

21.452

Parlamentarische Initiative
Fachbeirat für die Auswahlverfahren der Gerichtskommission

Provisorischer Bericht der Rechtskommission des Ständerates

vom 27. Juni 2023

Anmerkung des Sekretariates:

Am 7. November 2023 hat die Kommission entschieden, ihre Arbeiten einzustellen.

Am 9. Januar 2024 hat sie beschlossen, dem öffentlichen Interesse zu entsprechen und den provisorischen Vorentwurf samt erläuterndem Bericht gemäss Artikel 8 Absatz 3 der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV) zu publizieren.

Übersicht

Die Justiz-Initiative führte zu zahlreichen Diskussionen über das Wahlverfahren für Bundesrichterinnen und Bundesrichter sowie über deren Unabhängigkeit. National- und Ständerat waren zwar der Ansicht, dass das aktuelle System keiner grundlegenden Reform bedarf und dass die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter gewährleistet ist. Sie räumten aber ein, dass das Wahlverfahren der Gerichtskommission in gewissen Punkten verbessert werden könnte. In diesem Sinne untersuchte die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates die Möglichkeit, einen Fachbeirat einzusetzen, den die Gerichtskommission zu ihrer Unterstützung beziehen könnte.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Entstehungsgeschichte

Im Jahr 2020 befassten sich die Kommissionen für Rechtsfragen mit der Volksinitiative «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)», die im August 2019 mit 130 100 gültigen Unterschriften eingereicht worden war.¹ Das Initiativkomitee war der Ansicht, dass mit dem bestehenden System die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter eingeschränkt wird und Personen, die keiner Partei angehören, benachteiligt werden. Es verlangte daher, eine unabhängige Fachkommission einzusetzen, die über die Zulassung zum Losverfahren entscheiden soll.

Im Laufe der Diskussionen, die auch in der Gerichtskommission erfolgten, kam die Bundesversammlung zum Schluss, dass das aktuelle System keinen grundlegenden Reformbedarf hat und die Initiative deshalb abzulehnen sei. Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter sei nicht gefährdet. Es wurden jedoch auch Stimmen laut, die Verbesserungen in gewissen Punkten forderten und die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) dazu veranlassten, am 6. November 2020 mit 13 zu 12 Stimmen einen Antrag auf einen indirekten Gegenvorschlag anzunehmen (Pa.Iv. 20.480), der Folgendes bezweckt: Eine objektivere Auswahl der Richterinnen und Richter (Vorselektion durch eine Fachkommission einzig auf der Grundlage der fachlichen und persönlichen Eignung); Abschaffung der systematischen Wiederwahl; Einführung der Möglichkeit, Richterinnen und Richter des Bundesgerichts abzurufen; sowie Prüfung von Alternativen zu den Mandatsabgaben.² Das Bundesamt für Justiz erstellte in der Folge einen Bericht³ mit konkreten Umsetzungsvorschlägen.

Am 3. Dezember 2020 beschloss die von der Gerichtskommission⁴ unterstützte Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) mit Stichentscheid ihres Präsidenten, dem Gegenvorschlag der RK-N (Pa. Iv. 20.480) zuzustimmen. Am 15. Januar 2021 entschied die RK-N jedoch mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf den Gegenvorschlag zu verzichten, da die geplanten Bestimmungen kaum einen Mehrwert zum aktuellen System brächten und gewisse Anpassungen einer Verfassungsänderung bedürften. Daraufhin beschloss die RK-S am 20. Mai 2021 mit 6 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen die parlamentarische Initiative 21.452, welche die Einsetzung eines Fachbeirats verlangt (siehe unten Ziff. 1.2).

¹ 20.061 n Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative). Volksinitiative.

² 20.480 n Pa. Iv. RK-N. Unabhängige und kompetente Richterinnen und Richter des Bundes. Indirekter Gegenvorschlag zur Justiz-Initiative.

³ Bericht des BJ vom 4. November 2020 zur Umsetzung der Pa. Iv. 20.480.

⁴ Schreiben der Gerichtskommission vom 27. November 2020 an die Kommissionen für Rechtsfragen.

der Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts (Art. 40a Abs. 1 ParlG).⁷ Ihre Wahlvorschläge unterbreitet sie der Vereinigten Bundesversammlung (Art. 40a Abs. 2 ParlG).

Mit Artikel 40b E-ParlG schafft die Vorlage eine Rechtsgrundlage für einen Fachbeirat, den die Gerichtskommission einsetzt und der diese unterstützen soll: Es handelt sich dabei um ein *neu geschaffenes, ständiges Gremium, bestehend aus 7 bis 9 Mitgliedern (Fachexpertinnen und -experten)*. Der Fachbeirat soll langfristig tätig sein und eine einheitliche Praxis entwickeln können. Die Mitglieder gehören weder der Bundesversammlung noch dem Bundesrat noch einem eidgenössischen Gericht an. Mit ihrer Expertise in Rechts- und Personalfragen sollen die Mitglieder bzw. in ihrer Gesamtheit der Fachbeirat die *Gerichtskommission* bei der Vorbereitung von Wahlen, Wiederwahlen und Amtsenthebungen *unterstützen* und entlasten. So prüft und bewertet der Fachbeirat insbesondere die Kandidaturen für eine Wahl oder Wiederwahl und teilt seine Einschätzungen der Gerichtskommission mit. Der Fachbeirat hat jedoch *weder eine Entscheid- noch eine Empfehlungskompetenz*. Die Gerichtskommission muss den Fachbeirat zudem nicht in jedem Fall beiziehen, sondern wenn Bedarf dafür besteht. Dieses von der Gerichtskommission gewünschte Ermessen ist aus rechtlicher Sicht jedoch nicht unproblematisch und bedarf zumindest einer sorgfältigen und einheitlichen Handhabung. So muss die Gerichtskommission bereits von Verfassungs wegen in ihrer Praxis die Rechtsgleichheit, Treu und Glauben und das Willkürverbot beachten. Zugleich regelt die Bundesversammlung die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Parlamentsverordnung, worin sie z.B. auch konkretisieren kann, in welchen Fällen von einem Bedarf für den Beizug des Fachbeirats auszugehen ist.

Neben den klassischen Referenzauskünften können Gerichtskommission und Fachbeirat gestützt auf *Artikel 40b Absatz 4 E-ParlG*, soweit erforderlich, neu auch Auskünfte zur fachlichen und persönlichen Qualifikation der Kandidierenden bei aktuellen und ehemaligen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern einholen, welche die Kandidierenden im Bewerbungsprozess nicht als Referenzpersonen genannt haben.

Der *Mehrwert des Fachbeirats* liegt zum einen bei der umfassenderen Prüfung der fachlichen und persönlichen Qualifikation der Kandidierenden: Die Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten aus Wissenschaft und Praxis überprüfen die fachlichen Qualifikationen der Kandidierenden anhand des Bewerbungsdossiers, der Publikationen, der Berufserfahrungen etc. Die HR-Fachleute schätzen die persönliche und soziale Eignung einer Person für die vakante Stelle ein. Im Vergleich zum aktuellen Auswahlverfahren ständen z.B. für die Einschätzung von juristischen Publikationen oder persönlichen Eigenschaften (Team-, Kommunikations- und Führungsfähigkeiten) von Kandidierenden mehr Zeit, Expertise und Erfahrung zur Verfügung. Mitglieder der Gerichtskommission bzw. ihrer Subkommission könnten sich so auf andere Punkte der Bewerbung fokussieren oder aufgrund der Einschätzung des Fachbeirats konkre-

⁷ Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und die Finanzdelegation (FinDel) bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis (Art. 40a Abs. 6 Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002 [Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10]).

gleich: Teilweise sind nur externe Expertinnen und Experten (d.h. die Mitglieder dürfen nicht in der Exekutive, Legislative, Judikative vertreten sein) im Justizrat vertreten (TI) oder es handelt sich um eine gemischte Zusammensetzung, bestehend aus Parlamentsmitgliedern, Vertreterinnen und Vertretern der Gerichte, der Regierung und Fachleuten (z.B. FR, GE, JU). Zu den Aufgaben der Justizräte gehört zweitens auch die Vorbereitung der Richterwahlen. In einigen Kantonen übt der Justizrat auch Aufsichtsfunktionen aus. Im Kanton Jura z.B. ist der Justizaufsichtsrat mit der Disziplinaraufsicht über die Gerichtsmitglieder betraut.

Ein Vorschlag über eine mögliche Regelung eines Justizrates auf Bundesebene ist angesichts einer mangelnden einheitlichen Vorlage in den Kantonen schwierig. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich ein Justizrat bei Einführung auf nationaler Ebene – anders als die Gerichtskommission – nicht mehr nur aus Parlamentsmitgliedern zusammensetzt und es sich somit um keine Parlamentskommission mehr handeln würde. In Bezug auf die Vorbereitung der Richterwahlen hätte ein Justizrat nicht nur eine Bewertung vorzunehmen, sondern auch eine konkrete Empfehlung. Zudem müsste diskutiert werden, ob eine solche Empfehlung nicht direkt an die Bundesversammlung zu richten wäre, die ja Wahlbehörde bleiben würde. In diesem Fall wäre die Gerichtskommission von der Vorbereitung der Wahlen faktisch ausgeschlossen.

Bisher lehnte die Bundesversammlung sämtliche Vorstösse in diese Richtung ab. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier befürchteten vor allem, dass die Verantwortung für die Richterwahlen faktisch an Dritte übertragen und das Parlament zu einer «Absegnungsinstanz» degradiert würde.⁸

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Parlamentsgesetz

3.1.1 Variante 1: Fachbeirat der Gerichtskommission

Art. 40b Fachbeirat der Gerichtskommission

Dieser Artikel ist neu und wird nach den Bestimmungen über die Gerichtskommission (Art. 40a ParlG) eingefügt.

Absatz 1

Der erste Absatz schafft die rechtliche Grundlage für einen Fachbeirat und regelt dessen *Art und Einsetzung*: Er hält fest, dass die Gerichtskommission den Fachbeirat einsetzt und die Mitglieder für eine Dauer von jeweils vier Jahren ernennt. Die Mitgliedschaft ist nicht auf eine Amtsperiode beschränkt. Die Gerichtskommission kann die Mitglieder jeweils für weitere Amtsperioden im Amt bestätigen. Dies ist sinnvoll angesichts der Tatsache, dass der Fachbeirat nur im Auftrag der Gerichtskommission

⁸ Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Gerichtskommission und den gescheiterten Anläufen zur Schaffung einer Richterwahlkommission und vom Konzept einer Justizkommission zur Gerichtskommission KATRIN MARTI in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), Kommentar zum ParlG, Basel 2014, Art. 40a N 1 ff.

tätig wird. Für eine optimale Unterstützung ist es von Vorteil, wenn gleiche Fachbeiratsmitglieder nicht nur für eine, sondern auch für die nächsten Gesamterneuerungen zum Einsatz kommen. Gemäss Satz 1 handelt es sich um ein *ständiges Gremium*. Ein Ad-hoc-Fachbeirat, dessen Mitglieder von Fall zu Fall ernannt werden, ist damit ausgeschlossen. Der Beirat soll langfristig tätig sein und eine einheitliche Praxis entwickeln und gewährleisten. Seine Rolle besteht darin, Entscheidungen der Gerichtskommission vorzubereiten. Nicht zu seiner Aufgabe gehört es, Empfehlungen auszusprechen oder gar an Stelle der Gerichtskommission Entscheide zu treffen. Mit anderen Worten: Der Fachbeirat soll die Gerichtskommission und deren Sekretariat mit ihrem Fachwissen unterstützen und entlasten. Zu beachten ist dabei, dass der Fachbeirat nur tätig werden kann, wenn die Gerichtskommission beschliesst, ihn beizuziehen (vgl. Abs. 3).*Absatz 2*

Der zweite Absatz regelt die *Zusammensetzung des Fachbeirats*. Er sieht vor, dass der Fachbeirat aus 7 bis 9 Mitgliedern besteht. Die Mindestanzahl von sieben Personen schafft Raum, um unter den Mitgliedern verschiedene Berufsgruppen und Fachkenntnisse zu berücksichtigen. Die Höchstzahl von 9 Personen soll die Grösse des Beirats so begrenzen, dass eine optimale Arbeitsweise gewährleistet ist. Eine zu hohe Mitgliederzahl könnte eine reibungslose Funktionsweise gefährden. Der zweite Satz gibt anschliessend vor, aufgrund welcher Kriterien die Gerichtskommission die Fachbeiratsmitglieder nach Absatz 1 ernannt: So nennt er in einer nicht abschliessenden Aufzählung der Qualifizierungen die fachliche Qualifikation in Rechtsfragen oder Fragen der Personalauswahl. Als qualifizierte Rechtsexpertinnen und -experten gelten u.a. Rechtsprofessoren und -professorinnen, kantonale Richterinnen und Richter, spezialisierte Verwaltungsjuristinnen und -juristen sowie Anwältinnen und Anwälte. Zu den Spezialistinnen und Spezialisten für Personalrekrutierung zählen beispielweise Psychologinnen und Psychologen oder HR-Fachleute. Die verschiedenen Mitglieder des Fachbeirats sollen unterschiedliche Berufsfelder abdecken. Ziel ist eine multidisziplinäre Zusammensetzung. Dies ermöglicht zudem einen zielgerichteten und effizienten Einsatz des Fachbeirats: Bestehen z.B. alleine noch Fragen bezüglich der Sozialkompetenz einer Kandidatin oder eines Kandidaten, so kann die Gerichtskommission sich explizit nur an die Psychologen innerhalb des Fachbeirats wenden.

Die Fachbeiratsmitglieder dürfen weder der Bundesversammlung, dem Bundesrat, noch einem eidgenössischen Gericht angehören. Der vorliegende Fachbeirat beruht auf der Idee, dass Fachleute die Bewerbungen beurteilen sollen und nicht Politikerinnen und Politiker. Ausgenommen sind zudem Mitglieder der betroffenen eidgenössischen Gerichte, damit nicht den Eindruck entsteht, sie könnten ihre eigenen zukünftigen Mitglieder selber bestimmen (Kooptation). Die Gerichtskommission achtet bei der Besetzung des Fachbeirats zudem auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und der Sprachgemeinschaften – ähnlich der Besetzung ausserparlamentarischer Kommissionen.⁹

Absatz 3

Der dritte Absatz regelt, wann der Fachbeirat zum *Einsatz* kommt und welche Aufgabe er dabei erfüllt. Satz 1 verdeutlicht, dass der Gerichtskommission ein Ermessen

⁹ Art. 8c und 8c^{bis} Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1).

zukommt, ob sie den Fachbeirat bezieht oder nicht. Der Fachbeirat wird nur auf Verlangen der Gerichtskommission tätig. Die Gerichtskommission kann den Fachbeirat bei Wahlen und Wiederwahlen, aber auch in ihrer Zuständigkeit bei der Prüfung von Amtsenthebungsverfahren einschalten. Mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot, Treu und Glauben und das Willkürverbot sollte die Gerichtskommission dabei auf eine möglichst einheitliche Bezugspraxis achten – also den Fachbeirat z.B. bei Wahlvorbereitungen für eine gewisse Kategorie von Richterstellen (ordentliche Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts oder nebenamtliche Richterinnen und Richter etc.) möglichst stets nach den gleichen Kriterien bei- oder nicht beziehen. In Übereinstimmung mit der Ausführungsverordnung und ihren Handlungsgrundsätzen (siehe unten zu Absatz 5) konkretisiert die Gerichtskommission das Mandat des Fachbeirats im Einzelfall zusätzlich – soweit notwendig – wenn sie ihn bezieht. Der zweite Satz umreisst die *Aufgabe*, für welche die Gerichtskommission den Fachbeirat beziehen kann, nämlich zu ihrer Unterstützung bei der *Vorbereitung* der folgenden Geschäfte:

- *Wahlen*: Je nach Bedürfnissen der Gerichtskommission prüft der Fachbeirat lediglich die Bewerbungen und erstellt z.B. eine Vergleichstabelle, basierend auf den geprüften Kriterien. Die Kommission kann den Fachbeirat aber auch damit beauftragen, Anhörungen durchzuführen, Referenzen einzuholen und der Gerichtskommission eine erste Einschätzung zu liefern. Eine Anhörung durch den Fachbeirat sollte jedoch diejenige durch die Gerichtskommission nicht ersetzen, sondern ergänzen.

Die Gerichtskommission holt heute bei Bewerbungen die *Referenzen* bei den von den Kandidierenden angegebenen Personen ein. Sie hat dabei ein Formular für Referenzauskünfte ausgearbeitet, in welchem sieben Fragen aufgelistet sind. Dieses Formular kann neu vom Fachbeirat verwendet und allenfalls ergänzt werden. Der Ausdruck «Referenz» oder «Referenzauskunft» wird hier, gestützt auf das Arbeitsrecht, als ordentliche Referenz verstanden, d.h., die Einholung von Auskünften ehemaliger oder aktueller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, mit dem Einverständnis der sich bewerbenden Person. Die Referenzauskunft darf sich dabei nur auf das Arbeitsverhältnis beziehen. Meist nennt die Kandidatin oder der Kandidat die Referenzpersonen in ihrem Bewerbungsdossier. Fehlen diese Angaben, ist es Aufgabe des Sekretariats der Gerichtskommission bzw. des Fachbeirats, sich danach zu erkundigen. Die Referenzen sind im Einverständnis mit der Bewerberin oder des Bewerbers einzuholen. Die Einholung ohne deren Zustimmung bedarf einer gesetzlichen Grundlage (siehe unten zu Abs. 4).

- *(Nicht-)Wiederwahl und Amtsenthebung*: Mindestens sechs Monate vor den Gesamterneuerungswahlen wendet sich die Gerichtskommission an die betreffende Institution (z.B. das Bundesgericht), um eine Liste der Mitglieder zu erhalten, die für eine weitere Amtszeit kandidieren. Ausserdem fragt sie die GPK oder die FinDel, ob sie Feststellungen gemacht haben, welche die fachliche oder persönliche Eignung der zur Wiederwahl stehenden Personen ernsthaft in Frage stellen (gemäss Art. 40a Abs. 6 ParlG). Wenn eines ihrer Mitglieder beantragt, dass eine Richterin oder ein Richter nicht wiedergewählt werden soll, hört die Gerichtskommission die betreffende Person an und handelt gemäss den Grundsätzen, die

für das Verfahren im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl gelten.¹⁰ Bei diesem Verfahren könnte sich die Gerichtskommission vom Fachbeirat unterstützen lassen.

Wie erwähnt, stellt der letzte Satz dieses Absatzes nochmals klar, dass der Fachbeirat keine Wahlempfehlungen abgeben darf. Der Beizug des Fachbeirats soll unter anderem eine vertiefte Prüfung der fachlichen und persönlichen Qualifikation der Kandidierenden ermöglichen. Der Fachbeirat kann zudem die Vorbereitung von Amtsenthebungsverfahren juristisch begleiten helfen (siehe zu den Vor- und Nachteilen des Fachbeirats oben Ziff. 2.1).

Absatz 4

Der vierte Absatz ermöglicht die Einholung von Auskünften bei aktuellen oder ehemaligen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, ohne dass der oder die Kandidierende diese Person als Referenzperson genannt hat. Gemäss datenschutzrechtlicher Vorgaben muss die dafür notwendige gesetzliche Grundlage klar festhalten, wer welche Daten zu welchem Zweck einfordern darf. Die Datenbearbeitung muss zudem geeignet und verhältnismässig sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Absatz 4 ermächtigt daher die Gerichtskommission und den Fachbeirat, Auskünfte zur fachlichen und persönlichen Qualifikation der Kandidierende bei deren aktuellen oder ehemaligen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern einzuholen, soweit dies erforderlich ist. Dies bedeutet, dass Gerichtskommission und Fachbeirat nicht in jedem Fall davon Gebrauch machen sollen. Nicht erforderlich wäre eine Einholung beispielsweise, wenn die Bewerberin oder der Bewerber bereits andere aussagekräftige Referenzen angegeben hat und diese der Gerichtskommission oder vorgelagert dem Fachbeirat zur Beurteilung genügen. Kommen hingegen mehrere gleich gut qualifizierte Bewerbende für eine vakante Stelle in Frage oder ist sich die Gerichtskommission oder vorgelagert der Fachbeirat nicht einig über die Eignung einer Bewerberin oder eines Bewerbers, kann eine Information von einer Person (aktuelle oder ehemalige Arbeitgeberin), welche die Kandidierende nicht als Referenz angegeben hat, möglichweise weiterhelfen. Es sind nur Informationen zu Kandidatinnen und Kandidaten einzuholen, welche für die Wahl effektiv in Frage kommen. Liegen z.B. zehn Bewerbungen vor und kommen nur drei in die engere Auswahl, sind nur zu letzteren Informationen einzuholen, sofern dies erforderlich ist. Holen Gerichtskommission und/oder Fachbeirat Auskünfte zu einer Kandidatin oder einem Kandidaten gestützt auf Absatz 4 ein, so informieren sie die betroffene Person nach erfolgter Auskunft.

Absatz 5

Die Bundesversammlung regelt gemäss Absatz 5 (*Delegationsnorm*) die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgabe des Fachbeirats in einer *Parlamentsverordnung*. Zu regeln sind beispielsweise Punkte wie die Entschädigung, das Präsidium, die Beschlussfassung, das Sekretariat, eine allfällige Alterslimite für Mitglieder, der

¹⁰ Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl; BB1 2012 1217.

Einsatzbedarf unterschieden nach Gerichten oder der Ausstand.¹¹ Die parlamentarische Verordnungscompetenz findet dabei ihre Schranken in den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben – namentlich in Artikel 143 BV sowie in Artikel 40b E-ParlG – so z.B. betreffend die Anzahl von sieben bis neun Mitgliedern.

Untergeordnete Punkte wie die Feinjustierung der Zusammenarbeit zwischen Fachbeirat und Gerichtskommission sind durch letztere zu konkretisieren, beispielsweise in ihren Handlungsgrundsätzen für die Vorbereitung der Wahlen vom 15. Februar 2023. So kann die Gerichtskommission die optimale Art und Weise der Zusammenarbeit festlegen, die sie vom Fachbeirat als Unterstützung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, und allenfalls notwendige Anpassungen rasch einführen.

Die *Handlungsgrundsätze* der Gerichtskommission für die Vorbereitung der Wahlen könnten beispielsweise die verschiedenen Kriterien enthalten, die der Fachbeirat in den Bewerbungsunterlagen im Hinblick auf die zu besetzende Stelle prüfen sollte, wie z.B. Ausbildung, Erfahrung und Publikationen der Kandidatinnen und Kandidaten. Um die Arbeit der Gerichtskommission zu erleichtern, könnten die Handlungsgrundsätze z.B. folgende Punkte vorsehen: (*i.*) die Bewertung der verschiedenen Kriterien anhand eines Rasters mit einem Punktesystem oder Bewertungen (sehr gut, gut, ausreichend, ungenügend). Auf diese Weise könnte die Gerichtskommission bei der Prüfung des Rasters die verschiedenen Bewerbungen leicht miteinander vergleichen, was die Auswahl und die Vorbereitung ihrer Entscheide erleichtern würde; (*ii.*) eine Vorlage für die Anhörung beispielsweise in Form eines Fragenkatalogs oder Punkten, die Gerichtskommission oder Fachbeirat ansprechen sollten. Einerseits liessen sich dadurch die Anhörungen vereinheitlichen und besser vergleichen; andererseits liessen sich die Fragen so sinnvoll zwischen Gerichtskommission und Fachbeirat aufteilen, was sicherstellen würde, dass sich eine Anhörung von Fachbeirat und Gerichtskommission ergänzen; (*iii.*) ein systematisches Vorgehen beim Einholen von Referenzauskünften (siehe zur Rechtsgrundlage unten Abs. 4).

3.1.2 Variante 2: Stärkung der Gerichtskommission (ohne Fachbeirat)

Art. 40a Abs. 2^{bis}

Falls der Gesetzgeber von einem Fachbeirat absieht, soll die Gerichtskommission die Kompetenz erhalten, bei aktuellen oder ehemaligen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgebern Auskünfte über die fachliche und persönliche Qualifikation der Kandidatin oder des Kandidaten einzuholen. Die Regelung von Artikel 40b Absatz 4 (siehe oben) wäre entsprechend zu übernehmen, wobei jedoch nur noch die *Gerichtskommission* ermächtigt wird. Der Regelungsgehalt würde entsprechend beim Artikel 40a zur Gerichtskommission als Absatz 2^{bis} eingefügt – nach der Auflistung der Zuständigkeiten

¹¹ Bezüglich der oben genannten Punkte, z.B. zur Entschädigung, kann sich die Bundesversammlung u.a. an den Vorgaben betreffend die ausserparlamentarischen Kommissionen orientieren (Art. 57a ff. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.03.1997 [RVOG; SR 172.010] und Art. 8a ff. RVOV) oder an den Entwurf den Entwurf über die Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben des Beirates der Gerichtskommission, der am 19.03.2002 im Ständerat debattiert wurde (AB 2002 S 203).

(Abs. 1 und 2) und vor der Bestimmung, wonach die Gerichtskommission ihre Wahlvorschläge der Vereinigten Bundesversammlung zu unterbreiten hat (Abs. 3).

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Es fallen geringfügige Kosten für den vorgesehenen Fachbeirat an. Diese setzen sich zusammen aus den Entschädigungen für die Mitglieder der Fachbeirats. Allenfalls kommen Kosten für eine Aufstockung des Kommissionssekretariats hinzu. Eine konkrete Kostenschätzung lässt sich aufgrund der noch unbekanntenen Faktoren – etwa die Anzahl und der Umfang der Einsätze und Sitzungen des Fachbeirats sowie der Umfang der in der Praxis durchschnittlich anfallenden Arbeitsstunden der Mitglieder pro zu prüfendes Bewerbungsdossier, die genaue Anzahl der Mitglieder und deren Entschädigung¹² etc. – noch nicht abgeben.¹³ Insgesamt hat die Vorlage jedoch keine bedeutenden finanziellen Auswirkungen für den Bund.

4.2 Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden, Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Es ist mit keinen Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden zu rechnen. Die Vorlage wirkt sich weder auf die Volkswirtschaft noch auf die Gesellschaft und Umwelt aus.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Erlassform und Verfassungsmässigkeit

Gemäss 164 Absatz 1 Buchstabe g BV – auf den sich das Parlamentsgesetz im Ingress abstützt – müssen die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in einem Bundesgesetz erlassen werden. Die Schaffung eines Fachbeirats der Gerichtskommission und damit eines neuen ständigen Gremiums zur Unterstützung der Gerichtskommission mit Rechten und Pflichten, insbesondere für dessen Mitglieder, bedürfen insofern einer Rechtsgrundlage auf Stufe Bundesgesetz.

Mit diesem Entwurf wird eine Änderung des Parlamentsgesetzes vorgeschlagen. Nach Artikel 141 Absatz 1 BV unterliegen Bundesgesetze dem fakultativen Referendum.

¹² Für die Berechnung der Entschädigung der Mitglieder des Fachbeirats bieten die Ansätze, die für Mitglieder von ausserparlamentarischen Kommissionen gelten, einen gewissen Vergleichswert.

¹³ Art. 81 ff. und Anhang 2 RVOV.

5.2

Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Regelung ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz konform. Insbesondere geht sie in die gleiche Richtung wie die Empfehlungen der GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption): Die GRECO hat in ihrer vierten Länderprüfung die Korruptionsbekämpfung in Parlament, Gericht und Staatsanwaltschaften in den Mitgliedsländern geprüft. In ihrem zweiten Konformitätsbericht vom 25. März 2021 sieht die GRECO für die Schweiz nach wie vor Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Empfehlung vi, wonach die Schweiz Massnahmen ergreifen soll, um die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten zu steigern und stärker zu gewichten¹⁴. Insofern kommt die Einsetzung eines Fachbeirats, der sich aus externen Fachleuten zusammensetzt, den Empfehlungen der GRECO entgegen.

¹⁴ Vgl. vierte Evaluationsrunde, Evaluationsbericht Schweiz, am 2.12.2016 von der GRECO verabschiedet. Vierte Evaluationsrunde, Erster Konformitätsbericht Schweiz, am 22.03.2019 von der GRECO verabschiedet, Zweiter Konformitätsbericht Schweiz, am 25.03.2021 von der GRECO verabschiedet. Addendum zum 2. Konformitätsbericht, am 02.12.2022 von der GRECO verabschiedet und am 11. Mai 2023 publiziert.



Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)

Entwurf

Änderung vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Rechtskommission des Ständerates vom [Datum
des Entscheids der Kommission]¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom [Datum]²,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung wird wie folgt geändert:

Variante 1: *Fachbeirat der Gerichtskommission*

Art. 40b Fachbeirat der Gerichtskommission

¹ Die Gerichtskommission setzt einen ständigen Fachbeirat ein und ernennt dessen Mitglieder für vier Jahre.

² Der Fachbeirat setzt sich aus 7 bis 9 Mitgliedern zusammen. Die Gerichtskommission ernennt die Mitglieder des Fachbeirats aufgrund deren fachlichen Qualifikation, insbesondere in Rechtsfragen oder Fragen der Personalauswahl. Sie dürfen weder der Bundesversammlung noch dem Bundesrat noch einem eidgenössischen Gericht angehören.

³ Die Gerichtskommission zieht den Fachbeirat nach Bedarf bei. Der Fachbeirat unterstützt die Gerichtskommission bei der Vorbereitung von Wahlen, Wiederwahlen und Amtsenthebungen. Er prüft und bewertet insbesondere die Kandidaturen für eine Wahl oder Wiederwahl und teilt seine Einschätzungen der Gerichtskommission mit. Er gibt keine Wahlempfehlungen ab.

⁴ Gerichtskommission und Fachbeirat können, soweit erforderlich, Auskünfte bei den aktuellen und ehemaligen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgebern zur fachlichen

SR ...

¹ BBl 2002 ...

² BBl 2002 ...

und persönlichen Qualifikation der Kandidierenden einholen und informieren letztere über eine erfolgte Auskunft.

⁵ Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben des Fachbeirats in einer Verordnung.

Variante 2: Stärkung der Gerichtskommission (ohne Fachbeirat)

Art. 40a Abs. 2^{bis}

^{2bis} Die Gerichtskommission kann, soweit erforderlich, Auskünfte bei den aktuellen und ehemaligen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgebern zur fachlichen und persönlichen Qualifikation der Kandidierenden einholen und informiert letztere über eine erfolgte Auskunft.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.