

Giuliano Racioppi

Die moderne «Paulette»: Mandatssteuern von Richterinnen und Richtern

Nahezu jede Richterin und jeder Richter auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene in der Schweiz wurde als Mitglied einer politischen Partei in das Amt gewählt und leistet ihrer oder seiner Partei, nebst dem gewöhnlichen Mitgliederbeitrag, die sog. Mandats- oder Parteisteuer. Grundlage zur Forderung dieser Mandatssteuer bildet die Aufteilung der Richterstellen gemäss freiwilligem Proporz auf die einzelnen Parteien. Der Beitrag zeichnet erstmals ein umfassendes Bild betreffend Höhe und Modalitäten der Mandatssteuer auf eidgenössischer Ebene gefolgt von einer Würdigung der Mandatssteuer, insbesondere hinsichtlich der richterlichen Unabhängigkeit.

Catégories d'articles: Science

Proposition de citation: Giuliano Racioppi, Die moderne «Paulette»: Mandatssteuern von Richterinnen und Richtern, in : «Justice - Justiz - Giustizia» 2017/3

Inhaltsübersicht

1. Das Umfeld der modernen «Paulette»
 - 1.1. Von der theoretischen und rechtlichen Unabhängigkeit
 - 1.2. Richterwahlen in der Schweiz – ein Unikum
 - 1.2.1. Ohne Parteibuch kein Richteramt – Parteiproporz bei Richterwahlen
 - 1.2.2. Der Parteiproporz als Grundlage für die Mandatssteuer
 - 1.2.3. Keine Abkehr vom Parteiproporz in Sicht
2. Empirische Untersuchung zur Mandatssteuer
 - 2.1. Umfrage bei eidgenössischen politischen Parteien
 - 2.1.1. Auswertung Fragebogen der SP
 - 2.1.2. Auswertung Fragebogen der BDP
 - 2.1.3. Auswertung Fragebogen der CVP
 - 2.1.4. Auswertung Fragebogen der GLP
 - 2.1.5. Auswertung Fragebogen der GPS
 - 2.2. Umfrage bei Richtern eidgenössischer Gerichte
 - 2.2.1. Auswertung Fragebogen der Bundesrichter
 - 2.2.2. Auswertung Fragebogen der Bundesverwaltungsrichter
 - 2.2.3. Auswertung Fragebogen der Bundesstrafrichter
 - 2.3. Zusammenfassung
 - 2.4. Tabellarische Übersicht über die Höhe der Mandatssteuern
3. Würdigung der Mandatssteuer
 - 3.1. Aus zivilrechtlicher Sicht
 - 3.2. Aus strafrechtlicher Sicht
 - 3.3. Aus steuerrechtlicher Sicht
 - 3.4. Beeinflusst die Mandatssteuer die richterliche Unabhängigkeit?
 - 3.5. Vereinbarkeit mit internationalen Standards
 - 3.5.1. Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates
 - 3.5.2. Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter
 - 3.5.3. Universelle Charta des Richters der Internationalen Richtervereinigung
 - 3.5.4. Fazit
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerung
5. Zu guter Letzt
6. Anhang

Anm.: Wenn die männliche Form verwendet wird, ist die weibliche Form jeweils mitgemeint.

1. Das Umfeld der modernen «Paulette»

[Rz 1] Der Titel des vorliegenden Beitrags ist erklärungsbedürftig, wurde aber – leicht provokativ – bewusst gewählt. Vor der Französischen Revolution herrschte im absolutistischen Frankreich seit 1589 ununterbrochen das Königshaus der Bourbonen. Bei den Bourbonen handelte es sich um ein französisches Adelsgeschlecht, das zwischen 1589 und 1789 Könige aus der eigenen Familie in Frankreich stellte. Von 1589 bis zu seiner Ermordung in Paris 1610 war dies König Heinrich IV. Zu dieser Zeit konnten Richter- und Schatzmeisterposten veräussert werden. Voraussetzung für eine rechtswirksame Übergabe des Amtes auf den Erwerber war, dass der Amtsinhaber vierzig Tage weiterlebte. Auf Vorschlag von Charles Paulet führte König Heinrich IV. am 12. Dezember 1604 eine jährliche Abgabe ein, die nach dem Erfinder «Paulette» (droit annuel) benannt wurde. Indem die Amtsinhaber jährlich ein Sechzigstel des Amtswertes an den König leisteten (die Paulette

eben), wurde die Vierzig-Tage-Regel abgeschafft und man erkaufte sich die Vererblichkeit des Amtes.¹

[Rz 2] Worin besteht aber der Zusammenhang zur heutigen Schweiz? Richterstellen können zwar nicht vererbt oder erkauft werden. Jedoch gibt es auch heute noch Geldzahlungen seitens der Richter an die faktischen «Richtermacher».² Nahezu jeder Richter³ auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene in der Schweiz wurde als Mitglied einer politischen Partei in sein Amt gewählt und leistet seiner Partei, nebst dem gewöhnlichen Mitgliederbeitrag, zusätzlich einen mehr oder minder freiwilligen «Beitrag». Diese sogenannte Mandats- oder Parteisteuer⁴ ist – wie einige andere Aspekte der Richterwahlen in der Schweiz – europaweit und wohl weltweit einzigartig. Die Parteien finanzieren sich unter anderem dadurch, dass sie von den von ihnen portierten Mandats-trägern – sprich Parlamentariern, Mitgliedern der Exekutive, teilweise von Staatsangestellten in leitender Position und auch von Richtern – als Gegenleistung für die Unterstützung bei der Wahl eine jährliche finanzielle Abgeltung «erhalten» bzw. «fordern».⁵ Im vorliegenden Beitrag wird das Phänomen der Mandatssteuer von Richtern auf eidgenössischer Ebene empirisch untersucht. Anschliessend erfolgt eine Würdigung der Mandatssteuer aus verschiedenen Blickwinkeln, wobei der Fokus auf die richterliche Unabhängigkeit gesetzt wird. Vorweg werden aber die Modalitäten der Richterwahlen in der Schweiz (insbesondere auf Bundesebene und höchster kantonaler Ebene) erörtert. Denn erst der Überblick über das gesamte Umfeld der Richterwahlen in der Schweiz erlaubt es, die Mandatssteuer richtig einzuordnen.

1.1. Von der theoretischen und rechtlichen Unabhängigkeit

[Rz 3] Am 28. Februar 2002 erschien eine Studie, die den Einfluss richterlicher Unabhängigkeit der höchsten Gerichte auf das Wirtschaftswachstum im internationalen Vergleich untersuchte. Dabei wurden zwei verschiedene Arten von richterlicher Unabhängigkeit unterschieden: die institutionelle Unabhängigkeit (*de iure*) und die faktische Unabhängigkeit (*de facto*). Bei der Beurteilung der Unabhängigkeit *de iure* wurde ausschliesslich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen abgestellt (z.B. Wahl auf Lebenszeit oder bis zum Rentenalter, Wiederwählerfordernis, Wahl durch andere Juristen/Richter oder durch politische Kräfte, Abhängigkeit von anderen Staatsge-

¹ Zum Ganzen siehe THOMAS LÜTTENBERG, Königliche Amtsträger aus Justiz und Finanz in der Provinzhauptstadt Bourges, Studie zur Sozialgeschichte der französischen Verwaltung im Ancien Régime (1550-1650), Diss., Bielefeld 2000, S. 206 ff.

² MARKUS FELBER, alt Gerichtsberichterstatter der NZZ, spricht diesbezüglich in einem Interview von «Ämterhandel» bzw. «Ämterleasing»: siehe CORINNA HAURI, Interview mit MARKUS FELBER: «Abgaben der Richter an ihre Partei grenzen an Korruption», in: plädoyer 2014 (4) S. 11 ff., S. 12.

³ In diesem Text wird der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

⁴ Diesen synonym verwendeten Begriffen hängt zwar eine negative Assoziation an. Trotzdem werden sie nachfolgend verwendet, weil sie sich in Rechtsprechung, Literatur und Medien durchgesetzt haben; zur Definition siehe HANS SCHMID, Parteisteuern zivilrechtlich betrachtet, in: SJZ 2007 (103) S. 555 ff., S. 555.

⁵ Siehe als Beispiel die Aufzählung in Art. 25 der Statuten der SP Schweiz (http://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/statuten-2013_d_0.pdf, alle Websites zuletzt besucht am 18. Juli 2017); betreffend Gesamtertrag aus den Mandatssteuern – von sämtlichen Mandatsträgern und nicht bloss von Richtern – in den 80-er Jahren siehe Zusammenstellung der Finanzen der Landesparteien im Bericht des Bundesrates vom 23. November 1988 über die Unterstützung der politischen Parteien, BBl 1989 I 125, S. 227 ff.

walten etc.).⁶ Die *de facto* Unabhängigkeit wurde hingegen nicht gestützt auf gesetzliche Grundlagen, sondern anhand tatsächlicher Gegebenheiten ermittelt (z.B. durchschnittliche, effektive Mandatsdauer der Richter am höchsten Gericht etc.).⁷ Die Studie kam zum Schluss, dass die richterliche Unabhängigkeit *de iure* keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hat, hingegen in 65 der untersuchten Länder die *de facto*-Unabhängigkeit das Wirtschaftswachstum positiv beeinflusst.⁸ Bei der formal-rechtlichen Unabhängigkeit (*de iure*) lag die Schweiz lediglich auf Rang 62 (von 71 Ländern), während sie bei der realen Unabhängigkeit (*de facto*) den dritten Rang belegte. Mit zusätzlichen Kriterien wurde die Studie 2014 wiederholt, wobei die Schweiz bei der *de facto*-Unabhängigkeit nicht mehr auf einem Podestplatz lag, jedoch immer noch im oberen Bereich vorzufinden war.⁹

[Rz 4] Die in der Studie festgestellte erhebliche Diskrepanz zwischen rechtlicher und faktischer richterlicher Unabhängigkeit in der Schweiz beruht hauptsächlich darauf, dass Bundesrichter in der Schweiz durch das Parlament (parteipolitisch) gewählt werden, eine relativ kurze Amtsdauer von sechs Jahren haben und sich folglich periodisch der Wiederwahl stellen müssen. Geht man von der massgeblichen, der *de facto* richterlichen Unabhängigkeit aus, könnte man es als müssig erachten, die Mandatssteuern in der Schweiz zu durchleuchten. Gerade darin liegt aber die Herausforderung, zumal die Praxis der Mandatssteuer derart verwurzelt in der schweizerischen Tradition zu sein scheint, dass in der Lehre diese Thematik kaum auf Kritik bzw. Unverständnis stösst.¹⁰

1.2. Richterwahlen in der Schweiz – ein Unikum

[Rz 5] Die Richterwahlen für die eidgenössischen Gerichte und für die meisten zweitinstanzlichen Gerichte in den Kantonen stellen aus drei Gründen ein Unikum dar: die Verteilung der Richterposten nach Parteiproporz durch das Parlament¹¹, die periodische Wiederwahl der Richter und die Forderung bzw. Erwartungen der Parteien auf Zahlung einer jährlich wiederkehrenden Mandatssteuer. Der Parteiproporz und die Mandatssteuer stehen in engem Zusammenhang, bildet doch der Parteiproporz – wie noch zu sehen sein wird – den eigentlichen Nährboden für die Mandatssteuer.

⁶ LARS P. FELD/STEFAN VOIGT, Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators, 28. Februar 2002, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/ecogrowth.pdf>, S. 6 f.

⁷ FELD/VOIGT, Fn. 6, S. 7 ff.

⁸ FELD/VOIGT, Fn. 6, S. 1.

⁹ LARS P. FELD/JERG GUTMANN/STEFAN VOIGT, Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years on: Cross-Country Evidence Using an Updated Set of Indicators, 21. Oktober 2014, CESifo Working Paper Series No. 5010, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2512753>, S. 25 ff.

¹⁰ TIZIANO BALMELLI, Quelques remarques sur l'exigence de réformer les procédures de désignation des juges, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2006/3, Rz. 4; SERGIO BIANCHI, Giudice servitore della legge e dei partiti?, in: Marco Borghi/John Noseda (Hrsg.), L'indipendenza del giudice nell'ambito della procedura di elezione – in particolare nel Cantone Ticino: atti della giornata di studio del 17 settembre 2003, Basel/Genf/München 2004, S. 52, mit weiteren Hinweisen.

¹¹ Die teilweise noch vorhandene Volkswahl von Richtern (v.a. für erstinstanzliche Gerichte und vereinzelt für zweitinstanzliche Gerichte) wird hier ausgeklammert. Doch selbst auf dieser Stufe versuchen die Parteien ihre Parteimitglieder zu unterstützen und Richterstellen mit «eigenen» Kandidaten zu besetzen.

1.2.1. Ohne Parteibuch kein Richteramt – Parteiproporz bei Richterwahlen

[Rz 6] Die Wahl der Richter an den eidgenössischen Gerichten sowie der Richter für die meisten zweitinstanzlichen Gerichte in den Kantonen erfolgt durch die jeweiligen Parlamente.¹² Dabei wird – zumeist ohne gesetzliche Vorschrift¹³ – ein freiwilliger Parteiproporz berücksichtigt.¹⁴ Das führt dazu, dass die anspruchsberechtigte Fraktion dem Parlament einen Wahlvorschlag unterbreitet und die eigentliche Wahl durch das Parlament einem Durchwinken des entsprechenden Fraktionsvorschlags gleichkommt.¹⁵

[Rz 7] Als Folge dieser gefestigten Praxis werden faktisch einzig Parteimitglieder als Richter gewählt.¹⁶ Seit 1953 hat es keinen parteilosen Bundesrichter mehr gegeben¹⁷, der letzte parteilose Kandidat wurde 1942 ans Bundesgericht gewählt¹⁸. Für Wahlen an die eidgenössischen Gerichte gilt mithin eine Zauberformel, ähnlich wie sie für die Bundesratswahlen besteht. Beim Bundesgericht sind die 38 vollamtlichen Richterstellen derzeit wie folgt auf die Parteien verteilt: 10 SVP, 9 SP, 7 CVP, 6 FDP, 4 GPS, 1 GLP und 1 BDP. Die Verteilung der 72 Richterstellen beim Bundesverwaltungsgericht zeigt folgendes Bild: 17 SVP, 16 SP, 14 FDP, 11 CVP, 6 GPS, 2 GLP, 2 BDP und 4 parteilose Richter. Die 16 vollamtlichen und 3 nebenamtlichen Richterstellen beim Bundesstrafgericht wurden wie folgt auf die Parteien aufgeteilt: 5 SVP, 4 SP, 4 CVP, 4 FDP, 2 GPS.

¹² Siehe Überblick in PASCAL MAHON/ROXANE SCHALLER, *Le système de réélection des juges : évidence démocratique ou épée de Damoclès?*, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/1, Anhang, oder PASCAL MAHON/ROXANE SCHALLER, *L'élection des juges entre tradition démocratique et exigences de l'Etat de droit*, in: *Parlament, Parlement, Parlamento*, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2013 (2) S. 3 ff., S. 15 ff.

¹³ Auf Bundesebene gibt es keine gesetzliche Regelung betreffend Aufteilung der Richterstellen gestützt auf die Fraktionsstärke der Bundesversammlung. Auf kantonaler Ebene gibt es teilweise ausdrücklich solche Regelungen. So erwähnt das Gerichtsorganisationsgesetz des Kantons Aargau (GOG-AG; SAR 155.200) den Parteiproporz für Richterwahlen nicht, die entsprechende Richtlinie der Kommission für Justiz regelt jedoch, wie der Proporzschlüssel festzulegen ist (§ 2), dass bei der Ausschreibung auf den Parteiproporz hinzuweisen ist (§ 3 Abs. 1), dass Bewerber in der Bewerbung die Parteizugehörigkeit anzugeben haben (§ 4 lit. k) etc. (<https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/147/Startseite?FrmEntity=grweb.modules.dok.GrDok&FrmRequest=Download&DokId=3388408&Extension=.pdf>). Vor diesem Hintergrund entspricht der Hinweis in § 3 Abs. 4, wonach sich auch parteilose oder Mitglieder anderer Parteien melden können, wohl eher einer Alibi-Übung. Siehe auch ADRIAN SCHMID, *Vorbereitung der Wahlen von Richterinnen und Richtern durch das Parlament des Kantons Aargau*, in: *Parlament, Parlement, Parlamento*, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2013 (2) S. 37 ff., S. 39 ff.; REGINA KIENER, *Parteibindung unter Druck*, in: *NZZ* vom 18. Juni 2012, S. 23.

¹⁴ FELIX MATTER, *Der Richter und seine Auswahl*, Diss., Zürich 1978, S. 120 ff.; BIANCHI, Fn. 10, S. 41 f.; KURT EICHENBERGER, *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*, Habil., Bern 1960, S. 223, der bereits 1960 davor warnte, dass die Parteizugehörigkeit vor fachlichen Aspekten an erster Stelle komme: «Die Richterstellen werden «Sitze» politischer Parteien; sie werden in freiwilligem oder erkämpften Proporz aufgeschlüsselt und mit Parteiangehörigen besetzt.».

¹⁵ ALFRED BÜHLER, *Von der Wahl und Auswahl der Richter*, in: Heinrich Honsell/Wolfgang Portmann/Roger Zäch/Dieter Zobl (Hrsg.), *Aktuelle Aspekte des Schuld- und Sachenrechts*, Festschrift für Heinz Rey zum 60. Geburtstag, Zürich 2003, S. 521 ff., S. 531 f.; Ausnahmen bestätigen die Regel. Während dem Erarbeiten der vorliegenden Arbeit war eine neugeschaffene Stelle am Kantonsgericht Graubünden zu besetzen. Die Präsidentenkonferenz des Grossen Rates anerkannte den Anspruch der SVP auf diesen Sitz. Trotzdem wurde letztlich nicht der offizielle Kandidat der SVP gewählt, sondern der parteilose Davide Pedrotti. Hintergrund war einerseits, dass der gewählte Kandidat sich als Sympathisant der SVP beworben hatte und in den Hearings in den Fraktionen zugesichert hatte, im Falle einer Wahl der SVP beizutreten. Andererseits sollte mit der Wahl eines italienischsprachigen Kandidaten die sprachliche Lücke am Kantonsgericht geschlossen werden. Siehe auch <http://grheute.ch/2016/09/02/svp-geht-nach-unwürdigen-parteegeplankel-leer-aus/>.

¹⁶ Dies im Unterschied zu anderen Staaten wie beispielsweise Russland, Ungarn und Spanien, in denen Richter keiner Partei angehören dürfen.

¹⁷ ADRIAN VATTER/MAYA ACKERMANN, *Richterwahlen in der Schweiz: Eine empirische Analyse der Wahlen an das Bundesgericht von 1848 bis 2013*, in: *ZSR* 2014 (133) 1. Halbband, S. 517 ff., S. 526; GIAN ANDREA SCHMID, *Auf das richtige Parteibuch kommts an*, in: *plädoyer* 2015 (3), S. 14 ff., S. 15.

¹⁸ MARKUS FELBER, *Problematische Kür der Richter in der Schweiz, Parteipolitische Wahl auf Zeit schwächt Stellung der Justiz*, *NZZ* vom 31. Dezember 2009, S. 11.

Immerhin haben Verschiebungen in der Fraktionsgrösse im Bundesparlament nicht umgehend Auswirkungen auf die Wiederwahlen bestehender Richter. Vielmehr werden die geänderten Proporzansprüche in der Regel erst ausgeglichen, wenn Sitze frei werden.¹⁹

[Rz 8] In der Lehre und vereinzelt in den Medien wird die Verteilung der Richtersitze gemäss Parteiproporz kontrovers diskutiert. Es lassen sich letztlich grob betrachtet zwei Positionen herausfiltern: Auf der einen Seite die Befürworter des Parteiproporzes und auf der anderen Seite diejenigen, welche die eigentliche Wahl bei der Legislative belassen, jedoch die Prüfung der Bewerbungen zur «Entpolitisierung» einer Fachkommission übertragen wollen. Stimmen, welche die Richterwahl von der Legislative gänzlich abgekoppelt sehen wollen, sind sozusagen nicht vorhanden.

[Rz 9] Die Befürworter des Parteiproporzes argumentieren hauptsächlich damit, dass die Judikative die Dritte der drei Staatsgewalten darstelle und mit der Wahl derselben auch politische Macht verteilt werde (wie bei der Exekutive und der Legislative). Es handle sich um eine demokratische Legitimation der Judikative, in welcher sich die politischen und weltanschaulichen Kräfte der Bevölkerung widerspiegeln sollen. Dies erhöhe die Akzeptanz der Urteile bei den Parteien und in der Bevölkerung. Jede Person glaube an gewisse Werte und verfüge über eine bestimmte Haltung. Durch die Deklaration der Parteizugehörigkeit werde die gesellschaftspolitische Ansicht der Richter transparent kommuniziert und nicht geheim gehalten. Auch wenn ein Richter von der Partei portiert sei, würde er sein Amt nicht als Statthalter der Partei ausüben. Mehrheitlich sei im Rahmen der Urteilsberatung die politische Herkunft der Richter gar nicht erkennbar. Vielmehr würden eher der soziale und familiäre Hintergrund sowie die Lebenserfahrung als die parteipolitische Zugehörigkeit die Rechtsprechung beeinflussen. Die Parteien würden durch den freiwilligen Proporz eine nicht unerhebliche Verantwortung übernehmen, indem sie geeignete Richter zur Wahl vorschlagen würden. Die Parteien würden zudem das wichtigste Bindeglied zwischen Volk und Behörden darstellen. Und letztlich wird geltend gemacht, dass die Nachteile der geltenden parteiproportionalen Wahl nicht grösser seien als diejenigen anderer Wahlsysteme.²⁰ Selbst der Präsident der Schweizerischen Richtervereinigung, Bundesstrafrichter

¹⁹ VATTER/ACKERMANN, Fn. 17, S. 536; MARKUS FELBER, Geteilt wird der Kuchen mit einer Excel-Tabelle, in: NZZ vom 31. Dezember 2009, S. 11.

²⁰ Zusammenzug der Argumente aus folgenden Fundstellen, auch wenn sich nicht alle Autoren unkritisch äussern: KARL SPÜHLER, Der Richter und die Politik, in: ZBJV 1994 (130) S. 28 ff., S. 32, der festhält, dass das System nicht nur nachteilig ist; alt Ständerat ROLF SCHWEIGER in: STEPHAN GASS/THOMAS STADELMANN, Gewaltentrennung und richterliche Unabhängigkeit – die Justiz im Spiegel der Politik, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2005/1; HANSJÖRG SEILER, Richter als Parteivertreter, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2006/3, Rz. 40; FELIX SCHÖBLI, Keine valable Alternative zum Parteienproporz, in: NZZ vom 11. Juni 2012, S. 15; MARIE SCHURR und BEAT GUT, Präsidentin bzw. Richter am Bezirksgericht Zürich in: BRIGITTE HÜRLIMANN, Wer präsidiert künftig das grösste Gericht, in: NZZ vom 30. November 2013, S. 21; alt Präsident der Zürcher interfraktionellen Kommission LUZIUS DÜRR im Streitgespräch mit Mark Livschitz in: RENÉ SCHUHMACHER/DOMINIQUE STREBEL, Richterwahlen: Unser Richterwahlsystem verletzt die Verfassung, in: plädoyer 2004 (5) S. 8 ff. (fünf Jahre später spricht LUZIUS DÜRR sich aber für eine Fachprüfung aus, siehe Fn. 23); PETER ALBRECHT, Richter als (politische) Parteivertreter?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2006/3, Rz. 15 und 20; MARK M. LIVSCHITZ, Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität am Obergericht und an den Bezirksgerichten als verfassungsrechtliches Problem, Diss., Zürich 2002, S. 257, äusserst sich zwar kritisch, findet die Politisierung jedoch systemimmanent; EICHENBERGER, Fn. 14, S. 222 f., sah jedoch bereits 1960 gewisse Risiken; PHILIPP ABRAVANEL, Le déontologie du Juge, in: AJP/PJA 1995 S. 421 ff., S. 422; PATRICK WÜEST und ANDREAS KORNER, Bezirksrichter bzw. Verwaltungsrichter in Luzern in: REDAKTIONSTEAM/EQUIPE DE RÉDACTION, Richteralter und Parteizugehörigkeit, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2011/2; BIANCHI, Fn. 10, S. 46 f.

ROY GARRÉ, unterstützt offenbar, dass das Parteibuch faktisch über die Kür zum Richter entscheidet.²¹

[Rz 10] Die Kritiker des aktuell gelebten freiwilligen Parteiproporz machen geltend, dass die Parteizugehörigkeit (allenfalls gemeinsam mit Sprachkenntnissen, Herkunft und Geschlecht) ausschlaggebend sei und nicht die fachliche Qualifikation. Eine Partei werde von sich aus nicht auf ihren Anspruch verzichten, wenn sie im Zeitpunkt der Vakanz keinen geeigneten Kandidaten zur Verfügung habe. Das Argument der Befürworter, wonach mit dem freiwilligen Proporz die Vertretung eines möglichst breiten Spektrums der gesellschaftlichen Anschauungen ermöglicht wurde, entkräften die Kritiker mit dem Hinweis, dass lediglich 7–12%²² der stimmberechtigten Bevölkerung Mitglied einer politischen Partei seien. Zahlreiche Kandidaten würden kurz vor oder während der laufenden Kandidatur einer Partei beitreten oder die Partei wechseln, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Diese halbherzigen Parteieintritte würden dem Ansehen der Richter schaden und von einem Spiegelbild der gesellschaftlichen Anschauungen könne vor diesem Hintergrund keine Rede mehr sein. Die Fachkompetenz müsse im Vordergrund stehen und auch parteilose Kandidaten sollten eine tatsächliche und nicht bloss theoretische Wahlchance haben. Dies erreiche man mit einer Fachkommission, die nicht hauptsächlich aus Politikern bestehe. Diese Kommission prüfe die Bewerber und gebe dem Parlament als Wahlbehörde eine Empfehlung ab.²³ Selbst das Bundesgericht hatte – als alternative Wahlbehörde für Richter an das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht – eine unabhängige Wahlkommission vorgeschlagen.²⁴

²¹ So zumindest in einem Interview in der NZZ, siehe KATHARINA FONTANA, «Keine Statthalter der Parteien», Der Präsident der Richtervereinigung, ROY GARRÉ, zum Verhältnis von Justiz und Politik, in: NZZ vom 15. Juni 2016, S. 17.

²² 1988 waren noch 11% der Wahlberechtigten Mitglieder oder Sympathisanten einer Partei. Siehe Bericht des Bundesrates vom 23. November 1988, BBl 1989 I 125, S. 134. In den letzten 29 Jahren dürfte dieser Anteil markant gesunken sein.

²³ DANIELA WÜTHRICH, Bedeutung der Parteizugehörigkeit bei den Bundesrichterwahlen, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2015/2, Rz. 154 ff.; BÜHLER, Fn. 15, S. 538; REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Habil., Bern 2001, S. 277 f.; MAHON/SCHALLER, Mitteilungsblatt, Fn. 12, S. 16; FELBER, Fn. 18, S. 11, der zudem eine Ausbildung mit Fachprüfung vorschlägt; ebenso BRIGITTE HÜRLIMANN, Der Richter und die Parteisteuer. Rechtsprechung und Parteienfinanzierung sind strikte zu trennen, in: NZZ vom 22. März 2012, S. 20; nunmehr auch LUZIUS DÜRR (siehe auch Fn. 20) in: BRIGITTE HÜRLIMANN, Richterstellen vom Parteibuch abkoppeln. Das Wahlverfahren stösst im Kanton Zürich immer mehr auf Kritik – und es gibt Vorschläge für ein neues System, in: NZZ vom 31. Dezember 2009, S. 15; THOMAS STADELMANN, Überlegungen zur Wahl und Wiederwahl von Richterinnen und Richter, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/3, Rz. 5; STEPHAN GASS, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? Wahl und Wiederwahl unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit, in: AJP/PJA 2007 S. 593 ff., S. 609 f., der die Freiburger Lösung als vielversprechenden Weg bezeichnet; MARCO BORGHI, Incostituzionalità dell'ingerenza dei partiti, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2006/3, Rz. 8 ff.; MARKUS NOTTER, Richterwahlen im Kanton Zürich – ein Erfahrungsbericht, in: Parlament, Parlement, Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2013 (2) S. 20 ff., S. 23 f.; in den Kantonen Bern und Freiburg wurde dieser Ansatz bereits umgesetzt, SANDRA LAGGER-DEUTSCH, Richterwahlen durch das Parlament: Erfahrungen aus dem Kanton Bern, in: Parlament, Parlement, Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2013 (2) S. 25 ff., S. 31 sowie SAMUEL JODRY, Election des membres du pouvoir judiciaire par le Grand Conseil du canton de Fribourg. Quel constat? in: Parlament, Parlement, Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2013 (2) S. 32 ff., S. 36; ELISABETH KOPP, Rechtsstaatsprinzip vor Demokratieprinzip, in: NZZ vom 11. Juni 2012, S. 15; MARTIN KAYSER, Richterwahlen: Unabhängigkeit im Spannungsfeld von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, in: Benjamin Schindler/Patrick Sutter (Hrsg.), Akteure der Gerichtsbarkeit, Zürich/St. Gallen 2007, S. 41 ff., S. 48 ff., der die Parteien als «(Un)heimliche Königsmacher» bezeichnet; ALAIN FISCHBACHER, Verfassungsrichter in der Schweiz und in Deutschland, Aufgaben, Einfluss und Auswahl, Diss., Zürich 2006, S. 217 steht einer Beschränkung des Einflusses der politischen Parteien bei der Richterauswahl positiv gegenüber; MATTER, Fn. 14, S. 120 f., der bereits 1978 von Proporzseuche sprach und vor dem Risiko des Parteiproporz als Dogma warnte; REGINA KIENER, Sind Richter trotz Wiederwahl unabhängig?, in: plädoyer 2001 (5) S. 36 ff., welche die Vorbereitung der Wiederwahl einem kompetenten Gremium übertragen sehen möchte.

²⁴ Wobei festzuhalten ist, dass der Vernehmlassungsentwurf die Wahl durch den Bundesrat vorsah. Stellungnahme des Bundesgerichts vom 23. Februar 2001, BBl 2001 5890, S. 5892 f.

1.2.2. Der Parteiproporz als Grundlage für die Mandatssteuer

[Rz 11] Die Mandatssteuer, welche die Richter mehr oder weniger freiwillig ihren Parteien leisten, ist eine direkte Folge des Parteiproporz. Mit anderen Worten bildet die Verteilung der Richterposten der eidgenössischen und der meisten kantonalen Gerichte auf die einzelnen Parteien die Grundlage für die Mandatssteuer. Diese These lässt sich am Beispiel des per 1. Januar 2007 gegründeten Bundesverwaltungsgerichts verifizieren. Das Bundesverwaltungsgericht übernahm die Rechtsprechungsaufgaben von 36 ehemaligen Rekurskommissionen und Beschwerdediensten des Bundes. Die Aufteilung der Richterstellen beim Bundesverwaltungsgericht erfolgte nach Parteiproporz.²⁵ Dies obwohl bei der Besetzung der ehemaligen Rekurskommissionen durch den Bundesrat die Parteizugehörigkeit nicht nur keine Rolle spielte, sondern regelmässig unbekannt war und das Bundesverwaltungsgericht dieselben Aufgaben zu erfüllen hat, wie die ehemaligen Kommissionen zuvor.²⁶ Mit der Aufteilung der Richterstellen gemäss Parteiproporz durch die Gerichtskommission wurde die Verbindung zwischen Parteizugehörigkeit und Richterstellen, und damit die Basis für die Forderung einer Mandatssteuer, überhaupt erst geschaffen.²⁷ Mit anderen Worten bildet der Parteiproporz, wie oben bereits erwähnt, nachweislich den Nährboden der Mandatssteuer.

1.2.3. Keine Abkehr vom Parteiproporz in Sicht

[Rz 12] Trotz der erwähnten Kritik am freiwilligen Parteiproporz bei der Besetzung von Richterstellen, ist nicht davon auszugehen, dass sich mittelfristig daran etwas ändern wird.²⁸ Einerseits weil die Parteien auf eine gewisse Machtposition (und allenfalls eine Einnahmequelle mit der Mandatssteuer) freiwillig verzichten müssten und andererseits weil die Problematik des Parteiproporz bei Richterwahlen und den damit zusammenhängenden Mandatssteuern in der breiten Bevölkerung gar nicht bekannt ist bzw. akzeptiert wird.²⁹ Es entsteht der Eindruck, dass Politiker, Juristen und Gerichtsberichterstatte³⁰ unter sich einen politischen Diskurs führen würden.

²⁵ https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2005/mm_2005-09-29_999_01.aspx.

²⁶ Siehe GASS/STADELMANN, Fn. 20.

²⁷ Zwar wurden von den 72 Richterstellen ganze 7 mit parteilosen Kandidaten besetzt. Dies ist jedoch m.E. – entgegen der Aussage des damaligen Präsidenten der Gerichtskommission (siehe Medienmitteilung vom 29. September 2005, https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2005/mm_2005-09-29_999_01.aspx) – nicht auf eine höhere Gewichtung der fachlichen Qualifikation zurück zu führen. Vielmehr wollte man eine Kontinuität der Rechtsprechung gewährleisten und hatte daher die bisherigen Mitglieder der ehemaligen Rekurskommissionen eingeladen, sich zu bewerben. Bei den 7 parteilosen, ersten Richtern beim Bundesverwaltungsgericht handelte es sich denn auch um bisherige parteilose Mitglieder der vormaligen Rekurskommissionen. Von den erwähnten 7 Richtern sind derzeit noch 4 Richter am Bundesverwaltungsgericht tätig. Ansonsten gibt es keine Richter, die weder Parteimitglied sind noch als einer Partei nahestehend gelten. Siehe auch www.bvger.ch, wo abgesehen von den erwähnten 4 Richtern, alle Auskunft über ihre politische Orientierung angeben. Bei einem Richter fehlen auf der Homepage zwar jegliche Angaben, anlässlich des Auswahlverfahrens erklärte er sich aber als der FDP nahestehend. (https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2007/Kommissionsbericht_GK_07.201_2007-06-19.pdf).

²⁸ So auch KIENER, Fn. 13, S. 23, die ausführt, dass realistischerweise vom Weiterbestehen des Parteiproporz auszugehen ist. Ähnlich auch alt Oberrichter Peter Marti (ZH) in: BRIGITTE HÜRLIMANN, Zwischen anrühmigen Deals, Opferschutz und Sühne, Interview mit Alt-Oberrichter PETER MARTI und Alt-Staatsanwalt ULRICH WEDER, in: NZZ vom 15. September 2016, S. 22 f.; Bundesrichter SCHÖBI, Fn. 20, S. 15; CATHERINE REITER, Gerichtsinterne Organisation: Best Practices, Diss., Zürich 2015, Rz. 371 f.

²⁹ ALBRECHT, Fn. 20, Rz. 3. GJON DAVID, Europarat fordert Richter ohne Parteibuch, in: plädoyer 2017 (4) S. 13, der die Tatsache unterstreicht, dass die Stellenvergabe auch der Äufnung der Parteikasse dient.

³⁰ Hauptsächlich in der NZZ: FELBER, Fn. 18, S. 11; HÜRLIMANN, Parteibuch, Fn. 23, S. 15; HÜRLIMANN, Parteisteuer, Fn. 23, S. 20; KIENER, Fn. 13, S. 23; KATHARINA FONTANA, Ausser Reichweite der Parteien, Das Bundesge-

[Rz 13] Wenn jedoch Nicht-Juristen vom Parteiproporz und den Mandatssteuern Kenntnis erhalten, reiben sie sich vor Ungläubigkeit die Augen. Exemplarisch ist ein – wenn auch älterer – Fall aus Bern. Die SP-Führung des Kantons Bern forderte von ihren Bewerbern für eine Stelle als Untersuchungsrichter die Unterzeichnung einer schriftlichen Schuldanererkennung, wonach sie im Falle einer Wahl 5% des zukünftigen Einkommens jährlich der Partei schuldig gewesen wären. Die Bewerber wehrten sich nicht gegen diese Mandatssteuer an sich, sondern gegen die Höhe. 5% würden der Mandatssteuer eines SP-Oberrichters entsprechen. In einem Brief an die Parteileitung forderten sie für die Mandatssteuer die gleiche Einstufung wie Gerichtspräsidenten, die einen jährlichen Pauschalbetrag von CHF 1'650 leisten müssten.³¹ Die Medien nahmen diese Diskussion auf und der Parteipräsident hatte das Vorgehen seiner Partei zu rechtfertigen.³² Dabei gab der Präsident unumwunden zu, dass sie immer wieder Fälle von Parteimitglieder gehabt hätten, die ihre Mandatssteuern nicht ablieferten. Ein aktuelleres Beispiel ist in der Reaktion eines Lesers der NZZ zu finden, der sich auf einen Beitrag von BRIGITTE HÜRLIMANN mit dem Titel «Der Richter und die Parteisteuer»³³ hin veranlasst fühlte, von Parteisoldatentum zu sprechen.³⁴ Im Übrigen scheinen die Zuteilung der Richterstellen nach Parteiproporz und die Mandatssteuer – von vereinzelt Ausnahmen abgesehen – in den Medien und in der breiten Bevölkerung keine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit darzustellen. Andernfalls würden die Medien vermehrt Kritik üben.

[Rz 14] Selbst in den Kantonen Tessin und Freiburg, in denen zur Prüfung der Bewerber (teilweise) entpolitisierte Fachkommissionen eingeführt wurden (in Freiburg wurde sogar die Wiederwahl abgeschafft und die Wahl erfolgt auf unbestimmte Zeit gemäss Art. 121 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg [KV-FR; SGF 10.1]), lebt die Zuteilung der Richterposten nicht nur nach Parteiproporz weiter.³⁵ Gemäss alt Kantonsrichter und alt Präsident des Justizrats in Freiburg hat das neue Wahlsystem gar zu einer Verstärkung der Verteilung der Richterstellen nach Parteiproporz geführt.³⁶

richt entscheidet in Eigenregie, wie es seine Sitze verteilt – nicht zur Freude aller, in: NZZ vom 21. September 2016, S. 13. Aber auch in anderen Medien wie im Tagesanzeiger, siehe PASCAL UNTERNÄHRER, Warum ausgerechnet die Unparteiischen in einer Partei sein müssen, in: Tagesanzeiger vom 4. Juni 2012, Artikel abrufbar unter <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Warum-ausgerechnet-die-Unparteiischen-in-einer-Partei-sein-muessen/story/23157169>.

³¹ Siehe Berner Zeitung vom 22. Juni 1996; ein ähnlicher Fall wurde 1973 von der Tagespresse aufgenommen, siehe MATTER, Fn. 14, S. 134 f.

³² Der Parteipräsident versuchte den Spieß umzudrehen, indem er sich in der Berner Zeitung vom 27. Juni 1996 wie folgt äusserte: «Es ist tatsächlich ein unschönes Mittel. Fast so unschön, wie wenn man nur dank einer Partei in ein Amt gewählt wird, dann aber keine Mandatssteuern bezahlen will. Beide Vorgehen würden keinen Preis für Ästhetik gewinnen.»

³³ HÜRLIMANN, Parteisteuer, Fn. 23, S. 20.

³⁴ Leserbrief von HANS ULRICH MEISTER, in: NZZ vom 28. März 2012, S. 22.

³⁵ BORGI, Fn. 23, Rz. 3, der festhält, dass der Grosse Rat bzw. die Parteien sich wie ein Kartell verhalten und alle Bewerber, die nicht Mitglieder der anspruchsberechtigten Partei sind, von der Wahl ausschliessen. Siehe auch BALMELLI, Fn. 10, seine Fn. 22.

³⁶ JODRY, Fn. 23, S. 33; Diese Praxis wurde mir von einer Richterperson bestätigt, die anonym bleiben möchte. Sie habe sich als parteilos beworben, sei jedoch im Rahmen des Bewerbungsprozesses von einer Partei kontaktiert worden. Sie sei dieser Partei beigetreten und leiste auch eine Mandatssteuer. Obwohl sie sich nicht der Wiederwahl stellen müsse, erachte sie diese als logische Folge des «Parteierfordernisses».

2. Empirische Untersuchung zur Mandatssteuer

[Rz 15] Es bestehen bereits gewisse Umfragen und Angaben zur Höhe der Mandatssteuern, teils auf eidgenössischer teils auf kantonaler Ebene.³⁷ Die Umfragen sind jedoch entweder unvollständig, weil nicht alle nationalen Parteien mitgewirkt haben, oder aber nicht mehr ganz aktuell. Zwecks einer empirischen Untersuchung der Mandatssteuer von Richterpersonen auf Bundesebene wurde eine Umfrage bei sämtlichen eidgenössischen Parteien durchgeführt. Um die Angaben der Parteien zu verifizieren und um – nebst der Meinung der Empfänger der Mandatssteuer – auch die Ansicht der Richter auszuwerten, erfolgte parallel dazu eine Umfrage bei den Bundesrichtern³⁸ und Bundesstrafrichtern sowie bei einer Auswahl von Bundesverwaltungsrichtern. Anhand der Ergebnisse der Umfragen soll erstmals ein umfassendes Bild betreffend Höhe und Modalitäten der Mandatssteuer gezeichnet werden.

2.1. Umfrage bei eidgenössischen politischen Parteien

[Rz 16] Sämtlichen eidgenössischen Parteien, die gemäss freiwilligem Parteiproporz über «eigene» Richter an den eidgenössischen Gerichten verfügen, wurde ein Fragebogen zugestellt. Dieser enthielt u.a. folgende Fragen³⁹:

- Wird von den «eigenen» Richtern eine Mandatssteuer erhoben?
- Wodurch rechtfertigt sich diese Mandatssteuer?
- Wie hoch ist die jährliche Mandatssteuer?
- Wird die Höhe der Mandatssteuer in einem schriftlichen Dokument (Reglement, Vereinbarung etc.) geregelt?
- Wird im Rahmen des Auswahlverfahrens die Mandatssteuer thematisiert?
- Mussten in den letzten zehn Jahren Inkassohandlungen (Mahnungen, Betreibungen) eingeleitet werden?
- Gab es in den letzten zehn Jahren Fälle von Richtern, die während ihrer letzten Amtsperiode die Mandatssteuer nicht mehr bezahlt haben oder aus der Partei ausgetreten sind?
- Welche wesentlichen Vorteile ergeben sich aus der Tatsache, dass Richter einer Partei angehören und die Stellen gemäss Parteiproporz aufgeteilt werden?
- Sehen Sie Probleme bezüglich Mandatssteuer und richterlicher Unabhängigkeit?
- Wie hoch sind die jährlichen Gesamteinnahmen aus den Mandatssteuern von Richtern?
- Erachtet die Partei die Mandatssteuer als freiwillig, üblich oder zwingend?
- Würde die Partei dem «eigenen» Richter bei der Wiederwahl die Unterstützung verweigern, falls er die Mandatssteuer nicht bezahlt hat?
- Wie viele Parteibeiträge der «eigenen» Richter kurz vor deren Wahl in das Richteramt waren in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen?

³⁷ WÜTHRICH, Fn. 23, Rz. 96 ff.; LIVSCHITZ, Fn. 20, S. 216 ff., beschränkt auf den Kanton Zürich; UNTERNÄHRER, Fn. 30, ebenfalls beschränkt auf den Kanton Zürich; JURIA, Mandatssteuer-Umfrage bei den Parteien Enquête auprès des partis concernant les contributions liées à la fonction, in: Justice - Justiz - Giustizia» 2006/3; MATTER, Fn. 14, S. 136 und S. 170, erwähnte bereits 1978 einen Rahmen für die Mandatssteuern für Bundesrichter von CHF 1500 bis CHF 6000; EMANUEL THALER, Mandatssteuer: So viel zwingen die Parteien ab, in: Justice - Justiz - Giustizia» 2011/2, Rz. 3 ff., in Bezug auf den Kanton Luzern

³⁸ Mit Ausnahme von Bundesrichter THOMAS STADELMANN, bei dem die vorliegende Arbeit im Rahmen des CAS-Lehrgangs Judikative bei der Schweizerischen Richterakademie eingereicht wurde.

³⁹ Sämtliche eingegangenen ausgefüllten Formulare der Parteien sind im Anhang zu finden.

[Rz 17] Die FDP und SVP teilten mit, dass sie zu Parteifinanzierung, Spendenbeiträgen und Mandatssteuern keine Auskünfte geben. Dies ist insbesondere was die SVP anbelangt überraschend, zumal sie noch im vorletzten Jahr an einer ähnlichen Umfrage teilgenommen hat.⁴⁰ Aber auch die FDP hat bereits an einer Umfrage zur Mandatssteuer der Schweizerischen Richterzeitung im Jahr 2006 teilgenommen.⁴¹ Dass sowohl die FDP als auch die SVP von den «eigenen» Richtern Mandatssteuern beziehen, ergibt sich bereits aus deren Statuten.⁴² Anhand der Ergebnisse der Umfrage bei den Richtern auf eidgenössischer Ebene (siehe Kap. 2.2) wird es auch ohne Teilnahme der FDP und SVP möglich sein, ein umfassendes Abbild der realen Verhältnisse aufzuzeigen. Im Übrigen besteht in der Schweiz allgemein wenig Transparenz, was die Parteifinanzierung anbelangt.⁴³

2.1.1. Auswertung Fragebogen der SP

[Rz 18] Die SP hat die Mandatssteuern in den eigenen Statuten⁴⁴ und im Reglement über die Parteifinanz⁴⁵ geregelt. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die SP die Mandatssteuern als zwingend und nicht als üblich oder freiwillig bezeichnet. Gemäss Reglement liefern Bundesrichter 4%, Bundesverwaltungsrichter, Bundesstrafrichter und Ersatzrichter 3% des Nettolohns gemäss Ziff. 11 des Lohnausweises als Mandatssteuer der Partei ab. Von diesem Nettolohn können pro schulpflichtiges oder in Ausbildung stehendes Kind CHF 8'000 abgezogen werden.

[Rz 19] Der Bruttolohn eines Bundesrichters beläuft sich auf 80% der Besoldung eines Bundesrates, sprich auf rund CHF 356'000 pro Jahr.⁴⁶ Die Richter am Bundesverwaltungsgericht und Bundesstrafgericht haben einen Bruttojahreslohn von maximal CHF 237'344.⁴⁷ Der Anfangslohn beläuft sich auf mindestens 70% davon⁴⁸ und zusätzliche Aufgaben werden mit einer Zulage⁴⁹ vergütet.

⁴⁰ WÜTHRICH, Fn. 23, S. 28 f.

⁴¹ JURIA, Fn. 37.

⁴² Siehe Art. 31 Abs. 1 der Statuten der FDP (https://www.fdp.ch/fileadmin/documents/fdp.ch/pdf/DE/Partei/Statuten/20170316_Statuten_FDP_Die_Liberalen_d_aenderungen2017_final_d_ab.pdf), die von «Beiträgen von Magistratspersonen» sprechen sowie Art. 31 Abs. 1 lit. c der Statuten der SVP (http://www.svp.ch/de/assets/File/partei/statuten/23_April_2016_Statuen_SVP_Schweiz-d.pdf), in denen ausdrücklich von «Beiträgen der Vertreter in den eidgenössischen Gerichten» die Rede ist. Sowohl die SVP als auch die FDP publizieren weder Rechnung noch Budget im Internet, die es allenfalls erlaubt hätten, Rückschlüsse über die Mandatssteuern zu ziehen.

⁴³ So wird im Bericht der «Groupe d'Etats contre la Corruption» des Europartes (GRECO) vom Oktober 2011 der Schweiz empfohlen, die Finanzierung von politischen Parteien gesetzlich zu regeln. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2011-4f-thema2-d.pdf>.

⁴⁴ Art. 25 Ziff. 1 lit. e der Statuten der SP, Fn. 5.

⁴⁵ Siehe Auszug des Reglements im Anhang, als Beilage zum ausgefüllten Fragebogen der SP.

⁴⁶ Art. 1a lit. b Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121.1). Die Jahresbesoldung des Bundesrates beläuft sich derzeit auf rund CHF 445'000.– (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung, zuzüglich Teuerungsausgleich).

⁴⁷ Art. 5 Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesverwaltungsgerichts, der ordentlichen Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts und der hauptamtlichen Richter und Richterinnen des Bundespatentgerichts (Richterverordnung; SR 173.711.2) i.V.m. Art. 36 Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3), angepasst an die ausgeglichene Teuerung (Art. 16 Bundespersonalgesetz [BPG; SR 172.220.1] i.V.m. Art. 44 BPV).

⁴⁸ Art. 5 Abs. 2 Richterverordnung.

⁴⁹ Präsidialzulagen von CHF 30'000, CHF 20'000, CHF 10'000 oder CHF 5'000 und Funktionszulage von CHF 10'000 pro Jahr (Art. 6 f. Richterverordnung), zuzüglich Teuerungsausgleich (Art. 44 Abs. 2 lit. e BPV).

[Rz 20] Gestützt auf das Parteireglement und auf die oben aufgeführten Lohnangaben dürfte die jährliche Mandatssteuer von Bundesrichtern der SP ca. CHF 13'000 betragen.⁵⁰ Bei Bundesverwaltungsrichtern und Bundesstrafrichtern zwischen ca. CHF 3'600 und ca. CHF 5'900.⁵¹ Die jährlichen Gesamteinnahmen aus den Mandatssteuern von Richtern betragen bei der SP Schweiz CHF 220'000 bis CHF 230'000.⁵²

[Rz 21] Die SP rechtfertigt die Mandatssteuer damit, dass für die Wahl in ein Richtergrremium die Mitgliedschaft in einer Partei in den meisten Fällen eine Voraussetzung darstelle und die Richter von der Fraktion vorgeschlagen würden. Die SP bezieht auch Mandatssteuern von unterstützten Kandidaten, die nicht Mitglied der Partei sondern «bloss» Sympathisanten der SP sind. Im Rahmen des Auswahlverfahrens wird seitens der SP die Mandatssteuerpflicht nicht angesprochen. Auf die Zahlungsmoral der Richterpersonen scheint dies jedoch keine Auswirkungen zu haben. In den letzten zehn Jahren musste die SP keine Mahnungen verschicken. Sie hatte auch keine Parteiaustritte von Richtern während deren letzten Amtsperiode zu verzeichnen.

[Rz 22] Den Vorteil, dass die Richter in der Regel nach Parteiproporz gewählt werden, sieht die SP darin, dass es bei der richterlichen Tätigkeit Handlungs- und Ermessensspielräume gebe, die auch genutzt werden sollten. Je nach Werterhaltung der Richter falle die Nutzung dieser Spielräume unterschiedlich aus. Zur Sicherstellung einer gewissen Ausgewogenheit und Breite gebe es keine bessere Lösung als die Besetzung der Richterstellen nach Parteiproporz.

[Rz 23] Die Mandatssteuer stellt gemäss SP kein Problem bezüglich richterlicher Unabhängigkeit dar. Die Frage, ob gewisse der «eigenen» Richter erst kurz vor oder nach der Wahl der Partei beigetreten seien, könne mangels Informationen nicht beantwortet werden. Da immer alle Richter die Mandatssteuer bezahlt hätten, habe sich auch nie die Frage gestellt, ob man einen «säumigen» Richter bei der Wiederwahl nicht unterstützen solle.

2.1.2. Auswertung Fragebogen der BDP

[Rz 24] Die BDP bezieht gemäss Statuten⁵³ und Beschluss der Geschäftsleitung eine Mandatssteuer von den Richtern, was beim Auswahlverfahren auch angesprochen wird. Sowohl der Bundesrichter als auch die Bundesverwaltungsrichter leisten eine einheitliche, jährliche Mandatssteuer von CHF 3'000.⁵⁴ Vor dem Hintergrund, dass zwischen den beiden Richterstellen beim Nettoeinkommen eine Differenz von weit über CHF 100'000 besteht, ist diese «flat-rate» überraschend

⁵⁰ Bei der Umrechnung vom Bruttolohn zum Nettolohn ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die ordentlichen Bundesrichter nicht dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) unterstehen und damit keine BVG-Beiträge leisten müssen (Art. 3 des Bundesgesetzes über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen [SR 172.121]). Bei der Berechnung wird von einer Differenz zwischen Brutto- und Nettolohn von 7% ausgegangen.

⁵¹ Jeweils ohne Präsidial- oder Funktionszulage und ohne Abzug für schulpflichtige oder in Ausbildung befindliche Kinder. Der BVG-Sparbeitrag des Arbeitnehmers in der Lohnklasse 33 liegt zwischen 7.40% und 13.35% (https://www.publica.ch/_file/3508/flyer-vorsorge-bund-d.pdf, S. 4). Für die Berechnungen ist man vom Mittelwert (10%) ausgegangen. Gemeinsam mit den Lohnabzügen für die erste Säule (AHV, IV, ALV, EO) kommt man auf eine Differenz zwischen Brutto- und Nettolohn von ca. 17%.

⁵² Gewisse Kantonalparteien der SP beziehen von «ihren» Bundesrichtern eine zusätzliche Mandatssteuer. So bezieht beispielsweise die SP Solothurn zusätzlich eine jährliche Mandatssteuer von «eigenen» Bundesrichtern in der Höhe von CHF 6'000. Siehe Kap. II, Art. 4 des Finanzreglements der SP Solothurn http://www.sp-so.ch/sites/sp-so.ch/files/documents/finanzreglement_sp_ab01012014.pdf.

⁵³ Siehe Art. 29 Abs. 1 lit. b der Statuten der BDP (http://www.bdp.info/data/uploads/schweiz/deutsch-unterlagen/statuten/statuten-bdp-schweiz_def-170114.pdf).

⁵⁴ Die BDP stellt keine Richter am Bundesstrafgericht.

und einzigartig. Die jährlichen Gesamteinnahmen aus den Mandatssteuern betragen CHF 9'000. Die Mandatssteuer wird von der BDP nicht als zwingend und auch nicht als freiwillig qualifiziert, sondern als üblich. Gerechtfertigt wird diese von der BDP damit, dass die politische Organisation als Trägerschaft für ihre Mitglieder und Mandatsinhaber fungiere. Die Partei eröffne die Möglichkeit einer politischen oder richterlichen Karriere. Die Parteimitgliedschaft wirke als Vorteil für die Kandidaten. Daher werde – wie der Begriff «Mandatssteuer» treffend beschreibe – auf dem Mandat eine Steuer erhoben.

[Rz 25] Die BDP sieht den Vorteil des Parteiproporz darin, dass eine politisch ausgewogene Besetzung sichergestellt werde und keine politische Gruppierung über- oder untervertreten sei. So werde dem konkordanten Aufbau des schweizerischen Staatssystems Rechnung getragen. Ohne politische Kriterien würde die Kontrolle über diese Ausgewogenheit der Gerichte fehlen und das Risiko ideologisch gefärbter Urteile wäre grösser. Auch werde sichergestellt, dass die Zusammensetzung der Gerichte im Einklang mit den Präferenzen der Stimmbürger stehe und auch Minderheiten berücksichtigt würden.

[Rz 26] Die Mandatssteuer stellt nach Ansicht der BDP kein Problem bezüglich richterlicher Unabhängigkeit dar. Richter seien keine Politiker und würden gemäss geltendem Recht und richterlicher Praxis urteilen. Durch die ausgewogene Zusammensetzung von Richterorganeln anhand des Parteiproporz werde sichergestellt, dass Urteile nicht durch (politische) Einzelinteressen verfälscht würden. Die Frage, ob gewisse der «eigenen» Richter erst kurz vor oder nach der Wahl der Partei beigetreten sind, wurde mit nein beantwortet.⁵⁵ Eine Verweigerung der Unterstützung bei der Wiederwahl wegen verspäteter oder ausbleibender Zahlungen der Mandatssteuer ist für die BDP kaum vorstellbar. Der Normalfall sei vielmehr, dass Richter ihre Mandatsbeiträge bezahlen und so ihrer einzigen Verpflichtung gegenüber der Partei nachkommen würden. Hervorzuheben ist, dass die Mandatssteuer zuerst noch als üblich qualifiziert wurde und nun von «Verpflichtung gegenüber der Partei» die Rede ist.

2.1.3. Auswertung Fragebogen der CVP

[Rz 27] Es fällt auf, dass die CVP im ausgefüllten Fragebogen mehrfach unterstreicht, dass es sich bei der Mandatssteuer um einen freiwilligen Beitrag handle. Als es jedoch darum ging auszuwählen, ob man die Mandatssteuer als freiwillig, üblich oder zwingend erachte, hat die CVP geantwortet: «Unseres Erachtens gehören Mandatssteuern auf dieser Ebene der gängigen Praxis an.» Das lässt durchaus den Schluss zu, dass die Mandatsbeiträge doch nicht als so freiwillig erachtet werden und die CVP vielmehr die Zahlung der Mandatssteuer erwartet.

[Rz 28] Die Grundlage der Mandatssteuer findet man – wie bei sämtlichen Parteien – bereits in den Statuten.⁵⁶ Die Höhe wird in den Ausführungen zum Finanzreglement der CVP Schweiz oder in Einzelfällen in separaten Vereinbarungen zwischen der Partei und dem jeweiligen Richter festgelegt.⁵⁷ Die Mandatssteuer werde im Auswahlverfahren jedoch nicht angesprochen, da sich die Kandidaten dieser Verpflichtung bereits bewusst seien.

⁵⁵ Notabene wurde die BDP im Winter 2008 gegründet. Eine sehr lange Mitgliedschaft vor der Ernennung zum Richter, war für die drei BDP-Richter gar nicht möglich. Allenfalls waren sie früher Mitglieder der SVP.

⁵⁶ Art. 44 Abs. 1 lit. c der Statuten der CVP (https://www.cvp.ch/sites/default/files/Statuten_2013-d.pdf).

⁵⁷ Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Mandatssteuer als freiwillig bezeichnet werden kann, wenn die Höhe in einer Vereinbarung festgehalten wird.

[Rz 29] Die ordentlichen Bundesrichter leisten eine jährliche Mandatssteuer von CHF 6'000 und die nebenamtlichen Bundesrichter eine solche CHF 3'000 (anteilmässig zum Beschäftigungsgrad). Betreffend die Richter am Bundesverwaltungsgericht und Bundesstrafgericht gibt die CVP an, dass eine Abstufung nach Lohnklassen erfolge und zählt unerklärlicherweise jeweils unterschiedliche Beträge für die Lohnklassen 32 bis 38 auf. Unerklärlich deshalb, weil gestützt auf Art. 5 Abs. 1 der Richterverordnung (SR 173.711.2) alle Richter des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts in der Lohnklasse 33 eingereiht sind.⁵⁸ Innerhalb der Lohnklasse gibt es zwar Abstufungen von 70% des Maximallohns bis zum Maximallohn selbst. Eingereiht sind jedoch alle Richter in derselben Lohnklasse. Für die Lohnklasse 33 sieht die CVP eine jährliche Mandatssteuer von CHF 1'500 vor. Die Gesamteinnahmen aus den Mandatssteuern von Richtern gibt die CVP nicht an.

[Rz 30] Gerechtfertigt wird die Mandatssteuer durch die CVP mit der Mitgliedschaft in dem sogenannten B-Club. Es handle sich dabei um eine Zusammenkunft aller durch die Bundesversammlung gewählten Richter mit entsprechender Parteimitgliedschaft.

[Rz 31] Auch die CVP sieht – wie bereits die anderen Parteien – in der Mandatssteuer keine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit. Eine Mandatssteuer in einer überschaubaren Höhe stehe nicht im Konflikt mit der Unabhängigkeit. Die CVP konnte in den letzten Jahren mehrere Fälle von Parteieintritten kurz vor bzw. im Zusammenhang mit der Wahl feststellen. Eine genaue Zahl könne jedoch nicht genannt werden.

[Rz 32] Der Vorteil des Parteiproporz wird darin gesehen, dass sich in der Rechtslehre häufig rechtliche Widersprüche gegenüber stehen würden, die es zu lösen gelte. Urteile auf Bundesebene hätten in der Regel Präjudizwirkung und bei den rechtlichen Widersprüchen sei die politische Sensibilität zu gewähren, daher würden auch Richter nach Parteien gewählt. Es gehe auch darum, die Schweizer Bevölkerung bei der Besetzung des Gerichts zu widerspiegeln.

[Rz 33] Da es sich bei der Mandatssteuer bei der CVP um einen freiwilligen Beitrag handle, seien bisher weder Inkassomassnahmen (Mahnungen etc.) erfolgt noch «eigene» Richter im Laufe ihrer letzten Amtsperiode aus der Partei ausgetreten. Aus demselben Grund hätte das Nichtzahlen der Mandatssteuer keine Auswirkungen auf die Unterstützung durch die Partei für die Wiederwahl.

2.1.4. Auswertung Fragebogen der GLP

[Rz 34] Die GLP verfügt gemäss eigenen Angaben über zwei «eigene» Richter am Bundesgericht und drei am Bundesverwaltungsgericht. Tatsächlich stellt sie einen Bundesrichter und zwei Bundesverwaltungsrichter. Sie erhebt von diesen Richtern eine jährliche Mandatssteuer gestützt auf ihre Statuten und auf das vom Parteivorstand verabschiedete Abgabenreglement.⁵⁹ Vor der Wahl verlangt die GLP von den Kandidierenden eine schriftliche Verpflichtung, das Abgabenreglement zu befolgen. Folgerichtig erachtet die GLP die Mandatssteuer nicht als freiwillig oder üblich, sondern als zwingend. In der GLP seien Personen abgabepflichtig, die auf Vorschlag der GLP ein Amt erlangt hätten.

[Rz 35] Die Höhe der jährlichen Mandatssteuer beläuft sich für ordentliche Richter im ersten Amtsjahr auf 8% des für die Steuererklärung massgebenden Nettolohns und sinkt ab dem zwei-

⁵⁸ Siehe Kap. 2.1.1.

⁵⁹ Art. 4.1 der Statuten der GLP (http://www.grunliberale.ch/dms/schweiz/de/doku/Statuten_DV160430_DE.pdf).

ten Jahr auf 4%. Nebenamtliche Richter leisten hingegen auf der gleichen Basis 5% als Mandatssteuer. Der ordentliche Bundesrichter zahlt daher der GLP im ersten Jahr eine Mandatssteuer von ca. CHF 26'000 und ab dem zweiten Jahr eine solche von ca. CHF 13'000. Die ordentlichen Bundesverwaltungsrichter leisten hingegen im ersten Amtsjahr eine Mandatssteuer zwischen ca. CHF 11'000 und CHF 15'700 und ab dem zweiten Jahr eine solche zwischen ca. CHF 5'500 und CHF 7'850.⁶⁰

[Rz 36] Die GLP gibt an, jährlich Mandatssteuern von Richtern im Umfang von CHF 20'000 bis CHF 25'000 einzunehmen. Die Mandatssteuer rechtfertigt die GLP damit, dass die Richter ihr Amt auf Vorschlag der Partei erlangen. Bisher hatte die GLP keine Bezugsprobleme bei der Mandatssteuer und hatte auch keine Parteiaustritte im Rahmen der letzten Amtsperiode zu verzeichnen. Wie viele Richter erst kurz vor der Wahl der GLP beigetreten sind, wollte die GLP aus Vertraulichkeitsgründen nicht mitteilen.

[Rz 37] Den Vorteil in der Verteilung der Richterstellen nach Fraktionsstärken sieht die GLP darin, dass die Richter auf diese Weise den Wählerwillen repräsentieren und die verschiedenen Bevölkerungsgruppen abdecken würden. In der Pflicht der «eigenen» Partei eine Mandatssteuer abzuliefern, sieht die GLP keine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit. Die Richter würden keinerlei Weisungen von der Partei erhalten und seien in der Ausübung ihres Amtes völlig unabhängig.

[Rz 38] Sollte ein Richter mit den Zahlungen in Verzug sein, würde die GLP in einem ersten Schritt das Gespräch suchen und die Gründe erörtern. Dies mit dem Ziel, eine gemeinsame Lösung zu finden. Sollte dies nicht möglich sein, würde das weitere Vorgehen mit der Geschäftsleitung bzw. im Vorstand besprochen. Ob man den betreffenden Richter bei einer Wiederwahl nicht mehr portieren würde, könne nicht gesagt werden.

2.1.5. Auswertung Fragebogen der GPS

[Rz 39] Auch die GPS erhebt gestützt auf ihre Statuten und eine schriftliche Vereinbarung mit den ordentlichen Richtern und den Ersatzrichtern eine Mandatssteuer.⁶¹ Diese wird im Rahmen des Bewerbungsverfahrens von der GPS angesprochen. In der Beurteilung, ob die Mandatssteuern freiwillig, üblich oder zwingend sind, geht die Antwort der GPS in Richtung «üblich». Die unterzeichnete Vereinbarung zwischen Richterperson und Partei sei mehr ein «gentlemen's agreement» als ein rechtsverbindlicher Vertrag. Die Vereinbarung werde jedoch eingehalten, weil den Richtern bewusst sei, wie wichtig dieser finanzielle Beitrag für die Partei sei. Selbst Richter, die als «blosse» Sympathisanten der GPS gewählt wurden, hätten die Vereinbarung unterzeichnet und würden die Mandatssteuer ohne Parteimitgliedschaft leisten.⁶²

[Rz 40] Die Höhe der Mandatssteuer werde in Abhängigkeit des Einkommens durch das Mandat erzielten Einkommens proportional und progressiv festgelegt. Die Tabelle mit den progressiven Prozentsätzen bilde Bestandteil der schriftlichen Vereinbarung zwischen Richter und Partei. Der Rahmen liege zwischen 3% und 6% des Nettolohns. Damit liefern ordentliche Bundesrichter

⁶⁰ Für die Berechnung siehe Kap. 2.1.1.

⁶¹ Art. 14 Ziff. 1 der Statuten der GPS (http://www.gruene.ch/gruene/de/die_gruenen/partei/statuten.html#14).

⁶² Beim Bundesverwaltungsgericht hat es zwei Richter, die als Sympathisanten der GPS gewählt wurden.

bei der GPS jährlich zwischen CHF 10'000 und CHF 20'000 an Mandatssteuern ab.⁶³ Die ordentlichen Richter am Bundesverwaltungsgericht und am Bundesstrafgericht hingegen zwischen CHF 4'300 und CHF 12'400.⁶⁴ Als einzige Partei publiziert die GPS die Jahresrechnung auf der eigenen Homepage. Aus der Rechnung 2015 ist ersichtlich, dass sich die Gesamteinnahmen aus den Mandatssteuern von Richtern auf CHF 132'299 beliefen, was mehr als 10% der gesamten Parteieinnahmen entspricht.⁶⁵

[Rz 41] Bisher hatte die GPS weder Schwierigkeiten beim Bezug der Mandatssteuern (Mahnungen etc.) noch Parteiaustritte in der letzten Amtsperiode zu verzeichnen. Auch die GPS sieht in der Mandatssteuer kein Problem mit der Unabhängigkeit. Ihr sei nicht bekannt, dass je ein Richter aufgrund der Nichtleistung der Mandatssteuern (die GPS spricht ausdrücklich von «rétrocession») nicht wiedergewählt worden sei. In diesem Zusammenhang sei das Auswahlverfahren der Richter, sprich der Parteiproporz, problematischer. Die GPS führt aus, die eigene Fraktion habe im 2012 verschiedene Möglichkeiten der Richterauswahl evaluiert, sich aber für die Beibehaltung der bisherigen Regelung entschieden. Diese sei transparenter, als wenn niemand (oder bloss wenige) die Werthaltung der zukünftigen Richter kenne. Selbst bei einer Abkehr vom Parteiproporz würden die Parteien diejenigen Kandidaten wählen, deren Weltanschauung am nächsten den eigenen politischen Leitlinien entsprechen würde. Die Fraktion habe im Rahmen dieser Diskussion auch festgehalten, dass zwischen der fachlichen Qualifikation und der Vertretung der politischen Parteien ersteres Kriterium ausschlaggebend sein müsse. Die GPS rechtfertigt die Mandatssteuern damit, dass diese zwar nur einen beschränkten Teil des Parteibudgets ausmachen würden, es sich aber dennoch aufgrund der Parteigrösse um wertvolle Beiträge handle. Hervorzuheben sei, dass zwecks Absicherung der Unabhängigkeit der Partei die GPS systematisch relativ hohe Mandatssteuern erhebe. Auf diese Weise sei man nicht auf Spender angewiesen, die letztlich eine Gegenleistung erwarten würden, was ein Abhängigkeitsverhältnis begründe.

2.2. Umfrage bei Richtern eidgenössischer Gerichte

[Rz 42] Wie bei den Parteien wurde auch bei sämtlichen Bundesrichtern und Bundesstrafrichtern sowie bei einer Auswahl von Bundesverwaltungsrichtern eine Umfrage durchgeführt. Es wurde zugesichert, dass die individuellen Antworten nicht veröffentlicht und lediglich die Ergebnisse aus der Auswertung der Fragebögen Eingang in vorliegenden Beitrag finden würden. Mit anderen Worten wurde zugesichert, dass ein Rückschluss auf einzelne Richterpersonen ausgeschlossen ist.⁶⁶ Die Rücklaufquote kann nicht als Erfolg bezeichnet werden. Von den 37 angeschriebenen Bundesrichtern⁶⁷ haben 13 an der Umfrage teilgenommen, drei haben mitgeteilt, dass sie nicht teilnehmen möchten und 21 haben nicht reagiert. Beim Bundesverwaltungsgericht wurden 28 Richter angeschrieben. Davon haben lediglich acht Richter an der Umfrage teilgenommen. Drei

⁶³ Durch die progressive Ausgestaltung dürfte die effektive Mandatssteuer eher bei CHF 20'000, sprich bei 6% des Nettolohns, liegen.

⁶⁴ Für die Details der Berechnung siehe Kap. 2.1.1.; die effektive Mandatssteuer dürfte zwischen 3% des Minimalnettolohns (CHF 4'150) und 4.5% des maximalen Nettolohns (CHF 8'850) liegen.

⁶⁵ http://www.gruene.ch/dam/jcr:e3d82cfc-2a15-4ed3-a330-2da7e3c47541/2016_04_08_GPS_DV_Jahresrechnung_2015_nach_Revision_Definitiv.pdf.

⁶⁶ Daher ist bei der Auswertung der Umfrage immer von Richtern die Rede, selbst wenn die Aussage von einer Frau gemacht wurde.

⁶⁷ Bundesrichter THOMAS STADELMANN wurde nicht angeschrieben, siehe Fn. 38.

Richter haben auf die Teilnahme verzichtet und 17 Richter haben nicht geantwortet. Beim Bundesstrafgericht wurden sämtliche 19 Richter angeschrieben, neun haben an der Umfrage teilgenommen und ein Richter hat ausdrücklich auf die Teilnahme verzichtet.

[Rz 43] Durch die mittelmässige Rücklaufquote sind die Ergebnisse der Umfrage nur bedingt repräsentativ. Einerseits weil Richterpersonen gewisser Parteien eher teilgenommen haben als diejenigen anderer Parteien. Andererseits könnte es sein, dass vornehmlich Richterpersonen teilgenommen haben, welche die Mandatssteuer als weniger kritisch erachten als andere (oder eben umgekehrt). Trotzdem kann anhand der Auswertung der Umfragen ein grobes Bild der Haltung der Richter zur Mandatssteuer gezeichnet werden.

[Rz 44] Der den Richterinnen und Richtern zugestellte Fragebogen enthielt folgende zehn Fragen:

- Leisten Sie Ihrer Partei eine Mandatssteuer?
- Wie hoch ist die jährliche Mandatssteuer und vom wem wurde diese festgelegt?
- Wie lange waren Sie bereits Parteimitglied im Zeitpunkt Ihrer Wahl (ungefähre Angaben genügen)?
- Zahlen Sie die Mandatssteuer freiwillig oder gründet sie auf einer schriftlichen Vereinbarung? Mit anderen Worten erachten Sie das Leisten der Mandatssteuer als freiwillig, üblich oder gar zwingend?
- Wurde die Mandatssteuer vor Ihrer Wahl seitens der Fraktion Ihrer Partei thematisiert?
- Wodurch rechtfertigt sich Ihres Erachtens, dass Ihre Partei eine Mandatssteuer bezieht (Wahlkampfkosten, Vorteil aufgrund Parteimitgliedschaft etc.)?
- Hätte das Nichtbezahlen Ihres Erachtens Auswirkungen (Inkassomassnahmen seitens der Partei, Nichtunterstützung bei der Wiederwahl etc.)?
- Welche wesentlichen Vorteile sehen Sie in der Tatsache, dass in der Regel Richter an den eidgenössischen Gerichten einer Partei angehören und Richterstellen im Verhältnis der Parteistärken zugeteilt werden?
- Sehen Sie in der Mandatssteuer Probleme bezüglich Unabhängigkeit der Richter?
- Nehmen Sie an, Sie wurden soeben für eine weitere Amtsperiode wiedergewählt und wissen, dass Sie im Laufe der Amtsperiode oder am Ende derselben Ihr Amt niederlegen. Würden Sie aus der Partei austreten, um nicht weiter die Mandatssteuer leisten zu müssen?

2.2.1. Auswertung Fragebogen der Bundesrichter

[Rz 45] Sämtliche teilnehmenden Bundesrichter leisten der eigenen Partei eine Mandatssteuer, wobei zwei davon hervorheben, dass sie einen freiwilligen Beitrag leisten würden. Bei allen wird die Höhe der Mandatssteuer durch die Partei festgelegt, wobei bei den zwei soeben erwähnten Richtern die Partei lediglich «Empfehlungen» abgibt. Die angegebenen Beträge der Mandatssteuer (bzw. der freiwilligen Beiträge) entsprechen den Angaben der Parteien bzw. den Berechnungen in Kap. 2.1.1 (SP), Kap. 2.1.4 (GLP) und Kap. 2.1.5 (GPS). Die FDP und die SVP hatten nicht an der Umfrage teilgenommen. Die Ergebnisse der Umfrage bei den Bundesrichtern zeigen, dass die SVP eine Mandatssteuer im Umfang von 2% des Bruttolohns verlangt⁶⁸ und dass die FDP mit

⁶⁸ Das entspricht bei einem Bruttolohn von CHF 356'000 (s. Kap. 2.1.1.) einer jährlichen Mandatssteuer von rund CHF 7'000.

absoluten Zahlen arbeitet und eine jährliche Zahlung von CHF 3'000 empfiehlt. Die GPS hatte für die Mandatssteuer eine Bandbreite von 3% bis 6% des Richterlohnes angegeben.⁶⁹ Die in der Umfrage effektiv genannten Zahlen lassen den Schluss zu, dass bei Bundesrichtern die Mandatssteuern zwischen 5% und 6% des Nettolohns betragen.

[Rz 46] Von den 13 Richtern waren zwölf Richter im Zeitpunkt ihrer Wahl mehr als fünf Jahre Mitglied ihrer Partei und ein Richter war im Zeitpunkt seiner Wahl noch nicht Parteimitglied.⁷⁰ Elf Richter bezeichnen die Mandatssteuer als freiwillig oder üblich und zwei als zwingend. Ein Richter ergänzt, dass er die Mandatssteuer widerwillig leiste. Auch wenn die Mandatssteuer üblich sei, so sei sie unangebracht in einem Umfeld, das der Transparenz und der Unabhängigkeit ein grosses Gewicht beimesse. Der breiten Bevölkerung sei das Phänomen der Mandatssteuer nicht bekannt und wäre es ihr bekannt, würde bei dieser der Eindruck entstehen, dass die Richter sich ihre Wahl erkaufen würden. Es wird vorgeschlagen, dass der Entscheid, keine Mandatssteuern mehr zu leisten, durch das Plenum des Bundesgerichts zu treffen sei. Das würde auch den kantonalen Justizbehörden erlauben, sich aus dieser archaischen Situation zu befreien.

[Rz 47] Die Mandatssteuerpflicht wurde vor der Wahl einzig bei zwei teilnehmenden Richtern durch die Fraktion angesprochen. Jedoch geben die meisten der übrigen elf Richter an, dass ihnen die Erwartung der Zahlung einer Mandatssteuer ohnehin bekannt war.

[Rz 48] Die Mandatssteuer wird mehrheitlich damit gerechtfertigt, dass man das gutbezahlte Amt dank der Partei erlangt hat und dass sich die Parteien mangels staatlicher Parteifinanzierung anderer Quellen bedienen müssten. Weiter wird teilweise geltend gemacht, dass Parteien aus dem linken Lager über keine grösseren Sponsoren verfügen würden bzw. dass diese die Abhängigkeit von wirtschaftlich potenten Unternehmensspenden vermeiden möchten. Zwei Richter rechtfertigen die Mandatssteuer zudem mit der Aufteilung der Richterstellen nach Fraktionsstärke. Die der eigenen Partei zustehenden Richterstellen seien letztlich vom Wahlerfolg der eigenen Partei abhängig. Die Mandatssteuer könne daher als Beitrag zu den Wahlkampfauslagen betrachtet werden. Eine Richterperson rügt, dass die Parteien die bei Politikern anerkannte Praxis der Mandatssteuer fälschlicherweise auf die Richter übertragen hätten.

[Rz 49] Sechs Richter gehen davon aus, dass die Nichtzahlung der Mandatssteuer keine Konsequenzen hätte. Drei wissen nicht, wie ihre Parteien reagieren würden und vier geben an, dass die Parteien vermutlich das Gespräch suchen und mit moralischem Druck versuchen würden, die Richter zur Zahlung der Mandatssteuer zu animieren.

[Rz 50] Mehrheitlich wird der Vorteil des Parteiproporz darin gesehen, dass alle wesentlichen politischen Kräfte transparent vertreten sind. Zwei Richter weisen darauf hin, dass die Lösung nicht optimal sei, jedoch keine valablen Alternativen bestünden. Zwei Richter finden den Parteiproporz gut, schlagen aber vor, dass nach der Wahl die gewählten Kandidaten aus der Partei austreten sollten. Die richterliche Unabhängigkeit würde dadurch von einem hemmenden Element befreit.

[Rz 51] Abgesehen von einer Ausnahme sehen alle an der Umfrage teilnehmenden Bundesrichter in der Mandatssteuer kein Problem bezüglich richterlicher Unabhängigkeit. Teilweise wird

⁶⁹ Siehe Kap. 2.1.5.

⁷⁰ Angesichts der Tatsache, dass nicht selten kantonale Richter oder Richter vom Bundesverwaltungsgericht oder Bundesstrafgericht als Bundesrichter gewählt werden, war die Frage unglücklich gestellt. Gewisse Richter, die im Zeitpunkt der Wahl bereits mehrere Jahre Mitglied der Partei waren, könnten erst im Zusammenhang mit ihrer Wahl an ein kantonales Gericht oder an ein erstinstanzliches eidgenössisches Gericht der Partei beigetreten sein.

ausgeführt, dass der Zahlende gar nicht in eine Abhängigkeit geraten könne. Nur wenn man Geld erhalte, könne eine Abhängigkeit entstehen. Eine Richterperson ist der Ansicht, dass die Mandatssteuer dem Anschein der Unabhängigkeit schade. Ebenfalls wird eingeräumt, dass von aussen betrachtet, die Zahlung der Mandatssteuer als Ämterkauf wahrgenommen werden könnte.

[Rz 52] Elf von 13 Teilnehmenden werden auch in ihrer letzten Amtsperiode die volle Mandatssteuer leisten, einer wird allenfalls eine Reduktion beantragen und einer hat sich diesbezüglich noch keine Gedanken gemacht. Markant ist in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Aussage: «Wer sich auf eine Wahl als Bundesrichter einlässt, kennt die Spielregeln. Und Spielregeln ändert man nicht einseitig und schon gar nicht während des laufenden Spiels.»

2.2.2. Auswertung Fragebogen der Bundesverwaltungsrichter

[Rz 53] Auch hier leisten alle acht teilnehmenden Richter der eigenen Partei eine Mandatssteuer. Die angegebenen Beträge der Mandatssteuer entsprechen grundsätzlich den Angaben der Parteien bzw. den Berechnungen in Kap. 2.1.1 (SP)⁷¹, Kap. 2.1.4 (GLP) und Kap. 2.1.5 (GPS).⁷² Die FDP und die SVP haben nicht an der Umfrage teilgenommen. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen bei der SVP kein eindeutiges Bild. Einmal wird angegeben, die Mandatssteuer belaufe sich auf 3% des Nettolohns und einmal auf 2% des Nettolohns. Beim Bundesstrafgericht gelten – wie bereits gesehen⁷³ – die identischen Anstellungsbedingungen wie beim Bundesverwaltungsgericht. Die an der Umfrage teilnehmenden Bundesstrafrichter geben wiederum andere Berechnungsgrundlagen an: einmal 2% vom Bruttolohn und einmal 2.5% vom Nettolohn.⁷⁴ Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die SVP auch bei den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten eine Mandatssteuer wie beim Bundesgericht im Umfang von 2% des Bruttolohns verlangt.⁷⁵ Dies deckt sich im Übrigen auch mit den von den Richtern angegebenen, absoluten Zahlen. Bei der FDP wird die Zahlung eines jährlichen Beitrags im Umfang von CHF 1'500 empfohlen.

[Rz 54] Sechs Teilnehmer waren seit mindestens drei Jahren Parteimitglied im Zeitpunkt der eigenen Wahl. Ein Richter war rund ein Jahr Mitglied der Partei und ein weiterer Richter war im Zeitpunkt der Wahl noch nicht Mitglied, sondern Sympathisant der Partei.

[Rz 55] In vier Fällen wird die Mandatssteuer als eher zwingend qualifiziert und in vier Fällen als freiwillig/üblich. In drei Fällen wurde die Mandatssteuer seitens der Fraktion ausdrücklich angesprochen, in fünf Fällen hingegen nicht.

[Rz 56] Fünf von acht teilnehmenden Richtern sind der Ansicht, dass die Mandatssteuer nicht gerechtfertigt ist. Es würden weder Wahlkampfkosten anfallen noch würde die Partei sich ausserordentlich einsetzen, abgesehen vom Einfordern ihres Sitzanteils. Sie diene einzig der Parteifinanzierung. Drei Richter hingegen sehen in der Parteimitgliedschaft einen unbestrittenen Vorteil,

⁷¹ Ein Richter gibt an, die Mandatssteuer betrage 2.5% des Nettolohns und pro Kind sei ein Abzug von CHF 10'000 vom Nettolohn möglich.

⁷² Was den prozentualen Rahmen der Mandatssteuer der GPS anbelangt, welcher von der GPS mit 3% bis 6% angegeben wird, gibt es Unstimmigkeiten. Ein Richter gibt an, dass in seiner Vereinbarung der Rahmen von 3% bis 6.6% reiche.

⁷³ Siehe Kap. 2.1.1.

⁷⁴ Siehe Kap. 2.2.3. hiernach.

⁷⁵ Damit liegt die Mandatssteuer bei Bundesverwaltungsrichtern der SVP zwischen ca. CHF 4'300 und CHF 6'200 (für Grundlagen der Berechnung siehe Kap. 2.1.1.); siehe auch WÜTHRICH, Fn. 23, S. 28.

weil man ohne Parteizugehörigkeit nicht gewählt werde. Dieser Vorteil rechtfertige die Mandatssteuer. Es sei Teil des «Systems».

[Rz 57] Nach Ansicht von vier Richtern hätte das Nichtzahlen der Mandatssteuer keine Konsequenzen. Zwei Richter sind sich nicht sicher. Weitere zwei Richter machen jedoch geltend, dass vermutlich die Unterstützung bei der Wiederwahl wegfallen würde und mit Sicherheit würde seitens der Partei eine allfällige Kandidatur als Bundesrichter nicht unterstützt.

[Rz 58] Sechs Richter sehen den Vorteil der Verteilung der Sitze nach Parteiproporz im Abbild der politischen Schweiz. Ein Richter sieht darin keinen Vorteil, auch wenn anerkannt wird, dass aus Sicht der Rechtssuchenden eine entsprechende Zusammensetzung legitimierend wirken könne. Ein weiterer Richter führt aus, dass dadurch der schleichenden Unterwanderung der Justiz durch Personen einer bestimmten Gesinnung ein Riegel geschoben werde. Zudem fördere der Parteiproporz eine «Qualitätskontrolle durch gegenseitiges argwöhnisches Beäugen von Richtern unterschiedlicher Couleur».

[Rz 59] Keiner der teilnehmenden Richter sieht in der Mandatssteuer ein Problem hinsichtlich richterlicher Unabhängigkeit. Ein Richter präzisiert jedoch, dass in der Bevölkerung ein schlechter Eindruck entstehe, wenn Richter einer Partei Geld geben müssten.

[Rz 60] Auch in der letzten Amtsperiode würden alle die Mandatssteuer weiterhin leisten, ein Richter würde aber den Betrag reduzieren.

2.2.3. Auswertung Fragebogen der Bundesstrafrichter

[Rz 61] Von den neun teilnehmenden Richtern leisten deren acht eine Mandatssteuer. Ein Richter wurde durch eine Partei vorgeschlagen, jedoch hat diese nie den Parteibeitritt oder die Zahlung einer Mandatssteuer verlangt. Dieser Richter hat den Fragebogen nicht weiter ausgefüllt. Zwei der neun Richter sind «nur» Sympathisanten, leisten aber trotzdem eine Mandatssteuer, wobei nur in einem Fall eine diesbezügliche schriftliche Vereinbarung zwischen Partei und Richter abgeschlossen wurde.

[Rz 62] Von den sechs an der Umfrage teilnehmenden Richtern mit Parteimitgliedschaft, ist nur einer kurz vor der Wahl der Partei beigetreten.

[Rz 63] Die angegebenen Beträge der Mandatssteuer entsprechen den Angaben der Parteien bzw. den Berechnungen in Kap. 2.1.1 (SP), Kap. 2.1.4 (GLP) und Kap. 2.1.5 (GPS). Die Richter der SVP leisten eine Mandatssteuer von 2% des Bruttolohns.⁷⁶ Das Generalsekretariat teile in einem Schreiben die Berechnungsgrundlagen bzw. die Höhe mit. Den von der FDP portierten Richtern wird die Zahlung einer Mandatssteuer von CHF 1'500 pro Jahr empfohlen.

[Rz 64] Sieben Richter erachten die Mandatssteuer als freiwillig und üblich. Nur ein Richter erachtet sie als zwingend, um die Unterstützung der Partei für die Wiederwahl aufrecht zu erhalten. Drei von fünf Richtern geben an, dass die Mandatssteuer im Hearing vor der Fraktion angesprochen wurde. Die Mandatssteuer wird mehrheitlich damit begründet, dass es sich um eine transparente und historisch gewachsene Art der Parteifinanzierung handle. Indem damit die Aktivitäten der Partei unterstützt würden, könne diese allenfalls mehr Sitze im Parlament erkämpfen, was

⁷⁶ Ein Richter gibt zwar an, die Mandatssteuer betrage 2.5% des Nettolohns. Angesichts der Tatsache, dass die anderen Richter (auch vom Bundesverwaltungsgericht) nahezu einheitlich von 2% des Bruttolohns sprechen, ist davon auszugehen, dass in der SVP letztere Berechnungsgrundlage gilt. Siehe auch Ausführungen in Kap. 2.2.2. hiervor.

wiederum mehr Sitze am Gericht bedeute. Ein Richter sieht keine Rechtfertigung für die Mandatssteuer. Vier Richter sind der Ansicht, dass die Nichtbezahlung der Mandatssteuer seitens der Partei keine Auswirkungen hätte. Drei Richter gehen hingegen davon aus, dass ihnen die Partei die Unterstützung zur Wiederwahl entziehen könnte. Ein Richter sieht zwar keine direkten Konsequenzen für sein Mandat am Bundesstrafgericht, befürchtet jedoch, dass bei Nichtbezahlung die Partei eine allfällige Kandidatur ans Bundesgericht nicht unterstützen würde.

[Rz 65] Alle fünf sehen den Vorteil im Parteiproporz darin, dass eine breite weltanschauliche Besetzung der Gerichte erfolgt. Ein Richter unterstreicht, dass dadurch in einigen Situationen qualitativ schwächeren Kandidaten der Vorrang gegeben werde. Ein anderer hält fest, dass beim geltenden System gute und schlechte Richter produziert würden, wie bei jedem anderen System auch. Ein Problem mit der richterlichen Unabhängigkeit im Zusammenhang mit der Mandatssteuer ist für keinen ersichtlich. Ein Richter hebt jedoch hervor, dass die Unabhängigkeit nach ihrem Anschein gemessen und beurteilt werde. Unter Berücksichtigung der Berichte des Europarates gehe er davon aus, dass die Mandatssteuer für Richter nur noch eine kurze Überlebensdauer habe. Die Mandatssteuer wecke einzig bei Schweizer Richterkollegen und Kennern des schweizerischen politischen Systems keine grösseren Bedenken über Integrität und Unabhängigkeit der Richter. Und seine Anmerkung schliesst mit: «wie wenn die Wahl bzw. Wiederwahl durch politische Behörden nicht genügen würde ...».

[Rz 66] Selbst in der letzten Amtsperiode würden alle Teilnehmer weiterhin die Mandatssteuer leisten. Ein Richter unterstreicht, dass er es trotzdem vorziehen würde, wenn das heutige System zu Gunsten einer modernen Parteifinanzierung abgelöst würde.

2.3. Zusammenfassung

[Rz 67] Die Umfragen sind zwar nur beschränkt repräsentativ, trotzdem können m.E. verlässliche Schlüsse gezogen werden. Die Parteien aus dem politisch linken Lager sowie die junge GLP, die weniger auf grosszügige Spenden aus der Privatwirtschaft zählen können oder bewusst darauf verzichten – sprich die GPS und die SP – haben die höchsten Mandatssteuern. Letztere stellen bei diesen Parteien eine nicht unerhebliche Einnahmequelle dar. Darin liegt wohl auch der Grund dafür, dass diese Parteien äusserst detaillierte Regelungen über die Berechnung der Mandatssteuern kennen und teils schriftliche Vereinbarungen⁷⁷ abschliessen. Folgerichtig erachten die entsprechenden Richter die Zahlung der Mandatssteuer mehrheitlich als verbindlich. Auf der anderen Seite gibt es die bürgerlichen Parteien⁷⁸, welche zwar eine Mandatssteuer kennen, die Einnahmen aus derselben aber vermutlich im Parteibudget entbehrlich wären, weil andere Einnahmequellen bestehen. Von den bürgerlichen Parteien erhebt die SVP die höchsten Mandatssteuern, gefolgt von der CVP und der BDP. Die tiefsten Mandatssteuern kennt die FDP. Aufgrund der Rückmeldungen der Richter wird die Zahlung der Mandatssteuer von der SVP als verbindlich erachtet. Die FDP hingegen gibt den eigenen Richtern einzig Richtwerte als Empfehlungen an, ohne dass die Zahlung der Mandatssteuern gefordert wird.⁷⁹ Die CVP bezeichnet die Mandatssteuer zwar als freiwillig, die Rückmeldungen der CVP-Richter lassen jedoch den Schluss zu, dass die Zah-

⁷⁷ GPS und GLP.

⁷⁸ SVP, FDP, CVP, BDP.

⁷⁹ Dies wird durch die Tatsache bestätigt, dass die FDP die einzige Partei ist, die einen Sympathisanten zur Wahl vorgeschlagen hat und von diesem weder Parteibeitritt noch Mandatssteuern fordert. Die GPS unterstützt zwar auch

lung durchaus erwartet wird. Die meisten der teilnehmenden Richter geben jedoch an, dass sie auch in der letzten Amtsperiode die Mandatssteuer leisten würden. Dies könnte den Schluss zulassen, dass die Zahlungen «freiwillig» geleistet werden.

[Rz 68] Sowohl die Parteien als auch nahezu sämtliche teilnehmenden Richter sehen in der Mandatssteuer keine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit. Dabei beziehen sich die Antworten in erster Linie auf die richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne, sprich auf die innere Unabhängigkeit der einzelnen Person. Andererseits wird mehrfach eingeräumt, dass der Eindruck entstehen könnte, Richter würden sich ihr Richteramt erkaufen und damit zumindest den Anschein eines Abhängigkeitsverhältnisses zur «eigenen» Partei fördern. So sehen denn auch die Mehrheit der Richter und der Parteien die Mandatssteuer als «Abgeltung» des erlangten Amtes dank der Unterstützung durch die Partei. Tatsache ist, dass es sich bei den Mandatssteuern, welche die Parteien in der Schweiz von sämtlichen Amtsträgern (und damit auch den Richtern) einfordern, um eine gefestigte Praxis der Parteifinanzierung handelt. Dies in Ermangelung einer staatlichen Parteifinanzierung.⁸⁰

2.4. Tabellarische Übersicht über die Höhe der Mandatssteuern

Partei	Bundesgericht		Bundesverwaltungsgericht		Bundesstrafgericht**	
	Anzahl Richter	Höhe Mandatssteuer (ordentliche Richter)	Anzahl Richter	Höhe Mandatssteuer (Annahme 100% Pensum, ohne Zulagen)	Anzahl Richter	Höhe Mandatssteuer (Annahme 100% Pensum, ohne Zulagen)
SP	9	ca. CHF 13'000 4% des Nettolohns ⁸¹	16	min. ca. CHF 3'600, max. ca. CHF 5'900 3% des Nettolohns ⁸¹	4	min. ca. CHF 3'600, max. ca. CHF 5'900 3% des Nettolohns ⁸¹
BDP	1	CHF 3'000	2	CHF 3'000	0	—

«blosse» Sympathisanten, verlangt aber auch von diesen den Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung betreffend die Mandatssteuer.

⁸⁰ In der Schweiz besteht keine staatliche Parteienfinanzierung, daher sind die politischen Parteien auf andere Einnahmequellen angewiesen (u.a. Mandatssteuern). Das Fehlen einer staatlichen Parteifinanzierung wird verschiedentlich kritisiert, weil die Parteien verschiedene öffentliche Funktionen wahrnehmen und für ein Funktionieren sämtlicher Staatsebenen (Bund, Kanton, Regionen und Gemeinden) unerlässlich sind. Mit der Erwähnung in der Bundesverfassung wurde die Bedeutung der politischen Parteien für die Meinungs- und Willensbildung ausdrücklich anerkannt (Art. 137 BV; SR 101) – auch wenn das Bundesgericht nicht der Ansicht ist, dass Parteien primär einen öffentlichen Zweck verfolgen (Urteil des Bundesgerichts 2A.647/2005 vom 7. Juni 2007 E. 3.3); MATTER, Fn. 14, S. 132 f.; WÜTHRICH, Fn. 23, S. 26; SCHMID, Fn. 4, S. 555 f.; Politikfinanzierung in der Schweiz, Dossier von Transparency International Schweiz, abrufbar unter http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Dossiers/Dossier_Politikfinanzierung.pdf.

⁸¹ Pro schulpflichtiges oder in Ausbildung stehendes Kind können CHF 8'000 vom Nettolohn abgezogen werden.

⁸² Bei der GLP erfolgt die Zahlung der Mandatssteuer gemäss Auskunft des Parteisekretariats in monatlichen Raten.

CVP	7	CHF 6'000	11	CHF 1'500	4	CHF 1'500
GLP⁸²	1	1. Jahr: ca. CHF 26'000 danach: ca. CHF 13'000 1. Jahr 8%, danach 4% des Nettolohns	2	1. Jahr: ca. CHF 11'000 – CHF 15'700 danach: ca. CHF 5'500 – CHF 7'850 1. Jahr 8%, danach 4% des Nettolohns	0	—
GPS	4	ca. CHF 20'000 min. 3% bis max. 6% des Nettolohns ⁸³	6	ca. CHF 4'150 – CHF 8'850 min. 3% bis max. 6% des Nettolohns ⁸⁴	2	ca. CHF 4'150 – CHF 8'850 min. 3% bis max. 6% des Nettolohns ⁸⁴
FDP	6	CHF 3'000	14	CHF 1'500	4	CHF 1'500
SVP	10	ca. CHF 7'000 2% des Bruttolohns	17	ca. CHF 3'300 – ca. CHF 4'700 2% des Bruttolohns ⁸⁵	5	ca. CHF 3'300 – ca. CHF 4'700 2% des Bruttolohns ⁸⁵
Parteilos*	0	—	4 ⁸⁶	CHF 0	0	—

Anzahl Richter = inklusive Sympathisanten

**Parteilos bedeutet in diesem Kontext, dass die Richter weder als Mitglied noch als Sympathisant einer Partei gewählt wurden.*

*** inkl. nebenamtliche Richter*

⁸³ Pro Kind können CHF 10'000 vom Nettolohn abgezogen werden. Die Richter schliessen mit der GPS eine Vereinbarung ab. Der Vereinbarung wird eine Tabelle beigefügt, aus welcher je nach Nettolohn der abzuliefernde Prozentsatz entnommen werden kann. Je höher das Nettoeinkommen, desto höher der Prozentsatz. Beim Bundesgericht wohl 6%.

⁸⁴ Pro Kind können CHF 10'000 vom Nettolohn abgezogen werden. Aufgrund der progressiven Ausgestaltung ist davon auszugehen, dass je nach Einkommensstufe die Mandatssteuer zwischen 3% vom Minimalnettolohn und 4.5% des Maximalnettolohns liegt.

⁸⁵ Zu den unterschiedlichen Angaben der Bundesverwaltungs- und Bundesstrafrichter siehe Kap. 2.2.2. und Kap. 2.2.3.

⁸⁶ Alle vier bereits früher Mitglieder der Rekurskommissionen und von Beginn weg beim Bundesverwaltungsgericht.

3. Würdigung der Mandatssteuer

[Rz 69] Sämtliche Aspekte der Mandatssteuer zu untersuchen, würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen, auch wenn sich zivilrechtlich, strafrechtlich und auch steuerrechtlich spannende Fragen stellen. Diese werden nachfolgend angesprochen, aber nicht vertieft behandelt. Der eigentliche Fokus ist auf die Fragen zu setzen, ob die Mandatssteuer die richterliche Unabhängigkeit tangiert und ob die Mandatssteuer mit internationalen Standards zur Stellung des Richters vereinbar ist.

3.1. Aus zivilrechtlicher Sicht

[Rz 70] Für die zivilrechtlichen Aspekte der Mandatssteuern wird grundsätzlich auf den Beitrag von HANS SCHMID in der SJZ verwiesen.⁸⁷ Dieser versucht die Mandatssteuer – sei sie freiwillig geleistet oder aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung bzw. als vereinsrechtlicher Mitgliederbeitrag ausgestaltet – rechtlich einzuordnen. Er kommt zum Schluss, dass die Mandatssteuer zivilrechtlich in kein bestehendes Gefäss passt.

[Rz 71] Werde die Mandatssteuer als Gegenleistung für die Empfehlung durch die Partei für den lukrativen Job geleistet, so bilde die Mandatssteuer nichts anderes als die *Vermittlungsprovision* für die Stellenvermittlung. Diese darf jedoch gemäss Art. 3 der Verordnung über Gebühren, Provisionen und Kautionen im Bereich des Arbeitsvermittlungsgesetzes (GebV-AVG; SR 823.113) höchstens 5% des ersten Bruttojahreslohnes betragen. Es handelt sich dabei jedoch – im Unterschied zur Mandatssteuer – um eine einmalige Zahlung. Würde man diese Regelung beispielsweise auf die Bundesrichter anwenden, dürfte die Mandatssteuer, aufgrund der Amtsperiode von sechs Jahren, jährlich maximal 0.83% betragen. Wie gesehen wird dieser Wert jedoch von den meisten Parteien – teils markant – überschritten. SCHMID wirft sodann zu Recht die Frage auf, weshalb bei der Wiederwahl wiederum die volle Provision weitergefordert werde, nachdem es sich nicht mehr um die Vermittlung einer neuen Stelle handle.

[Rz 72] Die Parteien rechtfertigen teilweise die Erhebung der Mandatssteuer mit dem Argument, dass die Richterstellen nach freiwilligem Proporz verteilt würden und damit die eigenen Mitglieder bzw. aktuellen und zukünftigen Mandatsträger indirekt von der Parteistärke profitieren würden. Die Mandatssteuer stelle mit anderen Worten einen Beitrag zur Finanzierung der Infrastruktur- und Wahlkampfkosten der Partei dar, sprich eine Gegenleistung für die Hilfe der Partei beim beruflichen Aufstieg. Gemäss SCHMID besteht diesbezüglich eine gewisse Nähe zum *Sponsoringvertrag*. Ein solcher könne jedoch nicht vorliegen, weil die Parteien sich gegenüber dem Richter als «Sponsor» zu nichts verpflichten würden. Vielmehr hätten sie es in der Hand, bei der Wiederwahl einen anderen Kandidaten vorzuschlagen. Die Mandatssteuer werde ohne Gegenleistung geleistet bzw. gefordert, weshalb es sich um eine voraussetzungslos geforderte Abgabe handle.

[Rz 73] Bei den Parteien handelt es sich um Vereine nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210). Die Mandatssteuer könnte auch als *Vereinsmitgliederbeitrag* betrachtet werden, vorausgesetzt es besteht eine entsprechende statutarische Grundlage und die Abgabe wurde im richtigen Verfahren beschlossen. Auch wenn die meisten Vereine für alle Mit-

⁸⁷ SCHMID, Fn. 4, S. 555 ff.

glieder denselben Mitgliederbeitrag anwenden, ist eine Abstufung der Mitgliederbeiträge nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zulässig. Die Mandatssteuer wird jedoch nicht nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestimmt, sondern gründet auf der Unterscheidung zwischen Mandatsträgern (Richter, Regierungsräte etc.) und gewöhnlichen Parteimitgliedern. Eine solche Unterscheidung verstösst jedoch gemäss SCHMID gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Vereinsmitglieder und würde einer richterlichen Überprüfung nicht standhalten.

[Rz 74] Gemäss Antworten der an der Umfrage teilnehmenden Richter leisten die meisten von ihnen die Mandatssteuer nicht widerwillig. Gewisse von ihnen heben jedoch hervor, dass bei Nichtbezahlung seitens der Partei Druck ausgeübt werden könnte im Zusammenhang mit der Wiederwahl und die Partei bei Richtern von unteren Instanzen die weiteren beruflichen Möglichkeiten beschneiden könnte (indem z.B. ein säumiger Bundesverwaltungsrichter von seiner Partei nicht zur Wahl ans Bundesgericht empfohlen wird, obwohl er sämtliche fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt). Falls solche Konsequenzen seitens der Parteien implizit angedroht werden, liegt gemäss SCHMID eine *Persönlichkeitsverletzung* nach Art. 27 Abs. 2 ZGB vor. Dies deshalb, weil die ausdrücklich oder implizit angedrohten Konsequenzen auf der Grundlage eines Tatbestands erfolgen, der mit der Berufsausübung nichts zu tun hat. Mit anderen Worten steht die Zahlung oder Nichtzahlung der Mandatssteuer in keinem Zusammenhang mit der Arbeitsleistung des betroffenen Richters.

[Rz 75] Die Mandatssteuer wird wie gesehen entweder ohne ausdrückliche Regelung auf der Grundlage einer einseitig erfolgten Bestimmung (z.B. Statuten und Finanzreglement) oder als Folge einer ausdrücklichen schriftlichen Vereinbarung geleistet. Letztere Regelung wird von der GLP und der GPS gelebt. Diese Vereinbarungen stellen eine schriftliche Schuldanererkennung und damit – die Nichtigkeit der Vereinbarung wegen unsittlichem oder widerrechtlichem Inhalt vorbehalten – einen provisorischen Rechtsöffnungstitel dar. In solchen Fällen kann von Freiwilligkeit der Leistung der Mandatssteuer keine Rede sein, zumal die Nichtbezahlung nicht bloss zur Nichtunterstützung der Wiederwahl führen kann, sondern selbst in der laufenden Amtsperiode Konsequenzen haben kann.

3.2. Aus strafrechtlicher Sicht

[Rz 76] Der Frage, ob die Mandatssteuern auch strafrechtliche Relevanz haben können, widmen sich unter anderem TIZIANO BALMELLI und MARCO BORGHI.⁸⁸ Gemäss ihrer Einschätzung erfüllen die Parlamentarier, welche von «ihren» Kandidaten die Unterzeichnung einer Vereinbarung bzw. die Anerkennung der Leistungspflicht der Mandatssteuer fordern, den Straftatbestand des *Amtsmissbrauchs* gemäss Art. 312 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0). Dieser lautet: «Mitglieder einer Behörde oder Beamte, die ihre Amtsgewalt missbrauchen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einem andern einen Nachteil

⁸⁸ TIZIANO BALMELLI, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruption*, Diss., Fribourg 2001, S. 134 ff.; BALMELLI, Fn. 10, Rz. 20 ff.; MARCO BORGHI, *La mainmise des partis politiques suisses sur l'élection des juges*, in: Eva Maria Belser/Bernhard Waldmann (Hrsg.), *Mehr oder weniger Staat?*, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2015, S. 175 ff., S. 184 f.; siehe aber auch JURIA, *Evaluationsberichte der GRECO für die Schweiz zu den Strafbestimmungen betreffend Korruption und zur Transparenz der Parteienfinanzierung*, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2012/1, Rz. 6; MARK M. LIVSCHITZ, *Justiz*, in: *Transparency International Schweiz* (Hrsg.), *Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz, Eine Übersicht von Transparency International Schweiz*, Bern 2015, S. 35 ff., abrufbar unter: http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/KorruptionSchweiz_Webversion.pdf.

zuzufügen, werden mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.» Parlamentarier sind Mitglieder einer Behörde und missbrauchen ihre Amtsgewalt (als Wahlgremium der Bundesrichter), um der Partei (einem andern) einen unrechtmässigen Vorteil (Geldzahlung) zu verschaffen.

[Rz 77] Ebenso könnte der Straftatbestand der *passiven Bestechung* gemäss Art. 322^{quater} StGB erfüllt sein. Demnach wird bestraft, wer als Mitglied einer Behörde im Zusammenhang mit seiner amtlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, versprechen lässt oder annimmt.

[Rz 78] Es kommen aber auch andere Strafbestimmungen in Frage, wie die Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB), Vorteilsgewährung (Art. 322^{quinquies} StGB), aktive Bestechung (Art. 322^{ter} StGB) etc.⁸⁹

3.3. Aus steuerrechtlicher Sicht

[Rz 79] Die Mandatssteuern können gestützt auf Art. 33 Abs. 1 lit. i des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) als Zuwendungen an politische Parteien bis zu einem Betrag von CHF 10'100 in Abzug gebracht werden.⁹⁰ Es stellt sich steuerrechtlich die Frage, ob die darüber hinaus gehenden Mandatssteuern als Gewinnungskosten in Abzug gebracht werden können. Nachdem das Bundesgericht 1997 die Mandatssteuern nicht zum Abzug zugelassen hat und neulich auch die Wahlkampfkosten für die Wiederwahl in den Nationalrat sowie die über den Grenzwert hinausreichenden Parteizuwendungen der betreffenden Nationalrätin nicht als Gewinnungskosten anerkannt hat, dürften Richter wohl selbst bei höheren Mandatssteuern in der Steuererklärung maximal CHF 10'100 zum Abzug bringen können.⁹¹

[Rz 80] Gemäss den hier ermittelten Werten können damit die Bundesrichter der GLP, der GPS und der SP sowie im ersten Amtsjahr die Bundesverwaltungsrichter der GLP nicht die volle Mandatssteuer in der Steuererklärung bei der direkten Bundessteuer zum Abzug bringen.

3.4. Beeinflusst die Mandatssteuer die richterliche Unabhängigkeit?

[Rz 81] Abgesehen von der Parteifinanzierung gibt es keine andere vernünftige Erklärung, weshalb Richter der eigenen Partei einen Teil ihres Erwerbseinkommens abliefern müssten.⁹² Völlig unverständlich ist diesbezüglich die Aussage des damaligen Präsidenten der interfraktionellen Kommission des Kantons Zürich, LUZIUS DÜRR, welcher 2004 noch ausführte, dass die Mandats-

⁸⁹ Zum Ganzen siehe auch JURIA, Fn. 88, Rz. 5 f.

⁹⁰ Die maximale Abzugsmöglichkeit bei den Kantonssteuern kann gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vom Kanton festgelegt werden.

⁹¹ BGE 124 II 29; BGE 142 II 293.

⁹² DAVID, Fn. 29, S. 13; aufgrund der Aufteilung der Richterstellen nach Parteiproporz könnte man allenfalls argumentieren, dass mit den Mandatssteuern die Partei den Wahlkampf mitfinanziert, um damit die Fraktionsstärke und einen unveränderten Anspruch auf Richterstellen zu halten. Angesichts der Tatsache, dass Verschiebungen in der Fraktionsstärke erst bei einer Vakanz ausgeglichen werden, hätten diese Verschiebungen aber auf die bestehenden Richter keinen Einfluss. Siehe Kap. 1.2.1.

steuern nur den Aufwand begleichen würden, den die Partei bei der Richterwahl gehabt habe.⁹³ Tatsächlich haben die Parteien keine Auslagen im Zusammenhang mit der Besetzung der «eigenen» Richterstellen. Oder zumindest keine, welche die ermittelten jährlichen Mandatssteuern rechtfertigen würden.

[Rz 82] Die Mandatssteuer kann die innere Entscheidungsfreiheit des Richters nicht beeinflussen, weil die Mandatssteuer einzig das Verhältnis zwischen Partei und Richter betrifft.⁹⁴ So gesehen ist es nachvollziehbar, wenn sämtliche an der Umfrage teilnehmenden Parteien und praktisch alle Richter in der Mandatssteuer keine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit sehen.⁹⁵

[Rz 83] In der Lehre gibt es durchaus Stimmen, die der Mandatssteuer eher unkritisch gegenüberstehen. PIERRE-HENRI BOLLE sieht in der Mandatssteuer einen unbedenklichen privatrechtlichen Vereinsbeitrag, der als Privatperson und nicht als Richterperson geleistet werde.⁹⁶ NICCOLÒ RASELLI erachtet die Mandatssteuern als unbedenklich, solange sie nicht eine Wahlvoraussetzung darstellen. Ähnlich äussert sich SERGIO BIANCHI, der solange kein Problem in der Bezahlung der Mandatssteuer erkennt, als diese transparent und auf freiwilliger Basis erfolgt.⁹⁷ Gemäss REGINA KIENER ist die richterliche Unabhängigkeit durch die Mandatssteuer lediglich tangiert, wenn die Partei sie als Druckmittel für die Durchsetzung von Forderungen verwenden werden kann.⁹⁸ KARL SPÜHLER erachtete 1994 die Erhebung der Mandatssteuer lediglich im Zusammenhang mit dem Wiederwählerfordernis als geeignet, die richterliche Unabhängigkeit zu schwächen.⁹⁹ Im Jahr 2000 führte er dann aus, dass Mandatssteuern in der Grössenordnung von zwei bis drei Einkommensprozenten die richterliche Unabhängigkeit nicht gefährden könnten. Er schlägt vor, dass ein eidgenössisches Kontrollorgan geschaffen werden sollte, welches unter anderem den Höchstsatz der Mandatssteuern festzulegen habe.¹⁰⁰ MARKUS FELBER, welcher sich immer kritisch geäussert hat, schlägt – vermutlich provokativ – vor, dass man zur Parteifinanzierung jedem Richter einen bestimmten Prozentsatz vom Einkommen abziehen könnte.¹⁰¹

[Rz 84] Diese Ansichten können nicht geteilt werden. **Weder die Höhe noch ein allfälliges Druckmittel können ausschlaggebend sein, ob die Mandatssteuer die richterliche Unabhängigkeit negativ beeinflusst. Vielmehr ist dem englischen Rechtsgrundsatz «justice must not only be done: it must also be seen to be done» Rechnung zu tragen, den sich auch das Bundesgericht zu Eigen gemacht hat. Es geht nicht bloss um die innere Unabhängigkeit des Richters, wel-**

⁹³ SCHUHMACHER/STREBEL, Fn. 20; 2009 distanzierte sich LUZIUS DÜRR jedoch von der Zuteilung der Richterstellen nach Parteiproporz, siehe HÜRLIMANN, Parteibuch, Fn. 23, S. 15.

⁹⁴ Ähnlich auch BIANCHI, Fn. 10, S. 52.

⁹⁵ Diesbezüglich stellt das Erfordernis der Wiederwahl eine weitaus grössere Gefahr dar, die innere Entscheidungsfreiheit des Richters zu beeinflussen.

⁹⁶ STEPHAN GASS/ERNST MARKEL/PIERRE-HENRI BOLLE/WOLFGANG EITH/JEAN-LUC STOESSLE, Die schweizerischen Richterinnen und Richter und das europäische Richterstatut. Kolloquium anlässlich der Generalversammlung der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter in Basel vom 24. Oktober 1998, in: AJP/PJA 2000 S. 139 ff., S. 148.

⁹⁷ NICCOLÒ RASELLI, Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit, in: NZZ vom 18. Juni 2012, S. 23; BIANCHI, Fn. 10, S. 52.

⁹⁸ KIENER, Fn. 23, S. 274.

⁹⁹ SPÜHLER, Fn. 20, S. 36 f.

¹⁰⁰ KARL SPÜHLER, Richtermacht und richterliche Unabhängigkeit, in: Andreas Donatsch/Thomas Fingerhuth/Viktor Lieber/Jörg Rehberg/Hans Ulrich Walder-Richli (Hrsg.), Festschrift 125 Jahre Kassationsgericht des Kantons Zürich, Zürich 2000, S. 107 ff., S. 112.

¹⁰¹ WÜTHRICH, Fn. 23, Rz. 105 in fine.

che durch die Mandatssteuer in der Regel nicht tangiert sein dürfte¹⁰², sondern auch um den objektiven Anschein der Unabhängigkeit, um den äusseren Eindruck eines Dritten.¹⁰³ Das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Judikative wird durch die Mandatssteuer alles andere als gefördert. Einerseits entsteht der Eindruck, die Richter hätten ihr Amt von der eigenen Partei erkauft oder besser gesagt – aufgrund der periodischen Zahlungen – gemietet. Die Mandatssteuer fördert andererseits den Anschein, dass der Richter sich der eigenen Partei, die ihren Machtbereich auszubauen versucht, unterwerfe.¹⁰⁴ Dabei spielt es keine Rolle, ob die Parteien mit den Richtern eine schriftliche Vereinbarung abgeschlossen haben, die Mandatssteuern in einem Reglement einseitig geregelt werden oder lediglich Empfehlungen abgegeben werden. Denn selbst die auf blosser Empfehlung hin geleisteten Mandatssteuern widersprechen dem Bild der objektiven Unabhängigkeit der Justiz und der Richterperson. Mit anderen Worten entspricht die Zahlung der Mandatssteuern nicht dem Bild, das ein achtsamer Dritter von einer unabhängigen Justiz erwarten darf.

[Rz 85] Alle Parteien geben in der Umfrage an, dass sie selbst bei Nichtbezahlung der Mandatssteuern die «eigenen» Richter zur Wiederwahl empfehlen würden. Tatsache ist aber, dass sie die Macht hätten, die säumigen Richter abzustrafen.¹⁰⁵ Die richterliche Unabhängigkeit in objektiver Hinsicht wird jedoch bereits anhand dieser Möglichkeit beeinträchtigt. In diesem Zusammenhang argumentiert das Bundesgericht in BGE 124 II 29 weltfremd, wenn es ausführt, dass zwar die Wahlchancen für einen Kandidaten erheblich vergrössert werden, wenn er durch eine Partei vorgeschlagen werde, die Wahl in rechtlicher Hinsicht aber nicht durch die Partei sondern durch das Parlament erfolge. Wie gesehen bestimmen aufgrund des Parteiproporz in aller Regel die Fraktionen, wer als Richter durch das Parlament gewählt wird. Hinzu kommt, dass die SP im Rahmen einer Umfrage der Schweizerischen Richterzeitung einräumte, dass sie einen Bewerber, der im Voraus die Zahlung der Mandatssteuer verweigere, nicht zur Wahl vorschlagen würde.¹⁰⁶ Im Rahmen der erfolgten Umfrage haben sämtliche Parteien den Zusammenhang zwischen dem Leisten der Mandatssteuer und der Wahl bzw. Wiederwahl als Richter sehr abgeschwächt dargestellt. Dies dürfte unter anderem damit zusammenhängen, dass den Parteien durchaus bewusst ist, dass bei der breiten Bevölkerung und den Rechtssuchenden diese ungewöhnliche finanzielle Abhängigkeit auf Unverständnis stossen würde. Unabhängig davon, ob die Parteien die Mandatssteuern als zwingend, freiwillig oder üblich bezeichnen, fühlen sich die Richter verpflichtet, den finanziellen Erwartungen der Parteien gerecht zu werden. Sei es, um Diskussionen zu vermeiden, um sich eine möglichst hürdenlose Wiederwahl zu sichern, oder um ihre weitere berufliche (Richter)Karriere nicht zu gefährden. In diesem Zusammenhang ist an die von verschiedenen Richtern erstinstanzlicher eidgenössischer Gerichte geäusserte Befürchtung zu erinnern, wonach

¹⁰² Siehe auch die Antworten der Richter in den Kap. 2.2.1., 2.2.2., und 2.2.3.

¹⁰³ BGE 112 Ia 290 E. 3b: «(...) Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'impartialité peut s'apprécier selon une démarche subjective, qui conduit à déterminer ce que tel juge pensait dans son for intérieur en telle circonstance, et une démarche objective, qui consiste à rechercher si ce juge offrait des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime à cet égard (...)».

¹⁰⁴ Ähnlich: GASS, Fn. 23, S. 604; MATTER, Fn. 14, S. 42 und 134 f.; LIVSCHITZ, Fn. 88, S. 36 f.; LIVSCHITZ, Fn. 20, S. 224 und 276 ff., der von einem Patron-Klient-Verhältnis spricht; KIENER, Fn. 13, S. 23; SCHMID, Fn. 4, S. 558, der als mögliche Lösungen eine Offenlegungspflicht, die staatliche Parteifinanzierung oder ein Verbot bzw. wenigstens eine Begrenzung der Mandatssteuern vorschlägt; BORGHI, Fn. 23, seine Fn. 9.

¹⁰⁵ Auch wenn die anderen Parteien ein solches Manöver höchstwahrscheinlich nicht unterstützen würden.

¹⁰⁶ JURIA, Fn. 37.

die Nichtbezahlung der Mandatssteuer dazu führen könnte, dass die Partei eine zukünftige Kandidatur für das Bundesgericht nicht unterstützen würde.

[Rz 86] **Zusammenfassend ist festzuhalten, dass, unabhängig von deren Ausgestaltung – sei es als Verpflichtung, sei es als freiwilliger Beitrag –, die Mandatssteuer die richterliche Unabhängigkeit in objektiver Hinsicht tangiert.** Diese Ansicht wird auch durch die Staatengruppe «Groupe d’Etats contre la corruption» (GRECO) des Europarates geteilt. Im Rahmen der vierten Evaluationsrunde veröffentlichte die GRECO am 15. März 2017 ihren am 2. Dezember 2016 verabschiedeten Evaluationsbericht zur Schweiz. Diese vierte Evaluation stützt sich auf die Antworten der Schweiz auf einen Fragebogen sowie auf den Besuch eines Evaluationsteams vom 30. Mai bis 3. Juni 2016. Die Experten trafen sich namentlich mit Vertretern des Parlaments, aller eidgenössischen Gerichte (Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht und Bundespatentgericht) und der Bundesanwaltschaft. Die GRECO gibt im Bericht verschiedene Empfehlungen ab und erwartet von der Schweiz bis Mitte 2018 einen Bericht über die Umsetzung derselben. In Bezug auf die Mandatssteuer hält die GRECO folgendes fest: «Zahlreiche Gesprächspartner des ETG [Evaluationsteam GRECO] versicherten, nach der Wahl spiele die politische Ausrichtung der Richter bei der Ausübung ihres Amtes und in ihrer weiteren Laufbahn keine Rolle mehr. Mehrere Feststellungen des ETG relativieren jedoch diese Aussagen. Es hat zwar nicht den Anschein, dass die Richter der eidgenössischen Gerichte bei ihrer beruflichen Tätigkeit unter direktem politischen Druck stehen. Doch sie bleiben weiterhin mit den politischen Kräften in Verbindung – nicht nur im Rahmen ihrer Wiederwahl, sondern auch aufgrund der weit verbreiteten Praxis, wonach eidgenössische Richter der politischen Partei, die sie unterstützt hat, einen fixen Teil oder einen prozentualen Anteil ihres Gehalts abgeben. Zwar haben die Richter, mit denen das ETG gesprochen hat, die Freiwilligkeit dieser Praxis hervorgehoben, dennoch **handelt es sich dabei um eine Form von Rückerstattung, die dem Grundsatz der Unabhängigkeit und dem damit verbundenen Grundsatz der Unparteilichkeit klar widerspricht.**»(Hervorhebung durch Autor). Es wird deshalb ausdrücklich empfohlen, die Praxis aufzugeben, wonach Richter einen fixen oder prozentualen Anteil ihres Gehalts den politischen Parteien abgeben.¹⁰⁷ Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüssen, dass auf kantonaler Ebene mindestens zweimal – wenn auch erfolglos – versucht wurde, die Bindung der Richter an den Parteiproporz und damit die Parteisteuer abzuschaffen: einmal im Kanton Zürich im Rahmen der Revision der Kantonsverfassung¹⁰⁸ und einmal im Kanton Baselland. Mit einer Motion¹⁰⁹ verlangte ein Landrat ein Verbot von Mandatsabgaben durch die vom Parlament gewählten Richter. Die Motion wurde grossmehrheitlich mit dem Argument abgelehnt, die richterliche Unabhängigkeit sei durch den Geldfluss vom Richter zur Partei nicht betroffen.¹¹⁰

¹⁰⁷ Vierte Evaluationsrunde: Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Evaluationsbericht, verabschiedet von der GRECO an ihrer 74. Vollversammlung (Strassburg, 28. November bis 2. Dezember 2016); abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iv-2016-5-d.pdf> (Website zuletzt besucht am 24. August 2017), S. 30 f.; NICCOLÒ RASELLI, Bemerkungen zum Evaluationsbericht GRECO 2016/2017, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2017/2, Rz. 10 ff.; THOMAS STADELMANN, Evaluationsbericht Schweiz der GRECO, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2017/2, Rz. 2.

¹⁰⁸ NIKLAUS SCHMID, Kommentar zu Art. 73 KV-ZH, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N. 6 zu Art. 73 KV-ZH.

¹⁰⁹ Motion Nr. 1998-027 von RUDOLF KELLER vom 5. Februar 1998, abrufbar unter <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschäftsliste/1998-januar-bis-märz-001-bis-066/1998-27>.

¹¹⁰ Siehe Protokoll der Landratssitzung vom 14. Mai 1998, abrufbar unter

3.5. Vereinbarkeit mit internationalen Standards

[Rz 87] Die Mandatssteuern von Richtern stellen wohl ein weltweites Unikum dar. In den zahlreichen internationalen Standards zur richterlichen Unabhängigkeit wird es deshalb kaum klare Aussagen dazu geben. Trotzdem soll nachfolgend in verdichteter Form die Vereinbarkeit der Mandatssteuern mit folgenden internationalen Standards geprüft werden:

- Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates; insbesondere mit der Empfehlung CM/Rec (2010) 12¹¹¹, mit welcher die bisherige Empfehlung Nr. R (94) 12¹¹² auf den neusten Stand gebracht wurde,
- Europäischen Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter¹¹³ mit den dazugehörigen Stellungnahmen des Beirats der Europäischen Richter (CCJE)¹¹⁴,
- Universelle Charta des Richters der Internationalen Richtervereinigung (IAJ) und die Schlussfolgerungen («Conclusions») der IAJ.¹¹⁵

3.5.1. Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates

[Rz 88] Die oben zitierten Empfehlungen von 1994 und 2010 unterstreichen, dass die richterliche Unabhängigkeit zu wahren, schützen und fördern ist. Insbesondere haben Entscheidungen über die richterliche Karriere nach objektiven Kriterien zu erfolgen.¹¹⁶ Mit der Beibehaltung der Mandatssteuern leidet – wie gesehen – die richterliche Unabhängigkeit. Zudem besteht die Gefahr, dass die «Beförderung» an das Bundesgericht von Richtern erstinstanzlicher eidgenössischer Gerichte, welche sich weigern, die Mandatssteuer zu leisten, aus unsachlichen und nicht objektiven Kriterien durch die eigene Partei verhindert wird. So gesehen verstösst die Praxis der Mandatssteuern in der Schweiz gegen die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates.

3.5.2. Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter

[Rz 89] Auch in Bezug auf die Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richter und die dazugehörigen Stellungnahmen des Beirats der Europäischen Richter (CCJE), insbesondere die Stellungnahme Nr. 1 (2001), verstösst die Praxis der Mandatssteuer einerseits gegen die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit und andererseits gegen die Sicherstellung eines Beförderungssystems nach objektiven Kriterien.¹¹⁷ Hervorzuheben ist diesbezüglich Ziff. 12 der Stellungnahme Nr. 1 (2001), die festhält, dass nicht nur die Prozessparteien, sondern auch die Gesellschaft in

<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/sitzungen/traktanden-1996-1999/lr-traktanden-landratssitzung-vom-14-mai-1998/lr-protokoll-14-mai-1998-teil-2/lr-protokoll-14-mai-1998-teil-3/lr-protokoll-14-mai-1998-teil-4/lr-protokoll-14-mai-1998-teil-5/lr-protokoll-14-mai-1998-teil-6#98-27>.

¹¹¹ STEPHAN GASS/REGINA KIENER/THOMAS STADELMANN, Standards on Judicial Independence, Bern 2012, S. 216 ff.

¹¹² GASS/KIENER/STADELMANN, Fn. 111, S. 202 ff.

¹¹³ GASS/KIENER/STADELMANN, Fn. 111, S. 224 ff.

¹¹⁴ GASS/KIENER/STADELMANN, Fn. 111, S. 237 ff.

¹¹⁵ GASS/KIENER/STADELMANN, Fn. 111, S. 358 ff.

¹¹⁶ Empfehlung 1994, Principle I, Ziff. 1 und Ziff. 2 lit. c; Empfehlung 2010, Chapter VII, Ziff. 60: «Judges should act and be seen to act without any improper external influence on the judicial proceedings».

¹¹⁷ Ziff. 1.1 und 4.1 der Charta; Ziff. 19 der Stellungnahme 1 (2001), welche ausdrücklich festhält, dass es nicht denkbar ist, die Ernennung und Beförderung von Richtern nach strengen parteipolitischen Überlegungen vorzunehmen («It cannot be to submit the appointment or promotion of judges to narrow party political considerations.»).

ihrer Gesamtheit Vertrauen in das Rechtssystem haben müssen. Ein Richter hat nicht nur frei von jeglicher missbräuchlichen Verbindung, Voreingenommenheit oder jeglichem Einfluss zu sein, sondern er muss einem achtsamen Beobachter auch so erscheinen, da andernfalls das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Judikative erschüttert werden kann.¹¹⁸ Wie in Kap. 3.4. gesehen schadet das System der Mandatssteuer dem Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die richterliche Unabhängigkeit und verstösst somit gegen Ziff. 12 der Stellungnahme Nr. 1 (2001).

[Rz 90] Ebenso verstossen die Richter, welche die Mandatssteuer leisten, gegen Ziff. 4.3 der Charta, welche vorsieht, dass Richter sich stets so zu verhalten haben, dass das Vertrauen in ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt wird.¹¹⁹

3.5.3. Universelle Charta des Richters der Internationalen Richtervereinigung

[Rz 91] Die universelle Charta des Richters ist eher generell abgefasst. Sie regelt in Art. 1 die richterliche Unabhängigkeit und unterstreicht unter anderem, dass sämtliche Behörden diese achten, schützen und verteidigen sollen.¹²⁰ Wie bereits gesehen, verletzt sowohl die Forderung nach einer Mandatssteuer als auch die freiwillige Zahlung einer solchen die richterliche Unabhängigkeit, womit auch ein Verstoss gegen die universelle Charta des Richters vorliegt.

[Rz 92] Art. 5 der Charta hält des Weiteren fest, dass der Richter nicht nur unbefangen bzw. unparteilich zu sein hat, sondern auch als solcher erscheinen muss.¹²¹ Diese Unbefangenheit und Unparteilichkeit könnte insbesondere bei politisch stark diskutierten Themen (z.B. Asylrecht, internationale Rechtshilfe etc.) zusätzlich leiden, wenn der Richter, nebst seiner Parteizugehörigkeit, mit der Zahlung einer Mandatssteuer zusätzlich die Zugehörigkeit zu einer Partei bekräftigt.

3.5.4. Fazit

[Rz 93] Die Mandatssteuer verletzt, wie in Kap. 3.4 gesehen, die objektive, von aussen wahrnehmbare, richterliche Unabhängigkeit. Angesichts der Tatsache, dass die internationalen Standards jeweils auf der richterlichen Unabhängigkeit aufbauen, verstösst die Praxis der Mandatssteuer nicht bloss gegen die drei geprüften internationalen Standards, sondern vermutlich gegen sämtliche internationalen Regelungen betreffend die richterliche Unabhängigkeit.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

[Rz 94] Sämtliche Parteien in der Schweiz erheben von ihren eidgenössischen Richtern, als Folge der Verteilung der Richterposten nach Parteiproporz, eine Mandatssteuer. Dabei kommen in der Praxis sämtliche Abstufungen vor. Das Spektrum reicht von der verbindlichen, schrift-

¹¹⁸ «Not merely the parties to any particular dispute, but society as a whole must be able to trust the judiciary. A judge must thus not merely be free in fact from any inappropriate connection, bias oder influence, he or she must also appear to reasonable observer be free there from.»

¹¹⁹ «Juges must refrain from any behaviour, action or expression of a kind effectively to affect confidence in their impartiality and their independence.»

¹²⁰ «All institutions and authorities, whether national or international, must respect, protect and defend that independence.»

¹²¹ «In the performance of judicial duties the judge must be impartial and must so be seen.»

lichen Vereinbarung vor der Wahl bis hin zu unverbindlichen Empfehlungen durch die Partei. Die Spannbreite der jährlichen Mandatssteuer liegt beim Bundesgericht zwischen CHF 3'000 und CHF 20'000 und bei den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten zwischen CHF 1'500 und CHF 8'850.¹²² **Auch wenn historisch als Mittel der Parteifinanzierung gewachsen und in der Lehre nur bedingt kritisiert, verletzt die Praxis der Mandatssteuern der Richter in der Schweiz die «äussere» richterliche Unabhängigkeit, sprich den Anschein der Unabhängigkeit. Dies unabhängig davon, ob die Mandatssteuern freiwillig oder verbindlich geleistet werden.** Eine Abkehr von der Wahl der Richter nach Parteiproporz ist kurz- und mittelfristig nicht realistisch, langfristig aber nicht unmöglich. Bei der Wahl der Richter des Bundespatentgerichts und bei der Besetzung der früheren Rekurskommissionen spielte die Parteizugehörigkeit keine Rolle. Die Abschaffung der periodischen Wiederwahl könnte allenfalls eine Lösung darstellen. Die Erfahrungen aus dem Kanton Freiburg zeigen jedoch, dass weiterhin Mandatssteuern gefordert und geleistet werden.¹²³ Dieser Ansatz erscheint daher – zumindest kurzfristig – nicht zielführend. Ebenso könnte die im Kanton Freiburg und Tessin eingeführte Prüfung der Bewerber durch eine (teilweise) entpolitisierte Fachkommission zu einer Entschärfung des Problems führen. Tatsache ist jedoch, dass in beiden Kantonen weiterhin der Parteiproporz und damit der Nährboden der Mandatssteuer regiert¹²⁴.

[Rz 95] Um von der Mandatssteuer abzukommen, ist einerseits eine staatliche Parteifinanzierung einzuführen.¹²⁵ Aufgrund der Anerkennung der Bedeutung der Parteien bezüglich Meinungs- und Willensbildung in Art. 137 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) drängt sich eine solche Lösung auf. Andererseits sind Zahlungen von Richtern an Parteien (über den ordentlichen Mitgliederbeitrag hinaus) zu verbieten. Damit würde auch die Empfehlung der GRECO umgesetzt, die im kürzlich veröffentlichten, vierten Evaluationsbericht ausdrücklich die Mandatssteuer abgeschafft sehen will.¹²⁶ Der Richter darf jedoch weiterhin Mitglied einer Partei sein, womit sein Grundrecht auf Vereinsfreiheit gewahrt wird. Die Diskussion betreffend Abschaffung der Mandatssteuer anstossen sollte die Ethik-Kommission der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR), welche 2014 ihre Tätigkeit aufgenommen hat. Sie kann auf Anfrage oder von sich aus tätig werden und gibt – anhand einer zugetragenen oder selbst formulierten Frage – Empfehlungen ab.¹²⁷ Einen ersten Schritt in diese Richtung wurde bereits gemacht, indem sich die SVR in einer Medienmitteilung positiv zu den Empfehlungen der GRECO zur Vorbeugung von Korruption geäußert hat.¹²⁸

¹²² Im Übrigen wird auf die Tabelle in Kap. 2.4. verwiesen. Der Sonderfall der «doppelten» Mandatssteuer im ersten Dienstjahr bei der GLP wurde hier ausgeklammert.

¹²³ Siehe Fn. 36.

¹²⁴ Siehe Fn. 35 f.

¹²⁵ So auch RASELLI, Fn. 107, Rz. 11.

¹²⁶ Siehe Fn. 107.

¹²⁷ THOMAS STADELMANN, Ethik-Kommission, Die Ethik-Kommission der Schweizerischen Richtervereinigung, in: Anwaltsrevue 2014 S. 410 ff., S. 412.

¹²⁸ Medienmitteilung der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) zum GRECO Bericht vom 2. Dezember 2016, veröffentlicht am 15. März 2017, abrufbar unter: http://www.svr-asm.ch/de/index_htm_files/Medienmitteilung%20der%20SVR%20betreffend%20Greco-Bericht.pdf (Website zuletzt besucht am 24. August 2017).

5. Zu guter Letzt

[Rz 96] Der Verfasser des vorliegenden Beitrags ist selbst Richter und als Mitglied einer politischen Partei zum Verwaltungsrichter im Kanton Graubünden gewählt worden. Die Mandatssteuer wurde im Zeitpunkt des parteiinternen Hearings weder vom Verfasser noch von der Partei thematisiert. Trotzdem leistet der Verfasser eine jährliche, von der Partei festgelegte Mandatssteuer.

6. Anhang

Anhang

lic. iur. GIULIANO RACIOPPI, Rechtsanwalt, Executive MBA, wurde 2014 als Richter am Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden gewählt. Der vorliegende Beitrag basiert auf der Abschlussarbeit des Autors im Rahmen des CAS-Zertifikatslehrgangs Judikative 2015-2016 der Schweizerischen Richterakademie.