

Thomas Stadelmann / Arthur Brunner

## **Andrea Caroni: «Das meiste, was mir vorschwebt, würde eine Verfassungsänderung bedingen»**

---

Ständerat Andrea Caroni, Präsident der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, äussert sich im Interview mit «Justice - Justiz - Giustizia» zur Justizinitiative, zur Tätigkeit der Gerichtskommission, zu Verbesserungen im Selektionsverfahren, die bereits in Diskussion sind oder denkbar wären, sowie zu den Möglichkeiten einer grossen oder kleinen Reform des Richterbestellungsverfahrens.

---

Beitragsart: Forum

Zitiervorschlag: Thomas Stadelmann / Arthur Brunner, Andrea Caroni: «Das meiste, was mir vorschwebt, würde eine Verfassungsänderung bedingen», in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2021/1

[1] *Justice*: Herr Ständerat Caroni, wir danken Ihnen herzlich für die Zeit, die Sie uns zur Verfügung stellen. Wir würden gerne von Ihnen wissen, wo Sie beim Richter-Auswahlverfahren Anpassungsbedarf sehen, und was Ihre Überlegungen zu möglichen Änderungen sind. Bei unserem Gespräch wollen wir uns auf die Tätigkeit der Gerichtskommission und des Parlaments bei der Bestellung von Richterposten konzentrieren. Erlauben Sie uns aber eine etwas weitergehende Eingangsfrage: Die Diskussion erfolgt aktuell insbesondere vor dem Hintergrund der «Justiz-Initiative». Wo sehen Sie positive Punkte dieser Initiative, wo sehen Sie negative Punkte?

[2] *SR Caroni*: Man kann den Ansatz der Initiative begrüßen, die Besetzung von Richterposten etwas entpolitisieren zu wollen. Das dafür gewählte Instrument scheint mir aber hochgradig untauglich, um nicht zu sagen kontraproduktiv. Und zwar in zweierlei Hinsicht.

[3] Da ist zum einen dieses Fachgremium, das man einführen will. Das führt uns ja fast im Sinne einer gödelschen Schlaufe zur Frage: Wer soll denn wiederum dieses Gremium bestimmen und sicherstellen, dass dieses ausgewogen zusammengesetzt ist. Und dann sind wir eigentlich am gleichen Punkt wie jetzt, einfach um eine Kommission vorgelagert. Dann müsste man quasi noch ein Fachgremium schaffen, das dieses Fachgremium bestimmt, ad infinitum. Ich finde diesen Ansatz rein logisch nicht überzeugend.

[4] Zum ändern ist da das Losverfahren, das ich inhaltlich nicht überzeugend finde. Das Losverfahren kann man an einem Ort anwenden, wo es keine objektiven Kriterien gibt, zu bestimmen, wen man nehmen soll. Aber hier, wo man die Gelegenheit hat, die kandidierenden Personen zu durchleuchten und nach unzähligen Facetten ausgiebig zu bewerten, da spricht eigentlich nichts dafür, am Ende zu würfeln. Nehmen wir an, die Gerichtskommission habe am Schluss eines Auswahlverfahrens noch drei Kandidierende, und es bestehe über alle Fraktionen hinweg Einigkeit, dass eine von diesen dreien Personen hervorsticht. Warum um alles in der Welt sollte man diesen Entscheid übergehen, stattdessen würfeln, und dann Person Nummer 3 nehmen? Das leuchtet mir nicht ein. Und auch leuchtet es mir nicht ein, wie man die verschiedenen Meinungsströmungen aus der Gesellschaft so in die Gerichte bringen will. Denn durch einen Losentscheid könnten ja am Schluss 38 freisinnige Bundesrichter resultieren, wie es wahrscheinlich früher der Fall war. Das kann nicht einmal ich als Freisinniger toll finden, geschweige denn alle anderen. Und wenn man das wieder rausfiltern will, muss die Fachkommission ja nach diesem Kriterium schon wieder Wertungen vornehmen. Dann aber landen wir wieder im heutigen System, einfach nach viel Ach und Krach. Ich kann dem Ganzen wirklich ausser der Grundidee, das Ganze zu entpolitisieren, nichts abgewinnen.

[5] *Justice*: Nicht nur Sie, sondern auch andere Parlamentarierinnen und Parlamentarier unterstützten zu Beginn die Grundstossrichtung der «Justiz-Initiative», das Richterauswahlverfahren zu entpolitisieren. Deshalb wurde Ende letzten Jahres ein Gegenvorschlag diskutiert, der jetzt aber wohl doch nicht zustande kommen soll. Wie stehen Sie zu diesem Gegenvorschlag bzw. zur Diskussion, einen Gegenvorschlag einzubringen?

