eine nicht zu unterschätzende Rolle⁴⁴.

Von ausschlaggebender Bedeutung ist m.E. jedoch, dass parteipolitische Gesichtspunkte nicht zum entscheidenden Wahlkriterium werden und auch neutrale Kandidaten durchaus intakte Chancen auf eine Richterstelle haben. Eine Überbetonung politischer Überlegungen und Abhängig-

keiten bei der Kandidatenauslese ist auf alle Fälle zu vermeiden⁴⁵.

6.2 Beispiele parteipolitischer Einflüsse auf Richterwahlen

Parteipolitische Manöver waren bei der Wahl und Wiederwahl von Bundesrichtern in der Vergangenheit immer wieder anzutreffen. So wurde bei der letzten Wahl des Bundesgerichtspräsidenten im Dezember 2004 der vorgeschlagene Bündner Bundesrichter Giuseppe Nay nur mit einem relativ schlechten Resultat gewählt. Grund dafür war seine Mitwirkung bei den in der Öffentlichkeit nicht ganz unumstrittenen Entscheidungen zur willkürlichen und diskriminierenden Nichteinbürgerung⁴⁶, was ihm einen Denkkzettel von Seiten des Parlaments einbrachte⁴⁷.

Besonders gravierend war die 1990 erfolgte Abwahl von Bundesrichter Martin Schubarth, der bei den damaligen Bestätigungswahlen des Bundesgerichts hauptsächlich aus parteipolitischen Erwägungen nicht mehr gewählt wurde. Ein solches Vorgehen höhlt die richterliche Unabhängigkeit aus und lässt Fragen über das Demokratieverständnis aufkommen, wenn politische Taktik über zentrale rechtsstaatliche Grundsätze gestellt wird. Die Vereinigte Bundesversammlung "korrigierte" schliesslich diesen Entscheid, indem sie einige Tage später bei den Ersatzwahlen für den freigewordenen Richterposten Martin Schubarth erneut als Bundesrichter wählte⁴⁸. Dies vermag das Verhalten eines Teils des Parlaments m.E. aber nicht zu entschuldigen. Richterwahlen sollten nicht dazu genutzt werden, politische Denkkzettel zu verteilen, sondern sich in erster Linie auf sachliche, d.h. fachliche Überlegungen abstützen.

6.3 Freiwilliger Parteienproporz

Auf Bundesebene erfolgt die eigentliche Auswahl der Richterinnen und Richter nicht durch das Wahlorgan, sondern in erster Linie durch die politischen Parteien; dies ist hauptsächlich eine Folge der dominanten Stellung der politischen Parteien aufgrund des freiwilligen Parteienproporz. Als Basis für den Verteilschlüssel bei Wahlen in die Gerichte dient die Sitzverteilung

³⁶ KIENER 257, 278; MATTER 60; BÄCHINGER 69; EICHENBERGER 224 f.

³⁷ EICHENBERGER 221 f.; MATTER 71 f.; KIENER 258 f.

³⁸ MATTER 76, 81 f.; KIENER 259 ff.; BÄCHINGER 72.

³⁹ MATTER 176; in diesem Sinne auch KIENER 262.

⁴⁰ MATTER 176 f.; KIENER 262.

⁴¹ MATTER 53; EICHENBERGER 224; BÄCHINGER 69.

⁴² MATTER 65 f.; EICHENBERGER 222 f.

⁴³ MATTER 69; BÄCHINGER 71; EICHENBERGER 222.

⁴⁴ MATTER 75 f., 80 f.; EICHENBERGER 225 f.

⁴⁵ KIENER 275 f.; MATTER 177 f.; BOSSHART 71 f.

⁴⁶ BGE 129 I 217 ff. (Fall Emmen) und BGE 129 I 232 ff. (SVP Stadt Zürich).

⁴⁷ Tages-Anzeiger vom 16. Dezember 2004, Nr. 294, 2.

⁴⁸ Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 6. Dezember 1990, Nr. 284, 21, vom 13. Dezember 1990, Nr. 290, 23; Tages-Anzeiger vom 6. Dezember 1990, Nr. 284, 1 und 7, vom 13. Dezember 1990, Nr. 290, 7; AB 1990 Nationalrat (N) 2520 ff.



in der Bundesversammlung. Bei einer Vakanz obliegt es dann in erster Linie der Parlamentsfraktion der "anspruchsberechtigten" Partei, einen geeigneten Bewerber zu präsentieren. In der Praxis haben dabei erfreulicherweise parteiinterne Verdienste bis anhin nur eine untergeordnete Rolle gespielt⁴⁹. Ähnliche Regelungen sind auch auf kantonaler Ebene verbreitet.

Bei der Berechnung des Anspruchs der Anzahl Richtersitze ist aber nicht auf eine starre und mathematisch genaue Abbildung der Mehrheitsverhältnisse abzustellen. Es ist darauf zu achten, dass gesamthaft gesehen eine angemessene Vertretung politischer Interessen vorliegt und die betreffenden Parteien die demokratischen Grundsätze des Staates anerkennen sowie über eine gewisse Beständigkeit verfügen. Daher werden Schwankungen in der prozentualen Vertretung der Parteien in der Regel nicht umgehend, sondern erst nach einer gewissen Zeit, wenn diese ihren Erfolg wiederholen und ihre Werte stabilisieren konnten, ausgeglichen. Auch ist aus Gründen der richterlichen Unabhängigkeit und der Kontinuität der Rechtsprechung von einer Abwahl klar abzusehen und eine Vakanz abzuwarten, um die Ansprüche aufgrund des Parteienproporz auszugleichen⁵⁰.

Die Berücksichtigung eines freiwilligen Parteienproporz bei der Zuweisung von Besetzungsansprüchen an das Bundesgericht ist insofern gerechtfertigt, als dass alle politischen Richtungen angemessen am Gericht vertreten sein sollten, um auch die gesellschaftliche Wirklichkeit und die verschiedenen Anschauungen in der Bevölkerung abzudecken; die Akzeptanz von Urteilen und deren Legitimation in den Augen der Bevölkerung ist bei einer Durchmischung der Richterbank mit politischen und sozialen Grundhaltungen sicherlich grösser, da sich ein Grossteil der Bevölkerungsschichten im Gericht vertreten fühlt⁵¹. Dies erfordert, dass ein Mehrparteiensystem besteht und der Parteienproporz so umgesetzt wird, dass auch politische Minderheiten angemessen vertreten sind. Ein systematischer Ausschluss kleinerer Parteien durch eine Mehrheit des Wahlorgans und dadurch eine Monopolisierung der Richterwahlen ist daher nicht zulässig⁵².

Probleme ergeben sich erst, wenn das Kriterium der Parteizugehörigkeit und des

Parteienproporz von so grosser Bedeutung wird bei der Kandidatenauswahl, dass es neutralen Richterinnen und Richtern oder Angehörigen einer kleineren politischen Gruppierung eine erfolgreiche Wahl verunmöglicht. Das Abstellen auf parteipolitische Gesichtspunkte darf m.E. die fachlichen und persönlichen Fähigkeiten und Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten nicht in den Hintergrund drängen⁵³. Parteienquoten erscheinen also dann grundsätzlich als verfassungsmässig, wenn in einem Mehrparteiensystem der Proporz eingehalten wird und somit auch Minderheiten angemessen vertreten sind und zudem parteilose Bewerber nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Dies erfordert, dass die Parteimitgliedschaft nicht einziges oder massgebendes Kriterium der Richterauswahl ist, sondern an erster Stelle müssen die fachliche Qualifikation und persönliche soziale Fähigkeiten der Kandidaten stehen. Daneben müssen auch weitere Elemente wie Religion, Sprache, geographische Herkunft oder das Geschlecht Berücksichtigung finden⁵⁴. Nur dann ist es gerechtfertigt, bei Richterwahlen einen freiwilligen Parteienproporz einzuhalten. Eine öffentliche Ausschreibung der Richterstellen, wie sie in Art. 40a Abs. 2 ParlG vorgeschrieben ist, trägt diesen Überlegungen Rechnung und öffnet das Richteramt vermehrt auch für parteilose Kandidatinnen und Kandidaten. Ziel sollte es sein, die bestehenden parteipolitischen Einflüsse noch weiter zurückzudrängen; dies könnte durch den Einbezug vorbereitender Kommissionen geschehen, die fachliche Überlegungen bei der Kandidatenauswahl vermehrt in den Vordergrund stellen⁵⁵.

6.4 Anspruch auf proportionale Vertretung?

Im Gegensatz zum freiwilligen Parteienproporz auf Bundesebene sieht die Luzerner Staatsverfassung⁵⁶ in § 96 u.a. bei den Richterwahlen einen Anspruch von (Minderheits-)Parteien auf angemessene Rücksichtnahme bezüglich ihrer Vertretung vor. Dabei handelt es sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung um einen verfassungsmässigen Rechtsanspruch, der mittels staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG) vor Bundesgericht geltend gemacht werden kann. Damit wird aber kein Anspruch auf exakte proportionale Vertretung aller poli-

tischer Gruppierungen in der Judikative statuiert. Eine Verletzung dieser Bestimmung liegt vielmehr erst dann vor, "wenn eine erhebliche Minderheit systematisch und bei mehreren Gelegenheiten, bei denen sie hätte berücksichtigt werden können und wo sie sich mit einem geeigneten Kandidaten um eine Vertretung bewarb, übergangen wird (...)"⁵⁷. Zudem spielen auch weitere Überlegungen wie Fraktionsstärke oder Dauer des Bestehens der Fraktion eine Rolle⁵⁸. Dennoch stellt diese Regelung einen gewichtigen Minderheitenschutz kleinerer Parteien dar.

Lässt sich der Sinn einer solchen Regelung auf kantonaler Ebene für Richterämter allenfalls noch diskutieren, so wäre die Übernahme einer analogen Bestimmung auf Bundesebene m.E. keinesfalls sinnvoll. Vielmehr würde sie die bereits aufgrund des freiwilligen Parteienproporz vorherrschende Bedeutung der Parteizugehörigkeit noch mehr in den Vordergrund stellen und zu einer praktisch unausweichlichen Wählbarkeitsvoraussetzung machen, so dass sog. "neutrale" Kandidaten, die nicht unmittelbar einer politischen Partei zugeordnet werden können, dann wohl endgültig keine Chance mehr auf ein Richteramt hätten. Gerade beim höchsten Gericht der Schweiz, bei dem eine Vertretung aller politischer Anschauungen zwar durchaus wünschbar und sinnvoll ist, sollte aber die Parteizugehörigkeit nicht zu einer formellen Wählbarkeitsvoraussetzung erhoben werden, die es praktisch verunmöglichen würde, fachliche und persönliche Qualitäten der Kandidierenden in den Vordergrund zu stellen. Der Entscheid für oder gegen einen Kandidaten für das Amt eines Bundesrichters sollte nicht allein von seiner Parteizugehörigkeit abhängig gemacht werden. Daher ist vielmehr nach Lösungen zu suchen, wie die parteipolitischen Einflüsse bei der Besetzung der Richterbank am Bundesgericht zurückgedrängt werden können.

7. Kommissionen zur Wahlvorbereitung

7.1 Parlamentarische Gerichtskommission der Bundesversammlung

Ein Lösungsansatz für die Zurückdrängung sachfremder Einflüsse bei der Richterwahl

⁴⁹ HALLER, in: Kommentar aBV, Art. 107/108, Rz. 7, 24 ff.; MATTER 120 ff., 163 ff.; KIENER 269.

⁵⁰ KIENER 273; MATTER 121.

⁵¹ MATTER 123 f.; KIENER 271 ff.

⁵² KIENER 272 f.

⁵³ MATTER 124; KIENER 269 f.; BOSSHART 71 f.

⁵⁴ KIENER 272, 275 f.; in diesem Sinne auch MATTER 177 f.

⁵⁵ Vgl. dazu die Ausführungen bei KIENER 277; MATTER 178 f.; zu den Kommissionen vgl. hinten unter 7.

⁵⁶ Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (SRL 001).

⁵⁷ BGE vom 14. Februar 1990, E. 4a (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBL] 92/1991, 264).

⁵⁸ Vgl. dazu die Ausführungen im BGE vom 14. Februar 1990, ZBL 92/1991, 260 ff., bestätigt im BGE vom 24. November 1993 (Urteil 1P.237/1993), ZBL 95/1994, 366 ff.



bietet die Gerichtskommission. Dieses im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege neu geschaffene offizielle Gremium ersetzt das frühere, gemeinsame interfraktionelle Richterwahlgremium⁵⁹ und setzt sich aus Parlamentariern aller Fraktionen zusammen (Art. 40a Abs. 5 ParlG). Zu ihren Aufgaben gehören u.a. die Vorbereitung der Wahl von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte, das Ausschreiben offener Richterstellen sowie das Unterbreiten von Wahlvorschlägen für die Besetzung des Bundesgerichts und der übrigen eidgenössischen Gerichte an die Vereinigte Bundesversammlung (Art. 40a Abs. 1-3 ParlG). Es handelt sich dabei um eine gemeinsame parlamentarische Kommission von National- und Ständerat gemäss Art. 153 Abs. 2 BV⁶⁰.

Die Bundeshausfraktionen werden i.d.R. juristisch ausgebildete Parlamentarier in die Kommission entsenden, so dass die Gerichtskommission über genügend Sachkompetenz verfügt, um die fachlichen Qualifikationen der jeweils vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten gründlich beurteilen zu können. Auch ist aufgrund der überblickbaren Grösse der Kommission (17 Mitglieder⁶¹) eine intensive Diskussion und genaue Evaluation der einzelnen Bewerbungen möglich. Da der Wahlakt weiterhin durch die Vereinigte Bundesversammlung vorgenommen wird und somit die Kommission nur vorbereitende Aufgaben wahrnimmt, erfolgt auch keine Beeinträchtigung der demokratischen Legitimation, zumal die Vereinigte Bundesversammlung als Wahlorgan auch nicht an die Vorschläge der Gerichtskommission gebunden ist⁶². Sachfremde Überlegungen, insbesondere parteipolitische Einflüsse, dürften durch dieses neue Verfahren zurückgedrängt werden zugunsten fachlicher und persönlicher Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten; dies dürfte die Qualität der Selektion und Bewertung klar steigern und ist der Transparenz des Auswahlverfahrens förderlich. Daher ist die Errichtung der Gerichtskommission ein klarer Fortschritt und zu begrüssen.

Dennoch besteht weiteres Optimierungspotenzial: Nach wie vor sind nämlich einzig Parlamentsmitglieder in dieser Kommission vertreten, welche durch ihre Fraktionen dorthin entsandt werden, so dass parteipo-

litische Aspekte des Auswahlverfahrens weiterhin eine Rolle spielen dürften.

7.2 Nichtparlamentarische oder gemischte Kommissionen zur Wahlvorbereitung

Die Problematik parteipolitischer Einflüsse bei der Beurteilung von Kandidaten für das Richteramt hätte nochmals deutlich vermindert werden können, wenn man die Wahlvorbereitungen anstelle einer parlamentarischen Kommission unabhängigen Fachexperten oder zumindest einer gemischten Kommission, in der auch Nichtparlamentarier Einsitz hätten, übertragen hätte⁶³. Dies hätte auch in den Augen der Öffentlichkeit zu einer Entpolitisierung und dem vermehrten Abstellen auf fachliche Kriterien bei der Richterauswahl beitragen können.

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege wurde von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates die Errichtung einer externen Justizkommission vorgeschlagen, der als parlamentarisches Hilfsorgan auch die Vorbereitung der Wahl und Wiederwahl der Bundesrichter und der übrigen Richter der eidgenössischen Gerichte obliegen hätte. Dieses hauptsächlich aus nichtparlamentarischen Vertretern der Rechtspflege bestehende Gremium hätte Wahlvorschläge unterbreiten sollen; durch dieses externe Organ hätte die Richterauswahl noch stärker professionalisiert und entpolitisiert werden können, so dass v.a. fachliche Kriterien im Vordergrund gestanden hätten, welche von sachkundigen Experten geprüft worden wären⁶⁴. Dadurch wären auch die Chancen parteipolitisch neutraler Kandidaten erheblich gestiegen. In den parlamentarischen Beratungen fand dieses Modell jedoch bereits im Ständerat keine Mehrheit. Als Grund dafür wurde die Angst vor einer zu starken Einschränkung der Wahlautonomie des Parlaments und einem übermässigen Einfluss dieses ausserparlamentarischen Gremiums angeführt sowie der Umstand, dass es sich bei Wahlgeschäften auch materiell um eine nicht delegierbare Aufgabe des Parlaments handle. Auch ein vom Ständerat entwickelter Kompromissvorschlag, welcher neben einer parlamentarischen Kommission einen externen Expertenbeirat vorsah, der die Kommission bei der Vorbereitung der Richterwahlen durch seine fachliche Kompe-

tenz hätte unterstützen sollen, wurde im Nationalrat abgelehnt, da man selbst hier befürchtete, ein solcher Beirat könnte durch die Verlagerung der Entscheidungsabläufe immer noch zu viel Einfluss auf die Wahlvorschläge ausüben⁶⁵.

Diese Argumente erscheinen mir nicht stichhaltig; auch heute werden faktisch in vielen Bereichen, gerade auch bei Wahlen, die Entscheidungen in weitgehendem Masse von vorberatenden Kommissionen oder gar den Fraktionen getroffen. Damit werden in gewissem Umfang Auswahlkompetenzen an andere (wenn auch parlamentarische) Institutionen delegiert. Dies ist nicht unbedingt zu beanstanden, entkräftet aber das Argument der "Undelegierbarkeit". Zudem hätte gemäss Vorschlag der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen die Justizkommission auch teilweise aus Parlamentariern bestanden und wäre so zumindest ein gemischtes Organ gewesen. Eine Verminderung der Kompetenzen der Bundesversammlung hätte schon dadurch nicht bestanden, als dass die Wahlvorschläge der Justizkommission rechtlich nicht bindend gewesen wären⁶⁶. Zwar hätte wohl das Parlament faktisch nur bei Vorliegen zwingender Gründe und mit einer sorgfältigen und ausführlichen Begründung von den Vorschlägen der Expertenkommission abweichen können, ohne in der Öffentlichkeit an Glaubwürdigkeit zu verlieren; dies stellt jedoch keine Einschränkung der Wahlkompetenzen dar, sondern verpflichtet die Politiker vielmehr, sich ihrer Verantwortung bewusst zu werden und ihr Wahlrecht sorgsam und mit Bedacht auszuüben. Auch wäre kein Verlust der demokratischen Legitimation bei der Richterwahl auszumachen gewesen, da die abschliessende Wahlkompetenz – wie bis anhin – bei der Vereinigten Bundesversammlung verblieben wäre.

8. Exkurs: Richterwahlen auf Bundesebene in Deutschland

8.1 Wahlen der Richter ans Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ist das höchste Gericht der Bundesrepublik Deutschland, welchem die Auslegung und Wahrung der Verfassung übertragen wurde,

⁵⁹ Siehe dazu die Ausführungen bei EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar, Art. 168, Rz. 11.

⁶⁰ Näheres zur Gerichtskommission siehe im Beitrag von KATRIN MARTI in dieser Ausgabe.

⁶¹ Art. 39 Abs. 4 ParlG; vgl. dazu die Auflistung der Kommissionsmitglieder auf der Homepage der Gerichtskommission: http://www.parlament.ch/homepage/ko-weitere-kommissionen/kom_536.htm, besucht am 28.12.2004.

⁶² AB 2002 N 1218.

⁶³ Vgl. dazu auch die Ausführungen von BUNDI 298.

⁶⁴ Totalrevision der Bundesrechtspflege. Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG) vom 16. November 2001, BBl 2002, 1181 ff.

⁶⁵ Vgl. zur ganzen Diskussion AB 2001 S 904 ff.; AB 2002 S 196 ff., 1062 ff., 1249 f.; AB 2002 N 1217 ff., 2014 f.

⁶⁶ Totalrevision der Bundesrechtspflege. Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG) vom 16. November 2001, BBl 2002, 1188.



indem ihm alleine die Verfassungsrechtsprechung vorbehalten ist. Daher wird es auch oft als "Hüter der Verfassung" bezeichnet⁶⁷. Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts werden gemäss Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG⁶⁸ vom Parlament gewählt, und zwar jeweils zur Hälfte vom Deutschen Bundestag (Volkskammer) und vom Bundesrat (Länderkammer). D.h. beide Kammern wählen für sich acht Richter, je vier in jeden der beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG)⁶⁸.

Die Wahlverfahren in den beiden Bundesorganen sind nicht gleich ausgestaltet. Während der Bundesrat die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar mit 2/3-Mehrheit der Stimmen wählt (§ 7 BVerfGG), erfolgen Auswahl und Wahlakt der Kandidaten im Bundestag nicht durch das Plenum, sondern in indirekter Wahl durch einen vom Bundestag aus seinen Mitgliedern gewählten Wahlausschuss. Dabei wird ebenfalls eine 2/3-Mehrheit der Stimmen im Wahlausschuss zur Richterwahl benötigt (§ 6 BVerfGG)⁷⁰.

8.2 Bundesrichterwahlen

Die Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht) werden wiederum in einem gänzlich anderen Verfahren gewählt. Der für das betreffende Sachgebiet zuständige Bundesminister entscheidet in Zusammenarbeit mit einem Richterwahlausschuss über die Berufung der betreffenden Richterinnen und Richter. Der Richterwahlausschuss setzt sich dabei aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern zusammen, die vom Bundestag gewählt werden (Art. 95 Abs. 1 und 2 GG).

Die Wahl erfolgt im Richterwahlausschuss mit absoluter Mehrheit der Stimmenden (§ 12 Abs. 1 RiWG⁷¹). Der zuständige Bundesminister hat dabei kein Stimmrecht, muss aber einer getroffenen Wahl durch den Richterwahlausschuss zustimmen; ansonsten ist die Berufung nicht zustande gekommen (§ 13 RiWG). Seine Zustimmung ist dabei nicht an rechtliche Gesichtspunkte

geknüpft. Daher ergibt sich ein faktischer Zwang zur Einigung von Richterwahlausschuss und zuständigem Bundesminister. Die vom Bundestag zu wählenden Mitglieder des Richterwahlausschusses müssen nicht zwingend dem Parlament angehören, es kann sich dabei durchaus auch um externe Fachpersonen handeln⁷².

8.3 Würdigung der deutschen Verfahren

Die getrennten Wahlkompetenzen von Bundestag und Bundesrat für die Besetzung des Bundesverfassungsgerichts haben zur Folge, dass für die gleiche richterliche Behörde unterschiedlich gewählte Richterinnen und Richter existieren. Im Sinne der Gleichrangigkeit aller Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts wäre es m.E. zu begrüssen, wenn ein einheitliches Wahlverfahren für alle Mitglieder und somit eine gleiche Legitimation vorherrschen würde. In der Praxis hat sich dies bis jetzt meines Wissens aber nicht negativ ausgewirkt, weshalb kein dringender Handlungsbedarf besteht.

Die Grösse der Wahlkörperschaften ist in allen Fällen überschaubar, so dass eine intensive Diskussion über die Kandidaten durchaus möglich wäre. Im Bundesrat ist in der Praxis eine vorberatende Kommission mit den Wahlvorbereitungen betraut und es finden auch Absprachen mit dem Wahlausschuss des Bundestages statt, so dass im Plenum nur noch der Wahlakt selbst vollzogen wird⁷³. Die Überprüfung fachlicher Qualifikationen dürfte im Richterwahlausschuss, dem auch externe Fachleute angehören können, am grössten sein. Da die Parteien aber auch in den Wahlausschuss des Bundestages wohl hauptsächlich juristisch qualifizierte Personen entsenden, wird dort ein relativ grosses Mass an Professionalität anzutreffen sein. Den föderalistischen Interessen wird m.E. auch genügend Rechnung getragen, da die Länder sowohl bei der Wahl der Bundesverfassungsrichter als auch der Bundesrichter an die obersten Gerichtshöfe im Wahlgremium vertreten sind. Im parlamentarischen Regierungssystem ist der Schutz der Minderheiten, insbesondere der Opposition, von besonderer Bedeutung. Daher ist das Quorum von 2/3 bei Bundesverfassungsrichterwahlen in beiden Wahlkörperschaften eine Notwendigkeit, welche die Par-

teien zu einer einvernehmlichen Regelung zwingt und somit sicherstellt, dass ein breiter Konsens über die Kandidaten erzielt wird⁷⁴. Dies fördert nicht zuletzt deren Ansehen und Legitimation, aber auch deren Abhängigkeit zu den politischen Parteien im Rahmen des Auswahlverfahrens. Die Probleme liegen hauptsächlich beim Einwirken sachfremder Einflüsse auf das Auswahlverfahren und bei der demokratischen Legitimation. Parteipolitische Gesichtspunkte spielen bei der Kandidatenwahl eine entscheidende Rolle. Regierungs- und Oppositionsparteien gestehen sich gegenseitig eine proportionale Vertretung in den entsprechenden Gremien zu (sog. "Besetzungspräferenzen"). Für kleinere Parteien oder neutrale Kandidaten besteht kaum eine Chance auf ein Richteramt⁷⁵, insbesondere bei der Mitwirkung von Teilen der politischen Exekutive (zuständiger Bundesminister) im Rahmen des Wahlverfahrens im Richterwahlausschuss. Eine ausgewogene Vertretung der politischen Ansichten in den höchsten Gerichten ist sicherlich zu begrüssen, doch stehen sie m.E. zu sehr im Zentrum der Überlegungen für die Kandidatenwahl. Immerhin hat sich gezeigt, dass bei der Amtsausübung die parteipolitische Ausrichtung in den Hintergrund tritt⁷⁶. Gemäss GERD STURM soll "demokratische Legitimation durch Bindung an politische Mehrheitsverhältnisse" vermittelt werden⁷⁷. Zwar vermitteln die bestehenden Wahlkörperschaften sicherlich eine für ein parlamentarisches Regierungssystem genügende demokratische Legitimation für die Richter⁷⁸, indem sie sich auf die unmittelbare Volkswahl des Bundestages berufen können. Doch liesse sich dies noch verstärken, wenn die Wahlen unmittelbar von Bundestag und Bundesrat gemeinsam vorgenommen würden und ein Richterwahlausschuss nur als vorbereitendes Gremium die Kandidaturen prüfen würde. Denn auch die vom Bundesrat gewählten Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts verfügen nicht über eine unmittelbare demokratische Legitimation, da sich der Deutsche Bundesrat aus den Länderregierungen zusammensetzt (Art. 51 Abs. 1 GG) und somit nicht direkt volksgewählt ist.

⁶⁷ RINKEN, in: AK-GG, vor Art. 93, Rz. 72 ff., 80 ff.; BETHGE, in: Kommentar BVerfGG, § 1, Rz. 1 ff. sowie § 13, Rz. 13.

⁶⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] S. 1)

⁶⁹ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473); KLEIN, in: Kommentar BVerfGG, § 5, Rz. 8 ff.; GECK 21 ff.

⁷⁰ Vgl. zum Wahlverfahren auch die ausführlichen Erläuterungen bei GECK 23 ff.; KLEIN, in: Kommentar BVerfGG, §§ 6 und 7.

⁷¹ Richterwahlgesetz vom 25. August 1950 (BGBl. I S. 368).

⁷² DETTERBECK, in: Kommentar GG, Art. 95, Rz. 12 ff.; WASSERMANN, in: AK-GG, Art. 95, Rz. 22.

⁷³ KLEIN, in: Kommentar BVerfGG, § 7, Rz. 3; GECK 25.

⁷⁴ Vgl. dazu STURM, in: Kommentar GG, Art. 94, Rz. 4.

⁷⁵ Siehe dazu die Kritik bei GECK 31 ff.; WASSERMANN, in: AK-GG, Art. 95, Rz. 23 ff.; LAUFER 207 ff.

⁷⁶ SEUFFERT 451 f.

⁷⁷ STURM, in: Kommentar GG, Art. 94, Rz. 2.

⁷⁸ Vgl. dazu die Meinung von LAUFER 210 f., die m.E. etwas zu optimistisch ist.



8.4 Gegenüberstellung mit dem schweizerischen System auf Bundesebene

Die getrennte Wahl von Richtern durch die Kammern des Parlaments (in verschiedenen Wahlverfahren) würde die Gleichrangigkeit der Stellung der Richterinnen und Richter am Bundesgericht gefährden. Der einheitliche Wahlakt durch National- und Ständerat erhöht vielmehr deren Legitimation und ist beizubehalten.

Auch die Delegation der Wahlkompetenz an einen Wahlausschuss des Parlaments würde die demokratische Legitimation im Vergleich zur heutigen Regelung in der Schweiz vermindern und ist daher abzulehnen, da eine weitere Ebene zwischen Wahlorgan und Souverän eingesetzt würde.

Der Vorteil eines Richterwahlausschusses, der auch mit externen Fachexperten besetzt werden kann, ist nicht von der Hand zu weisen. Insbesondere die Überprüfung fachlicher Qualitäten der Bewerber und der kleine Personenkreis des Gremiums ermöglichen eine gründliche und vertiefte Befassung mit den Kandidatinnen und Kandidaten. Durch die Einsetzung als eigentliches Wahlorgan verliert jedoch die Richterwahl klar an demokratischer Legitimation, weshalb der Wahlakt auch aus diesen Gründen bei der Vereinigten Bundesversammlung verbleiben sollte. Der Beizug als vorbereitende Kommission wäre jedoch sinnvoll; dies würde auch ein Gleichgewicht schaffen zwischen parteipolitischen Einflüssen im Wahlorgan sowie der Einreichung von Kandidatenvorschlägen durch die Fraktionen einerseits und sachlichen Überlegungen in der Kommission andererseits, da die Entscheidungskompetenz und damit auch die parteipolitischen Einflussmöglichkeiten bei der politischen Behörde verbleiben würden und somit für die Auswahl vermehrt fachliche und persönliche Qualitäten berücksichtigt werden könnten.

9. Zusammenfassende Würdigung

Durch die Einsetzung der Vereinigten Bundesversammlung als Wahlorgan für die Bundesrichter erfolgt eine gewisse Verflechtung zwischen der Justiz und der Legislative⁷⁹. Diese Bindung bewirkt aber auch eine starke demokratische Legitimation der Richterinnen und Richter durch den Wahlakt, da lediglich ein einziger Mittler die Richter vom Souverän trennt. Diese starke demokratische Legitimation ist denn auch der Hauptvorteil, den das Parlament als Wahlorgan für sich verbuchen kann, ohne diesbezüglich die Nachteile einer Volkswahl in sich zu bergen. Eine genügen-

de demokratische Legitimation ist besonders für die Akzeptanz staatsrechtlicher Entscheide in der Bevölkerung von grosser Bedeutung.

Bezüglich Grösse des Wahlkörpers und der Eignung zur Überprüfung fachlicher Qualifikationen sind kleinere Gremien wie die Exekutive, Gerichte oder Richterwahlausschüsse sicherlich zu bevorzugen, doch werden diese Qualitäten durch die geringere demokratische Legitimation deutlich aufgewogen, so dass insbesondere für die Bestellung der Bundesrichter faktisch nur die Vereinigte Bundesversammlung, also das Parlament, in Frage kommt. Dabei besteht aber ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimation und parteipolitischer Neutralität.

Die grösste Gefahr liegt daher – in der Schweiz wie auch im deutschen System – bei der Berücksichtigung sachfremder Einflüsse bei der Richterwahl durch die Legislative. Die Beachtung parteipolitischer Aspekte durch die Gewährung eines freiwilligen Parteienproporz sollte nur eine untergeordnete Rolle spielen um sicherzustellen, dass alle relevanten politischen Ansichten auch im Gericht angemessen vertreten sind. Darüber hinaus sollte diesem Punkt jedoch keine weitergehende, entscheidende Bedeutung bei der Besetzung der Richterbank zukommen. Insbesondere müssen auch parteilose Kandidaten faire Chancen auf ein Richteramt haben. Das Parlament kann dann als optimales Wahlorgan für Richterwahlen angesehen werden, wenn die politischen Parteien massvoll sind, d.h. sich eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, und auf Minderheiten gebührend Rücksicht genommen wird⁸⁰.

Bei der Besetzung der Richterbank müssen durch das Wahlverfahren die demokratische Legitimation der Richter, eine hohe fachliche Qualifikation, der Ausschluss einseitiger Einflüsse bei der Kandidatenauswahl sowie eine föderalistische Repräsentation sichergestellt werden⁸¹. Im Vergleich mit den übrigen Wahlorganen erfüllt das Parlament diese Bedingungen gesamthaft gesehen am besten. Optimierungspotenzial besteht hauptsächlich noch bei der Verminderung parteipolitischer Einflüsse. Die Einsetzung einer parlamentarischen Gerichtskommission für die Wahlvorbereitungen und die Einreichung der Wahlvorschläge zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung ist dabei ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Eine weitergehende Entflechtung würde die (teilweise) Besetzung dieser Kommission mit externen, neutralen Fachexperten mit

sich bringen, wie dies im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege mit der Errichtung einer Justizkommission vorgesehen war. Diese Überlegungen sind weiterzuverfolgen und deren Verwirklichung in naher Zukunft anzustreben. Hauptvorteil wäre eine (zumindest formal) weitergehende Entpolitisierung der Richterwahlen und eine erhöhte Professionalität bei der Überprüfung fachlicher Qualifikationen der Bewerber; sie würde die Richterwahlen durch das Parlament noch transparenter werden lassen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Vereinigte Bundesversammlung als Wahlorgan weiter stärken.

Denn nur so können auch in Zukunft die Chancen, die das Parlament als Wahlkörperschaft aufweist, sinnvoll genutzt und die Risiken, die ihm als Wahlorgan immanent sind, auf ein Minimum reduziert werden.

Literaturverzeichnis

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987-1996 (zit.: AUTOR, in: Kommentar aBV)

BÄCHINGER KONRAD, Die rechtliche Stellung des Richters im Kanton St.Gallen, Diss. (Zürich), Rapperswil 1976

BOSSHART WALTER, Die Wählbarkeit zum Richter im Bund und in den Kantonen, Diss. (Zürich), Winterthur 1961

BUNDI CHRISTINA, Die Einführung von Bundesverwaltungsgerichten erster Instanz (Art. 191a Abs. 2 BV). Stand der Entwicklung und Handlungsbedarf des Gesetzgebers, in: BENJAMIN SCHINDLER/REGULA SCHLAURI (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem einheitlichen Verfahren, Zürich 2001, 283 ff.

DENNINGER ERHARD/HOFFMANN-RIEM WOLFGANG/SCHNEIDER HANS-PETER/STEIN EKKEHART (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, 3. Aufl., Losbblattausgabe, Neuwied/Kriftel 2001 ff. (zit.: AUTOR, in: AK-GG)

⁷⁹ KIENER 262.

⁸⁰ In diesem Sinne MATTER 66.

⁸¹ LAUFER 207.



- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002 (zit.: AUTOR, in: St. Galler Kommentar)
- EICHENBERGER KURT, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, n.F., Heft 341, Habil., Bern 1960
- GECK WILHELM KARL, Wahl und Amtsrecht der Bundesverfassungsrichter, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 36, Baden-Baden 1986
- KÄLIN WALTER, Justiz, in: ULRICH KLÖTI/PETER KNOEPFEL, HANSPETER KRIEISI/WOLF LINDER/YANNIS PAPADOPOULOS (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 3. Aufl., Zürich 2002, 187 ff.
- KIENER REGINA, Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Habil., Bern 2001
- LAUFER HEINZ, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozess. Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, Habil. (München), Tübingen 1968
- MATTER FELIX, Der Richter und seine Auswahl, Diss., Zürich 1978
- MAUNZ THEODOR U.A., Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, Loseblattausgabe, München 1964 ff. (zit.: AUTOR, in: Kommentar BVerfGG)
- NÄGELI ELISABETH, Die Entwicklung der Bundesrechtspflege seit 1815, Diss. (Zürich), Winterthur 1920
- POLEDNA TOMAS, Grundzüge des Wahlrechts in den Kantonen, in: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 373 ff.
- RHINOW RENÉ/KOLLER HEINRICH/KISS CHRISTINA, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996
- SACHS MICHAEL (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003 (zit.: AUTOR, in: Kommentar GG)
- SEUFFERT WALTER, Das Bundesverfassungsgericht und die politischen Parteien, in: HANS JOCHEN VOGEL/HELMUT SIMON/ADALBERT PODLECH (Hrsg.), Die Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch, Baden-Baden 1981, 447 ff.
- SPÜHLER KARL, Der Richter und die Politik, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV) 130/1994, 28 ff.
- THÜR HANSPETER, Auslese unter Ausschluss der Öffentlichkeit, in: RENÉ SCHUHMACHER (Hrsg.), Geschlossene Gesellschaft? Macht und Ohnmacht der Justizkritik, Zürich 1993, 57 ff.
- ULRICH KONRAD, Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken, Diss., Zürich 1904
- WEISS THEODOR, Schweiz. Oberstes Bundesgericht, in: JULIUS MAGNUS (Hrsg.), Die Höchsten Gerichte der Welt, Leipzig 1929, 372 ff.



Die Parlamente und die Wahl der Gerichte

Prof. Dr. Hansjörg Seiler, Ord. Professor für öffentliches Recht an der Universität Luzern, Verwaltungsrichter am Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Nebenamtlicher Bundesrichter

1. Ausgangslage und Kritik

Die oberinstanzlichen Gerichte werden in der Schweiz im Bund und in der Mehrzahl der Kantone durch das Parlament gewählt. Dabei wird in der Regel ein freiwilliger Parteienproporz eingehalten. Dies führt zu einem relativ starken Einfluss der politischen Parteien auf die Wahl der Richter. Zudem erfolgt die Wahl in der Regel nicht auf Lebenszeit, sondern auf eine Amtsdauer. Es besteht kein Anspruch auf Wiederwahl. Das birgt die Möglichkeit, dass ein Richter allenfalls auch aus politischen Gründen nach Ablauf der Amtsdauer nicht mehr gewählt wird.

All dies wird in der neueren Rechtslehre teilweise kritisiert. Es führe dazu, dass die Richter nicht nach fachlicher Befähigung, sondern nach politischen Kriterien ausgewählt würden. Zudem seien die Richter nicht unabhängig, weil sie sich jeweils nach Ablauf der Amtsdauer der Wiederwahl durch ein politisches Gremium stellen müssen. Teilweise wird sogar die Auffassung vertreten, die bestehende Praxis der Richterwahlen sei verfassungswidrig¹.

Diese Kritik ist insoweit berechtigt, als eine politische Wahl nicht automatisch Gewähr dafür bietet, dass die Gerichtsmitglieder die notwendigen fachlichen Voraussetzungen erfüllen. Der Justiz ist nicht gedient, wenn Richter nach politischen *anstatt* nach fachlichen Überlegungen ausgewählt werden.

Die Kritik begeht aber einen Denkfehler, wenn sie davon ausgeht, politische und fachliche Kriterien würden sich gegenseitig ausschliessen: Richter können fachlich gut sein, auch wenn sie politisch gewählt werden. Umgekehrt ist der Umstand, dass Richter *nicht* politisch gewählt werden, noch lange keine Garantie dafür, dass sie fachlich gut sind. Richtigerweise sind also zwei Fragestellungen zu trennen:

1. Wie kann gewährleistet werden, dass möglichst fähige Personen ins Richteramt gelangen?
2. Ist es zulässig, dass bei der Wahl von Richtern *neben* dem fachlichen Aspekt auch politische Kriterien eine Bedeutung haben?

Gesetzgebung und Praxis im Bund und in vielen Kantonen haben Instrumente entwickelt, mit denen auch parlamentarische Wahlgremien die fachliche Befähigung der Gewählten überprüfen können: Wahlen werden öffentlich ausgeschrieben, so dass alle Interessierten die Möglichkeit haben, sich zu bewerben. Kandidierende werden von fraktionsübergreifenden Parlamentskommissionen oder teilweise auch von externen Gremien auf ihre fachliche Eignung hin überprüft². Mit solchen Instrumenten kann zwar nicht mit absoluter Sicherheit, aber doch mit erheblicher Wahrscheinlichkeit die fachliche Qualität gewährleistet werden. Zugleich wird damit der Spielraum für rein parteipolitisch motivierte Störmanöver erheblich verringert. Auf diese Weise können ohne weiteres die Anliegen der demokratischen Legitimation und der fachlichen Eignung kombiniert werden.

Die Frage verbleibt, ob es legitim und sinnvoll ist, dass neben der fachlichen Beurteilung auch der politische Aspekt eine Rolle spielt. Damit ist das Thema der Unabhängigkeit der Justiz angesprochen.

2. Die Unabhängigkeit der Justiz und die Politik

Richter sollen unabhängig sein. So will es die Verfassung³. Hingegen beantwortet die Verfassung nicht ausdrücklich die Frage: Unabhängig von wem? Oder von was?

Es gibt Stimmen, welche behaupten, die Justiz müsse generell von der Politik unabhängig sein. Das ist offensichtlich falsch: Die Gerichte haben die Verfassung und die Gesetze anzuwenden. Verfassung und Gesetze werden von der Politik gemacht. Demzufolge dürfen die Gerichte systemimmanent gerade *nicht* unabhängig von der Politik sein, sondern sie haben den zu Recht gewordenen politischen Willen durchzusetzen. Würde man die Unabhängigkeit der Justiz als Unabhängigkeit von der Politik verstehen, so wäre dies das Ende des verfassungsrechtlich verankerten⁴ Legalitätsprinzips und das Ende des demokratischen Rechtsstaates. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, wenn behauptet

wird, staatstragende Richter seien eine rechtsstaatliche Dysfunktion⁵: Zum demokratischen Rechtsstaat in Widerspruch stünde im Gegenteil eine Richterschaft, die ihre Aufgabe *nicht* darin erblickt, die demokratisch erlassenen Gesetze anzuwenden⁶.

Meistens wird denn auch eingeräumt, dass in einem demokratischen Staat die Rechtsetzung demokratisch-politisch legitimiert sein müsse. Hingegen wird postuliert, Aufgabe der Politik sei ausschliesslich, die Gesetze zu erlassen; deren Anwendung müsse dann frei von jeglichen politischen Einflüssen sein.

Dieses Postulat beruht auf Anschauungen, die rechtstheoretisch seit langem widerlegt sind, nämlich auf der Vorstellung, die Rechtsetzung sei von der Rechtsanwendung bzw. Rechtsprechung strikt getrennt. In Wirklichkeit ist dieser Unterschied bekanntlich fließend: Der Prozess der Rechtsetzung ist nicht abgeschlossen mit dem Erlass eines Gesetzes. Die Gesetzgebung ist vielfach auslegungsbedürftig, unklar, lückenhaft, konkretisierungsbedürftig. Ein Bonmot aus dem kalten Krieg sagt, dass ein Amerikaner lieber von einem amerikanischen Richter nach russischen Gesetzen als von einem russischen Richter nach amerikanischen Gesetzen beurteilt würde. Das enthält eine sehr wahre Erkenntnis: Der Geist, mit dem ein Gesetz angewendet wird, ist häufig für das konkrete Ergebnis wichtiger als der von den gesetzgebenden Organen beschlossene Gesetzestext.

Die so genannte Rechtsprechung ist vielfach in Wirklichkeit Rechtsetzung, nämlich Setzung von Richterrecht. Das trifft insbesondere zu für die Verfassungsrechtsprechung. Die Verfassung, namentlich die Grundrechte und die grundlegenden Verfassungsprinzipien, sind hochgradig unbestimmt und stark konkretisierungsbedürftig. Die Verfassungsrechtsprechung ist daher in Wirklichkeit in einem weiten Umfang Verfassungsrechtsetzung. Dies ist umso bedeutsamer, als das Richter-Verfassungsrecht – anders als das gewöhnliche Richterrecht – nicht bloss lückenfüllend und subsidiär zum Gesetzgeber ist, sondern im Gegenteil beansprucht, Recht zu setzen,

¹ Mark M. Livschitz, Die Richterwahl im Kanton Zürich, Zürich 2002, S. 256 ff., 289.

² Vgl. im Bund Art. 40a des Parlamentsgesetzes vom 13.12.2002 (SR 171.10) und analoge kantonale Regelungen; näher Stefan Pöder, Richterwahlen, LeGes 2004 1 S. 217 ff., 220 ff.

³ Art. 30 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

⁴ Art. 5, 141, 163, 164 und 191 BV.

⁵ So Livschitz, a.a.O., S. 283 ff.

⁶ Richtig ist, dass die Justiz, namentlich die Verwaltungsjustiz, von der Verwaltung unabhängig sein muss, da sie zwischen Verwaltung und Bürger zu urteilen hat. Aber die Verwaltung ist nicht dasselbe wie der Staat!



das dem demokratisch erlassenen einfachen Gesetzesrecht vorgeht.

Der demokratische Rechtsstaat geht davon aus, dass die Rechtsetzung demokratisch, d.h. politisch, legitimiert sein muss. Soweit richterliche Tätigkeit rechtsetzend ist, muss deshalb auch sie demokratisch, d.h. politisch, legitimiert sein. Das Postulat einer sterilen Trennung von Politik und Justiz bedeutet nichts anderes als: Das Richterrecht darf nicht demokratisch legitimiert sein. Dies steht in klarem Widerspruch zur Forderung nach demokratischer Legitimation des Rechts. Um mit dieser Forderung vereinbar zu sein, muss auch das Richterrecht, das sich auf der Basis des erlassenen Rechts entwickelt, vom gleichen Sinn und Geist getragen sein wie das Recht des Gesetzgebers⁷. Es wäre sowohl unter demokratischen als auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten illegitim, wenn angestrebt würde, dass die Gesetze gerade in einem entgegengesetzten Sinn und Geist angewendet werden.

Weil die Gerichte nicht bloss Subsumtionsautomaten sind und die Bindung an den Geist der Gesetze nicht durch Buchstabengehorsam erreicht werden kann, ist nicht nur die Frage politisch bedeutsam, wer Recht erlässt, sondern ebenso die Frage, wer Recht spricht. Darin liegt der legitime Grund dafür, dass nach schweizerischer Verfassungstradition die Richter demokratisch/politisch legitimiert sein müssen und durch politische Instanzen (Volk oder Parlament) gewählt werden. Dies dient dem Ziel, dass die Gesetze im gleichen Sinn und Geist angewendet werden, in dem sie erlassen worden sind.

3. Parteienproporz als Garant der richterlichen Unabhängigkeit

Das kann nun allerdings nicht bedeuten, dass Richterrecht nach den gleichen Regeln erlassen werden müsste wie Gesetzesrecht und Gerichte gleich wie Parlamente gewählt werden müssten. Die Justiz muss politisch legitimiert sein, aber sie ist nicht das Gleiche wie die Politik. Sie muss primär nach anderen Regeln urteilen und funktionieren wie die Politik. Sie muss insbesondere die Regelmässigkeit und Rechtmässigkeit sicherstellen und darf sich nicht im Einzelfall von politischen Rücksichten leiten lassen.

Deshalb muss insbesondere die Gefahr einer politisch *einseitigen* Instrumentalisierung der Justiz vermieden werden. Diese Gefahr besteht vor allem in Einparteindik-

taturen: Wenn die eine und einzige Partei das eigentliche Machtzentrum des Staates ist, muss die Justiz von dieser Partei unabhängig sein. Dies erklärt auch, weshalb in den ehemaligen Ostblockstaaten als Reaktion auf die Vereinnahmung der Justiz durch die kommunistische Partei verständlicherweise eine strikte Entpolitisierung der Justiz gefordert und auch weitgehend durchgesetzt wurde.

Problematisch wäre es auch, wenn eine politische Mehrheitsregierung oder eine politische Partei, welche die absolute Mehrheit in einem Parlament hat, alle Richtersitze mit ideologisch gleichgesinnten Personen besetzen würde⁸. In einem funktionierenden Vielparteiensystem wie dem schweizerischen wird aber gerade dies durch den oft geschmähten Parteienproporz verhindert: Dieser garantiert nämlich, dass alle relevanten politischen Strömungen in der Justiz vertreten sind. In einem solchen System bietet die Wahl der Richter nach Parteienproporz durch die Parlamente Gewähr dafür, dass in der Justiz die gleich grosse und repräsentative Meinungsvielfalt besteht wie im Parlament und in der gesamten Bevölkerung, wodurch eine politische Einseitigkeit vermieden wird.

Dagegen wird häufig eingewendet, die Richterwahl nach Parteienproporz verunmögliche eine Repräsentativität der Gerichte, weil der grösste Teil der Bevölkerung keiner Partei angehöre und in den Gerichten daher nicht vertreten sei. Dieses Argument würde allerdings auch die Repräsentativität von Parlamenten und Regierungen und der Politik schlechthin in Frage stellen. Es überzeugt nicht: Entscheidend ist nicht, ob man formell einer Partei angehört, sondern ob man sich grosso modo mit einer der von den Parteien vertretenen Richtungen einverstanden erklären kann. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass auch im System der Parteienproporzwahl Personen auf Vorschlag einer Fraktion gewählt werden, die nicht Mitglied der entsprechenden Partei sind⁹.

Die Parteienvielfalt relativiert auch sehr stark die in der Rechtslehre z.T. vorgebrachte Befürchtung, die Unabhängigkeit der Gerichte werde durch das System der Amtsdauer und die dadurch erforderliche periodische Wiederwahl beeinträchtigt: Keine Partei kann es sich leisten, aus rein parteipolitischen Gründen Richter einer anderen Partei anzugreifen, denn sie muss damit rechnen, dass als Retourkutsche auch ihre eigenen Richter angegriffen werden. Ebenso wenig kann faktisch eine Par-

tei einen eigenen Richter, welcher ihr nicht mehr genehm ist, abschiessen: Ein solcher Versuch würde nämlich von den anderen Parteien als Versuch einer Gängelung der Gerichte interpretiert und würde mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass das betreffende Gerichtsmitglied erst recht wieder gewählt würde – mit der Folge eines Gesichtsverlusts der betreffenden Partei. Unter Berücksichtigung des realpolitisch Möglichen können daher in unserem System Nichtwiederwahlen faktisch nur vorkommen, wenn ein breiter überparteilicher Konsens besteht. In solchen Fällen ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass das betreffende Gerichtsmitglied tatsächlich begründeten Anlass für eine Nichtwiederwahl gegeben hat.

Eine politisch gewählte Justiz entspricht vielleicht nicht einem theoretischen Ideal. Wer sich im Einzelfall einem Richter gegenüber sieht, welcher der gegnerischen politischen Partei angehört, wird möglicherweise in seinem Vertrauen eingeschränkt sein. Manchmal mag es auch wirklich politisch gefärbte Urteile geben. Aber ein System sollte nie aufgrund von Einzelfällen beurteilt werden, welche in keinem System vollständig vermieden werden können. Wichtig ist die gesamtheitliche Optik: Man kann in unserem System jedenfalls nicht behaupten, die Justiz *als gesamtes* sei politisch einseitig, denn die verschiedenen Einseitigkeiten halten sich die Waage.

4. Alternativen zur Parlamentswahl?

Weitaus gefährlicher als eine politisch *proportionale* Justiz wäre jedenfalls eine politisch *einseitige* Justiz. Und in dieser Hinsicht vermögen nun die denkbaren Alternativen zur Parlamentswahl – namentlich die bisweilen vorgeschlagenen sog. Fachgremien – in keiner Weise zu überzeugen: In der Theorie tönt es zwar schön, dass die Richter nach rein fachlichen Kriterien durch fachlich zusammengesetzte, unpolitische Richterwahlgremien gewählt werden sollen. Aber in der Praxis bietet dies keine Gewähr dafür, dass nicht politische Gesichtspunkte hineinspielen. Als Beispiel können manche Universitäten herangezogen werden: Theoretisch werden an den Universitäten die Professoren allein nach fachlichen Kriterien, völlig unbeeinflusst von politischen Überlegungen gewählt werden: In der Praxis sind Professorenwahlen oft alles andere als unpolitisch: Es gibt ganze Fakultäten, an denen

⁷ Art. 1 Abs. 2 und 3 ZGB.

⁸ Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 258.

⁹ Das ist etwa bei den Wahlen ins Bundesstrafgericht vorgekommen. Auch ins bernische Verwaltungsgericht, in dem der Schreibende tätig ist, sind in den letzten Jahren mehrere parteilose Mitglieder gewählt worden.



ein ganz bestimmter weltanschaulich/politischer Geist herrscht. Gruppendruck und die wohlige Gewissheit, im Besitz der Wahrheit zu sein, schliessen aus, dass Andersdenkende in solche Gremien aufgenommen werden. In den meisten so genannten Fachgremien ist der Gruppendruck grösser und die Meinungsvielfalt geringer als in Parlamenten.

Das Postulat, die Wahl der Richter solle von den politischen Behörden getrennt werden, ist mit der Gefahr verbunden, dass auf eine intransparente und demokratisch nicht legitimierte Weise die Gerichte politisch einseitig werden. Denn politische Einseitigkeit fällt viel leichter, wenn man sie hinter einer angeblich rein fachlichen Haltung verstecken kann. Daher ist von zentraler Bedeutung, dass in unserem System die Parteizugehörigkeit der Richter transparent ist. Gerade deshalb, weil man weiss, welcher Partei ein Richter angehört, kann dieser es sich kaum leisten, einseitig nach Parteistandpunkt zu urteilen.

Der Parteienproporz hat schliesslich einen weiteren erheblichen Vorteil: Er schliesst nämlich eine parteipolitische Instrumentalisierung der Richterwahlen im Einzelfall gerade aus: Weil man weiss, welcher Partei ein Sitz "gehört", besteht kein Platz mehr für parteipolitische Schiebereien; man kann sich auf die Personen konzentrieren. Dies gilt natürlich nur unter der Voraussetzung, dass der Parteienproporz eingehalten wird: Wenn das Wahlgremium im Einzelfall aus politischen Gründen vom Proporz abweicht, dann verliert das System seine innere Legitimität.

5. Folgerungen

Aus all diesen Gründen ist das schweizerische System der Richterwahl durch Parlamente nach Parteienproporz unter all den denkbaren unvollkommenen Systemen wohl immer noch das am wenigsten unvollkommene, sofern die eingangs genannten Instrumente eingesetzt werden, um neben den politischen Kriterien die fachliche Eignung der Kandidierenden sicherzustellen. Unter der Voraussetzung, dass der Parteienproporz tatsächlich eingehalten wird, ist dieses System wohl das beste Mittel, um die staats- und rechtstheoretisch unabdingbare demokratische Legitimation der Gerichte herzustellen und zugleich den Meinungspluralismus zu gewährleisten und eine politisch einseitige Instrumentalisierung der Justiz zu verhindern.



Entstehung und Entwicklung des Verfahrens der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung

Katrin Marti, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Gerichtskommission der Bundesversammlung

1. Einleitung

Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung – die jüngste der ständigen Kommissionen des Schweizer Parlaments – wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege geschaffen. Die ursprüngliche Botschaft des Bundesrats vom 28. Februar 2001¹ sah kein derartiges Organ vor. Die Idee einer Gerichtskommission ist erst im Lauf der Beratung des Entwurfs des Strafgerichtsgesetzes² vom Parlament selber in die Diskussion eingebracht worden. Der Anstoss dazu ging von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats (RK-S) aus. Ihr erster Vorschlag zur Schaffung einer neuen Kommission erfuhr allerdings während der Beratung in den Räten wesentliche Änderungen und die Gerichtskommission in ihrer heutigen Ausgestaltung unterscheidet sich deutlich vom ursprünglichen Konzept.

Die Institutionalisierung einer Gerichtskommission sollte letztlich dazu dienen, die Vorbereitung von Richterwahlen an die eidgenössischen Gerichte professioneller und transparenter zu gestalten. Bereits während der Diskussion um die Gründung der neuen Kommission wurde jedoch deutlich, dass die Frage, inwieweit eine Entpolitisierung der Wahlen überhaupt wünschenswert sei, bzw. welche Rolle den politischen Parteien im Prozess der Wahlvorbereitung zukommen soll, sehr unterschiedlich beurteilt wurde. Mit diesen Fragen hatte sich nach ihrer Gründung auch die Gerichtskommission selber auseinanderzusetzen.

2. Von der Idee einer Justizkommission zur Gerichtskommission

Die Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision der Bundesrechtspflege sah vor, dass das neu zu schaffende Bundesstrafgericht 15–35 und das Bundesverwaltungsgericht 50–70 Richterstellen umfassen sollte.

Wahlorgan dieser Richterinnen und Richter sollte der Bundesrat sein. Begründet hat dies der Bundesrat in erster Linie damit, dass die Wahl und Wiederwahl einer derart grossen Anzahl von Richterinnen und Richtern für das Parlament zur Belastung werden könnte.³ Der Vorschlag des Bundesrates stiess in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats auf Widerstand: Sie beantragte ihrem Rat, dass die Richterinnen und Richter der beiden neuen erstinstanzlichen Gerichte genauso wie die Mitglieder des Bundesgerichts von der Bundesversammlung gewählt werden sollten. Um das Parlament bei dieser neuen Aufgabe zu unterstützen, schlug sie die Schaffung einer *Justizkommission* als "intermediäres Gremium ergänzend zur Bundesversammlung" vor.⁴ Diese ausserparlamentarische Kommission, zusammengesetzt aus Universitätsprofessoren, Anwältinnen, Richtern des Bundes und je einem Mitglied des National- und Ständerats, sollte die Richterstellen an eidgenössischen Gerichten öffentlich ausschreiben, Kandidatinnen und Kandidaten im Hinblick auf ihre fachliche und persönliche Befähigung beurteilen und einer ebenfalls neu zu schaffenden parlamentarischen Kommission für die Vorbereitung von Richterwahlen Wahlvorschläge unterbreiten.⁵ Die Kompetenz der Justizkommission sollte sich nicht nur auf die Mitarbeit bei der Vorbereitung von Wahlen an die erstinstanzlichen Gerichte beschränken, sondern sie sollte auch an der Vorbereitung von Wahlen an das Bundesgericht beteiligt sein. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats versprach sich von diesem Modell, mit dem sie "auf Bundesebene Neuland beschreiten"⁶ wollte, nicht nur eine Entlastung der Bundesversammlung, sondern auch eine Professionalisierung des Auswahlverfahrens der Bewerberinnen und Bewerber und nicht zuletzt eine Entpolitisierung der Wahlen: "Die Mitwirkung bei der Vorbereitung der Richterwahlen durch die Justizkommission als Fachbehörde

führt zu einer stärkeren Gewichtung der fachlichen Eignung. Parteiverdienste und politische Überlegungen treten in den Hintergrund. Das scheint auch für die obersten Richter wünschenswert." Die öffentliche Ausschreibung der Stellen sollte die Transparenz der Wahlvorbereitungen erhöhen und es ermöglichen, "dass sich auch parteilose Persönlichkeiten bewerben können."⁷ Weiter wird im Zusatzbericht der RK-S ausgeführt: "Die politischen Ansichten der Kandidatinnen und Kandidaten spielen insofern eine Rolle, als sie den politischen Pluralismus widerspiegeln sollen. Die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei soll weder rechtlich noch faktisch eine Wählbarkeitsvoraussetzung bilden."⁸ Das Modell der Justizkommission stiess im Ständerat auf keine Zustimmung. Er wies den Gesetzesentwurf an die Kommission zurück mit dem Auftrag, eine neue Vorlage zu erarbeiten, welche statt der Schaffung eines ausserparlamentarischen Expertengremiums eine reine parlamentarische Kommission zur Vorbereitung von Richterwahlen ins Zentrum stellt, welche zu ihrer Unterstützung ein Gremium von Fachleuten beiziehen kann. Anlässlich der Debatte im Ständerat wurden auch Bedenken gegenüber einer allzu starken Entpolitisierung der Richterwahlen, insbesondere der Wahlen an das Bundesgericht, geäußert. Bundesrichter seien "keine unpolitischen Subsumtionsautomaten, sondern politisch in höchstem Masse mitgestaltende Akteure"⁹. Ihre Vorauswahl einem unpolitischen und sich an rein fachlichen Gesichtspunkten orientierenden Organ zu überlassen, wäre deshalb ein Fehler. Um dem politischen Aspekt der Wahlen gerecht zu werden, wurden auch zwei verschiedene Wahlvorbereitungsprozesse für die erstinstanzlichen Gerichte und für das Bundesgericht vorgeschlagen: Für die Wahlen an die unteren Gerichte sei es zwar sinnvoll, dass eine parlamentarische Kommission mit Unterstützung einer Justizkommission Wahlvorschläge unterbreite. Für die Wahlen an das

¹ BBl 2001 4207ff.

² Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (SR 173.7)

³ Vgl. BBl 2001 4257f. – Gleichzeitig mit den Richterwahlen wurde auch die Oberaufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte diskutiert. Diese Frage soll im Folgenden ausgeklammert werden, weil sie nicht unmittelbar mit dem Thema der Richterwahlen verknüpft ist.

⁴ Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission vom 16. November 2001; BBl 2002 1181 ff., hier S. 1182.

⁵ Die parlamentarische Kommission sollte anschliessend Wahlvorschläge zuhanden der Bundesversammlung formulieren. Dieser "Zwischenschritt" war vorgesehen, da nur parlamentarische Organe formell berechtigt sind, der Vereinigten Bundesversammlung Wahlvorschläge zu unterbreiten.

⁶ So Ständerat Hermann Bürgi als Berichterstatter der RK-S am 6. Dezember 2001, vgl. AB 2001 S 907.

⁷ Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001, BBl 2002 1184.

⁸ Ebd. S. 1188.

⁹ Votum von Ständerat Carlo Schmid, AB 2001 S 911.



Bundesgericht sollte aber vom bisherigen bewährten Vorgehen nicht abgewichen werden und es sollte weiterhin allein den Fraktionen obliegen, Personen für ein Bundesrichteramt zu nominieren. Eine parlamentarische Richterwahlkommission, der selber kein formelles Vorschlagsrecht zukommt, könnte die Vorschläge der Fraktionen vorprüfen und im Zweifelsfall die Unterstützung eines Fachgremiums beziehen. Eine öffentliche Ausschreibung von Bundesrichterstellen wäre in diesem Fall überflüssig, da sie nur pro forma erfolgen würde.¹⁰

Auf Antrag der Kommission für Rechtsfragen stimmte der Ständerat am 19. März 2002 der Gründung einer parlamentarischen Gerichtskommission für die Vorbereitung der Wahlen an alle eidgenössischen Gerichte zu und beschloss gleichzeitig die Schaffung eines beratenden Fachgremiums, eines so genannten Beirats. Der Vorschlag, für die erstinstanzlichen Gerichte und das Bundesgericht auf gesetzlicher Ebene verschiedene Wahlvorbereitungsmodalitäten einzuführen, wurde zwar nicht weiterverfolgt, sollte sich aber in der Praxis dennoch als einflussreich erweisen, wie dies die ersten Erfahrungen der Gerichtskommission illustrieren.

Der Nationalrat stimmte am 17. September 2002 der Schaffung einer Gerichtskommission im Sinne des Ständerats zu, lehnte jedoch den Beirat ab. Das Argument der Professionalisierung und Entpolitisierung der Wahlvorbereitungen vermochte den Einwand, dem ausserparlamentarischen, beratenden Expertengremium könnte zuviel Macht zukommen, nicht zu entkräften. Es wurde befürchtet, die Gerichtskommission könnte keine andere Wahl mehr haben, als die Vorschläge des Beirats zu übernehmen, was einer eigentlichen "démission du politique" gleichkäme.¹¹ Nach einem gescheiterten Vermittlungsversuch – er bestand im Vorschlag, dass die Bundesversammlung auf dem Verordnungsweg die Einsetzung eines Beirats bestimmen kann – stimmte am 2. Dezember 2002 auch der Ständerat der vollständigen Streichung des Beirats zu. Die gesetzliche Grundlage der Gerichtskommission wurde in Art. 54^{bis} und 54^{ter} des Geschäftsverkehrsgesetzes geregelt¹² und die Kommission nahm im März 2003 ihre Arbeit auf.

3. Organisation und Zuständigkeit der Gerichtskommission

Die Gerichtskommission besteht als Kommission der Vereinigten Bundesversammlung aus 12 Mitgliedern des Nationalrats und 5 Mitgliedern des Ständerats (Art. 39 Abs. 4 ParlG), wobei jede Fraktion Anspruch auf mindestens einen Sitz hat (Art. 40a Abs. 5 ParlG).

Vor der Gründung der Gerichtskommission wurden die Wahlen an das Bundesgericht von den Fraktionen der Bundesversammlung und der "interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung von Richterwahlen" vorbereitet. Die Organisation und Zuständigkeit dieser Arbeitsgruppe war nicht gesetzlich geregelt. Sie setzte sich aus je einem Vertreter der Fraktionen zusammen und verstand ihre Aufgabe darin, die fachliche Qualität der von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten zu beurteilen und zwischen den Parteien ein Proporzverständnis zu finden. Die gesetzliche Grundlage der Gerichtskommission sieht Aufgaben für sie vor, die deutlich über die frühere Praxis der interfraktionellen Arbeitsgruppe hinausgehen. So ist die Kommission durch Art. 40a ParlG verpflichtet, alle frei werdenden Richterstellen öffentlich auszuschreiben (Abs. 2). Sie hat – dies im wesentlichen Unterschied zur früheren Arbeitsgruppe – ein formelles Vorschlagsrecht und unterbreitet der Bundesversammlung Wahlvorschläge (Abs. 3). Zudem legt sie die Einzelheiten der Arbeitsverhältnisse der Richterinnen und Richter fest (Abs. 4).¹³ Über die Art und Weise, wie die Wahlvorbereitungen zu erfolgen haben, sagt das Gesetz nichts aus. Die Gerichtskommission musste also mit den ersten Wahlvorbereitungen gleichzeitig ein eigenes Vorgehen entwickeln. Dass sich das Vorgehen der Kommission tatsächlich entwickelt hat, verdeutlichen insbesondere die Vorbereitungen der ersten drei Ersatzwahlen an das Bundesgericht. Ein Vergleich der drei Wahlvorbereitungen zeigt zugleich, wie sich das Verständnis der Gerichtskommission von ihrer Rolle im Prozess der Wahlvorbereitungen verändert hat.

4. Zwei Gerichte – zwei Vorgehensweisen

In der Herbstsession 2003 stand neben den Bundesstrafrichterwahlen die Wahl zweier neuer Mitglieder des Bundesgerichts an. Für die Kommission stand von Anfang an fest, dass die Wahlvorbereitungen in Zusammenarbeit mit den Fraktionen erfolgen sollten. Trotz ihrer rein parlamentarischen Zusammensetzung verstand und versteht sich die Gerichtskommission in erster Linie als fachlich orientiertes und nicht als politisches Gremium. Weil die Kommission die Wahlen an das Bundesgericht – wie dies bereits während der Debatte im Ständerat zum Ausdruck kam – in höherem Mass für politisch geprägt betrachtete als die Wahlen an das erstinstanzliche Bundesstrafgericht, legte sie sich für die Vorbereitung der Bundesrichterwahlen eine weit grössere Zurückhaltung auf. Bezüglich der Wahlen an das Bundesstrafgericht war für die Kommission hingegen zum Vornherein klar, dass auch parteilich ungebundene Personen reelle Wahlchancen besitzen sollten. Nach einer öffentlichen Stellenausschreibung prüfte die Gerichtskommission alle 70 eingegangenen Bewerbungsunterlagen und führte darauf breit angelegte Anhörungen von Kandidatinnen und Kandidaten durch. Anschliessend empfahl sie den Fraktionen der Bundesversammlung insgesamt 24 Personen namentlich zur Wahl. Darunter befanden sich auch 6 Personen, die nicht Mitglieder einer Partei waren, jedoch im Gespräch mit der Gerichtskommission Sympathien für die eine oder andere Partei kundgetan hatten. Gleichzeitig schlug die Kommission einen politischen Verteilungsschlüssel für die Vergabe der Richterstellen am Strafgericht vor, der leicht von einem strikten Parteienproporz abwich, aber bei allen Fraktionen auf Zustimmung stiess. Die Fraktionen hörten ihrerseits Kandidatinnen und Kandidaten an und erstatteten der Kommission Rückmeldung: sie unterstützten ausschliesslich die Wahl von Personen, welche vorgängig von der Gerichtskommission als fachlich und persönlich befähigt beurteilt worden waren und schränkten dabei den Kreis der Bewerberinnen und Bewerber auf 11 Personen ein. Diese 11 Personen, worunter sich wiederum drei parteilose befanden, schlug die Gerichtskommission anschliessend der Bundesversammlung formell zur Wahl vor. Sie wurden am 1. Oktober 2003 zu den ersten Richterinnen und Richtern des Bundesstrafgerichts gewählt.¹⁴

¹⁰ Vgl. dazu das Votum von Ständerat Bruno Frick, AB 2001 S 908f.

¹¹ Vgl. das Votum von Nationalrat Jean-Paul Glasson als Berichterstätter der RK-N, AB 2002 N 1220.

¹² Die beiden Artikel traten am 1. August 2003 in Kraft. Das Geschäftsverkehrsgesetz wurde am 1. Dezember 2003 vom Parlamentsgesetz (SR 171.10) abgelöst. Art. 54bis und 54ter GVG entsprechen dem heute gültigen Art. 40a ParlG.

¹³ Es sind dies: Beginn des Arbeitsverhältnisses, Beschäftigungsgrad, Anfangslohn und berufliche Vorsorge (vgl. Art. 2 Abs. 2 Richterverordnung, SR 173.711.2). Diese Bestimmung kommt derzeit erst für die Mitglieder des Bundesstrafgerichts zum Tragen, sie wird aber in Zukunft auch auf die Mitglieder des Bundesverwaltungsgerichts Anwendung finden. Besoldung und berufliche Vorsorge der Mitglieder des Bundesgerichts werden durch die Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen vom 6. Oktober 1989 (SR 172.121.1) abschliessend geregelt.

¹⁴ Im Juni 2004 hat die Kommission einen detaillierten Bericht zu den Vorbereitungen der Wahlen an das Bundesstrafgericht verfasst, der im Internet unter <http://www.parlament.ch/ed-pa-gk-vorbereitung-wahlen-bundesstrafgericht.pdf> zugänglich ist.



Ein ganz anderes Vorgehen wählte die Kommission für die gleichentags stattfindenden Ersatzwahlen an das Bundesgericht. Sie schrieb die frei werdenden Stellen zwar öffentlich aus, verzichtete aber bewusst auf einen eigenen Wahlvorschlag und beschränkte sich darauf, die von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidaten kurz vor der Wahl zu einer Anhörung einzuladen. Gegenüber der Bundesversammlung gab sie eine "förmliche Feststellung" ab, dass der Wahl dieser vorgeschlagenen Personen aus fachlicher und persönlicher Hinsicht nichts im Wege stehe. Sie begründete ihr Vorgehen wie folgt: "Wir stellen fest, dass bei den Wahlen in die obersten Gerichte die politische Komponente eine wesentliche Rolle spielt. Nebst den fachlichen und persönlichen Eigenschaften ist also primär zu klären, wie das Bundesgericht in politischer Hinsicht zusammengesetzt werden soll. Wir stellen uns nun auf den Standpunkt, dass es die Fraktionen sein müssen, welche Wahlvorschläge zu unterbreiten haben. Es haben die Fraktionen zu sein, welche von ihrer Warte aus auch die persönlichen Eigenschaften und die fachlichen Fähigkeiten der Kandidatinnen und Kandidaten zu prüfen haben. Wir stellen fest, dass dies auch diesmal in optimaler Art und Weise getan wurde."¹⁵ Die Gerichtskommission nahm also bei der Vorbereitung dieser Wahlen genau die Rolle der früheren interfraktionellen Arbeitsgruppe wahr und ging nicht über deren Tätigkeit hinaus. Im Unterschied zu früheren Wahlen wurden die Richterstellen zwar ausgeschrieben, am bisherigen Wahlvorbereitungsverfahren hatte sich jedoch nichts geändert: Die Fraktionen unterbreiteten nominelle Wahlvorschläge, die Kommission erteilte anstelle der Arbeitsgruppe ein *nihil obstat*. Die Stellenausschreibung erfolgte tatsächlich nur "pro forma", wie dies im Lauf der Debatte um die Gründung der Kommission befürchtet bzw. vorausgesagt worden war.

5. Entwicklung zu einer aktiveren Rolle der Gerichtskommission

Nach den Wahlen vom Oktober 2003 zog die Gerichtskommission ein erstes Fazit über ihre Arbeiten. Dabei kam die Frage auf, wie das für die Vorbereitung der Bundesrichtervahlen gewählte Vorgehen verfahrensmässig zu beurteilen sei. Insbesondere liess die Kommission abklären, inwieweit ihr durch

Art. 40a Abs. 3 ParlG¹⁶ vorgegeben wird, für alle Wahlen nominelle Wahlvorschläge zu unterbreiten. Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. November 2003¹⁷ kam nicht nur zum Schluss, dass die Gerichtskommission tatsächlich gesetzlich verpflichtet sei, der Bundesversammlung eigene *Wahlvorschläge*¹⁸ zu unterbreiten, sondern dass sie bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge auch den Ermessensspielraum zu nutzen habe, welcher ihr gemäss dem Willen des Gesetzgebers zukomme. Dieser Ermessensspielraum sei für die Gerichtskommission als parlamentarische Kommission per se auch ein politischer, was auch aus der Entstehungsgeschichte der Kommission hervorgehe. In die Ausarbeitung von Wahlvorschlägen sollten deshalb neben Argumenten der beruflichen Eignung auch politische und gesellschaftliche Überlegungen einfließen.

Aufgrund dieses Gutachtens schlug die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der nächsten Ersatzwahl an das Bundesgericht in der Wintersession 2003 einen neuen Weg ein. Da zwischen den Fraktionen und auch in der Gerichtskommission Einigkeit darüber herrschte, dass der frei werdende Sitz der Sozialdemokratischen Partei zustehe, lud die Kommission jene 5 Kandidaten zu einem Gespräch ein, welche die fraktionsinterne Arbeitsgruppe der SP zur Vorbereitung von Richterwahlen bereits angehört und in die engere Wahl gezogen hatte. Einen definitiven Entscheid hatte die SP-Fraktion zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht getroffen. Die Kommission kam zum Schluss, dass alle 5 Kandidaten die Anforderungen an ein Bundesrichteramtsamt erfüllten und konnte sich deshalb dem darauf erfolgenden namentlichen Vorschlag der SP-Fraktion anschliessen. Der Bundesversammlung unterbreitet sie dieses Mal einen formellen Wahlvorschlag und äusserte sich zur damaligen Vertretung der Parteien am Bundesgericht. Der Kommissionspräsident hielt vor der Bundesversammlung fest, dass die Kommission dies auch in Zukunft so zu tun gedenke. In der Regel würden die Vorschläge der Gerichtskommission mit jenen der Fraktionen übereinstimmen. "In Ausnahmefällen aber wird die Gerichtskommission trotz mehrerer Fraktionsvorschläge gleichwohl nur einen Antrag stellen, dies dann, wenn sachlich triftige Gründe hierfür sprechen. Wenn immer aber verantwortlich, wird die Gerichtskommission danach streben, sich parteipolitisch möglichst neutral zu verhalten."¹⁹

Eine Session später – im Frühjahr 2004 – stand die Ersatzwahl für einen nebenamtlichen Richter am Bundesgericht an. Wiederrum war der Anspruch der SP auf den frei werdenden Sitz unbestritten. Bei ihren Wahlvorbereitungen ging die Gerichtskommission im Vergleich zum bisher gewählten Verfahren noch einmal einen Schritt weiter. Nach der Vorevaluation aller eingegangenen Bewerbungsdossiers lud sie 8 der insgesamt 17 Bewerberinnen und Bewerber zu einer Anhörung vor der Gesamtkommission ein. Sie setzte die Gespräche bewusst vor den Fraktionsanhörungen an und lud auch Nicht-Parteimitglieder dazu ein. Im Anschluss daran orientierte sie alle Fraktionen über das Ergebnis der Anhörungen und gab gewichtete Wahlempfehlungen ab. Sie teilte den Fraktionen namentlich mit, wen sie aufgrund der fachlichen und persönlichen Befähigung als in erster, in zweiter und in dritter Linie zur Wahl geeignet sah und empfahl der SP-Fraktion explizit, eine dieser Personen zu unterstützen. Erst darauf fanden in der SP-Fraktion die ersten Anhörungen statt. Es zeigte sich, dass die Prioritäten der Fraktion mit jenen der Gerichtskommission übereinstimmten: Sie unterstützte die Wahl desjenigen Kandidaten, den die Kommission ihr in erster Linie empfohlen hatte. Die Gerichtskommission verabschiedete einen entsprechenden nominellen Wahlvorschlag und unterbreitete ihn der Bundesversammlung – ebenfalls im Unterschied zum bisherigen Vorgehen – in Form eines schriftlichen Kommissionsberichts.

6. Enge Zusammenarbeit mit den Fraktionen

Gleichzeitig mit den letztgenannten Wahlvorbereitungen legte die Kommission fest, auch bei zukünftigen Wahlen an das Bundesgericht eine führende Rolle zu übernehmen und vor den Fraktionen aktiv zu werden, so dass diese in Kenntnis der Empfehlungen der Kommission Anhörungen durchführen können. Ihr Urteil über die fachliche und persönliche Eignung wird sich die Kommission auch in Zukunft aufgrund der Bewerbungsunterlagen und im persönlichen Gespräch mit den Kandidatinnen und Kandidaten bilden, ohne externe Hilfe beizuziehen. Dies entspricht dem Willen des Parlaments, das sich bei der Gründung der Kommission gegen einen fachlichen Beirat ausgesprochen hat. Definitive Wahlvorschläge wird die Kom-

¹⁵ Votum von Ständerat Rolf Schweizer als Präsident der Gerichtskommission vor der Vereinigten Bundesversammlung, AB 2003 N 1768.

¹⁶ Der Absatz lautet: "Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung."

¹⁷ Das Gutachten wird in demnächst in der *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden* publiziert (VPB 69.3).

¹⁸ Das Gutachten hält fest, dass die Zahl der Wahlvorschläge nicht mit der Zahl der offenen Stellen übereinstimmen müsse und die Kommission bewusst auch mehrere Vorschläge für eine Stelle machen könne.

¹⁹ Votum von Ständerat Rolf Schweizer als Präsident der Gerichtskommission vor der Vereinigten Bundesversammlung, AB 2003 N 2157.



mission wie bisher erst dann verabschieden, wenn ihr die Fraktionsvorschläge bekannt sind. In der Regel wird sie nur Personen formell zur Wahl vorschlagen, welche ebenfalls die volle Unterstützung einer Fraktion geniessen. Da bei der Vergabe von Richterämtern *am Bundesgericht* – im Unterschied zu den Richterämtern am Bundesstrafgericht – alle Fraktionen bisher eine Parteimitgliedschaft als Voraussetzung für eine Nomination betrachtet haben und seit der Gründung der Gerichtskommission keine Fraktion je eine parteilose Person zur Wahl vorgeschlagen hat, ist davon auszugehen, dass parteilich ungebundene Bewerberinnen und Bewerber auch in Zukunft nur bedingt Wahlchancen als Bundesrichterrinnen und Bundesrichter haben dürften. Die Gerichtskommission wird den Fraktionen zwar unter Umständen parteilose Personen zur Wahl empfehlen, sich aber einem Fraktionsentscheid nicht widersetzen, sollte dieser zugunsten einer anderen Person ausfallen, die der Gerichtskommission ebenfalls als fachlich geeignet erscheint. Sofern mehrere Parteien einen Anspruch auf einen frei werdenden Sitz erheben sollten, wird sich die Gerichtskommission bezüglich der Bevorzugung eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Kandidatin äusserste Zurückhaltung auferlegen: "Diesfalls wird die Gerichtskommission mehrere Wahlvorschläge unterbreiten, sofern alle Kandidatinnen und Kandidaten bezüglich fachlicher und persönlicher Eignung, bezüglich Sprache, Landesteil und allenfalls Geschlecht als geeignet erscheinen."²⁰

Den Fraktionen der Bundesversammlung kommt also im Prozesses der Wahlvorbereitungen nach wie vor eine entscheidende Rolle zu. Für die Wahlen an das Bundesgericht hat die Gründung der Gerichtskommission zu einer Vertiefung der fachlichen und persönlichen Prüfung von Kandidatinnen und Kandidaten und dadurch auch zu einer Professionalisierung der Wahlvorbereitungen geführt, nicht aber zu einer Entpolitisierung der Wahlen.

²⁰ Ebd.



Election des juges par les Parlements: Situation dans le canton de Fribourg

Gérard Vaucher, vice-Chancelier d'Etat de Fribourg

1. Situation actuelle

Fribourg connaît – mais plus pour très longtemps – un double système d'élection des juges. Actuellement seuls les juges cantonaux et les juges administratifs, ainsi que leurs suppléants et suppléantes, sont élus par le Grand Conseil pour une période de cinq ans. Ils sont rééligibles. Ces juges, de deuxième instance, sont élus séparément sur la proposition des groupes politiques du Parlement, sans mise au concours préalable du poste, tout en précisant que la Commission de justice du Grand Conseil a, dans ses compétences, celle de préparer l'élection des juges, le cas échéant leur réélection, et, si elle le juge utile, de donner un préavis. A vrai dire, cette Commission n'a jamais donné de préavis, laissant aux groupes politiques l'entière "responsabilité" de leur choix. A noter que lors des réélections de juges, le siège, sous l'angle de la représentation politique, n'est jamais remis en cause.

Quant aux autres juges professionnels ou non professionnels (non permanents), à savoir les présidents et juges des tribunaux d'arrondissement, les juges d'instruction, les juges de paix et les assesseurs des Chambres des prud'hommes, des tribunaux des baux à loyer, de la Chambre pénale des mineurs, leur élection relève d'une institution, qui doit être unique en Suisse, à savoir le Collège électoral formé du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal qui siègent ensemble. Ce Collège est présidé par le président du Conseil d'Etat. En cas d'empêchement du président du Conseil d'Etat, les séances du Collège électoral sont présidées par le président du Tribunal cantonal.

La procédure relative à ces élections de première instance est résumée comme suit: Le Service cantonal de la justice établit la liste des fonctions judiciaires non permanentes qui doivent être repourvues et l'adresse aux préfectures. Il fait publier dans la Feuille officielle la liste des postes vacants en indiquant que le dossier est déposé auprès des préfectures où il peut être consulté et où les candidatures peuvent être annoncées dans un délai déterminé. Les candidatures sont annoncées par écrit et portent la signature du candidat. Les actes de candidatures sont accompagnés d'un curriculum vitae comprenant notamment l'état civil complet, la formation et l'activité professionnelle du candidat. Les fonctions judiciaires permanentes

sont mises au concours conformément aux prescriptions applicables au personnel de l'Etat.

La préfecture transmet ensuite les candidatures au Service de la justice, avec son préavis et ceux du président du Tribunal et, le cas échéant, de la justice de paix concernés. Le Service de la justice communique le dossier complet des candidatures et préavis aux deux corps composant le Collège électoral, quinze jours au moins avant la séance envisagée. En séance, le président présente toutes les candidatures annoncées. Puis le Collège électoral délibère sur ces candidatures avant de procéder aux élections.

2. Remise en question de la situation actuelle

Depuis de nombreuses années, les membres du Grand Conseil se sont penchés régulièrement sur le mode d'élection des juges et sur la question de leur appartenance politique ou de leurs affinités politiques.

Le Grand Conseil a toujours été unanime à admettre que ce qui doit primer, c'est la désignation du candidat le plus capable tant du point de vue de sa personnalité que de sa formation professionnelle. Mais les divergences apparaissent alors dès qu'il s'agit de définir ce mode d'élection.

Répondant à plusieurs interventions parlementaires sur ce mode d'élection, à savoir par le Grand Conseil uniquement, par le Tribunal cantonal seulement ou par le Collège électoral, le Conseil d'Etat a toujours estimé que, s'il était souhaitable d'éviter de "politiser" ces élections, il était juste aussi que les principales sensibilités ou courants de pensée puissent être représentés dans l'ordre judiciaire. Et le Gouvernement, tout bien considéré, estimait que le système actuel d'élection des juges de première instance n'était pas indépendant de la politique et le risque ne serait pas véritablement accru si l'on confiait au Grand Conseil le soin de désigner en tout cas tous les magistrats professionnels du pouvoir judiciaire. Un tel mode d'élection apporterait sans doute plus de transparence et donnerait une justice plus équilibrée, plus ouverte et par conséquent meilleure.

3. Nouvelle Constitution cantonale

La Constituante, chargée d'élaborer un projet de nouvelle charte fondamentale – ce qu'elle a fait de 2000 à 2004 –, a eu tout loisir d'examiner à fond le mode d'élection des juges, s'inspirant pour cela des nombreux débats du Grand Conseil sur le sujet et sur les pratiques des autres cantons.

La solution ainsi retenue par la nouvelle Constitution cantonale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2008, les membres du Pouvoir judiciaire et ceux du Ministère public (ces derniers actuellement nommés par le Conseil d'Etat) seront élus par le Grand Conseil sur préavis du Conseil de la magistrature, organe institué par la nouvelle Constitution. Ce Conseil de la magistrature sera composé d'un membre du Grand Conseil, d'un membre du Tribunal cantonal, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un membre de l'Ordre des avocats fribourgeois, d'une ou d'un professeur ordinaire de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, d'un membre du Ministère public, d'un membre des autorités judiciaires de première instance et de deux autres membres. Les membres du Conseil de la magistrature seront élus par le Grand Conseil. Les sept premiers cités le seront sur la proposition de l'autorité ou du groupe de personnes dont ils font partie; les deux autres le seront sur la proposition du Conseil de la magistrature. Ces personnes seront élues pour cinq ans et ne pourront siéger au Conseil pendant plus de deux périodes consécutives.



Richterwahlen aus der Optik der Wahlbehörden am Beispiel des Kantons Luzern¹

Pia Maria Brugger Kalfidis, Grossrätin Kanton Luzern

1. Einleitung

In unserem Staatssystem stehen wir im Spannungsfeld der Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Der Unabhängigkeit der Gerichte, das ist bei uns Politikern und Politikerinnen unbestritten, kommt eine hohe Bedeutung zu. Es gibt Entscheidungsprozesse, bei welchen die Gewalten miteinander in Berührung kommen, wie z.B. bei den Richterwahlen. Einer grösstmöglichen Transparenz stehen wichtige Aspekte wie die Unabhängigkeit der Gerichte oder der Persönlichkeitsschutz gegenüber.

Im Kanton Luzern sind wir, soweit ich es aus meiner Perspektive beurteilen kann, mit der Qualität der Gerichtsarbeit zufrieden. Offenbar wurden die Richterstellen bisher "richtig" besetzt. Wie ich eruieren konnte, wird unser Luzerner System nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Niemand unterbreitete bisher ein überzeugendes anderes Konzept, welches das heutige System ablösen könnte. Das heisst nun nicht, dass wir unsere Arbeit nicht auch hinterfragen. Dies im Wissen um die Wichtigkeit von Richterwahlen und ihre langfristigen Auswirkungen für unseren Staat. Zurzeit wird im Kanton Luzern an der Totalrevision der Staatsverfassung gearbeitet. Die zuständige Verfassungskommission äussert sich zu den richterlichen Behörden und macht Vorschläge für das Wahlverfahren. In den nachführenden Ausführungen werde ich mich zum Verfahren bei Neuwahlen der durch das Kantonsparlament gewählten Richterinnen und Richter äussern.

2. Auswahl und Wahl von Richterinnen und Richtern

2.1 Bekanntgabe von Rücktritten

Die Wahl eines neuen Richters oder einer neuen Richterin fängt in der Regel mit dem Rücktritt eines bisherigen Mitglieds des Gerichtes an. In Luzern teilt dies der/die Zurücktretende spätestens sechs Monate vor dem Rücktrittstermin der kantonalen Staatskanzlei mit und ermöglicht somit die zeitlichen Voraussetzungen, damit ein sorgfältiges Auswahlverfahren bei der Neuwahl eines Richters oder einer Richterin erfolgen kann. Weil dies ein wichtiger Faktor ist, erinnert die Staatskanzlei die richterlichen Behörden nach jeder Gesamterneuerungswahl an diese Bestimmung. Die Fraktionsvorsitzenden werden umgehend über Rücktritte informiert und der Rücktritt wird an der nächstmöglichen Session im Kantonsparlament eröffnet.

terlichen Behörden nach jeder Gesamterneuerungswahl an diese Bestimmung. Die Fraktionsvorsitzenden werden umgehend über Rücktritte informiert und der Rücktritt wird an der nächstmöglichen Session im Kantonsparlament eröffnet.

2.2 Arbeitsablauf

Die Fraktionen haben nun Zeit, bis zur darauf folgenden Session Kandidierende zu melden. Den Fraktionen bzw. Parteien ist es unbenommen, interne Vorselektionen durchzuführen.

Es erfolgt ein Vorbereitungsverfahren durch den Ausschuss Richterwahlen der für die Richterwahlen zuständigen Kommission Justiz und Sicherheit JSK (13 Mitglieder seit der Verkleinerung des Grossen Rates 1999). Im Ausschuss Richterwahlen sitzt je eine Vertretung aus allen fünf im Parlament vertretenen politischen Parteien. Geleitet wird der Ausschuss durch die Präsidentin/den Präsidenten der JSK.

Der Ausschuss prüft die Bewerbungen und die einzelnen Kandidaturen werden offen miteinander besprochen. Aus Gründen der Vertraulichkeit wird über diese Diskussionen kein Protokoll geführt. Anschliessend finden Gespräche mit den Kandidierenden statt. Geprüft wird die Wählbarkeit der Kandidierenden in fachlicher und charakterlicher Hinsicht, und es wird geklärt, ob der Wählbarkeit etwas entgegensteht. Die Mitglieder des Ausschusses können die angebotenen Referenzen einholen. Der Ausschuss führt jedoch keine weitergehenden eigenen Abklärungen durch. 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. Bestehen Zweifel an der fachlichen und/oder menschlichen 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 nun bei den Fraktionen, die Wahl beim Kantonsparlament, dem Luzerner Grossen Rat.

2.3 Anforderungsprofil

Im Kanton Luzern gibt es kein im Gesetz verankertes Anforderungsprofil für die zu wählenden Richterinnen und Richter. Wählbar ist gemäss Staatsverfassung, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist. Faktisch werden aber eine juristische Ausbildung und Berufserfahrung vorausgesetzt. Auf Wunsch der Kommission Justiz und Sicherheit haben die obersten kantonalen Gerichte im Jahr 2001 ein Anforderungsprofil erstellt. Dieses wird bei der Vorbereitung der Richterwahlen beigezogen.

Es äussert sich zu:

Fachkompetenz: Juristische Ausbildung, Berufs- und Praxiserfahrung, Spezialkenntnisse

Persönlichen Voraussetzungen / Sozialkompetenz: Integrität/Unbestechlichkeit, Menschenkenntnis, Verlässlichkeit und Verschwiegenheit, Teamfähigkeit und Loyalität, Führungskompetenz im Hinblick auf Präsidialfunktionen

Leistungsfähigkeit / Leistungsbereitschaft: Entscheidungsfreudigkeit, effiziente Arbeitsweise, analytisches und methodisches Denkvermögen, Verhandlungsgeschick, grosser Belastbarkeit, zeitliche Flexibilität (speziell bei Hauptämtern)

2.4 Rolle der Parteien

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern regelt, dass bei der Bestellung der Gerichte und anderen Behörden auf die Vertretung der politischen Parteien angemessen Rücksicht zu nehmen ist. Es besteht also ein sogenannter "Schlüssel", welcher die Anzahl Sitze in den Gerichten regelt.

Die Fraktionen bzw. die zuständigen Parteien suchen in ihren Reihen Kandidierende und tragen somit eine grosse Verantwortung bei der Auswahl von Personen, welche ins höchste Richteramt gewählt werden. In der Regel werden die Juristinnen und Juristen innerhalb der Partei angeschrieben, damit sich Interessierte bewerben können. Es wird in Zusammenarbeit mit der Fraktionsleitung eine Selektion vorgenommen, bevor die Bewerbungen an den Ausschuss Richterwahlen weitergeleitet werden.

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

¹ Referat gehalten an einer Tagung vom 7. November 2003 in Luzern



wird, weil ihr Kandidat oder ihre Kandidatin nicht überzeugt oder eine Gegenkandidatur aus einer anderen Fraktion besser überzeugt. Der Grosse Rat wählt die Richterinnen und Richter. Bei mehreren Bewerbungen für dieselbe Richterstelle entscheidet der Grosse Rat.

Ich bin jedoch überzeugt, dass dies zum sinnvollen Dialog zwischen Politik und Gerichten beitragen würde. Diesen Dialog braucht es, damit die Politik ihrerseits ihre Arbeit verbessern kann.

3. Verbesserungsmöglichkeiten

Das Luzerner System wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es gibt aber Optimierungsmöglichkeiten. Dies zeigen auch die Vorschläge der Verfassungskommission, welche die Totalrevision der Staatsverfassung vorbereitet. Diese schlägt vor,

- die Neu- und Wiederwahl alle sechs Jahre durchzuführen (bisher alle vier), um damit die richterliche Unabhängigkeit zu stärken (dies in Anlehnung an die neue Bundesverfassung von 1999). Im Ausland werden richterliche Behörden häufig sogar auf Lebenszeit gewählt
- die Wahl aller Richter durch das Kantonsparlament vorzunehmen (auch die Amtsrichter, welche heute dezentral in den Ämtern durch Volkswahl bestimmt werden)
- keine Abberufung aus dem Richteramt in einem Verfassungsartikel festzulegen (Angst vor möglichen politischen Manövern gegen unliebsame Richter)

Auch die Verfassungskommission schlägt keinen grundlegenden Systemwechsel vor, was mich wieder an den Anfang meiner Ausführungen anknüpfen lässt, dass das heutige System grundsätzlich akzeptiert wird. Zu diskutieren wäre auf Gesetzesebene auch ein gesetzlich umschriebenes Anforderungsprofil für Bewerberinnen und Bewerber.

Die sorgfältige Auswahl und Wahl unserer richterlichen Behörden ist sicher ein sehr wichtiger Aspekt für die langfristige Qualität an unseren Gerichten. Aufgrund unseres politischen Wahlsystems sind die Parteien stark gefordert, die best möglichen Vorentscheide zu treffen. Nur dann ist es möglich, dass die nachfolgenden Gremien (Ausschuss Richterwahlen, Fraktionen, Kantonsparlament) eine gute Grundlage für die Wahlen erhalten.

Wichtig scheint mir aber auch, dass an den Gerichten selbst Qualitätssicherungen stattfinden. Ich denke insbesondere an eine gute menschliche, organisatorische und fachliche Gerichtsführung, an Weiterbildungsmöglichkeiten und sinnvolle Qualifikationsinstrumente. Mein Eindruck ist, dass man sich bei den Gerichten mit diesen Fragen teilweise schwer tut oder Innovationen zu wenig kommuniziert. Dies häufig mit dem Hinweis der richterlichen Unabhängigkeit.



Le Grand Conseil vaudois s'émancipe: Il dispose de son propre service parlementaire!

Le 1^{er} septembre 2004 est entrée en vigueur une modification partielle de la Loi sur le Grand Conseil vaudois (ci-après LGC), qui institue le Secrétariat général du Grand Conseil vaudois au rang de service indépendant.

La Constitution du 14 avril 2003 est claire, puisque son article 98 dispose: "*Le Grand Conseil dispose de services qui lui sont propres. Il peut faire appel aux services de l'administration cantonale.*"

La modification partielle de la LGC a rapidement été mise en œuvre et confère au nouveau service (qui était jusqu'alors un office de la Chancellerie d'Etat) l'indépendance voulue par les constituants:

L'art. 30 LGC indique explicitement que le Secrétariat général du Grand Conseil (ci-après SGC) "*est un service indépendant des départements et soumis au Président et au Bureau du Grand Conseil. Il est régi par les règles applicables aux services de l'administration, en particulier en matière de personnel, en matières financière et comptable et en matière informatique, sous réserve des dispositions contenues dans la présente loi.*"

Parmi les missions et tâches du service (art 31 LGC), les aspects logistiques et opérationnels, qui étaient déjà illustrés dans la loi du 3 février 1998 sont renforcés par la mention de l'appui stratégique, nouvelle mission du service. Cela se justifie par la complexité croissante des problèmes liés à la direction du Grand Conseil; ces dernières années, une série de dispositions légales qui étaient restées lettre morte jusqu'alors ont dû être utilisées, notamment pour

- autoriser ou refuser des ouvertures d'enquêtes pénales à l'égard de magistrats (de l'ordre judiciaire ou exécutif);
- répondre à de nombreux quérulents, qui ont, par exemple, demandé la constitution de tribunaux neutres parce qu'ils contestent la compétence de la justice vaudoise;
- contester plusieurs décrets du Grand Conseil devant le Tribunal fédéral (recours de droit public); il s'agit non seulement des décrets sur les mesures d'assainissement (arrêt de la 1^{ère} Cour de droit public du Tribunal fédéral dans la cause Feller et consorts c/Grand Conseil, 1P.572/2004), mais aussi de législations adoptées par le Parlement vaudois;
- donner suite à la dénonciation de juges au Tribunal administratif ont été dénoncés, le Bureau du Grand Conseil étant l'organe qui doit décider d'ouvrir ou non une enquête disciplinaire;

Au surplus, le développement quasi-exponentiel du droit intercantonal au niveau parlementaire exige de développer des compétences techniques spécifiques, afin de maîtriser ce domaine nouveau, appelé à se développer avec la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons, qui entraînera la création d'organes intercantonaux dans les 9 domaines de tâches mentionnés à l'art. 48a nouveau de la Constitution fédérale. Dans tous ces domaines, le Grand Conseil a besoin, outre l'appui technique de son service, d'une vision que l'on peut qualifier de stratégique: prendre des décisions dans des domaines complexes et sensibles, comprendre l'évolution des institutions et de la répartition des charges entre Confédération et cantons sont nécessaires pour saisir l'évolution générale d'un parlement, de ses compétences et... des limites de ses compétences!

Une autre disposition nouvelle assure une nécessaire collaboration avec les autres services de l'administration: l'art. 32 LGC précise en effet que "*les services de l'administration apportent leur appui au Secrétariat général du Grand Conseil dans l'accomplissement de sa mission.*"

Si toutes les dispositions ci-dessus n'ont fait l'objet d'aucune contestation de fond au Grand Conseil (tant en commission qu'en plénum), les aspects budgétaires ont en revanche été discutés (art. 39 LGC); en effet, il est prévu que le budget soit élaboré par le SGC, en collaboration avec la Chancellerie et avec la comptabilité du Département des Institutions et Relations Extérieures (DIRE). C'est ensuite le Bureau du Grand Conseil qui adopte le projet de budget, le Conseil d'Etat n'étant qu'informé de ce projet; les discussions ont porté sur cette "limitation" des droits du Conseil d'Etat par rapport à la situation antérieure, mais ont finalement abouti à ce que, avec une majorité assez nette, le Grand Conseil accepte l'autonomie que la Constitution lui confère.

En tout état de cause, on constate que le Canton de Vaud a, par sa Constitution, renforcé les droits de son parlement; l'affermissement de ces droits passe notamment par l'indépendance du service qui lui est rattaché, ce qui apparaît pertinent et conforme à la séparation des pouvoirs. Le soussigné se permet d'ajouter qu'il considère cette évolution comme d'autant plus nécessaire que, parallèlement, la Constitution a prévu que, dès l'entrée en fonction

des prochaines autorités cantonales, le Conseil d'Etat sera doté d'un président pour la durée de la législature, ainsi que d'un département présidentiel. L'équilibre auquel on doit tendre entre le législatif et l'exécutif commande dès lors que le Bureau du Grand Conseil (organe politique) et le Secrétariat général (organe administratif) soient eux aussi renforcés.

Olivier Rapin

Secrétaire général adjoint du Grand Conseil vaudois

E-mail: olivier.rapin@chancellerie.vd.ch



Neue Geschäftsordnung für den Grossen Landrat der Landschaft Davos Gemeinde (Werkstattbericht)¹

Am 1. Januar 2005 trat die neue Geschäftsordnung für den Grossen Landrat, das Gemeindeparlament, in Kraft. Dies soll Anlass sein für eine Art Werkstattbericht über den Werdegang dieser Geschäftsordnung mit einer kurzen Darstellung desselben und Beiträgen von drei Parlamentsmitgliedern, die an der Erarbeitung der neuen Geschäftsordnung direkt beteiligt waren. Zur Abrundung werden einige Neuerungen in der neuen Geschäftsordnung kurz gewürdigt.

1. Veranlassung und Durchführung

Die Geschäftsordnung des Grossen Landrates stammt aus dem Jahre 1988 und trat am 1. September 1989 in Kraft, der Termin als der Grosse Landrat als selbständiges Parlament² entstand. In den letzten Jahren wurden verschiedene Reformen bei den Davoser Behörden, vor allem auch beim Parlament, umgesetzt. So wurden in einem ersten Schritt die Finanzkompetenzen des Parlaments massiv erhöht und die Geschäftsprüfungskommission als parlamentarische Kommission institutionalisiert.

Im November 2003 haben die Davoser Stimmbürger und -bürgerinnen eine umfassende Reform der Behördenstrukturen angenommen, welche verschiedenste zum Teil grosse Veränderungen brachten: Amtszeitbeschränkung, Offenlegung der Interessenbindungen, konsequente Gewaltenteilung, Verlängerung der Amtsdauer auf vier Jahre.³

Damit waren die Grundlagen für die Reform der Geschäftsordnung des Grossen Landrates geschaffen. Eine Arbeitsgruppe zusammengesetzt aus der damals aktiven Landratspräsidentin und ehemaligen Landratspräsidenten erstellte im Frühling 2004 zusammen mit dem Landschreiber, der auch Sekretär des Parlaments ist, einen ersten Entwurf. Die neue Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Graubünden wurde dabei zum Vergleich herangezogen. Der Entwurf der Arbeitsgruppe, wie er vom Kleinen Landrat dem Gemeindeparlament zur Beratung unterbreitet wurde, wurde von einer parlamentarischen Vorberaterskommission vorberaten und im Plenum im Juli 2004 beschlossen. Am 1. Januar 2005,

dem Beginn der neuen, erstmals vierjährigen Amtsdauer trat die neue Geschäftsordnung⁴ für den Grossen Landrat der Landschaft Davos in Kraft.

2. Beiträge von drei Parlamentsmitgliedern zur neuen Geschäftsordnung

Beitrag Reto Flütsch, Mitglied des Grossen Landrates von 1992 – 2004, Landratspräsident 2001/2002, Präsident der Arbeitsgruppe "Neue Geschäftsordnung" und der parlamentarischen Vorberaterskommission:

"In Davos wurden in den letzten Jahren die Strukturen der Gemeinde in einzelnen Projektschritten der heutigen Zeit angepasst, d.h. ziemlich stark erneuert, so z.B. die Finanzkompetenzen, jene der Schulen, usw.. Diese erneuerten Strukturen sollten in den kommenden Jahren eine gute und zeitgemässe Führung der Gemeinde ermöglichen. Das letzte Projekt war die Anpassung der Behördenstrukturen und dazu gehört auch die Geschäftsordnung des Grossen Landrates, d.h. unseres Gemeindeparlamentes. Für die Ausarbeitung der neuen Geschäftsordnung wurde eine Arbeitsgruppe von ehemaligen Ratspräsidenten und dem erfahrenen Ratsschreiber eingesetzt. Die vorher erwähnte teilrevidierte Verfassung der Gemeinde und die Geschäftsordnung des kantonalen Parlamentes setzten dabei die Leitlinien. Die neue Geschäftsordnung zeigt nun die parlamentarischen Möglichkeiten und Kompetenzen klar und gut verständlich auf. Wichtige Bereiche sind dabei die parlamentarischen Kommissionen und die parlamentarischen Vorstösse. Neben Motion, Postulat und Interpellation wurde neu die Kleine Anfrage eingeführt. Die Kleine Anfrage wird ausschliesslich in einem schriftlichen Verfahren zwischen dem Parlamentarier und der Exekutive abgewickelt, ohne dass sie an eine Parlamentssitzung gebunden ist. Damit wird die Exekutive gezwungen, innert eines Monats öffentlich Stellung zu beziehen. Neu bei den parlamentarischen Vorstössen ist auch, dass sie alle bis am Vorabend einer Sitzung eingereicht werden müssen, um an der Sitzung als aufgenommen erwähnt zu werden. Damit möchte man

das Mitunterzeichnen von Vorstössen gerade vor oder sogar während einer Sitzung möglichst verhindern.

Übersichtlicher ist die Geschäftsordnung durch eine neue Gliederung geworden und kann dem Parlament somit als hilfreiches Arbeitsinstrument für die nächsten Jahre dienen."

Beitrag Urs Hoffmann, Mitglied des Grossen Landrates seit 1998, Landratspräsident 2003/2004; Er leitete die Beratung der neuen Geschäftsordnung im Rat.

"Als amtierender Landratspräsident kam ich nicht mehr "in den Genuss" der neuen Geschäftsordnung des Grossen Landrates der Landschaft Davos, da meine Amtszeit Ende 2004 zu Ende ging. In der vergangenen Amtsperiode wurden die Strukturen unserer Gemeinde überarbeitet und an verschiedenen Orten Reformen durchgeführt. So lag es also auf der Hand, auch die Geschäftsordnung des Grossen Landrates der Landschaft Davos zu überarbeiten, um Klarheit und Transparenz zu schaffen.

Nebst klaren Abläufen, welche vor allem dem Landratspräsidenten und den Parlamentsmitgliedern ihre Arbeit vereinfachen, wurden auch "funktionale" Punkte definiert und der Zeit angepasst. So ist das Ratsbüro um den Vizepräsidenten erweitert worden. Ebenfalls wurde das Vizepräsidium um die Funktion des Stimmzählers erweitert. Die Art und Weise der Protokollführung wurde ebenfalls der Zeit angepasst, sie erfolgt nun digital mit Verbalix, dem Programm der eidg. Räte. Klarheit und Transparenz wird auch das Offenlegen der Interessenbindungen der Landrätinnen und Landräte mit sich bringen.

Dies alles Punkte, welche nicht nur den Ratsbetrieb neu strukturieren, sondern auch für den Stimmbürger klare Verbesserungen mit sich bringen.

Ebenfalls neu definiert wurde das Vorgehen bei parlamentarischen Vorstössen. Grösste Neuerung hier ist, dass diese bereits am Vorabend eingereicht sein müssen. Dadurch sollen kurzfristige Vorstösse verhindert werden, was die "Qualität" dieser im Allgemeinen steigern soll. Ebenfalls wurde auch die "Kleine Anfrage" als neues Instrument der Parlamentarier eingeführt.

¹ Der Verfasser dankt Karl Mattle, Landschreiber bis Ende 2004, für ergänzende Hinweise zu diesem Beitrag.

² Siehe Beitrag "Der Grossen Landrat der Landschaft Davos Gemeinde – Abriss der Geschichte des Gemeindeparlamentes der grössten Stadt in den Alpen" in Parlament 3/01 S. 24ff.

³ Siehe Beitrag "Strukturreform für die Davoser Behörden, insbesondere die Veränderungen beim Grossen Landrat" in Parlament 1/04 S. 17.

⁴ Der Text der Geschäftsordnung und die Botschaft an den Grossen Landrat können beim Verfasser bezogen werden; Die Geschäftsordnung wird ca. ab Ende März 05 auch auf der Homepage der Gemeinde (www.gemeinde-davos.ch) abzurufen sein.



Ich bin überzeugt, dass dem Rat eine zeitgemässe, einfachere Geschäftsordnung zur Verfügung steht und die Arbeit der Landräte übersichtlich gemacht wird. Schliesslich ist man ja als Gemeindeparlamentarier ein "Feierabendpolitiker", welchem hiermit ein übersichtlicherer und damit nützlicher Leitfaden zur Verfügung steht."

Beitrag Hans Laely, Mitglied des Grossen Landrates von 1992 – 2004, Landratspräsident 1996/1997, Mitglied der Arbeitsgruppe für die neue Geschäftsordnung.

"Ein ganz klein wenig freue ich mich, einer jener Landräte gewesen zu sein, die den Davoser Ratsbetrieb noch in der historischen Grossen Stube im Davoser Rathaus erleben oder sogar leiten durften. Mit dem Umzug in den neuen, modernen Ratssaal vor wenigen Jahren verbesserten sich wohl die Möglichkeiten, Sachverhalte und Projekte vielfältiger, elektronischer, bunter (und manchmal auch ermüdender) zu präsentieren und in wortwörtlich besseres Licht zu stellen, die Leitplanken für den Ratsbetrieb blieben aber die alten. Gerade diese Leitplanken in Form von Gesetzen und Ordnungen sind aber sehr wichtig, regeln sie doch unser Zusammenleben und unsere Zusammenarbeit.

Mit der Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung für den Grossen Landrat ist nun die Grundlage geschaffen worden, das parlamentarische Arbeiten und besonders die Sitzungsabläufe zu optimieren. Zwei Beispiele verdeutlichen dies.

Ein konkretes (Staatskunde-) Beispiel: Einige Male geriet in den vergangenen Jahren das Abstimmen beim Vorliegen von mehreren Hauptanträgen oder Änderungsanträgen zu einer schwierigen Wegsuche für das Landratspräsidium. Mit den neuen Leitplanken wird das Vorgehen bei Abstimmungen nun eindeutig beschrieben: "Untergeordnete Änderungsanträge werden vor Änderungsanträgen und diese vor den Hauptanträgen bereinigt. Falls mehr als zwei gleich geordnete Hauptanträge vorliegen, können sie nebeneinander zur Abstimmung gebracht werden. In diesem Fall steht jedem Mitglied nur das Recht zu, für einen dieser Anträge zu stimmen."

Alles klar! – und transparent: Beim Eintritt in den Grossen Landrat, den Kleinen Landrat oder den Schulrat müssen fortan Interessensbindungen offen gelegt werden. Auch dieses zweite Beispiel zeigt, dass das Erreichen von Klarheit und Transparenz oberstes Ziel dieser gelungenen Neufassung der Geschäftsordnung gewesen ist."

3. Schlussbemerkungen

Die vorstehenden drei Berichte von langjährigen, erfahrenen Gemeindeparlamentariern zeigen auf, mit welchen Zielsetzungen die neue Geschäftsordnung erstellt wurde: Transparenz, Klarheit in Aufbau und Handhabung sowie effektiver Leitfaden für die Debatten zu sein. Und man darf wohl auch feststellen, dass diese Ziele erreicht wurden.

Gerade mit dem Instrument der "Kleinen Anfrage" (Art. 37 und 41 der Geschäftsordnung) wurde ein Instrument, in Anlehnung an die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Graubünden⁵, geschaffen, welches dem Parlamentarier ermöglicht, rasch und doch mit der Kraft eines parlamentarischen Mittels Auskunft zu verlangen. Die Beantwortung erfolgt direkt und ausserhalb der parlamentarischen Traktandenliste, womit der Ratsbetrieb nicht belastet wird. Um die Qualität der Parlamentarischen Vorstösse zu verbessern, wie dies auch die Beiträge der drei Parlamentarier betonen, wurde festgelegt, dass diese spätestens am Vorabend der Sitzung beim Ratsbüro eingegangen sein müssen (Art. 38 der Geschäftsordnung). Das Stadtparlament von Zug⁶ kennt diese Regelung ebenfalls. Damit soll denn Parlamentariern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Vorstösse längerfristig vorzubereiten, und es soll auch das fast gefälligkeitmässige Unterzeichnen der Vorstösse vor der Sitzung unterbunden werden.

Alles in allem darf, wenn auch noch die grossen Erfahrungen fehlen, die Geschäftsordnung als gelungenes Werk bezeichnet werden. Wie auch überall sonst, kann man zwar mit Normen, also auch mit einer Geschäftsordnung, die Strukturen und Abläufe optimal vorbereiten, die Umsetzung und die Anwendung werden von Menschen vorgenommen. Da ist jeder Parlamentarier generell und vor allem der Präsident des Grossen Landrates im speziellen bei jeder Sitzung gefordert und verpflichtet.

Stephan Staub
Rechtskonsulent der Landschaft Davos
Gemeinde
E-mail: stephan.staub@davos.gr.ch

⁵ Geschäftsordnung des Grossen Rates GR, Art. 75 BR 170.140

⁶ vgl. H. Hagmann / F. Horber, Die Geschäftsordnung im Parlament – kommentiert am Beispiel des Zuger Stadtparlaments, Zürich 1998; S. 95ff. § 42 Behandlung von Motionen und Postulaten.



Thun: Vorschläge für neues Wahlsystem und Entschädigungen des Gemeinderates (=Exekutive)

Eine Spezialkommission des Thuner Stadtparlamentes hat ihre Beratungen über ein neues Wahlsystem und die Entschädigungen des Gemeinderates abgeschlossen und die Vorlagen aufgrund der Vernehmlassungseingaben bereinigt. Der Gemeinderat nimmt nun davon Kenntnis. Der Stadtrat wird sich voraussichtlich am 12. Mai damit befassen, die Volksabstimmung ist für den 25. September 2005 vorgesehen.

Die stadträtliche Spezialkommission legt dem Thuner Parlament ihren Bericht über die Umsetzung der beiden Motionen 6/03 und 7/03 vom 12. Dezember 2003 vor. Sie schlägt ihm vor, die Stadtverfassung zu revidieren, ein neues Reglement über die Leistungen an die Mitglieder des Gemeinderates zu erlassen sowie das Geschäftsreglement des Stadtrates zu revidieren. Dabei geht es im Wesentlichen um fünf Vorschläge:

- Der Gemeinderat besteht aus fünf Mitgliedern mit unterschiedlichen Pensen, und nicht mehr aus drei Haupt- und zwei Nebenamtlichen.
- Der Gemeinderat verteilt das vom Stadtrat bestimmte Gesamtpensum frei auf seine Mitglieder. Nur wenn er sich nicht einigt, kommt der Stadtrat zum Zug. Und dafür gibt es präzise Vorgaben in einem Reglement.
- Statt im Majorzverfahren mit Minderheitenschutz soll auch der Gemeinderat neu nach Nationalratsproporz gewählt werden.
- Die Regelung der Entschädigungen wird angepasst und gleichzeitig erheblich vereinfacht. Statt Mandatsabgaben wird bei Doppelmandaten künftig das Pensum reduziert.
- Und schliesslich schlägt die Kommission vor, die Sachkommissionen zu vergrössern und die Kontroll- und Planungskommission (KPK) durch eine Budget- und Rechnungskommission zu ersetzen.

Wahlsystem und Zusammensetzung des Gemeinderates sowie der Grundsatz der Änderung bei den ständigen Kommissionen müssen den Stimmberechtigten obligatorisch vorgelegt werden, die übrigen Vorschläge (Entschädigungen und stadträtliche Kommissionen) unterstehen dem fakultativen Referendum.

Ergebnis der Vernehmlassung

Alle Parteien haben die Gelegenheit benützt und bis 31. Januar 2005 ihre zustimmenden und kritischen Bemerkungen eingereicht. Das Ergebnis lässt sich mit den Worten "für gut befunden" zusammenfassen. Im Einzelnen wurden folgende Anregungen eingebracht oder Anträge gestellt:

- Die Kommission lehnt die Forderung der SP ab, das Pensum aller Gemeinderatsmitglieder auf 70% und mehr anzuheben. Im Moment gehe man von der heutigen Situation aus und wolle weder das Gesamtpensum erhöhen noch eine andere Verteilung anstreben, schliesse es aber für die Zukunft auch nicht aus. Doch dürfe die Stadtverwaltung nicht wegen individueller Bedürfnisse einzelner Ratsmitglieder dauernd "auf den Kopf gestellt" werden.
- Die Kommission tritt auf die Forderung der Grünen Freien Liste (GFL) nicht ein, neben dem Proporz auch eine Majorzvariante auszuarbeiten. Der vorgeschlagene Proporz weist gegenüber dem Majorz mit ausgebautem Minderheitenschutz klare Vorteile auf. Die GFL ist die einzige Partei, die mit dem Wechsel zum Proporz nicht einverstanden ist.
- Auch auf die zweite Forderung der GFL nach einem anderen Verfahren der Direktionsbildung und Pensenverteilung tritt die Kommission nicht ein. Sie schlägt nach ausführlichen Diskussionen ein optimales Verfahren vor, insbesondere ist der Mehrheitsentscheid des Gemeinderates (statt Einstimmigkeit) ungeeignet, weil die politische Minderheit so der Mehrheit ausgeliefert ist.
- Hingegen nimmt die Kommission den Vorschlag der SP auf, auf die maximale Lohnfortzahlung bis zu 18 Monaten zu verzichten. Mit der neuen Stufe (bis längstens 9 Monate) sieht sie nun eine Zwischenstufe zwischen max. 6 resp. bis 12 Monate vor. Eine untere Limite von 60 Lebensjahren zur Berechtigung für die zeitlich unbeschränkte Lohnfortzahlung (d.h. bis zur ordentlichen Pensionierung) lehnt sie dagegen als sachlich falsche Verschlechterung ab.

Weiteres Vorgehen

Die Vorlage geht nun an den Gemeinderat, der davon Kenntnis nimmt, damit sie dem Stadtrat für dessen Sitzung vom 12. Mai 2005 vorgelegt werden kann. Wird eine zweite Lesung nötig, kann diese in jedem Fall vor den Sommerferien stattfinden, so dass einer Volksabstimmung vom 25. September 2005 nichts entgegen steht..

Die nächsten Gesamterneuerungswahlen finden in Thun am 26. November 2006 statt.

Christian Meier
Controller, Rathaus Thun
E-mail: christian.meier@thun.ch



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, T: 031 322 97 36, F: 031 322 98 67, E: martin.graf@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landschreiber, Standeskanzlei, 6370 Stans, T: 041 618 79 02, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Gérard Vaucher, Vice-Chancelier et 2ème secrétaire du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 45, F: 026 305 10 48, E: vaucherg@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Kantonsrat Appenzell IR

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: franz.breitenmoser@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Erich Niederer, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: Erich.Niederer@kk.ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatkanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sk.sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88,
E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Sekretär des Grossen Rates, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 12 42, F: 062 835 12 39,
E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58,
E: roger.oechslin@kttg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Marianne Brélaz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 40 10,
E: marianne.brelaz@chancellerie.vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85,
E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Laurent Helfer, Secrétaire de la commission des affaires extérieures, Favière 19, 2065 Savangier, T: 032 853 70 57,
E: laurent.helfer@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06,
E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Herrmann, Stadtschreiber, Rathausgasse 1, 5400 Baden, T: 056 200 82 04, E: heinz.herrmann@baden.ag.ch

Stadt Bern

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20,
F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Rolf Butz, Stadtschreiber, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 01 863 11 24, E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Gemeinde Dietikon

Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietikon, T: 01 744 36 30, E: thomas.furger@dietikon.ch

Ville de Genève

Jean Erhardt, Secrétaire général, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, 12 11 Genève 3, T: 022 418 29 29,
E: jean.erhardt@seg.ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Kloten

Alice M. Aeberhard, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90, E: alice.aeberhard@kloten.ch

Gemeinde Köniz

Elisabeth Zürcher, Parlamentssekretärin, Parlament Köniz, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06,
F: 031 970 92 17, E: elisabeth.zuercher@koeniz.ch

Ville de Lausanne

François Pasche, Secrétaire municipal, Hôtel de Ville, Case postale 3280, 1002 Lausanne, T: 021 315 22 10, F: 021 315 20 03,
E: francois.pasche@lausanne.ch

Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,
E: monika.portmann@StadtLuzern.ch



Gemeinde Opfikon

André Willi, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: andre.willi@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Arthur Frauenfelder, Stadtschreiber, Stadthaus, 8408 Winterthur, T: 052 267 51 21, E: arthur.frauenfelder@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 01 216 31 10, F: 01 216 31 12, E: daniel.reuter@skz.stzh.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales/segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali, Bern/Berne/Berna

Kassier

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Marianne Brélaz, secrétaire générale du Grand Conseil du Canton de Vaud, Lausanne

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Charles Gysel, Kantonsrat, Schaffhausen

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona