

Die Parteifarben der obersten Richter im Wandel

Die Mitglieder des Bundesgerichts werden in der Schweiz unter Berücksichtigung parteipolitischer Kriterien durch das Parlament gewählt. Veränderte parteipolitische Machtverhältnisse wirken so zeitlich verzögert auch auf die Richterwahlen. Seit 2011 verfügt die SVP über das grösste Kontingent an Bundesrichtern. Von Adrian Vatter

Obwohl die Judikative als dritte Gewalt lange Zeit im Schatten der anderen beiden Staatsgewalten sowie vor allem auch der direkten Demokratie gestanden ist, übt das Bundesgericht als oberste Justizbehörde einen beträchtlichen Einfluss auf die konkrete Anwendung von Gesetzen und damit auf die Politik aus. Gerade in den letzten Jahren ist eine zunehmende Justizialisierung der Politik festgestellt worden, was vor allem auch eine Folge der konkordanzdemokratischen Strukturen ist. So finden sich aufgrund der Notwendigkeit breit abgestützter Kompromisse in zahlreichen Bundeserlassen offene rechtliche Formulierungen, unklare Regelungen oder offensichtliche Lücken, was den Richtern einen beträchtlichen Entscheidungsspielraum eröffnet. Durch die gestiegene Internationalisierung der Politik haben zudem sowohl nationale als auch supranationale Gerichtsinstanzen an Einfluss auf die Politikgestaltung gewonnen.

Einst eine Domäne des Freisinns

Eine neue Untersuchung ist der Frage nachgegangen, wie sich die politischen Mehrheitsverhältnisse beim obersten Schweizer Gericht im Verlaufe der Zeit verändert haben. Ein Blick zurück macht dabei deutlich, dass das Bundesgericht bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts eine Domäne der Freisinnigen war. In den 1920er Jahren stellten sie teilweise mehr als 40 Prozent der Bundesrichter, und noch Ende der 1960er Jahre betrug ihr Anteil rund 35 Prozent. Umgekehrt waren die Sozialdemokraten als zeitweise wählerstärkste Partei in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit deutlich weniger als 20 Prozent am Bundesgericht vertreten. Dies gilt ebenso für die damalige BGB (heute SVP). Eine weitere Besonderheit der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts war auch der hohe Anteil an parteilosen Richtern am Bundesgericht, der in den 1920er Jahren noch fast 30 Prozent betrug, dann aber im Verlaufe der 1940er Jahre auf null sank.

Im Zuge der aufkommenden Konkordanz nach dem Zweiten Weltkrieg traten offensichtliche Über- oder Untervertretungen von Parteien am Bundesgericht im Verhältnis zu ihren Anteilen im Bundesparlament kaum mehr auf. Die proportionale Zusammensetzung der Regierung seit 1959 gemäss «Zauberformel», bei der die vier grössten Fraktionen (SPS, FDP, CVP, SVP) die Sitze proportional unter sich aufteilten und zudem jeweils einen Sitz der LPS überliessen, wirkte sich auch auf die Wahlen der obersten Richter aus. Dies änderte sich erst wieder mit dem starken Wandel des schweizerischen Parteiensystems im Verlaufe der 1990er Jahre. So führten die Wahlerfolge von SVP und Grünen sowie die Verluste von CVP und FDP dazu, dass Ende der 1990er Jahre zum ersten Mal

seit den 1950er Jahren wieder Kampfwahlen stattfanden. Dabei ging es weniger um eine Abkehr vom Proportionalitätsprinzip als vielmehr um die Frage, wie unmittelbar sich die parteipolitischen Wahlerfolge bei den Parlamentswahlen in höheren Sitzanteilen beim Bundesgericht niederschlagen sollen. Entsprechend waren die Übervertretung der Wahlverlierer und die Unterververtretung der Gewinner von den 1990ern bis zu den 2010er Jahren eine Übergangsphase: Der Ausgleich erfolgte zeitlich verzögert, jeweils beim Rücktritt eines Gerichtsmitglieds einer übervertretenen Partei. Gesamterneuerungswahlen wurden bisher nicht zum Anlass für parteipolitische Korrekturen genutzt.

Dieser Verzögerungseffekt lässt sich am Beispiel der SVP illustrieren. So war die SVP als stärkste Fraktion 2003 mit 16,6 Prozent Sitzanteilen noch am schwächsten von den vier grossen Bundesratsparteien am Bundesgericht vertreten, verfügte aber bereits 2011 über das grösste Kontingent an Bundesrichtern. Ebenso hat der Anteil an Bundesrichtern mit grünem Parteibuch kontinuierlich zugenommen, und 2011 wurde auch ein Bundesrichter mit Nähe zur BDP gewählt. Gleichzeitig sind die Vertretungen von FDP und CVP im Verlaufe der letzten 20 Jahre von 30 Prozent auf teilweise weniger als 20 Prozent reduziert worden, wodurch sie kaum noch überrepräsentiert sind.

Wahlprozedere unverändert

Im Gegensatz zur grundlegenden Justizreform auf organisatorischer und verfahrenstechnischer Ebene fällt auf, dass das Wahlprozedere zur Bestellung der obersten Richter bis heute keine Veränderung erfahren hat. Obwohl die parteipolitische Wahl und insbesondere die periodische Wiederwahl der obersten Richter durch das Parlament sonst kaum noch in Westeuropa praktiziert werden und offensichtlich die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz als dritte Staatsgewalt schwächen, wird daran bis heute festgehalten. Dies ist insofern nachvollziehbar, als die normalerweise sicheren Bestätigungswahlen, die langen Amtsdauern der Richter und die im internationalen Vergleich überdurchschnittlichen Ressourcen eine in der Praxis starke Stellung der Bundesrichter garantieren. Zudem zeigt sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, dass bei den Bundesrichterwahlen die Proporzansprüche der Parlamentsfraktionen in der Vereinigten Bundesversammlung stark befolgt werden. Allerdings haben angesichts der veränderten parteipolitischen Stärkeverhältnisse die Konflikte um die Besetzung des Bundesgerichts zugenommen, was sich in der Häufung von umstrittenen Wahlen für die obersten Richterstellen zeigt.

Insofern hat die Politisierung der Richterwahlen trotz der neu geschaffenen, vorbereitenden

Gerichtskommission der Bundesversammlung an Bedeutung gewonnen, und der Einfluss der politischen Parteien auf die obersten Richterwahlen ist nach wie vor ausgesprochen gross. Für die Zukunft stellt sich deshalb die Frage, ob der Bund nicht aus den Erfahrungen der Kantone lernen könnte. Als Alternative prüfenswert scheint etwa das neue Modell des Kantons Freiburg mit der einmaligen Richterernennung durch das Parlament auf unbestimmte Dauer bei einem gleichzeitig klar normierten Amtsenthebungsverfahren.

.....
Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern; die Analyse ist Bestandteil seines Buches «Das politische System der Schweiz», das Ende Jahr erscheint.