[6] *SR Caroni*: Ich habe schon früh öffentlich gesagt, dass auch ich das heutige Verfahren für verbesserungsfähig halte und einen Gegenvorschlag begrüßen würde. Ich habe in der ständerätlichen Kommission auch zugestimmt, dass die Nationalräte daran arbeiten konnten. Die nationalrätliche Kommission hat dabei jetzt aber knapp Schiffbruch erlitten. Im März wird sich zeigen, ob der Nationalrat seine Kommission doch an die Arbeit schickt, oder ob nur noch der Ständerat sich darüber beugt.

[7] Ein Element, bei dem ich unabhängig davon Verbesserungspotenzial sehe, ist unser internes Gerichtskommissionsverfahren. Da haben wir gerade kürzlich wieder ein paar Pflöcke einge-

schlagen. Eine naheliegende Veränderung auf dieser Ebene wäre die Einführung einer begleitenden Fachkommission, nicht mit Entscheidungsgewalt, aber mit Beratungsfunktion. Die grösseren Fragen sind diejenigen nach dem Wiederwählerfordernis und der Amtsdauer. Auch da glaube ich, könnte man bessere Modelle suchen, mit längeren Amtsdauern, allenfalls mit beschränkter Anzahl Wiederwahlmöglichkeiten und vielleicht auch mit einem verbrieften Anspruch auf Erneuerung, ausser es würden gewisse Umstände vorliegen. Damit gäbe es bei Wiederwahlen weniger Getöse.

[8] Vorstellen könnte ich mir etwa, die Amtszeit für Bundesrichter auf dreimal sechs Jahre zu beschränken. Bei den Wiederwahlen könnte man eine quasi automatische Verlängerung einführen. Nach Ablauf dieser Sechsjahresperiode wären die Gerichtskommission, die Geschäftsprüfungskommission und die Gerichtsleitungen verpflichtet zu schauen, ob die von ihnen gewählten Richter ihren Job erfüllt haben. Gemeint ist nicht eine inhaltliche Kontrolle, also ob richtig entschieden worden ist, sondern ob ein Richter seinen Job quantitativ gemacht hat. Wenn jemand in dieser Hinsicht einfach nicht genügt, dann sollte man darauf reagieren können, indem man nach vier Jahren evaluiert, nach fünf Jahren abmahnt und nach sechs Jahren eine Abwahl empfiehlt.

[9] *Justice*: Gestatten Sie eine Rückfrage zu dem von Ihnen angedachten Wiederwahl-Prozedere, weil das später dann nicht mehr im Vordergrund unseres Gesprächs stehen soll. Es war ja auch schon in Diskussion, ob man das ganze Wiederwahlverfahren institutionell anders aufgleisen soll, dass also zum Beispiel die Gerichtskommission über die Wiederwahl entscheiden könnte. Wäre das auch eine Option?

[10] *SR Caroni*: Ich finde es immer etwas heikel, wenn man einer Kommission abschliessende Entscheidungskompetenzen gibt. Das ist nicht ihre verfassungsmässige Kernaufgabe.

[11] Das, was ich vorhin skizziert habe, wäre ein Mittelweg. Der Souverän würde sagen, wir wollen nicht eine parlamentarische Wiederwahl alle sechs Jahre, sondern wir wollen das verstetigen bzw. entpolitisieren mit drei Korrekturmassnahmen: Zum einen wissen wir, nach drei Amtszeiten ist fertig. Dann wäre das Problem, dass jemand das dazu ausnützen würde, lebenslang nichts mehr zu tun oder komplett im Schilf zu urteilen, gebannt. Man könnte sich statt drei sechsjährigen Amtszeiten auch zwei neunjährige überlegen. Das ist das eine Korrektiv. Das zweite Korrektiv wäre die Abwahlmöglichkeit auch bei Bundesrichtern. Das ist ein naheliegenderes Korrektiv. Und das dritte wäre, dass die Gerichtskommission gegen Ende der jeweiligen Amtszeiten noch einmal genau hinschaut, auch wenn keine offensichtlichen Abwahlgründe vorliegen. Dabei darf es nicht nur um Amtsunfähigkeit oder um die krasse Verletzung von Amtspflichten gehen, gefragt werden muss auch, ob ein Richter seinen Job erfüllt hat, so wie man bei Assistenzprofessoren oder auch bei ordentlichen Professoren zum Beispiel an der HSG alle paar Jahre mal hinschaut, ob sie bei aller Rücksichtnahme auf die Wissenschaftsfreiheit – bei Richtern wäre es die richterliche Unabhängigkeit – ihren Aufgaben quantitativ gesehen einigermaßen nachgekommen sind. Für diese Prüfung könnte dann die Gerichtskommission zuständig sein, mit externen Inputs. Ich denke, auch eine Gerichtsleitung wäre in dieser Hinsicht einzubeziehen.

[12] *Justice*: Sie sähen also eine doppelte Interventionsmöglichkeit der Gerichtskommission, die jederzeitige Amtsenthebung auf der einen Seite und auf der anderen Seite die vorgeschriebene Überprüfung nach sechs Jahren.

[13] *SR Caroni*: Das schiene mir naheliegend. Die jederzeitige Abberufung, die muss möglich sein. Wenn zum Beispiel ein Bundesrichter am Tag seines Amtsantritts einen Brandanschlag auf Mon Repos verübt, können wir nicht sechs Jahre warten, bis wir reagieren. Die Überprüfungsmöglichkeit im Zusammenhang mit Wiederwahlen wäre quasi die mildere Version des heutigen

Systems, das auf der Prämisse basiert, das Parlament sei frei darin, amtierende Richter nicht wiederzuwählen. Auch wenn die Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission besagen, dass eine Nichtwiederwahlempfehlung nur möglich ist, wenn auch eine Amtsenthebung opportun wäre, ist das Parlament derzeit ja formell ungebunden; im Rahmen der geheimen Abstimmung kann es grundsätzlich tun, was es will. Um das etwas abzumildern könnte man sagen, das Parlament komme nur dann zum Zuge, wenn die Gerichtskommission ein Problem sieht. Zum Beispiel im skizzierten Falle, dass jemand einfach auf seinem Sessel sitzt und keinen Finger krümmt.

[14] Ich finde, dass man hier einen Aufsichtsdruck schaffen könnte. Die Gerichte müssten in erster Linie selber schauen, mit betroffenen Richtern das Gespräch suchen, in krassen Fällen dann aber der Geschäftsprüfungskommission Rechenschaft ablegen. Die Gerichtskommission würde primär auf Hinweis von aussen tätig. Sie könnte zum Beispiel ein Jahr vor dem Wiederwahltermin bei den Gerichten oder der Geschäftsprüfungskommission nachfragen, ob Auffälligkeiten zu vermelden seien. Das wäre im Übrigen vor allem für die Gerichte selbst eine Notbremse.

[15] *Justice*: Braucht es das alle sechs Jahre? Genügte die Möglichkeit der Amtsenthebung nicht? Wenn jemand die Leistung offensichtlich nicht erbringt, könnte das doch auch ein Amtsenthebungsgrund sein?

[16] *SR Caroni*: Man kann sich durchaus fragen, ob es beides braucht. Nach meiner Intuition hat ein periodischer Überprüfungsmechanismus gewisse Vorteile, man zwingt die Leute damit dazu, sich mit der Frage der Leistungserbringung auseinanderzusetzen. Insbesondere die Gerichtsleitungen müssten dann sich selbst, aber auch der Geschäftsprüfungskommission und der Gerichtskommission Rechenschaft ablegen. Die Hürde, ohne einen periodischen Überprüfungsmechanismus in diese Richtung zu gehen, ist wahrscheinlich doch ein Stück höher. Aber das ist zu diskutieren. Es gibt viele denkbare Varianten. Ich könnte mir durchaus auch eine einmalige Amtsdauer von zwölf oder sechzehn Jahren vorstellen.

[17] *Justice*: Sähen Sie eine maximale Amtsdauer von zwölf oder sechzehn Jahren nur für das Bundesgericht, oder auch für die anderen eidgenössischen Gerichte?

[18] *SR Caroni*: Man muss sicher unterscheiden zwischen Bundesgericht und den anderen eidgenössischen Gerichten. Wenn beispielsweise eine Richterin mit 36 Jahren an das Bundesverwaltungsgericht gewählt würde, und wüsste, dass ihre Amtszeit mit 48 Jahren zu Ende ist, müsste sie sich immer Karriereüberlegungen machen. Beim Bundesgericht mache ich mir insofern weniger Sorgen, weil erstens die Leute im Schnitt ein grosses Stück älter sind, wenn sie gewählt werden, und weil sie zweitens deutlich mehr verdienen, und nach 12 oder 16 Jahren doch ziemlich unabhängig sind. Hinzu kommt, dass sie dann ein Renommée aufgebaut haben, das ihnen, wenn sie das noch brauchen, alle Türen öffnet. Von dem her könnte man aus meiner Sicht eine Amtszeitbeschränkung einführen, ohne dass das unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit problematisch wäre. Bei den unteren eidgenössischen Gerichten würde ich mir hingegen Sorgen machen, dass die Leute noch während ihrer Amtszeit auf den nächsten Posten schielen.

[19] *Justice*: Im Zusammenhang mit dem diskutierten Gegenvorschlag hat das Bundesamt für Justiz abgeklärt, ob es eine Verfassungsänderung braucht. Sehen Sie grundsätzlich einen Bedarf, die Verfassung anzupassen, oder möchten Sie eher auf Gesetzesstufe regeln, was zu ändern ist?

[20] *SR Caroni*: Das meiste, was mir vorschwebt, würde eine Verfassungsänderung bedingen. Der heutige Rahmen scheint mir relativ klar: Sechsjährige Amtszeit, Wiederwählerfordernis, aktives Bürgerrecht als Wählbarkeitsvoraussetzung, fertig. Ich habe mich schon gefragt, ob die Alterslimite, die wir heute im Gesetz haben, überhaupt verfassungskonform ist. Die Verfassung sagt

nichts von einer solchen Einschränkung. Die Frage steht für mich noch im Raum. Umso mehr wären Verfassungsänderungen erforderlich, wenn wir eine neunjährige Amtszeit mit Anspruch auf Wiederwahl einführen wollten. Eine Regelung auf Gesetzesstufe oder sogar auf Verordnungsstufe würde hingegen wohl ausreichen für die Einführung einer Fachkommission, wie ich sie vorhin erwähnt habe. Ausserdem prüfen wir in der Gerichtskommission gerade einen ganzen Katalog weiterer Massnahmen, zum Beispiel längere Anhörungen, Verbesserungen beim Einholen von Referenzen, strukturiertere Befragungen. Hier würde es wohl reichen, einfach die interne Praxis anzupassen. Aber wenn man die grossen Fragen angeht – Wiederwählerfordernis, Amtsdauer, Wahlkompetenz – dann sind wir schon sehr schnell bei der Verfassung. Ich verschliesse mich da einer Änderung durch einen direkten Gegenvorschlag nicht. Aber ich behaupte auch nicht, den Stein der Weisen gefunden zu haben. Die ständerätliche Rechtskommission wird sich sicher à fonds damit befassen.

[21] *Justice*: Wenn es jetzt zur Abstimmung käme ohne Gegenvorschlag, und die «Justiz-Initiative» würde abgelehnt, wie würde es dann weitergehen, würde trotzdem etwas passieren nach Ihrer Einschätzung?

[22] *SR Caroni*: Verschiedene Verbesserungsvorschläge für das Verfahren in der Gerichtskommission treiben wir nun unabhängig vom Ausgang der Abstimmung über die «Justiz-Initiative» voran. Neben der Diskussion um die Einführung einer begleitenden Fachkommission fragen wir uns derzeit etwa, ob wir zukünftig allenfalls zwei Anhörungsrunden durchführen wollen, und wie wir die Befragungen stärker strukturieren können. Ein Thema ist auch, wie wir zu aussagekräftigeren Referenzauskünften kommen.

[23] Ob im grösseren Rahmen Änderungen zu erwarten sind, wenn die «Justiz-Initiative» nun ohne Gegenvorschlag abgelehnt wird, wage ich zu bezweifeln. Für eine «Verfassungsänderung auf der grünen Wiese» dürfte das Pulver dann etwas verschossen sein. Es wird die Versuchung bestehen zu sagen, das bestehende System sei nun halt bestätigt worden, und es bestehe kein Änderungsbedarf. Es ist insofern durchaus denkbar, dass der Reformeifer erlahmt, wenn der Druck der Initiative weg ist. Im Kleinen, in der Kommission selber, werden wir uns sowieso verbessern, idealerweise sogar schon bis zur Abstimmung. Das ist mein Ziel. Dass wir aufzeigen können, was wir jetzt alles schon optimiert haben, wenn die Leute dann abstimmen. Und dass die Abstimmungsberechtigten dann nicht die alte Gerichtskommission vergleichen mit ihren Traumvorstellungen, sondern sich das Verfahren in der neuen Gerichtskommission anschauen.

[24] *Justice*: Sie haben jetzt von verschiedenen Anpassungen gesprochen, die Sie im Rahmen der Kommission anpeilen, unter anderem beim Einholen von Referenzen. Dazu gibt es ein sehr interessantes Modell im Kanton Bern. Art. 21a Abs. 2 des Berner Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sieht vor, dass die eingegangenen Kandidaturen verschiedenen Justizakteuren – namentlich dem Obergericht, dem Verwaltungsgericht, der Generalstaatsanwaltschaft, dem bernischen Anwaltsverband und dem bernischen Verein der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – unterbreitet werden, und diese dann dazu Stellung nehmen können. Zum Teil führen auch diese Justizakteure Interviews mit den Kandidatinnen und Kandidaten durch, bevor sie der Justizkommission Bericht erstatten. Könnte dieses Modell dem Bund als Vorbild dienen?

[25] *SR Caroni*: Das ist ein hochinteressantes Modell, aber ich sehe ein Fristenproblem. Wir haben im Bund sehr häufig Wahlen. Die Gerichte melden uns jeweils ihren Bedarf, und ab diesem Zeitpunkt muss es ziemlich rasch vorwärts gehen. Vielleicht wäre die von mir angedachte Fachkommission quasi das institutionalisierte Gremium, um eine Vernehmlassung im Sinne des Berner

Modells durchzuführen. Und vielleicht könnte diese Fachkommission auch flexibel zusammengesetzt sein, so dass man etwa sagt, es brauche einen Richter drin, und zwar jeweils einen Richter des Gerichts «ad quem»; ein Anwalt müsste sicher auch dabei sein, im Weiteren jemand aus der Akademie, der die Publikationen beurteilen kann.

