
Gebt, damit euch gegeben wird

Nur wer zahlt, wird gewählt. Das Schweizer Richterwahlsystem steht im Ruch der Korruption. Doch ändern will das keine Partei: Schliesslich geht es um ihr Geld.

Von [Carlos Hanimann](#), 12.11.2021

Stellen Sie sich vor, Sie würden sich auf eine Stelle bewerben. Beim Vorstellungsgespräch sagte Ihnen ein Mitglied der Bewerbungskommission, Sie könnten den Job haben. Sie müssten ihm bloss die Treue schwören und versprechen, jedes Jahr zehn Prozent des Lohns abzugeben.

Wie würden Sie das nennen: Korruption vielleicht? Nötigung?

In der Schweiz nennt man es: Tradition.

Was in Europa unvorstellbar ist und vermutlich sogar weltweit einzigartig, ist hierzulande ganz üblich. Und zwar ausgerechnet in einem Bereich, wo Unbestechlichkeit und Unabhängigkeit einen besonders hohen Stellenwert haben und wo jeder Anschein von Korruption vermieden werden müsste: in der Judikative, der dritten Gewalt im Staat.

Wer in der Schweiz Richterin am höchsten Gericht werden will, muss faktisch einer Partei angehören. Denn die Parteien geben eine Wahlempfehlung ab, und das Parlament wählt die Richterinnen entsprechend der Parteienstärke.

Zum Dank geben die Richter den Parteien einen Teil ihres Gehalts ab – je nach Partei zwei bis acht Prozent des Jahreseinkommens, was bis zu 25'000 Franken pro Kopf und Jahr sind. Insgesamt zahlen die 38 Bundesrichterinnen ihren Parteien rund 350'000 Franken, wie 2017 eine Untersuchung des Bündner Verwaltungsrichters Giuliano Racioppi gezeigt hat. Die Zahlen haben sich seither nicht wesentlich verändert. Nach wie vor entsprechen die gezahlten Abgaben ungefähr dem Jahresgehalt einer Bundesrichterin.

Dieses System des Gebens, damit gegeben wird, ist so eingespielt, dass es dafür eigens einen Namen gibt: Mandatssteuer oder Mandatsabgabe.

Die unheilige Dreifaltigkeit

Die Mandatsabgabe zahlen nicht nur Bundesrichter, sondern auch Bundesstrafrichterinnen oder Bundesverwaltungsrichter. Auch in den Kantonen müssen Richterinnen aller Instanzen Teile ihres Lohns an die Parteien abgeben. Trotzdem bezeichnen die meisten Parteien die Mandatssteuer als «freiwillig». Tatsächlich ist sie das höchstens dem Namen nach: Schliesslich werden Richterinnen fast überall in der Schweiz nicht auf Lebzeiten gewählt. Es gibt nur eine Ausnahme dieser Regel: der Kanton Freiburg. Auch

am Bundesgericht müssen sich die Richter alle sechs Jahre dem Parlament zur Wiederwahl stellen.

Diese unheilige Dreifaltigkeit – Parteizugehörigkeit, Mandatssteuer, Wiederwahl – ist der Grund, warum das Schweizer Richterwahlsystem immer wieder kritisiert wird: von internationalen Organisationen, von Expertinnen aus der Schweizer Justiz, von Richtern, selbst von einzelnen Politikern.

Am 28. November kommt nun die Justizinitiative zur Abstimmung, die das Wahlsystem der Bundesrichterrinnen umkrempeln und unter anderem auch die Mandatssteuer abschaffen will. Doch obwohl fast alle Akteure aus Politik und Justiz wissen, dass das heutige System nicht taugt, hat die Initiative einen schweren Stand und wird von keiner einzigen Partei unterstützt. Das mag daran liegen, dass die Schweiz sich ungern auf Experimente mit den Institutionen einlässt und die Skepsis gegenüber einem neuen System aus Fachkommission und qualifiziertem Losentscheid gross ist. Ebenso wichtig ist aber ein anderer Grund: Die Parteien denken nicht daran, auf das gute Geld der Richter zu verzichten.

An der Grenze zur Bestechung

Es ist der Elefant im Raum, über den niemand gerne spricht: Die Schweiz kennt keine geregelte Politikfinanzierung. Und deshalb nehmen sich die Parteien das Geld, wo sie es kriegen können: von (anonymen) Spenderinnen, von Parteimitgliedern, von Amtsträgern aus Legislative, Exekutive – und eben auch der Judikative.

Das gilt für alle Parteien. Unterschiede gibt es nur in der Bedeutung der einzelnen Geldquellen.

Während Mitte, FDP und SVP sich von Unternehmen und parteinahen Mäzenen aushalten lassen, finanzieren sich Grüne, SP und Grünliberale vor allem über parteiinterne Abgaben: Vom einfachen Mitglied über die Parlamentarierin bis zum Bundesrat geben die meisten Politikerinnen einen Teil ihrer Einkünfte der Partei ab (bei der SP etwa zahlen die Bundesräte rund 16'000 Franken jährlich).

Diese Abgaben sind nachvollziehbar und gewissermassen legitimiert, da die Politikerinnen in Legislative und Exekutive ihre Partei vertreten und meist dank deren Apparat überhaupt zu einem politischen Amt gekommen sind.

Komplizierter ist es bei den Vertretern der dritten Gewalt, der Judikative. Richter sollten nicht in erster Linie wegen ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit gewählt werden, sondern wegen ihrer fachlichen Eignung. In der Schweiz hat man sich zudem darauf verständigt, dass die Richterschaft eine diverse Wertehaltung vertreten soll. Der Parteienproporz widerspiegelt diesen Gedanken: Richterinnen werden in der Regel entsprechend der Parteienstärke nominiert und gewählt.

Deshalb verzeichnen einzelne Parteien (früher die SVP, heute die Grünen und Grünliberalen) nach einem Wahlerfolg einen Zulauf von Juristinnen: Sie erhoffen sich so einen einfacheren Zugang zu einer Richterstelle.

Problematisch wird dieses System spätestens dann, wenn die gegenseitige Unterstützung von Partei und Richterschaft an materielle Zugeständnisse geknüpft wird. Genau das ist die Mandatssteuer: eine wiederkehrende finanzielle Entschädigung dafür, dass die Partei einen Richter empfiehlt und – in vielen Fällen – auch wählt. Oder wie es die auf Korruption spezia-

lisierte NGO Transparency International Schweiz beschreibt: «Wirtschaftlich betrachtet müssen sich die Richterinnen und Richter (...) de facto ihr Richteramt von einem politischen Parteienkartell erkaufen.»

Korruptionsstrafrechtlich bewegt sich das Richterwahlsystem damit im dunkelgrauen Bereich. Das System der Mandatsabgaben liesse sich auch als institutionalisierte Korruption auslegen, da Parlamentarierinnen, Parteien und die Richterschaft sich gegenseitig Vorteile in Aussicht stellen und diese auch materiell vergüten. Man kann mit Fug argumentieren, dass es sich dabei also um eine ungebührliche Vorteilsgewährung handelt, wenn nicht gar um Bestechung.

Eine Verletzung der Unabhängigkeit

Verwaltungsrichter Giuliano Racioppi hat sich mehrmals publizistisch mit der Mandatssteuer beschäftigt. Von ihm stammt die bisher vollständigste Untersuchung darüber, wie viel und warum Richterinnen ihren Parteien Geld abgeben. Er befragte einerseits die Parteien, andererseits auch die Richter an den eidgenössischen Gerichten und prüfte die Mandatssteuer mit Blick auf die Unabhängigkeit der Richter.

Racioppi kommt zu klaren Schlüssen: «Die Mandatssteuer verletzt die objektive, von aussen wahrnehmbare, richterliche Unabhängigkeit.» Und: Sie verstosse vermutlich gegen «sämtliche internationalen Regelungen betreffend die richterliche Unabhängigkeit».

Anruf bei Richter Racioppi.

«Herr Racioppi, Sie gehen öffentlich hart ins Gericht mit der schweizweit üblichen Praxis der Mandatsabgabe. Was kriegen Sie zu hören?»

«Die Gegenposition lautet: Die Mandatsabgabe ist in der Schweiz Tradition. Sie sei historisch gewachsen und Ergebnis der fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung. Und wenn es schon immer so gewesen sei, könne es ja nicht die Unabhängigkeit der Richter berühren.»

«Ein schlechtes Argument.»

«Ja, als es mir kürzlich einer sagte, antwortete ich, es sei bis vor fünfzig Jahren auch Tradition gewesen, dass die Frauen nicht abstimmen durften.»

«Was sagen die Anhänger der Mandatsabgabe sonst noch zu Ihrer Kritik?»

«Ein Argument, das häufig kommt: Es ist ja der Richter, der der Partei etwas zahlt. Nicht die Partei, die den Richter bezahlt.»

«Und was antworten Sie darauf?»

«Das ist wie der Hund, der sich in den Schwanz beisst: Warum zahlt der Richter der Partei etwas? Weil sie ihn portiert, ihn zur Wahl empfiehlt und später dann auch wiederwählt. Es sagen es zwar nicht alle offen, aber insgeheim ist allen klar, dass das heutige System nicht ganz lupenrein ist.»

«Warum ist die Unabhängigkeit eines Richters verletzt, wenn er seiner Partei Geld zahlt?»

«Es gibt zwei Stufen der Unabhängigkeit. Erstens: Werde ich in meiner Entscheidung beeinflusst? Darauf sagt fast jeder Richter: Ich bin frei und unabhängig, zu entscheiden. Ich glaube, dass diese innere Unabhängigkeit durch die Mandatssteuer nicht berührt wird. Aber es gibt eben auch eine zwei-

te Stufe, die äussere Unabhängigkeit: Glaubt jemand, der vor den Richter kommt, der da vorne sei in der Behandlung des Verfahrens unabhängig, wenn er einer Partei beitreten und ihr Geld zahlen muss, um wiedergewählt zu werden? Daran habe ich meine Zweifel.»

Racioppi ist mit seinen Zweifeln nicht allein. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats kritisiert das System der Mandatssteuern seit Jahren, weil es die Unabhängigkeit der Richter verletze. Auch der Bundesrat anerkennt verklausuliert, dass «sich bei der Mandatsabgabe auf Richtergehälter verschiedene Fragen im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit und deren Wahrnehmung durch die Bevölkerung» ergebe.

Nur: Sie zu unterbinden, sei «politisch nicht mehrheitsfähig». Und das hat vor allem damit zu tun, wie viel Geld den Parteien abgegeben wird.

Um wieviel Geld geht es konkret?

Die Beträge, um die es geht, sind beachtlich: Allein aus den eidgenössischen Gerichten ziehen die Parteien jedes Jahr mehr als 600'000 Franken.

Eine Umfrage der Republik bei den Parteien zeigt, dass vor allem SP, Grüne und Grünliberale auf die Abgaben der Bundesrichterinnen angewiesen sind – und das auch offen deklarieren. Während Mitte und FDP betonen, dass die Abgaben «freiwillig» seien, geben die Grünen offen zu, dass sie die Mandatsabgabe «erwarten». Sie begründen sie auch ohne Umschweife als *quid pro quo*: Mandatssteuern muss demnach jede Person zahlen, «die auf Empfehlung der Grünen in ein Amt eines Bundesorgans berufen wird». Ein Kontrollsystem oder gar Sanktionen für säumige Richter gibt es allerdings nicht, sagt Generalsekretär Florian Irminger. Vielmehr handelt es sich um eine stillschweigende Selbstverständlichkeit.

Das System *cash for jobs* praktizieren auch die Grünliberalen: Ihre Richterkandidatinnen «erklären sich vor ihrer Wahl durch das Parlament bereit, die Mandatsabgabe zu entrichten», sagt Generalsekretär Ahmet Kut. Sollte sich ein Richter weigern, ist das Vorgehen nicht geregelt. Bisher sei das noch nie vorgekommen.

Die SP hat die Mandatssteuer gar in den Statuten festgeschrieben. Demnach haben alle Mandatsträgerinnen einen «Solidaritätsbeitrag» zu leisten. Dieser ist explizit nicht freiwillig – auch für Bundesrichterinnen nicht. Entsprechend hat in den letzten zehn Jahren auch nie jemand die Abgabe verweigert. Würde das doch einmal geschehen, «würde das persönliche Gespräch mit der Person gesucht».

Für die SP sind die Beiträge der Richterinnen bedeutend. Die Sozialdemokratinnen verlangen von Bundesrichtern vier Prozent des Nettolohns, also rund 13'000 Franken pro Jahr. Hinzu kommt ein freiwilliger Betrag von mindestens 1000 Franken. Vergangenes Jahr kassierte die SP damit allein vom Bundesgericht rund 100'000 Franken. Zählt man die Mandatssteuern von Bundesverwaltungs- und Bundesstrafrichterinnen dazu, waren es 2020 «rund 200'000 Franken», wie SP-Mediensprecher Nicolas Haesler sagt. Fast gleich viel wie auch Fraktions- und Regierungsmitglieder zahlen (235'000-Franken).

Zum Vergleich: Insgesamt nimmt die SP Schweiz rund 2 Millionen Franken über Mitgliederbeiträge ein. Rund zehn Prozent davon stammen also von eidgenössischen Richtern. Das gesamte Budget der Partei beträgt rund 6-Millionen Franken.

Existenziell sind die Abgaben der Richter für die Grünen: Sie nehmen den Richterinnen zwischen drei und sechs Prozent des Lohns ab, rund 20'000-Franken pro Kopf. Die rund 100'000 Franken, die so zusammenkommen, machten 2019 fast zehn Prozent des Budgets aus. Die Abgaben der Richter waren damit wichtiger als die Abgaben der Parlamentarierinnen. Seit der Verdreifachung der Bundeshausfraktion bei den letzten Parlamentswahlen hat sich das geändert: Jetzt machen die Mandatssteuern der Richterinnen noch rund fünf Prozent des Gesamtbudgets aus.

Die Richter der Mitte zahlen pro Kopf 6000 Franken im Jahr. Insgesamt, so sagt Sprecherin Astrid Bärtschi, hätten «die freiwilligen Beiträge unserer Bundesrichterinnen rund 65'000 Franken ergeben», was einem «kleineren einstelligen Prozentsatz des jährlichen Umsatzes» entspreche.

Die FDP hat die Mandatsabgabe nicht offiziell geregelt. Sie betont jedoch, dass jeder Richter frei entscheide, ob er etwas zahle. Die Mandatsabgabe ist eher ein Zustupf, die grossen Einnahmen stammen beim Freisinn offenbar aus anderen Quellen. Freiwillig hätten die sieben Bundesrichter der FDP «ungefähr 35'000 Franken pro Jahr» gezahlt. Die Fraktionsmitglieder zahlen im Gegensatz dazu nur 1000 Franken Jahresbeitrag und 1000 Franken für den Wahlkampf an die nationale Partei. FDP-Fraktionschef Beat Walti hat denn auch letztes Jahr eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit der die Mandatsabgabe am höchsten Gericht verboten werden soll.

Die SVP schweigt sich als einzige Partei komplett zum Thema aus. Aus der Untersuchung von Giuliano Racioppi, die unter anderem auf Umfragen bei Richtern gründet, ist aber bekannt, dass die SVP rund zwei Prozent des Bruttolohns verlangt, also etwa 7000 Franken pro Richterin.

Dass die Nationalkonservativen die Mandatssteuern nicht als freiwillig sehen, ist ebenfalls spätestens seit dem Sommer 2020 öffentlich. Damals machte der «Tages-Anzeiger» eine sogenannte Ehrencharta und ein Ehrengericht der Zürcher SVP publik: In einem vertragsähnlichen Papier, zu dem sich auch alle Richterinnen bekennen müssen, hielt die Kantonalpartei unter anderem die Pflicht zur Mandatsabgabe schriftlich fest. Das sorgte für grosse Zerwürfnisse. Der ehemalige Zürcher Obergerichtspräsident Martin Burger trat aus der SVP aus, das geplante Ehrengericht wurde aufgelöst. Später sagte er der Republik, die wenigsten wüssten, dass Richterinnen zwingend einer Partei angehören und Mandatssteuern zahlen müssten. «Wer es erfährt, ist schockiert.»

«Es ist ein richtiger Klüngel»

Als die Justizinitiative im Juni im Parlament zur Schlussabstimmung kam, war das Ergebnis eindeutig. Im Ständerat ging das Anliegen mit 44 zu 0 unter. Im Nationalrat lautete das Ergebnis: 191 zu 1 (bei 4 Enthaltungen).

So deutlich scheitern die wenigsten Anliegen im Parlament. Der einzige Nationalrat, der für die Justizinitiative stimmte, war Lukas Reimann von der SVP. Dass die Abstimmung so eindeutig ausfiel, überraschte auch ihn. Eine Erklärung hat er aber schnell parat: «Das Parlament gibt nicht gerne Macht ab.»

Reimann sagt, er fände das heutige System schlecht. «Es ist ein richtiger Klüngel. Wer gewählt werden will, muss einer Partei beitreten, muss die Leute kennen.» Wer sich diesem System des Parteienproporz verweigere, werde nicht gewählt. «Ich glaube nicht, dass das Losverfahren das bessere System ist, und ich habe viele Fragen dazu, wer dann in der Fachkommissi-

on sässe, die die Vorauswahl macht. Aber ich habe Ja zur Initiative gesagt, weil sie das heutige System auflockern und verbessern könnte.»

Verwaltungsrichter Giuliano Racioppi ist Mitglied der Partei Die Mitte. Auch er wird als Richter jedes Jahr dazu aufgefordert, freiwillig einen Teil seines erarbeiteten Lohns der Partei abzugeben: 6000 Franken.

Racioppi zahlt den Betrag. Schliesslich will er sich nicht vorwerfen lassen, er sei knausrig. Aber er lässt es sich nicht nehmen, einen kleinen Stolperstein zu legen für seine Partei, die doch stets betont, wie freiwillig die Abgabe sei. Wenn er also den vorgedruckten Einzahlungsschein seiner Partei erhält, lässt er die Zahlungsfrist verstreichen oder zahlt lediglich einen Teil. Er wartet. Und testet so, wie freiwillig die Abgabe wirklich ist.

Bis jetzt hat man ihm noch jedes Mal eine Mahnung geschickt.

Zur Transparenz

Die Justizinitiative, über die es in diesem Beitrag geht, wurde von einem Aktionär der Republik lanciert. Warum wir auch darüber kritisch berichten können.