



3232 Amtsdauer der Gerichte

Version vom 19. September 2019 (vom Plenum beraten)

Wie lange sollen Mitglieder der Gerichte und der Schlichtungsbehörden nach der Wahl ihr Amt ausüben können?

1. Geltendes Recht

Nach Art. 65 Abs. 1 KV beträgt die Amtsdauer der kantonalen Behörden 4 Jahre. Diese Bestimmung gilt unter anderem für das Ober- und das Kantonsgericht sowie die Schlichtungsbehörden.

2. Übergeordnetes Recht

Die Kompetenz zur Festlegung der Amtsmodalitäten der kantonalen Gerichte liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Dazu gehört auch die Amtsdauer. Aus dem in Art. 30 Abs. 1 BV normierten Anspruch des Bürgers auf ein unabhängiges Gericht wird abgeleitet, dass Gerichte sich organisatorisch durch eine institutionelle Unabhängigkeit auszeichnen müssen, die darauf abzielt, Einflussnahmen anderer Behörden auf die rechtsprechende Tätigkeit zu unterbinden (JOHANNES REICH, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 12 zu Art. 30 BV). Auch Art. 191c BV legt im Sinne einer Organisationsbestimmung die richterliche Unabhängigkeit fest. Als Bedrohung dieser Unabhängigkeit werden kurze Amtsdauern angesehen (JOHANNES REICH, a.a.O., N. 5 zu Art. 191c BV).

Schliesslich ist auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie im UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte seit längerem der Anspruch auf ein institutionell unabhängiges Gericht als Ausdruck eines fairen, rechtsstaatlichen Verfahrens verankert.

3. Rechtsvergleich

3.1 Amtsdauer

Eine bloss einjährige Amtsdauer für Richterinnen und Richter kennt Appenzell Innerrhoden (Art. 20 Abs. 2 Ziffer 2 und Art. 33 Abs. 3 KV-Alt).



Eine vierjährige Amtsdauer sehen Aargau (§ 70 Abs. 1 KV-AG), Basel-Landschaft (§ 53 KV-BL), Glarus (Art. 78 Abs. 1 KV-GL), Graubünden (Art. 23 KV-GR), Luzern (§ 31 Abs. 1 KV-LU), Nidwalden (Art. 45 KV-NW), Obwalden (Art. 48 KV-OW), Schaffhausen (Art. 41 KV-SH), Solothurn (§ 61 KV-SO), Schwyz (§ 43 Abs. 1 KV-SZ), Thurgau (§ 32 und 38 Abs. 2 KV-TG), Uri (Art. 83 Abs. 1 KV-UR) und Wallis (Art. 85 Abs. 1 KV-VS) vor.

Im Kanton Waadt werden die Richterinnen und Richter der oberen Instanz (Kantonsgericht) für die Dauer von 5 Jahren gewählt (Art. 131 Abs. 1 KV-VD). Die gleiche Regelung gilt im Kanton Jura (Art. 65 Abs. 1 KV-JU). In beiden Kantonen entspricht dies der allgemeinen Amtsdauer für alle kantonalen Behörden.

Die Amtsdauer der Bundesrichter beträgt 6 Jahre (Art. 145 BV). Gleich lang ins Amt eingesetzt werden die Richterinnen und Richter in den Kantonen Basel-Stadt (§ 73 Abs. 2 KV-BS), Bern (Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, BSG 161.1), Genf (Art. 122 Abs. 1 KV-GE), Neuenburg (Art. 84 Abs. 1 KV-NE), St. Gallen (Art. 59 Abs. 1 KV-SG), Zug (§ 77 Abs. 2 KV-ZG) und Zürich (Art. 41 Abs. 2 KV-ZH). Hervorzuheben ist, dass in allen diesen Kantonen die Amtsdauer der Richterinnen und Richter länger ist als diejenige der anderen Behördenmitglieder.

Im Kanton Tessin werden die Richterinnen und Richter auf eine Dauer von 10 Jahren gewählt (Art. 81 Abs. 1 KV-TI).

Als einziger Kanton in der Schweiz wählt der Kanton Freiburg seine Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit (Art. 121 Abs. 2 KV-FR). Nach dem einschlägigen Gesetz bedeutet dies Wahl bis zur Vollendung des 65. Altersjahres. Gemäss Verfassung ist ein formalisiertes Verfahren auf Amtsenthebung vorzusehen, falls nachträglich die Voraussetzungen für die Ausübung des Amtes entfallen (vgl. dazu Art. 121 Abs. 2 KV-FR).

In fast allen europäischen Rechtsordnungen sind Richterinnen und Richter, mit Ausnahme jener an den Verfassungsgerichtshöfen, auf Lebenszeit bzw. bis zum Erreichen des Pensionsalters gewählt (STEPHAN GASS, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? AJP 2007, S. 605; THOMAS STADELMANN, Überlegungen zur Wahl und Wiederwahl von Richterinnen und Richter, in: „Justice - Justiz - Giustizia“, 2014/3).

3.2 Amtsenthebung

Für das Bundesverwaltungsgericht ist in Art. 10 Verwaltungsgerichtsgesetz (SR 173.32) die Amtsenthebung wie folgt geregelt:

- Die Bundesversammlung kann einen Richter oder eine Richterin vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn er oder sie:
- vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder
 - die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.



Nach Art. 107 Justizgesetz (SGF 130.1) ist im Kanton Freiburg eine Amtsenthebung möglich

- ¹ Ausser aus disziplinarischen Gründen werden Richterinnen und Richter abberufen, wenn sie:
- a) die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen;
 - b) sich als unfähig erweisen oder ein anderer Grund vorliegt, der die Belassung im Amt verunmöglicht;
 - c) ihre Wohnsitzpflicht gemäss Artikel 7 nicht erfüllen.

² Wenn die Umstände es erlauben, werden sie vor der Abberufung schriftlich verwahrt.

Art. 7 des bündnerischen Gerichtsorganisationsgesetzes (BR 173.000) lautet:

¹ Die Aufsichtsbehörde kann eine Richterin, einen Richter oder ein Mitglied einer Schlichtungsbehörde vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn sie oder er:

- a) vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat;
- b) die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat;
- c) wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde oder
- d) aus anderen schwerwiegenden Gründen als Mitglied eines Gerichts oder einer Schlichtungsbehörde nicht mehr zumutbar erscheint.

² Der Grosse Rat entscheidet mit einer Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder.

³ Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen über die Amtsenthebung von Mitgliedern des Grossen Rats oder der Regierung.

4. Vorschlag und Argumentarium

Richterinnen und Richter müssen irgendwie in ihr Amt berufen werden. Durch die Wahl entsteht eine gewisse Abhängigkeit zum Wahlorgan und den dort bestimmenden Kräften. Dieser Umstand vermag für sich allein genommen die Unabhängigkeit eines Gerichtes noch nicht in Frage zu stellen. Wesentlich ist die Absicherung, dass das Gericht frei von Weisungen der anderen Staatsgewalten entscheiden kann. Weiter bemisst sich die Unabhängigkeit nach der Art und Weise, wie die einzelnen Richter und Richterinnen gewählt werden. Zudem kommt es auf die Dauer ihres Mandats an. Es ist in der Lehre unbestritten, dass eine feste, zum Voraus gesetzlich bestimmte, nicht abänderbare Dauer des Richtermandots für die institutionelle Unabhängigkeit konstitutiv ist (STEPHAN GASS, a.a.O., S. 605). Unter diesem Aspekt ist eine möglichst lange Amtsdauer, im Idealfall auf unbestimmte Zeit, optimal (in diesem Sinne: BENJAMIN SCHINDLER, Persönliche Angriffe auf Richterinnen und Richter durch die Presse, in: „Justice - Justiz - Giustizia“, 2018/3). Nach der Wahl auf unbestimmte Zeit besteht keine institutionelle Verbindung mehr mit der Wahlbehörde. Dadurch ist die richterliche Unabhängigkeit in dieser Hinsicht optimal gewährleistet. KARL SPÜHLER (Der Richter und die Politik, ZBJV 130/1994, S. 34) bringt dies auf den Punkt mit dem Satz: „Nur ein auf Lebenszeit gewählter Richter ist wirklich unabhängig“. Es ist denn auch anerkannt, dass die in der Schweiz im Vergleich zum Ausland vergleichsweise kurz bemessenen Amtsdauern der richterlichen Unabhängigkeit „zumindest nicht förderlich sind“ (JOHANNES REICH, a.a.O., N. 16 zu Art. 191c BV). Auch wenn Richterinnen und Richter fast nie abgesetzt werden (im Sinne einer Nichtwiederwahl), hat etwa alt Bundesrichter Nico Raselli Drohungen durch Mitglieder der Wahlgremien als Bedrohung der Gewaltentrennung angesehen; er plädiert deshalb für eine Wahl auf Lebenszeit (NZZ vom



4. September 2011). Eine Bestätigungswahl kann zu einem Referendum über die Rechtsprechung oder das Verhalten eines Richters werden (STEPHAN GASS, a.a.O., S. 606). So geschehen bei der Wiederwahl des Bundesgerichts am 24. September 2014, als die sechs Mitglieder der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung mit markant schlechteren Stimmenverhältnissen als ihre Kolleginnen und Kollegen der anderen Abteilungen gewählt und damit für ihre Rechtsprechung von Teilen des Bundesparlaments abgestraft wurden (GEROLD STEINMANN, Denkwürdige Wiederwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter, ZBI 2015, S. 1). Das Bundesgericht hat zudem die Gefahr angesprochen, dass Richterinnen und Richter sich - besonders kurz vor der Wiederwahlterminen - bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit teilweise von der mutmasslichen Akzeptanz durch das Wiederwahlorgan beeinflussen lassen könnten (Urteil 1C_88/2017 vom 30. März 2017 E. 3.4).

Es versteht sich von selbst, dass Wahl auf unbestimmte Zeit nicht „Unabsetzbarkeit“ des Richters oder der Richterin bedeuten kann. Notwendiges Gegenstück zur unbeschränkten Amtsdauer ist ein Disziplinarrecht, das, als „ultima ratio“, auch die Sanktion der Absetzung des Richters oder der Richterin kennen muss (STEPHAN GASS, a.a.O., S. 609). Dabei muss die Abberufung in einem gesetzlich geordneten, fairen und offenen Verfahren durchgeführt werden. Die Möglichkeit der Abberufung drängt sich indessen schon bei einer Verlängerung der jetzt im Kanton Appenzell Ausserrhoden geltenden Amtsdauer auf.

Gegen eine Wahl auf unbestimmte Zeit spricht die fehlende Tradition einer solchen Regelung. Bei einer solchen Amtsdauer wären erhöhte Ansprüche an die Qualität des Auswahlverfahrens zu stellen; unverzichtbar wäre die Beteiligung von Fachpersonen.

Kurze Amtsdauern und damit das Erfordernis der Wiederwahl erklären sich aus der vorrangigen Stellung des Demokratieprinzips, wonach man die demokratische Legitimation staatlicher Tätigkeit in der anhaltenden und immer wieder neu zu bestätigenden Übereinstimmung von Volk und Amtsträgern sucht (STEPHAN GASS, a.a.O., S. 605 f; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 1C_88/2017 vom 30. März 2017 E. 3.4).

Insgesamt scheint eine Verlängerung der Amtsdauer der Richterinnen und Richter auf 8 Jahre angezeigt. Es handelt sich dabei nach der bisherigen Regelung um zwei Amtsdauern, was eine gewisse Relation zum jetzigen System herstellt. Die Verdoppelung der Amtsdauer bringt bereits eine markante Verbesserung der Unabhängigkeit mit sich. Für eine weitergehende Verlängerung fehlt wohl die Akzeptanz. Als Korrektiv zur langen Amtsdauer ist die Möglichkeit der Amtsenthörung in der Verfassung vorzusehen und im Gesetz zu regeln.

Es erscheint nicht als angezeigt, für voll- und nebenamtliche Richterinnen und Richter unterschiedliche Regelungen zu treffen. Es sind keine Gründe ersichtlich, die die Schaffung von zwei Kategorien von Richterinnen und Richtern rechtfertigen könnten. Es ist daran zu erinnern, dass zwischen allen Mitgliedern der Gerichte formelle Gleichwertigkeit besteht, indem in Abteilungs- oder Kammerentscheiden gleiches Stimmrecht besteht (und aufgrund der Pflicht zur Stimmabgabe [vgl. etwa Art. 51 Abs. 3 des Justizgesetzes] sich die Frage des Stichentscheids des oder der Vorsitzenden, bei dem/der es sich in der überwiegenden Anzahl der Fälle um eine vollamtlich tätige Person handelt, nicht stellt).



Abschliessend ist anzufügen, dass für eine einheitliche Amtsdauer von Legislative, Exekutive und Judikative keine sachlichen Gründe ersichtlich sind. Es bestehen im Gegenteil unterschiedliche Ansprüche an die Länge der Amtsdauern der drei Staatsgewalten.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe 3 erachtet eine Verlängerung der Amtsdauer auf 8 Jahre als sinnvoll. Dies erst recht, wenn die Richterwahlen von einem Fachgremium vorbereitet werden. Bei einer guten Vorbereitung könnte sogar eine Wahl auf Lebensdauer geprüft werden. Für die nebenamtlichen Richter dürfte dies jedoch zu lange sein. Zu bedenken ist auch, dass bei der Wahl eine gewisse Erwartungshaltung besteht, dass die Richter und Schlichtungsbehörden während der Amtsdauer im Amt bleiben.

Eine Minderheit der Arbeitsgruppe 3 spricht sich gegen eine Verlängerung der Amtsdauer aus. Die Einsetzung eines Fachgremiums zur Vorbereitung der Richterwahlen führt bereits dazu, dass sich die Auswahl der Richterinnen und Richter viel weniger nach politischen Gesichtspunkten richtet. Die Bestätigung von seriös arbeitenden Richterinnen und Richtern sollte bei dieser neuen Ausgangslage nur eine Formsache darstellen.

Antrag der Arbeitsgruppe 3:

Die Amtsdauer für das Obergericht, das Kantonsgericht und die Schlichtungsbehörden soll von 4 auf 8 Jahre verlängert werden.

(7 dafür, 2 für Beibehaltung 4 Jahre)

Wenn die Amtsdauer verlängert wird, soll für die Richter und die Schlichtungsbehörden die Möglichkeit der Amtsenthebung vorgesehen werden.

(Einstimmig)

5. Literaturhinweise

- Stephan Gass, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? AJP 2007 S. 593 ff



Beschlüsse

14.03.2019	Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen: <ul style="list-style-type: none">- Die Amtsdauer für das Obergericht, das Kantonsgericht und die Schlichtungsbehörden soll von 4 auf 8 Jahre verlängert werden.- Wenn die Amtsdauer verlängert wird, soll für die Richter und die Schlichtungsbehörden die Möglichkeit der Amtsenthebung vorgesehen werden.
09.05.2019	Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt 3232 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
19.09.2019	Beschlüsse der VK: Annahme sämtlicher Anträge der Arbeitsgruppe 3 zum Themenblatt 3232 (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.9.2019, S. 10).