[26] *Justice*: Was meinen Sie denn zum Argument, das Carlo Schmid seinerzeit im Zusammenhang mit der Schaffung einer neuen Justizkommission vorbrachte: «Liebe Kollegen, wenn wir dann eine solche Kommission haben, die hochkarätig ist, dann haben ihre Vorschläge Hand und Fuss und es ist schwierig, davon abzuweichen. Und das wollen wir nicht.»

[27] *SR Caroni*: Wir alle wollen doch eine Kommission, die gut vorarbeitet. Das haben wir in anderen Sachgebieten auch: Wir haben eine hochkarätige Umweltkommission und eine hochkarätige Wirtschaftskommission, und diese Kommissionen hören regelmässig Experten an. Ich sehe keinen Vorteil darin, Richterkandidaturen nicht ebenso kritisch zu prüfen, wie Geschäfte in den erwähnten Kommissionen. Im Übrigen muss man sehen, dass wir unsere Wahlvorschläge immer auch den Fraktionen unterbreiten. Innerhalb der Fraktionen steht es jedem frei, beim entsprechenden Traktandum kritische Fragen zu stellen. Meistens haben die Leute aufgrund der Arbeitsteilung und Aufgabenbelastung nicht die Musse dazu. Aber möglich ist es.

[28] *Justice*: Im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Wahl des neuen Bundesanwalts war ja in den Medien wiederholt von einem «Assessment» die Rede: Ist das etwas, was sie auch für Richterwahlen in der Zukunft sehen. Und was genau kann man sich unter «Assessments» vorstellen?

[29] *SR Caroni*: Bei der Wahl des neuen Bundesanwalts war es sicher richtig, dass wir jetzt historisch erstmalig bei einer solchen Wahl ein Assessment haben durchführen lassen. Warum gerade beim Bundesanwalt? Zunächst einmal scheint mir die Stellung des Bundesanwalts singulär: Er ist eine Einzelperson. Anders als der Bundesanwalt wirken Richterinnen und Richter zumeist im Kollegium. Zudem hat der Bundesanwalt auch Zwangsmittel, wie sie sonst niemand hat. Auch hatten wir die Erfahrung, dass in der Vergangenheit viele Personen an diesem Amt gescheitert sind. Soweit dieses Scheitern mit der Persönlichkeit der jeweiligen Amtsinhaber zu tun hatte, hätte man das möglicherweise vorher erkennen können. Also wollten wir dieses Mal nichts unversucht lassen, und alles genau durchleuchten. Das haben wir in der ersten Runde getan, und ich bin sehr froh darüber. Das subjektive Gefühl, das wir in der Kommission nach der Durchführung der ersten Anhörungsrunde hatten, hat sich im Assessment bestätigt, und zumindest für mich war danach deutlich klarer, wie zu entscheiden war.

[30] Ihre Frage war aber, ob wir beabsichtigen, ein Assessment auch bei Richterinnen und Richtern durchzuführen. Nicht in Frage kommt das für mich bei den unteren eidgenössischen Gerichten. Aber auch beim Bundesgericht kann ich es mir nicht so recht vorstellen. Ich weiss nicht, ob da wirklich Erkenntnisse resultieren würden, die man sich nicht auch durch ein vorberatendes Fachgremium oder eine strukturierte Befragung erschliessen kann. Im Übrigen ist die Durchführung eines Assessments sehr aufwendig. Es kostet viel Geld, braucht lange und erfordert zwingend zwei Anhörungsrunden. Bei aller Achtung für das Amt des einzelnen Bundesrichters: Es bestehen doch entscheidende Unterschiede zum Amt des Bundesanwalts. Aber ich lasse mich gerne belehren. Was denken Sie? Könnten wir durch ein Assessment Wichtiges rausfinden, das man sonst übersieht?

[31] *Justice*: Man könnte zum Beispiel das Richterbild eines Kandidaten näher prüfen.

[32] *SR Caroni*: Ich sehe diesen Punkt. Wobei man da auch durch eine stärker strukturierte Befragung sicher erhellende Informationen erhalten würde. Was das Assessment zusätzlich leistet,

ist die Leute vor konkrete Aufgaben zu stellen. Dort wird nicht nur abgefragt, die Leute werden auch unter Druck gesetzt.

[33] *Justice*: Vielleicht würde sich in einer solchen Drucksituation eher zeigen, welches Richterbild jemand verfolgt, als wenn sie die betreffende Person nur befragen. Aber es gibt auch noch andere Aspekte, die abgeklärt werden könnten. Zum Beispiel: Wie verhält sich ein zukünftiger Richter, eine zukünftige Richterin im Kollegium? Beispielsweise am Bundesgericht sind die Abteilungen mit vier, fünf, sechs bzw. sieben Mitgliedern recht überschaubar. Da ist es schon entscheidend, dass zukünftige Richterinnen und Richter einerseits die nötige Distanz haben zu ihren Kolleginnen und Kollegen, also sich nicht vereinnahmen lassen, andererseits aber auch konstruktiv im Kollegium zusammenarbeiten können. Im Übrigen muss eine Bundesrichterin oder ein Bundesrichter auch die Fähigkeit mitbringen, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber zu führen.

[34] *SR Caroni*: Danke, das sind tatsächlich mehrere Aspekte, die ein solches Assessment herauschälen könnte: Teamfähigkeit, Führungsfähigkeit, das Richterbild.

[35] *Justice*: Was ja derzeit auch stark kritisiert wird, ist die Einengung des Richterauswahlverfahrens auf Leute, die einer Partei angehören. Verfolgen Sie auch Überlegungen, hier mehr zu öffnen?

[36] *SR Caroni*: Die Parteizuordnung ist – frei nach Churchill – das schlechteste Modell, abgesehen von allen anderen, die noch schlechter sind. Mir scheint es wichtig, dass die Vielfalt der Grundhaltungen in der Gesellschaft sich auch in der Justiz abbildet. In diesem Zusammenhang kann die Affiliierung mit einer Partei zu einem gewissen Grade schon sehr informativ sein. Ich sehe das Problem einzig, aber immerhin dort, wo tolle Leute sagen, sie könnten sich gar nirgends einordnen. Auch in diesen Fällen würde ich aber wissen wollen, wo jemand weltanschaulich steht.

[37] Vielleicht wäre ein Modell denkbar, wonach man in Zukunft keine Parteizugehörigkeit mehr offenlegen muss, aber immerhin darlegt, wo man sich auf dem politischen Spektrum in etwa verortet. Das wäre dann eher ein «Blockdenken» statt ein «Parteidenken», und das Parlament wäre in den Richterwahlen etwas flexibler. Seien wir ehrlich: Zwischen einem grünen Richter kandidaten und einer Richter kandidatin der SP werden häufig kaum weltanschauliche Unterschiede bestehen; ähnlich ist es bei vielen anderen Kandidaturen.

[38] *Justice*: Mit der Parteigebundenheit haben Sie jetzt ein Problem umschrieben, das diejenigen betrifft, die sich nirgendwo festmachen wollen. Aber es gibt ja noch das andere Problem, dass Sie einen sehr guten Kandidaten haben, der zwar einer Partei nahe steht, dass diese Partei aber gerade keinen proporzmassigen Anspruch hat. Überlegt man sich da, etwas flexibler zu werden?

[39] *SR Caroni*: Im heutigen System haben wir schon eine gewisse «marge de manoeuvre». Ich kann Ihnen Beispiele geben: Wir haben dem Parlament jetzt gerade zwei Bundesverwaltungsrichter vorgeschlagen. Eine Partei war massiv untervertreten, eine andere Partei ebenfalls untervertreten, aber deutlich weniger. Rein zahlenmässig hätte man beide Stellen der massiv untervertreten Partei geben müssen, denn diese wäre dann immer noch stärker untervertreten gewesen, als die zweite. Aber wir haben mit Blick auf die Qualifikation der Personen beiden Parteien je einen Sitz gegeben. Im Übrigen haben wir auch schon Leute gewählt, deren Parteien knapp übervertreten waren.

[40] *Justice*: Wenn Sie in einem Wahlverfahren die Situation antreffen würden, dass beispielsweise die CVP untervertreten ist, aber eine SVP-affilierte Person da ist, welche für die Stelle ideal geeignet ist: Könnten Sie sich vorstellen, die SVP-Kandidatin zur Wahl vorzuschlagen, und dies später dann irgendwie wieder auszugleichen?

[41] *SR Caroni*: Solche Vorgänge gibt es, aber in einem engen Rahmen: Wenn die CVP beispielsweise «minus 1» hat, und die SVP «plus 0,5», und es geht um eine italienischsprachige Steuerrechtlerin, wobei die CVP-Kandidatin italienisch radebricht und die SVP-Kandidatin bilingue ist – dann sind wir schnell bei der SVP-Kandidatin und sagen, gut, das nehmen wir jetzt hin, und bei nächster Gelegenheit korrigieren wir. Die Hürde für eine Wahl ist einfach höher, wenn die Parteizugehörigkeit nicht stimmt. Was bei uns am Ende im Übrigen auch eine Rolle spielt, sind die Wünsche der Gerichte, bei denen eine Stelle zu besetzen ist. Bei der Vorbereitung der letzten Ergänzungswahlen ans Bundesverwaltungsgericht forderte das Bundesverwaltungsgericht Italienischkenntnisse. Wir brauchten also deutschsprachige Kandidaten, die des Italienischen mächtig sind; da haben wir sehr genau hingeschaut, und uns mit den betreffenden Kandidaten auch auf Italienisch ausgetauscht. Vor einem halben Jahr hatten wir auch den Fall, dass wir für das Bundesgericht einen Strafrechtler brauchten. Beworben hatten sich aber grandiose Zivilisten. Wir haben dann trotzdem einen Zivilisten crack genommen, und gesagt, «arrangez-vous», der ist so gut, der wird breit einsetzbar sein. Wir haben also schon einen gewissen Spielraum.

[42] *Justice*: Lassen Sie uns hier kurz einhaken: Gerade wenn man über Amtszeitbeschränkung nachdenkt – wäre es dann nicht auch eine Idee, Bundesrichter in bestimmte Abteilungen zu wählen?

[43] *SR Caroni*: Das fände ich interessant. Im Parlament spielt der Proporz ja eine wichtige Rolle. Da ist es wenig verständlich, wenn am Ende die Gerichte die Abteilungen doch so besetzen können, dass der Parteienproporz im Ziel nicht mehr wirkt, im Extremfall mit Einparteien-Spruchkörpern. Wenn wir Richterinnen und Richter direkt in die Abteilungen wählen würden, bedürfte es aber auf jeden Fall irgendeiner Klausel, um den Handlungsspielraum der Gerichte zu wahren, beispielsweise wenn sich irgendwelche wichtigen Änderungen ergeben. Ich habe mir hier noch kein konkretes Modell überlegt. Sähen Sie ein Problem darin, wenn das Parlament neu in die Abteilungen wählen würde?

[44] *Justice*: Es gäbe neben Ihren Überlegungen vielleicht noch einen weiteren Aspekt, den man bedenken könnte: Bei der Geschäftslast, die am Bundesgericht vorherrscht, muss eine neu gewählte Richterin eigentlich ab Tag eins «funktionieren». «Funktionieren» setzt in diesem Zusammenhang sicher einen gewissen Überblick über die Rechtsmaterie voraus, in der man künftig wirkt, man muss von Richterinnen und Richtern erwarten können, dass sie eine fundierte Meinung einbringen können. Wenn eine völlig fachfremde Person gewählt wird, ist das schon sehr viel verlangt. Es wäre vielleicht also schon eine Überlegung wert, ob man nicht auch spezifische Fachkompetenzen für den jeweils freien Sitz berücksichtigen müsste.

[45] *Unabhängig davon*: Sie haben jetzt einige Verbesserungsmöglichkeiten genannt. Diese bewegen sich alle im Bereich des Auswahlverfahrens im engeren Sinn. Gibt es in anderen Bereichen auch Anpassungsbedarf, z.B. bei der Ausschreibung? Wie steht es mit dem Verhältnis zwischen der Gerichtskommission, den Fraktionen und dem Parlamentsplenum?

[46] *SR Caroni*: Lassen Sie uns den ganzen Prozess kurz durchdenken. Die Ausschreibung ist einigermassen gegeben, da sehe ich jetzt keinen grossen Verbesserungsbedarf. Überlegen könnte man sich, ob ausgeschriebene Posten in Justizkreisen aktiv verbreitet werden müssten, sogar ob allenfalls noch ein Headhunter hinterhergeschickt werden soll. Ich erachte beides nicht als nötig. Leute, die sich für solche Karrieren interessieren, kriegen mit, wenn entsprechende Posten frei werden. Headhunting ist aufwendig und sehr teuer. Nach der Ausschreibung kommt die Vorselektion. Da glaube ich wie gesagt, dass ein externes Gremium, das die fachliche Eignung anschaut, grossen Nutzen bringen würde.



[47] *Justice*: Wie gross wäre das Gremium?

[48] *SR Caroni*: Das könnten vier oder fünf Personen sein. Wie gesagt, könnte dabei jemand aus der Richterschaft, jemand aus der Anwaltschaft und jemand aus der Akademie zum Zuge kommen. Leute, die zusammen mit der Kommission tagen, vielleicht sogar schon mit der Subkommission. Sie dürften nicht entscheiden, das ist wichtig, aber sie dürften Empfehlungen abgeben. Die Frage wäre, wie detailliert diese Empfehlungen ausfallen sollen. Man könnte sich ein Modell vorstellen, in dem die Kommission einfach nur «red flags» hisst, aber auch ein solches, in dem bestimmte Kandidaturen unverbindlich besonders hervorgehoben werden.

[49] Manchmal wären wir froh, wir könnten neben den von den Kandidatinnen und Kandidaten angegebenen Referenzen gewisse andere Leute befragen. Spannend wäre, dass die Gerichtskommission z.B. immer auch ans Gericht «ad quem» gelangen dürfte, um Fragen zu stellen, oder den jetzigen Arbeitgeber uneingeschränkt kontaktieren dürfte, auch wenn der vielleicht in der Bewerbung nicht als Referenzperson angegeben ist. Das wären Elemente. Dann die Befragung, hier könnte man eine zweite Runde einbauen.

[50] Was sodann das institutionelle Verhältnis zwischen Gerichtskommission, Fraktionen und Parlamentsplenum angeht, sehe ich keinen grossen Reformbedarf. Die Fraktionen mischen sich eigentlich kaum je ein. Selbst wenn Rückmeldungen kommen, ändert das in der Substanz nach meiner Erfahrung nichts. Dasselbe gilt fürs Parlamentsplenum. Interessanter wird es hier, wenn es um die Frage geht, wie lange eine Person im Amt bleiben soll, ob sie vom Parlament bestätigt werden muss, wer allenfalls für das Abberufungsverfahren zuständig ist. Hier wird es spannend, das haben wir ja schon besprochen.

[51] *Justice*: Hat man sich auch schon überlegt, dass die neu zu schaffende Fachkommission Wahlvorschläge unterbreitet, und die Gerichtskommission dann nur noch bestätigt oder zurückweist?

[52] *SR Caroni*: Damit hätte die Fachkommission eine Rolle, die über meine Vorstellungen hinausgeht. Sie würde dann an die Stelle der heutigen Gerichtskommission treten, und die Gerichtskommission wäre dann mehr oder weniger in der Rolle, die heute den Fraktionen zukommt. Das ginge mir zu weit. Ich würde an sich die heutigen Akteure an ihrem Platz belassen, aber zusätzlich diese Fachkommission als Beratungsgremium für die Gerichtskommission einschalten. Was man sich fragen kann, ist, ob die Erkenntnisse der Fachkommission publik zu machen wären, oder ob sie zumindest an die Fraktionen gehen sollten, allenfalls auch ans Parlamentsplenum. Vorstellen könnte ich mir, dass die Fachkommission eine grobe Vorauswahl trafe, das Kandidatenfeld beispielsweise auf fünf Personen reduzieren würde, mit einer Wahlempfehlung beispielsweise für zwei in ihren Augen besonders geeignete Kandidaturen. Für das «Feintuning» muss dann aber die Gerichtskommission zuständig sein. Wichtig wäre also, dass die Fachkommission die ungeeignetsten Kandidaturen herausfiltert, und vor allem, dass die allerbesten Kandidaturen im Rennen bleiben, wobei die Fachkommission ohne Parteibrille, fraktionsblind nach rein fachlichen Kriterien zu entscheiden hätte. Ich glaube, das wäre ein grosser Mehrwert.

[53] *Justice*: Wir sind gespannt, wie es weitergeht. Im Nationalrat ist das Geschäft für März traktandiert. Und der Ständerat kommt wann zum Zug?

[54] *SR Caroni*: Das kommt drauf an: Wenn der Nationalrat das Geschäft gemäss Minderheit an seine Kommission zurückschickt, dann bleibt das Geschäft dort. Wenn er es gemäss Kommissionsmehrheit fertig berät, dann kommt es wahrscheinlich im zweiten Quartal rüber in den Ständerat, bzw. in unsere Rechtskommission.

[55] *Justice*: Und wie ist die Tendenz bei Ihnen im Ständerat, das letzte Mal war es ja mit dem Stichentscheid des Kommissionspräsidenten knapp?

[56] *SR Caroni*: Der Reformbedarf ist erkannt, aber die Reformlust steht auf der Kippe. Nicht im Kleinen: In der Gerichtskommission herrscht Übereinstimmung, dass Verbesserungen vorzunehmen sind. Aber im Grossen, auf Verfassungsstufe, stehen beide Räte auf der Kippe.

[57] *Justice*: Auch die Aufhebung des Wiederwählerfordernisses?

[58] *SR Caroni*: Alles, was mit längeren Amtsdauern zu tun hat, mit abschliessenden Amtsdauern und mit automatischer Wiederwahl, was also den Rahmen der heutigen Bundesverfassung sprengt, steht auf Messers Schneide, und zwar in beiden Räten. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Verfassungsänderung durch beide Räte kommt, liegt meines Erachtens deutlich unter 50 Prozent.

[59] *Justice*: Das heisst, jeder der findet, die Wiederwahl sei ein Problem, der muss die «Justiz-Initiative» annehmen, ob ihm jetzt das Losverfahren gefällt oder nicht?

[60] *SR Caroni*: Das kommt darauf an. Ich persönlich finde das Losverfahren deutlich schlimmer, als das Wiederwählerfordernis. Wenn also – entgegen meiner persönlichen Position – kein Gegenvorschlag zu Stande kommt, bin ich immer noch gegen die Initiative, sie würde im Vergleich zum Status Quo keine Verbesserung bringen. So schlecht ist dieser Status Quo auch nicht: In den letzten Jahren war ein bisschen Sand im Getriebe, aber schlussendlich ist die Maschine auch weiter gerollt. Muss sollte hier nicht dramatisieren.

[61] *Justice*: Sehr geehrter Herr Ständerat Caroni, wir danken Ihnen im Namen von «Justice - Justiz - Giustizia» sehr herzlich für dieses interessante und informative Gespräch.

[62] *SR Caroni*: Ich danke Ihnen für die Möglichkeit des Austauschs.

---

Dr. h.c. THOMAS STADELMANN, Bundesrichter, Rechtsanwalt, Notar, dipl. Steuerexperte.

Dr. iur. ARTHUR BRUNNER, Rechtsanwalt und öffentliche Urkundsperson, Gerichtsschreiber am Bundesgericht, Ersatzmitglied am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich.