

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2015/318 von Marc Schinzel: «Stärkung des Vertrauens in die Justiz – Transparente Regelung der Wahl und der Abberufung von Richterinnen und Richtern» 2015/318

vom 27. Oktober 2020

1. Text des Postulats

Am 27. August 2015 reichte Marc Schinzel das Postulat 2015/318 «Stärkung des Vertrauens in die Justiz – Transparente Regelung der Wahl und der Abberufung von Richterinnen und Richtern» ein, welches vom Landrat am 19. November 2015 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

"Das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsprechung der kantonalen Justiz steht und fällt mit deren Unabhängigkeit. Die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit misst sich nicht nur an Bestimmungen über die Unvereinbarkeit und den Ausstand, sondern ebenso sehr an einer transparenten Regelung des Bestellungsverfahrens und allfälliger Abberufungen während der Amtsperiode (Amtsunfähigkeit und Amtsenthebung). Das kantonale Recht sieht vor, dass das Volk die Präsidien und die Mitglieder der Zivilkreisgerichte wählt. Die Präsidien und die Mitglieder der anderen kantonalen Gerichte (namentlich Kantonsgericht, Strafgericht, Steuer- und Enteignungsgericht, Jugendgericht) werden vom Landrat gewählt. Das Verfahren der Wahl von Richterinnen und Richtern durch den Landrat ist nicht näher geregelt. In der Praxis erfolgt die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber weitestgehend in den Fraktionen und aufgrund interfraktioneller Abmachungen. Im Bund prüft eine Gerichtskommission Bewerbungen auf ausgeschriebene Richterstellen und stellt der Bundesversammlung Antrag. Der Parteienproporz wird dabei berücksichtigt. Im Ausland werden Bewerbungen zum Teil durch Beiräte geprüft, in denen neben Parlamentsmitgliedern auch amtierende oder ehemalige Richterinnen und Richter sowie universitäre Lehrkräfte mitwirken.

In diesem Zusammenhang bitte ich die Regierung, die folgenden Aspekte zu prüfen und allenfalls geeignete Massnahmen vorzuschlagen:

1. Steigerung von Transparenz und Qualität der vom Landrat vorzunehmenden Wahlen an die kantonalen Gerichte mittels Vorprüfung der Bewerbungen durch ein besonderes Organ.»

2. Behandlung des Postulats

2.1. Erste Stellungnahme des Regierungsrats (Landratsvorlage 2017/072)

In seinem Bericht vom 14. Februar 2017 (Landratsvorlage 2017/072) wies der Regierungsrat einleitend darauf hin, dass Landrat Marc Schinzel im Rahmen der Überweisung des Postulats von zwei ursprünglich ebenfalls aufgestellten Forderungen (Regelung eines Amtsenthebungsverfahrens und Verschiebung der Kompetenz zur Wahl der Richterinnen und Richter einschliesslich der

Präsidien der Zivilkreisgerichte vom Volk zum Landrat) Abstand genommen habe. Mit diesen Modifikationen wurde das Postulat, mit welchem die Transparenz und Qualität der vom Landrat vorzunehmenden Wahlen an die kantonalen Gerichte mittels Vorprüfung der Bewerbungen durch ein Wahlvorbereitungsgremium gesteigert werden soll, überwiesen.

Der Bericht legte zunächst das heutige System der Gerichtswahlen dar. Weiter wurden vier mögliche Alternativen aufgezeigt: Die Wahlvorbereitung durch die Justizkommission (System des Kantons Bern), durch einen unabhängigen Justizrat (System des Kantons Freiburg), durch eine besondere Kommission (System des Kantons Basel-Stadt) und durch die Gerichtskommission (System des Bundes). Zusammenfassend kam der Regierungsrat zum Schluss, dass die Fraktionen und Parteien ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Besetzung der Gerichte verantwortungsbewusst wahrnehmen würden und das etablierte System geeignet sei, eine qualitativ gute Besetzung der Gerichte zu sichern. Der Regierungsrat beantragte dem Landrat folglich, das Postulat abzuschreiben.

2.2. Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK)

Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragte dem Landrat mit Bericht vom 27. Juni 2018 (2017/072) mit 7:4 Stimmen das Postulat 2015/318 stehen zu lassen. Gleichzeitig sei der Regierungsrat einzuladen, die möglichen Formen einer Wahlvorbereitungskommission vertieft zu prüfen, dem Landrat zu berichten und einen Vorschlag vorzubereiten. Die Kommission zeigte sich mit dem heutigen Ablauf bei der Besetzung von Richterstellen unzufrieden. Die Hearings der Kandidatinnen und Kandidaten in den Fraktionen würden nicht die Möglichkeit zu einer vertieften Auseinandersetzung mit den für ein Richteramt vorgeschlagenen Personen bieten. Aus diesem Grund sprach sich eine Mehrheit der Kommission gegen den Antrag, das Thema ad acta zu legen, aus, sondern hielt daran fest, ein solches Organ zu etablieren. Als problematisch werde nicht die Qualität der Arbeit der Richterinnen und Richter angesehen, sondern die heutige Art und Weise der Auseinandersetzung der Fraktionen mit den vorgeschlagenen Kandidaturen. Es wurde mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass eine Wahlvorbereitungskommission zuhanden der Fraktionen und des Landrats als Wahlbehörde eine fundierte Vorprüfung der portierten Anwärtinnen und Anwärter sicherstellen könne. Dieses Gremium solle aber nicht zu einem Bruch mit dem geltenden Gentlemen's Agreement führen. Daraus folge, dass das Vorschlagsrecht weiterhin bei den Fraktionen liegen solle. Das Wahlvorbereitungsgremium müsse kein Ranking zwischen offiziell portierten Kandidierenden und allfälligen weiteren Bewerbungen vornehmen, sondern ausschliesslich die von der Fraktion vorgeschlagene Person auf ihre Befähigung für das Amt prüfen. Das bedeute weiter, dass Personen, welche sich auf die gemäss Personalrecht nötige Ausschreibung bewerben, im Prinzip "nur" an die vorschlagsberechtigte Fraktion gemeldet werden, nicht aber automatisch von der Wahlvorbereitungskommission angehört würden. Demgegenüber wurde von anderen Kommissionsmitgliedern der Standpunkt vertreten, dass der Mehrwert eines solchen Gremiums nicht erkennbar, demgegenüber aber mit neuen Kosten verbunden sei. Darüber hinaus sei die schwierige Konstellation angesprochen worden, die eintrete, wenn eine Kandidatur nur per Stichentscheid zur Wahl empfohlen oder gar aus Gründen z.B. einer menschlichen Unverträglichkeit abgelehnt werde.

Mit Beschluss des Landrates Nr. 2228 vom 27. September 2018 wurde das Postulat stehen gelassen und der Regierungsrat eingeladen, die möglichen Formen einer Wahlvorbereitungskommission vertieft zu prüfen, dem Landrat zu berichten und einen Vorschlag vorzulegen. Der vorliegende Bericht und der daraus folgende Vorschlag wurden in enger Zusammenarbeit mit den Gerichten des Kantons Basel-Landschaft erarbeitet.

3. Bestehende Modelle für die Wahl von Richterinnen und Richtern in der Schweiz

3.1. Zuständigkeiten für die Wahl von Richterinnen und Richtern

In den meisten Kantonen stellt die Wahl der erstinstanzlichen Gerichte eine Volkswahl dar (AG, AI, BS [Präsidien], GL, GR, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZH, ZG, SG). Oft werden die erstinstanzlichen

Gerichte oder ein Teil der Richterschaft auch durch die Legislative gewählt (BL, BS [Richter/innen], BE, LU, NE, NW, SH, FR, JU, TI) oder alternativ fällt die Wahl und Wiederwahl der erstinstanzlichen Gerichte in die Zuständigkeit der oberen Gerichte (AR, VD, VS). Im Kanton Genf erfolgt die Wahl durch ein kantonales Wahlgremium.

Die Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte werden in 19 Kantonen durch das Kantonsparlament gewählt; auf Bundesebene wählt die Vereinigte Bundesversammlung die Mitglieder des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungs-, Bundesstraf- und Bundespatentgerichts (Art. 168 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999). In 7 Kantonen (AR, AI, GE, GL, OW, UR, ZG) werden die Mitglieder der oberen kantonalen Gerichte alternativ durch das Volk gewählt.

