

Hans-Jakob Mosimann / Andrea Caroni / Giuliano Racioppi

Mandatsabgaben

Harmlose helvetische Eigenheit oder Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit?

Am Tag der Richterinnen vom 14./15. November 2019 in Luzern diskutierten Ständerat Andrea Caroni und Verwaltungsrichter Giuliano Racioppi das Thema «Mandatsabgaben». Voten aus dem Publikum haben ebenfalls Eingang in den nachstehenden Text gefunden. Das Gespräch wurde vom Redaktionsmitglied Hans-Jakob Mosimann moderiert, der auch den Text verfasst hat.

Beitragsart: Forum

Zitiervorschlag: Hans-Jakob Mosimann / Andrea Caroni / Giuliano Racioppi, Mandatsabgaben, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2020/1

[1] *Hans-Jakob Mosimann* (H.J.M.): Den Rahmen für unser Thema «Mandatsabgaben» bilden gewisse schweizerische Besonderheiten, nämlich die Besetzung der Gerichte gemäss freiwilligem Proporz, also entsprechend der Vertretung politischer Parteien im Wahlorgan (Parlament). Daraus folgt, dass man zur Wahl als Richterin oder Richter zumindest eine gewisse Nähe zu einer politischen Partei benötigt; besser ist eine Mitgliedschaft. Die Partei erwartet (und erhält) dann regelmässige Zuwendungen, teilweise nach einem öffentlich einsehbaren Tarif (so jedenfalls die SP im Kanton Zürich), dies unter dem Damoklesschwert, bei Säumnis abgewählt zu werden oder jedenfalls bei Vakanzen in oberen Instanzen chancenlos zu sein. Diese schweizerischen Besonderheiten stossen in unseren Nachbarländern auf blankes Unverständnis oder jedenfalls ungläubiges Staunen, wie sich beispielsweise den Ausführungen der Präsidentin der Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter hat entnehmen lassen (SABINE MATEJKA, *Rechtsstaat – Unabhängigkeit der Justiz – Demokratie*, in: «Justiz – Justice – Giustizia» 2019/4).

[2] Wir drei haben je unseren eigenen Bezug zu diesem Thema, den Mandatsabgaben: Giuliano Racioppi sieht sie, milde formuliert, kritisch. Ich bezahle sie aus Loyalität zu meiner Partei, aus praktischen Gründen monatlich per Dauerauftrag. Und auf Andrea Caroni als Politiker ruhen unsere Hoffnungen, dass sich das alles zum Besseren wenden lässt. Dazu stellen sich Fragen: Haben wir ein Problem? Falls ja: Was ist das Problem? Und schliesslich: Wie liesse es sich lösen?

[3] *Giuliano Racioppi* (G.R.): Nehmen wir an, in Italien sei ein Gemeindepräsident verhaftet worden, weil er eine Gemeindeschreiberin angestellt hat und jetzt jährlich zwei Prozent ihres Lohnes beansprucht. Er hat nicht ganz verstanden, warum er verhaftet wurde, zumal dies schon sein Vorgänger so gemacht habe. Ich habe es (auch wenn die Geschichte fiktiv ist) ebenfalls nicht verstanden – ist diese Situation doch für uns Richter alltäglich, indem wir unseren Parteien periodisch einen fixen oder prozentualen Lohnanteil überweisen. Aber vielleicht kann uns Kollege Caroni erläutern, was daran problematisch sein soll.

[4] *Andrea Caroni* (A.C.): Ich beschäftige mich nun seit rund 20 Jahren mit Recht in unterschiedlicher Art und Weise. Aber bis zur Einladung zum heutigen Tag habe ich nie auf dem Radar gehabt, dass diese Mandatsabgaben irgendein Problem sein könnten. Die Parteien erwarten sie ja nicht nur von den Richterinnen und Richtern, sondern auch von anderen Amtsträgern – ich bin als Parlamentarier also auch von diesem System betroffen, ein Opfer wie Sie. Ich bezahle der schweizerischen und der Kantonalpartei Beiträge und habe dies immer völlig normal gefunden, jedenfalls bis heute. Einer der Gründe für diese Praxis trifft mehr auf die gewählten Politiker zu: Wir bauen auch auf der Infrastruktur der Parteien auf. Und wenn man den freiwilligen Proporz bei den Gerichten haben will (was ich noch immer die beste Lösung finde), dann braucht es die Parteien und ihre Infrastruktur, und die Frage ist, wie man sie finanziert. Ein zweiter Grund, weshalb ich Mandatsabgaben bezahle, ist der Ansporn für die Mitglieder ohne Mandat, ihren Beitrag ebenfalls zu bezahlen. So haben wir neulich in der Kantonalpartei die Mandatsabgaben verdoppelt, auch um eine Erhöhung der gewöhnlichen Mitgliederbeiträge beliebt zu machen. Ich bin allerdings kein feuriger Befürworter des Ganzen, denn umgekehrt sind es ja wieder die gewählten Amtsträger, die besonders viel für die Partei im Einsatz sind. So gesehen könnte man etwas augenzwinkernd auch umgekehrt postulieren, dass sie Geld erhalten sollten statt bezahlen zu müssen.

[5] *H.J.M.*: Interessanterweise findet fast niemand aus der Politik den Status quo erhaltenswert. Dies allerdings erst bei näherer Betrachtung. Bevor diese einsetzt, sehen viele – wir haben es gehört – kein Problem. Ein Grund dafür könnte sein, dass man den gelegentlich ins Feld geführten «Anschein der Befangenheit» nicht zu erkennen vermag: Ich bezahle meiner Partei etwas, nicht

sie mir – warum sollte mich das befangen machen? Dies umso mehr, als – so nehmen wir an – alle Richterinnen und Richter ihrer Partei etwas bezahlen. Inwiefern führt das zu einer je individuellen Befangenheit?

[6] G.R.: Es gibt eine innere und eine äussere Unabhängigkeit. Für die innere ist massgebend, ob ich mich in meiner Entscheidung frei fühle. Für die äussere ist massgebend, ob mich die Rechtssuchenden als unabhängig ansehen. Diese institutionelle Unabhängigkeit ist mit Sicherheit stark gefährdet, wenn die Rechtssuchenden wissen, dass ich meiner Partei jährlich einen Beitrag bezahle. Wenn ich im Verzug bin, erhalte ich eine Mahnung, auch wenn mein Parteipräsident in den Medien gesagt hat, der Beitrag sei freiwillig. Insbesondere im Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht, wenn Grundsatzfragen oder politisch sensible Themen betroffen sind, dürften die Rechtssuchenden ein Problem darin sehen, dass ich nicht nur im Rahmen des freiwilligen Parteiproporz gewählt wurde, sondern auch noch meiner Partei – die sich allenfalls zu einer vom Gericht zu beurteilenden Rechtsfrage politisch positioniert und geäussert hat – etwas bezahle.

[7] H.J.M.: Ist das nicht eher das Problem des freiwilligen Proporz als der damit auch noch verbundenen Zahlungspflicht?

[8] G.R.: Eine andere Lösung als der freiwillige Proporz zu finden, ist schwierig. Selbst in den Kantonen, die es versucht haben (Tessin und Freiburg), wählt am Schluss das Parlament. Eine Freiburger Richterin hat mir berichtet, dass, nachdem sie von der die Auswahl treffenden Fachkommission vorgeschlagen worden war, von verschiedenen Parteien für eine Mitgliedschaft angefragt wurde – sie ist denn auch einer davon beigetreten und entrichtet dort ihren Beitrag. Insofern ist der Parteienproporz quasi der Nährboden für die Mandatsabgaben. Würde man die Mandatsabgaben abschaffen, wäre der Parteienproporz meines Erachtens nicht mehr problematisch, weil er das Spektrum der politischen und gesellschaftlichen Kräfte abbildet.

[9] H.J.M.: Aber den allfälligen Anschein der Befangenheit schafft doch die Verbindung der Richterin oder des Richters mit einer Partei, und nicht, dass das auch noch mit Abgaben verbunden ist.

[10] G.R.: Die Bevölkerung weiss davon wohl zum grössten Teil nichts. Aber wer es weiss, wird finden, dass die Richterin oder Richter eben nicht ganz unabhängig ist. Das ist der springende Punkt der institutionellen Unabhängigkeit. Der Bundesrat hat im Zusammenhang mit dem GRECO-Bericht¹ ausgeführt, man habe die Praxis, dass die Politikerinnen und Politiker etwas an die Infrastruktur der Parteien beitragen, eins zu eins auf die Richterinnen und Richter übertragen, obwohl sie diese Infrastruktur gar nicht beanspruchen.

¹ Siehe www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/korruption/greco/grecoberichte/ber-iv-2019-2-d.pdf: «Die GRECO hatte empfohlen, (i) die Praxis aufzugeben, wonach Richter der eidgenössischen Gerichte einen fixen oder prozentualen Anteil ihres Gehalts den politischen Parteien abgeben; (ii) dafür zu sorgen, dass die Bundesversammlung die Nichtwiederwahl von Richtern der eidgenössischen Gerichte nicht mit den von diesen gefällten Entscheiden begründet; (iii) die Änderung oder Aufhebung des Wiederwahlverfahrens für diese Richter durch die Bundesversammlung zu prüfen. In Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung erläutern die Schweizer Behörden, dass sich die Regierung mit dieser Thematik in der unter Ziffer 6 erwähnten Botschaft befasst hat. Sie räumt – namentlich unter Verweis auf einen kritischen Artikel aus der Lehre zum Thema – ein, dass sich bei der Mandatsabgabe auf Richtergehältern verschiedene Fragen im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit und deren Wahrnehmung durch die Bevölkerung stellen. Sie ist jedoch der Ansicht, dass eine Unterbindung der Mandatsabgaben politisch nicht mehrheitsfähig ist und verzichtet deshalb darauf, ein entsprechendes Verbot vorzuschlagen.» Quelle: Vierte Evaluationsrunde Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften; Konformitätsbericht Schweiz vom 18.–22. März 2019 (Rz 53 f.). Vgl. zum GRECO-Bericht und insbesondere zur richterlichen Unabhängigkeit nun auch: MARTIN KAYSER, Der Elefant im Gerichtssaal, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2019, S. 589; THOMAS STADELMANN, Compliance Report Schweiz der GRECO, in dieser Ausgabe.

[11] *H.J.M.*: Herr Caroni, gibt es in ihrer Tätigkeit als Anwalt Situationen, die an das erinnern, was Herr Racioppi geschildert hat?

[12] *A.C.*: Selber habe ich ein sehr grosses Vertrauen in das Schweizer Justizsystem. Ich erlebe eher, dass ein Klient moniert, ein Cousin des zuständigen Richters sei einmal mit dem Cousin der Gegenpartei bei den Pfadfindern gewesen, und ich ihm dann erkläre, dass das keine Rolle spielt. Es gibt unzählige Gründe, die Unbefangenheit eines Richters anzuzweifeln, aber dass jemand gesagt hätte, er traue einem Richter nicht, weil dieser einer politischen Partei Beiträge bezahle, habe ich noch nie erlebt. Das eine ist ja das Bezahlen eines Mitgliederbeitrags, das andere hingegen die Höhe des Beitrags. Wenn die Parteien sagen würden, sie wollten das nicht mehr, hätte ich kein Problem damit. Herr Racioppi, Sie haben doch selber auch ausgeführt, dass Sie sich in Ihrer Unabhängigkeit noch nie beeinträchtigt gefühlt haben, und ich weiss auch von keinem Fall, dass jemand wegen dieser Zahlungen mit seiner Partei in die Bredouille geraten wäre. Objektiv gesehen scheinen die Mandatsabgaben kein Problem zu sein und es bleibt nur die Frage des Anscheins der Befangenheit. Ich vermute allerdings, dass von den 50 wesentlichsten Punkten, die jemanden an einem Richter stören könnten, dies wahrscheinlich nicht einmal einer wäre.

[13] *H.J.M.*: Aber handelt es sich nicht doch um eine Art «Ämterkauf auf Raten»?

[14] *A.C.*: Einen Kauf stelle ich mir etwas anders vor. Da würde man Angebote entgegennehmen oder, zumal das Angebot knapp und das Interesse gross ist, vielleicht gar eine Auktion durchführen. In meinem Kanton läuft das aber nicht so. Die zuständige Kommission befasst sich mit den Kandidierenden, die Fraktionen ebenfalls, und dann wählt das Parlament, ohne dass je vom Bezahlen einer Abgabe die Rede gewesen wäre. Die Mandatsabgabe kommt erst danach ins Spiel – die Wahl hat mit ihr nichts zu tun – und ist so gesehen eher eine Art mit dem Amt verbundene Steuer, man nennt sie ja mitunter auch Mandatssteuer.

[15] *H.J.M.*: Nehmen wir an, es gibt eine Vakanz am Bundesgericht, und die Partei, die am Zug ist, hat die Wahl zwischen drei valablen Kandidaturen, alles bewährte kantonale Richterinnen und Richter. Jemand von den dreien nimmt es nicht so genau mit dieser «Steuer», denn sie ist ja freiwillig und bei Säumnis nicht durchsetzbar. Denken Sie nicht auch, dass dann die Fraktion jemanden von denen nominieren wird, die bezahlt haben, was man muss, und mit Sicherheit nicht die Person, die nicht bezahlt hat?

[16] *G.R.*: Ich habe im Rahmen meiner CAS-Weiterbildung die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes unter anderem gefragt: «Denken Sie, dass es Konsequenzen hat, wenn Sie nicht bezahlen?». Etwa die Hälfte hat geantwortet, sie würden wahrscheinlich nicht ans Bundesgericht gewählt werden. Dies beweist durchaus eine gewisse tatsächliche oder zumindest gefühlte Machtposition der Parteien im Zusammenhang mit dem Bezug der Mandatssteuern.

[17] *A.C.*: Ich habe weder in der Gerichtskommission der Bundesversammlung noch in der Fraktion je erlebt, dass man über so etwas gesprochen hätte. Aber wenn, dann wäre das Kriterium ein anderes: Wenn es eine Regel gibt, darf man von Richterinnen und Richtern erwarten, dass sie sie befolgen, und das wäre dann in Ihrem Beispiel bei einer Person nicht der Fall. Es geht eben nicht, dass jemand, um ins Amt zu gelangen, einer Partei beiträgt, und anschliessend eine statutarisch festgehaltene Pflicht nicht erfüllt.

[18] *G.R.*: Man kann aber auch die Regel in Frage stellen – ist sie sinnvoll und vereinbar mit übergeordnetem Recht?

[19] *A.C.*: Wenn Sie sagen würden, die Regel verstosse gegen die Verfassung oder das Strafgesetzbuch, wie Sie auch schon geschrieben haben, dann muss man sich dennoch fragen, ob der

Nichtbezahler eher der Typ «Querulant» oder der Typ «Querdenker» ist. Wenn jemand einfach sagen würde «Die Regel gibt es, aber ich bezahle nicht, weil ich Richter bin und Richter müssen sich nicht an Parteiregeln handeln», hätte ich damit ein Problem. Aber ich verteidige jetzt fast etwas unfreiwillig ein System, von dem ich nicht einmal wusste, dass es besteht. Es mag seine Schwächen haben, aber gravierende oder dringende Probleme sehe ich damit nicht.

[20] G.R.: Selber sehe ich mich schon eher als Querdenker, und nicht als Querulant... Es ist, und dies schon lange, tatsächlich eine Regel. Aber es gab beispielsweise auch einmal eine seit langem geltende Regel: Die Frauen in Appenzell Ausserrhoden hatten kein Stimm- und Wahlrecht. Vor gut 30 Jahren – am 30. April 1989 – haben sie es dann erhalten. Regeln kann man auch in Frage stellen. Die Gesellschaft entwickelt sich, die richterliche Unabhängigkeit wird immer wichtiger für die Glaubwürdigkeit der Justiz und die Akzeptanz der Urteile. Vor diesem Hintergrund ist es doch sehr problematisch, wenn schon nur ein Anschein entstehen kann, dass ein Richter nur im Amt ist, weil er der Partei dafür eine Steuer, oder quasi eine Leasing- oder Miet-Gebühr, bezahlt. Es ist eben ein Unterschied zwischen einem politischen Amt und einer Berufstätigkeit. Bei Angestellten würde auch niemand auf die Idee kommen, einen Teil des Lohnes als Provision zu beanspruchen, bei Richterinnen und Richtern aber schon, nur weil sie aufgrund des Parteienproporz ins Amt gelangt sind. Tatsache ist aber, dass der Lohn als Richter ein Entgelt für Arbeitsleistung darstellt.

[21] H.J.M.: Ist es womöglich eine Frage der Ebene oder Optik? Vom System her betrachtet ist es nicht gut, was wir praktizieren, auf der individuellen Ebene hingegen kann man es mehr oder eben auch weniger belastend finden. Ich beispielsweise oute mich als jemand, der persönlich nie ein Problem damit hatte: Der Brutto-Lohn ist nicht der Netto-Lohn, da geht etwas weg für die AHV, die Pensionskasse und eben auch für mein politisches Biotop. Ist es, auf der persönlichen Ebene, ein Problem? Leiden wir Richterinnen und Richter darunter (moralisch, nicht finanziell)?

[22] G.R.: Es gehört zu unseren Aufgaben, dass wir uns so verhalten, dass von aussen betrachtet der Eindruck der Unabhängigkeit besteht und wir, beziehungsweise das Gericht, als unabhängig wahrgenommen werden. Kein Problem damit zu haben zeigt eine gewisse Nonchalance, indem man sich mit der Wirkung nach aussen, dem Eindruck bei den Rechtssuchenden, nicht einmal auseinandersetzt. Es gehört vielleicht nicht zu den zehn wichtigsten Problemen der Justiz, aber man muss ja nicht immer bei den Top Ten ansetzen.

[23] H.J.M.: Man kann es also als Problem sehen, und das tun wir jetzt. Deshalb die Frage, wie man es beheben könnte. Was sagt der erfahrene Politiker?

[24] A.C.: Dass er dafür nicht zuständig ist... Wenn man strafrechtlich Relevantes darin sieht, beispielsweise im Verhalten der Parlamentarier, könnte man ein entsprechendes Verfahren auslösen. Denkbar wäre auch, dass sich jemand unter Hinweis auf die EMRK usw. weigert, zu bezahlen. Wenn die betreffende Partei diese Person dann abstrafte, hat wahrscheinlich nicht die Person, sondern die Partei – medial – das grösste Problem. Von Bundesrechts wegen solche Abgaben zu verbieten, dürfte schwierig sein. Die politische Verortung der Richterinnen und Richter (die von den Prozessbeteiligten als problematisch empfunden werden könnte), hängt ja nicht von der Höhe der bezahlten Beiträge ab, sie würde ohnehin bestehen bleiben. Und: Wer etwas erhält, steht in des anderen Schuld; hier sind es die Parteien gegenüber den Richterinnen und Richtern, nicht umgekehrt. So gesehen könnte man, etwas überspitzt sagen, dass die Abgabe die richterliche Unabhängigkeit stärkt.

[25] H.J.M.: Angenommen, jemand verweigert die Mandatsabgaben und wird von seiner Partei nicht mehr zur Wiederwahl vorgeschlagen. Wie würden Ihres Erachtens die anderen Fraktionen

reagieren? Würden sie dem «Rebellen» zur Wiederwahl verhelfen, oder würden sie überlegen, dass ihnen das auch passieren könnte, und («wehret den Anfängen») die Sanktion mittragen?

[26] A.C.: Als Mitglied der Bundesversammlung wäre mir in diesem Fall primär wichtig, dass es sich um ein hochqualifiziertes Mitglied des Bundesgerichts handelt, von dem ich zweitens das Gefühl habe, dass sie oder er sich dort, wo es eine Rolle spielt, doch einigermaßen in einem sehr breiten Rahmen am Gedankengut der betreffenden Partei (und nicht gerade dem Gegenteil) orientiert. Ob sie oder er Abgaben bezahlt, wäre mir egal, ausser dies wäre Ausdruck einer völligen Abwendung von der betreffenden Partei, weil das wieder die Konstellation einer nur nominellen Parteimitgliedschaft als Wahlvehikel mit anschliessendem Nichterfüllen von Pflichten wäre. Bei dieser Gelegenheit noch etwas Werbung in eigener Sache, für den Fall, dass Sie für das Bundesgericht kandidieren möchten und noch nicht wissen, für welche Partei (so entsteht ein Markt nach unten): Bei der FDP sind Sie – jedenfalls gemäss Herrn Racioppis Analyse – mit 3'000 Franken im Jahr dabei.

[27] G.R.: Interessanterweise habe ich zweimal von der FDP-Präsidentin die Antwort erhalten, man äussere sich nicht zur Höhe der Mandatsabgaben. Zum Argument, die Mandatsabgabe stärke die Unabhängigkeit, ist doch noch darauf hinzuweisen, dass die Höhe der Abgabe – einseitig – von der Partei festgelegt und sie mitunter auch umstandslos angehoben wird. Einverstanden bin ich mit der Feststellung, dass der Hebel zur Veränderung bei der Politik anzusetzen wäre. In der Botschaft vom 15. Juni 2018 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes anerkannte der Bundesrat die Problematik selbst, verzichtete jedoch auf eine gesetzliche Abschaffung der Mandatssteuer für Bundesrichter – sogar unter Formulierung einer möglichen gesetzlichen Regelung² – weil «eine Unterbindung der Mandatsabgaben im Moment politisch nicht mehrheitsfähig» sei.³

[28] Die Parteien wollen die Mandatsabgaben ausschliesslich aus finanziellen Gründen, und es ist verständlich, dass sie nicht kostenlos arbeiten können, dass sie für ihre Arbeit entschädigt werden müssen. Die Parteien sind in (Art. 137) der Bundesverfassung aufgeführt. Es wäre also durchaus eine Parteienfinanzierung möglich, analog den schon heute ausgerichteten Fraktionsbeiträgen. Hervorzuheben ist, dass, sollten die Richterinnen und Richter keine Mandatssteuer mehr bezahlen, eher die Mitte-links-Parteien ein Problem hätten, auf der rechten Seite fallen die – wie gehört relativ gesehen günstigen – Abgaben weit weniger ins Gewicht. Der Hebel müsste so angesetzt werden, dass man eine alternative Finanzierung vorsieht. Dass die Parteien das Geld brauchen, zeigt der Fall im Kanton Freiburg, wo ein Jahr nach Einführung der einmaligen Wahl bis zum Altersrücktritt ein Richter im Streit aus seiner Partei ausgetreten ist, worauf diese prompt

² Botschaft zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 15. Juni 2018, BBl 2018 4605 ff., 4626 Fn. 57: Eine allfällige Regelung könnte etwa in einem neuen Abs. 2^{bis} von Art. 6 BGG (Unvereinbarkeit) verankert werden: «Sie [die Richter und Richterinnen] dürfen sich nicht verpflichten, einer politischen Partei Beiträge zu zahlen, die die ordentlichen Mitgliederbeiträge übersteigen.»

³ Botschaft zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 15. Juni 2018, BBl 2018 4605 ff., 4626: «Die sogenannte Mandatssteuer oder Mandatsabgabe ist in der Schweiz allgemein üblich. Angesichts der fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung tragen die freiwilligen oder vereinbarten Abgaben auf den Gehältern von Amtsträgern – auf Bundesebene der Mitglieder des Bundesrates, der eidgenössischen Räte sowie der eidgenössischen Gerichte – massgebend zur Äufnung der Parteikassen bei. Während die Mandatsabgabe an die Parteien für die Mitglieder der politischen Organe als Gegenleistung für den Support bei den Wahlen verstanden werden kann, stellen sich bei der Mandatsabgabe auf Richtergehältern verschiedene Fragen im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit und deren Wahrnehmung durch die Bevölkerung. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass eine Unterbindung der Mandatsabgaben im Moment politisch nicht mehrheitsfähig ist. Er verzichtet deshalb darauf, den eidgenössischen Räten hierzu eine Bestimmung im BGG vorzuschlagen.»

die Rückkehr zur Wahl auf Amtsdauer verlangt hat, weil eben sonst das Geld beziehungsweise ein Druckmittel, um die Mandatsabgabe einzufordern, fehle.

[29] *H.J.M.*: Das erinnert mich an den Kollegen, der kurz nach seiner letztmaligen Wiederwahl wegen tiefgreifender inhaltlicher Differenzen seiner Partei den Rücken gekehrt und so sechs Jahre nichts mehr zu bezahlen hatte.

[30] *A.C.*: Eine nur einmalige Amtsdauer – vielleicht nicht gerade bis Alter 65, wie das die Justizinitiative vorsieht – wäre für mich durchaus vorstellbar. Allerdings wäre es dann karrieremässig, vor allem in den unteren Instanzen, wiederum schwierig. Wenn man nach beispielsweise acht oder neun Jahren schon wieder draussen wäre, könnte das wiederum ein Problem mit der Unabhängigkeit geben. Beim Bundesgericht wäre dies wohl, rein altersbedingt, kein Problem. Es würde auch das Parlament als Wahlorgan entlasten, zumal die betreffenden Wahlsitzungen immer ausserordentlich früh – eine Viertelstunde vor der sonst üblichen Zeit – beginnen. . .

[31] Eine Lösung in Richtung Parteienfinanzierung via Erhöhung der Fraktionsbeiträge stösst auf bürgerlicher Seite auf Skepsis, obwohl klar ist, dass die Fraktionsbeiträge schon heute auch einen Teil Parteiarbeit – die sich nicht immer klar abgrenzen lässt – finanziert. Die Lösung hat schon einen gewissen Charme, aber heikel könnte der Verteilungsschlüssel sein, wenn die Mehrheit entscheidet, wer wieviel erhält.

[32] *H.J.M.*: Dann hoffen wir also, jemand im Parlament erbarme sich unser mit einem Vorstoss für höhere Fraktionsbeiträge anstelle der richterlichen Mandatsabgaben. Und jetzt zu Voten aus dem Publikum.

[33] *Alex Staub*⁴: Ich bin heute Richter auf Lebenszeit, allerdings ohne Amt, und fühle mich insofern absolut unabhängig und kann die hier behandelte Frage retrospektiv etwas beurteilen. Schon im Kanton hatte ich nie das Gefühl, durch eine Mandatssteuer abhängig zu werden. Es ist meines Erachtens ganz wesentlich eine Frage der Quantität, und wenn ich einen Dauerauftrag in Betracht ziehen muss, dann stellt sich tatsächlich die Frage der Abhängigkeit. Wenn es sich hingegen in einem moderaten Rahmen hält, habe ich keine Probleme damit. Und für mich war aus Zuger Sicht die Mandatssteuer immer besser fassbar als der Neue Finanzausgleich (NFA).

[34] *H.J.M.*: Die sehr spezifisch zugerische Optik punkto Finanzausgleich kann ich gut nachvollziehen.

[35] *G.R.*: Es geht ja nicht um die Frage, ob man sich abhängig fühlt, sondern darum, ob die Rechtssuchenden das Gericht als abhängig oder eben als unabhängig wahrnehmen. Es fördert sicher nicht den Eindruck der Unabhängigkeit, wenn es über den Mitgliederbeitrag hinaus um 3'000, 5'000 oder gar 15'000 Franken geht. Das kann durchaus den Anschein erwecken, dass die Richterin oder der Richter nicht ganz unabhängig ist.

[36] *Sabine Matejka*⁵: Die Mandatssteuer losgelöst vom ganzen System zu diskutieren, ist wahrscheinlich schwierig. Das Problem des Anscheins der Befangenheit entspringt dem Gesamtsystem, nämlich dem faktischen Zwang, einer Partei beizutreten, um überhaupt eine Chance zu haben, ins Amt zu kommen, dies unabhängig von einer Qualifikation, und dann bezahlen zu müssen in der Hoffnung auf Wiederwahl nach einer doch relativ kurzen Amtszeit. Dieses Gesamtsystem bringt den Anschein mit sich, nicht ganz unabhängig zu sein von der (Partei-) Politik statt nur dem Recht verpflichtet zu sein.

⁴ Langjähriger Präsident des Obergerichts des Kantons Zug, 2004–2009 erster Präsident des Bundesstrafgerichts.

⁵ Präsidentin der österreichischen Vereinigung der Richterinnen und Richter.

[37] *David Werner*⁶: Ich bin und war immer parteilos, und habe nie Parteisteuern bezahlt. Ist der Werbespot von Herrn Caroni – «Wenn sie ans Bundesgericht wollen: Treten Sie unserer Partei bei und bezahlen Sie die Parteisteuer» – nicht ein wunderbares Beispiel für die Käuflichkeit des Richteramtes?

[38] *A.C.*: Ich glaube, es war eher ein wunderbares Beispiel, dass Ironie nicht immer überkommt.

[39] *Martin Burger*⁷: Die Mandatssteuer ist wohl nur ein Symptom einer tiefersitzenden Problematik. Der Parteienproporz wirkt bestechend, denn er hat eigentlich zum Inhalt, dass man die weltanschauliche Durchmischung der Richterschaft gewährleisten will, als Spiegel der Gesellschaft. In der Realität sieht man jedoch, dass heute die jungen Juristinnen und Juristen, die Richterin oder Richter werden wollen, ihre Parteizugehörigkeit sehr sorgfältig auswählen, dies weniger nach weltanschaulichen Aspekten als nach der Chance, jemals gewählt zu werden. Es gab taktische Parteiwechsel im Kanton Zürich schon seit Längerem, von der FDP zur SP, von der SP zur SVP, von der SVP zur EVP. Das sind alles reale Beispiele, und es hat jedes Mal geklappt. Das mit der weltanschaulichen Durchmischung scheint mir deshalb etwas hoch gegriffen. Die These ist berechtigt, dass auch ohne Einhaltung eines Parteienproporzes eine genügende weltanschauliche Durchmischung der Richterschaft gewährleistet wäre. Ich habe die Protokolle des Verfassungsrates des Kantons Zürich (er amtierte von 2000 bis 2004) konsultiert. Dort wurde relativ unverblümt gesagt, dass, wenn man die Art, Richterinnen und Richter über die Parteien zu nominieren, ändern wolle, beispielsweise mit der Schaffung eines heterogen zusammengesetzten Gremiums (mit Personen aus der Wissenschaft, der Advokatur, der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und vielleicht der Politik), dann brauche es ein Parteienfinanzierungsgesetz. Es geht also nur ums Geld. Die Parteien können nicht existieren ohne Mandatsabgaben der Richterinnen und Richter, denn diese sind in der Regel um einiges höher als jene der politischen Mandatsträgerinnen und -träger. Wir stehen vor der Situation, dass die Parteien sich mit den Richterämtern einen Kuchen beschafft haben, der ihnen nicht gehört, und sie verteilen die Kuchenstücke für Geld, das ihnen eigentlich nicht zusteht, denn Richtermandate sind keine politischen Mandate. Ich kann es mir leisten, dies heute so zu sagen, denn ich wurde eben auf sechs Jahre gewählt und muss nicht mehr wiedergewählt werden. Das sage ich nur halb im Scherz, denn dass man überhaupt auf den Gedanken kommt, ob man so etwas sagen könne, ohne dass einem ein Nachteil erwächst, zeigt, dass wir da in einem Problem stecken. Diese Art der Richternomination ist unserer Schweizer Demokratie nicht würdig beziehungsweise nicht mehr würdig. Sie war ja lange Zeit akzeptiert, aber die Stimmen werden immer kritischer. Die breite Bevölkerung weiss vielfach nicht, wie die Richterwahlen funktionieren. Stellen Sie sich eine Gesetzesvorlage vor, die exakt die heutige Praxis der Richterwahlen (Parteimitgliedschaft, Proporz, Mandatsabgaben) zum Inhalt hätte. Ich zweifle stark, dass ein solches Gesetz eine Mehrheit finden würde. Wir müssen andere Wege finden, um die Parteien zu finanzieren, und um die Richterinnen und Richter von der Politik abzukoppeln.

[40] *H.J.M.*: Zu den erwähnten taktischen Parteiwechseln liesse sich noch anmerken, dass dank diesen Personen die abgebildete gesellschaftliche Vielfalt ja eigentlich noch einmal ganz besonders erweitert wird... Die Mandatsabgaben als Mosaikstein eines facettenreichen grösseren Problems: Wäre die in Beratung befindliche Justiz-Initiative (unabhängiges Fach-Auswahlgremium, Losentscheid) ein möglicher Lösungsansatz?

⁶ Ehemaliger Richter am Obergericht des Kantons Schaffhausen.

⁷ Präsident des Obergerichts des Kantons Zürich. Siehe nun auch: MARTIN BURGER, Richterwahl, Parteienproporz und Parteisteuern, ZBl 2/2020, S. 57 f.

[41] A.C.: Mir gefällt sie nicht. Das Problem wird zwar aufgenommen, aber einfach an ein neues Gremium delegiert, das ja wiederum irgendwie zusammengesetzt sein muss. Sie finden den archimedischen Punkt, an dem Sie das quasi aus den Angeln heben können, nicht. Sie delegieren es einfach eine Stufe weiter, und Sie berauben sich auch der Möglichkeit, die Beste oder den Besten auszuwählen. In der Gerichtskommission gab es kaum Situationen mit mehreren fachlich genau gleich Qualifizierten, man muss immer auch in fachlicher Hinsicht Präferenzen haben können.

[42] G.R.: Auch meines Erachtens ist es keine ideale Lösung. Im Tessin hat man so etwas vorgesehen, nämlich eine Kommission ausserhalb des Parlaments, unter anderem mit Professorinnen oder Professoren, Richterinnen und Richtern, welche die Kandidaturen auf ihre Eignung prüft und abgestufte Empfehlungen (sehr geeignet, geeignet, nicht geeignet) abgibt. Zuletzt entscheidet aber doch der Grosse Rat, und er wählt durchaus nicht immer die als «sehr geeignet» Bezeichneten, sondern auch Personen, die lediglich «geeignet», aber parteimässig besser vernetzt sind. Es ist effektiv schwierig, das irgendwie loszulösen von den Parteien und dem bestehenden Machtgefüge, auch weil die Kommission ihrerseits ja ebenfalls gewählt werden muss.

[43] *Stephan Gass*⁸: Ich möchte zuhanden des Vertreters des Parlaments die Überlegung anbringen, dass die Justiz-Initiative neben dem Losverfahren als Hauptsache – darüber kann man streiten, wahrscheinlich ist es nicht durchführbar – noch ein anderes ganz wesentliches Element enthält, nämlich die nur einmalige Wahl bis zur Pensionierung. Wenn Sie das haben, fällt die ganze Diskussion um die Mandatssteuern ohnehin weg, sie stellt sich nur bei der Erstwahl und dann nicht mehr. Auch die ganze Politisierung der Wahl der Richterinnen und Richter entfällt, und das Parlament wird entlastet. Das ist Standard in allen demokratischen Rechtsstaaten der Welt und das Grundelement der richterlichen Unabhängigkeit und würde auch uns gut anstehen. Machen Sie doch bitte im Parlament einen Gegenvorschlag in diesem Sinn. Ergänzend zur nur einmaligen Wahl wäre eine Abwahlmöglichkeit bei schwerem disziplinarischem Versagen vorzusehen. Man kann für die Erstwahl durchaus irgendein Filtersystem einführen, zur Überprüfung der Qualifikation der Kandidierenden, und um auch Parteiunabhängigen eine Kandidatur zu ermöglichen.

[44] A.C.: Ich nehme das Anliegen längerer Amtszeiten gerne auf, auch wenn ich eine Wahl auf Lebenszeit beziehungsweise bis zur Pensionierung dann doch wieder sehr lang finde. Es dürfte schwieriger sein, den Proporz – wenn Sie den beibehalten wollen – zu berücksichtigen, wenn diejenigen noch immer im Amt sind, die vor Jahrzehnten einmal gewählt wurden. Ein anderes Mischsystem könnte bei weiterhin sechsjähriger Amtszeit sein, dass eine Abwahl ähnlich wie beim Bundesanwalt im Sinne einer Abberufung begründet sein müsste.

[45] G.R.: Zwischen der Wahl auf Lebenszeit beziehungsweise bis zur Pensionierung und der länger als sechs Jahre dauernden Amtszeit gibt es keinen erheblichen Unterschied, weshalb erstere zu bevorzugen ist. Auch heute wird der Proporz ja erst nachgeführt, wenn es nach einem Rücktritt eine Vakanz gibt.

[46] A.C.: Wenn die Amtsdauer 9 oder 12 Jahre betragen würden, hätten Sie nach 9 oder 12 Jahren die Möglichkeit, den Sitz den aktuellen Proporzverhältnissen entsprechend anders zu vergeben.

[47] H.J.M.: Womit sich dann wieder die Frage der beruflichen Perspektiven stellt für Personen mittleren Alters, die nach 12 Jahren aus dem Amt scheidern müssen, inklusive der Frage, ob das nicht ihr Verhalten im Amt ungünstig beeinflussen könnte. Und nun zu Ihrem Schlusswort:

⁸ Richter am Kantonsgericht Basel-Landschaft.

[48] G.R.: Es ist gut, dass man jetzt über die Mandatssteuer zumindest spricht. Die Sensibilität dafür ist in den letzten Jahren – etwa mit dem GRECO-Bericht und der Justiz-Initiative – deutlich gestiegen. Deshalb bin ich zuversichtlich, dass wir in zehn Jahren kopfschüttelnd zurückschauen und uns fragen werden, wie man die Praxis der Mandatssteuern so lange hat aufrechterhalten können.

[49] A.C.: Die Argumente sind ausgetauscht. Ich selber habe viel gelernt und habe das Problem jetzt – im Unterschied zu vorher – auf dem Radar. Abschliessend möchte ich gerne meine Podiumssteuer begleichen [überreicht dem Moderatoren einen Schoggitaler].

[50] Nachtrag (H.J.M): Recherchen haben ergeben, dass die Parteien auf Bundesebene wohl nicht mehr auf die Mandatsabgaben angewiesen wären, wenn die jährlichen Fraktionsbeiträge pro Mitglied von 26'800 CHF auf 31'000 CHF, mithin um 4'200 CHF, angehoben würden. Der Mehraufwand von rund 1 Mio. CHF würde weniger als 0.6 Prozent des Nettoaufwands für die Gerichte des Bundes von rund 171 Mio. CHF (Rechnung 2018) entsprechen.

HANS-JAKOB MOSIMANN, Dr. iur., Richter am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und Mitglied des Redaktionsteams der Schweizer Richterzeitung.

ANDREA CARONI, Dr. iur, Rechtsanwalt, MPA Harvard, seit 2015 Ständerat (FDP/AR) und seit 2016 1. Vizepräsident der FDP Schweiz, arbeitet als Rechtsanwalt in Herisau und als Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.

GIULIANO RACIOPPI, lic. iur., Rechtsanwalt, Executive MBA, CAS Judikative, seit 2015 Richter am Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Vorsitzender der vierten Kammer (Steuern und Abgaben) sowie Vorsitz der übrigen Kammern bei Verfahren in italienischer Sprache, Mitglied der Ethikkommission der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter; in der Ausgabe 2017/3 von «Justiz – Justice – Giustizia» ist zum Thema sein Beitrag «Die moderne Paulette': Mandatssteuern von Richterinnen und Richtern» erschienen.