3.2 Wahlvoraussetzungen für Richterinnen und Richter

Es wird zwischen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen unterschieden. Bei den persönlichen Eignungskriterien ist etwa der Charakter oder die Nationalität massgebend. Der Kanton Basel-Stadt kennt eine besondere Regelung hinsichtlich der Nationalität: Inhaberinnen und Inhaber einer Professur an der Juristischen Fakultät können auch gewählt werden, wenn sie das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen (§ 13 Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft [GOG] vom 3. Juni 2015). Das Bild der Anforderungsprofile in den Kantonen präsentiert sich generell eher uneinheitlich. So verlangen einzelne Kantone als Wählbarkeitsvoraussetzung einzig die (kantonale) Stimmberechtigung. Neben der Stimmberechtigung findet sich das Wohnsitzerfordernis (spätestens ab Amtsantritt). In etlichen Kantonen ist zudem eine Verteilung der Richterstellen entsprechend den politischen Kräfteverhältnissen im Parlament vorgesehen. In der Praxis ist der Parteienproporz in der Regel das entscheidende Wahlkriterium, und zwar auch dann, wenn dieses Auswahlkriterium gesetzlich nicht verankert ist (vgl. STEPHAN GASS, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? Wahl und Wiederwahl unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit, in: Aktuelle juristische Praxis [AJP] 2007, S. 603 f.; REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 269.). Die Mehrheit der Kantone stellt auch auf fachliche Anforderungen an ein Richteramt ab und soweit dies der Fall ist, gestalten sich die entsprechenden Voraussetzungen ähnlich. Bei den fachlichen Anforderungen finden sich häufig Nachfolgende:

- Juristischer Hochschulabschluss oder Fachkenntnisse
- Anwaltpatent, Notariatspatent oder gleichwertige Ausbildung
- Mehrjährige einschlägige berufliche Erfahrung (z.B. Gerichtsschreiber/in oder Advokat/in)
- Bei Fachgerichten entsprechende Qualifikationen oder berufliche Erfahrung in den betreffenden Fachbereichen.

Neben parteipolitischen und anderen Kriterien wie Geschlecht oder Sprache finden sich auch weitere Voraussetzungen wie die zeitliche Verfügbarkeit oder eine angemessene Berücksichtigung der Geschlechter. Die kantonalen Voraussetzungen unterscheiden sich zudem je nach Anknüpfungspunkt: Teilweise wird darauf abgestellt, ob eine Richterperson an einem erst- oder zweitinstanzlichen Gericht tätig sein wird oder ob ein Richteramt bekleidet oder ein Präsidium resp. Vizepräsidium angetreten werden soll. Weiter wird teilweise unterschieden, ob eine Person als hauptamtliche oder nebenamtliche Richterperson oder Ersatzrichterin oder Ersatzrichter gewählt werden soll.

3.3 Wahlvorbereitungsgremien in der Schweiz

3.3.1 Im Allgemeinen

Es gibt verschiedene Gremien, welche für die Wahlvorbereitung zuständig sind:

In gewissen Kantonen ist eine Justizkommission für die Wahlvorbereitung zuständig (AG, BS, BE, GR, LU, NE, SH, SO, ZH, ZG). Andere sehen dafür einen Justizrat vor (FR, JU, GE, NE, TI). Ferner gibt es Systeme, in denen Parlamentsfraktionen oder -kommissionen die Wahl vorbereiten oder dem Parlament Wahlvorschläge unterbreiten können (AR, BL, NW, TG). Im Kanton Schwyz und beim Bund ist eine Gerichtskommission für die Wahlvorbereitung zuständig.

3.3.2 In der Schweiz existierende Modelle der Wahlvorbereitung im Einzelnen

Nachfolgend werden die in der Schweiz existierenden Modelle von Gremien für die Vorbereitung von Richterwahlen anhand von repräsentativen Systemen in den Kantonen dargelegt:

3.3.2.1 Kommissionen (separate oder bestehende parlamentarische)

Die parlamentarische Kommission für Justiz des Kantons Aargau (JUS) delegiert die Vorbereitung der Richterwahlen an ihre Subkommission Richterwahlen (Subkommission). Vorgehen bei Neuwahlen: Die Justizleitung teilt dem Präsidium des Grossen Rates die Rücktritte unter gleichzeitiger Angabe der neu zu besetzenden Stellen, der dafür erwünschten Fachkenntnisse, des vorgesehenen Einsatzortes sowie bei hauptamtlichen Richterstellen des Arbeitspensums mit. Das Büro des Grossen Rats legt zu Beginn der Legislaturperiode den Proporzschlüssel fest. Für die Besetzung von hauptamtlichen Richterstellen ermittelt die JUS, welche Fraktionen oder Parteien gemäss dem vom Büro des Grossen Rats festgelegten Proporzschlüssel für die Besetzung der frei werdenden Stelle vorzugsweise zu berücksichtigen sind. Die JUS schreibt die Stelle unter Hinweis darauf, welche Fraktion oder Partei vorzugsweise berücksichtigt wird, aus und überprüft die eingehenden Bewerbungen auf deren Vollständigkeit hin. Das Kommissionssekretariat übermittelt eine Übersicht aller Kandidierenden an die Mitglieder der Subkommission. Die Kandidierenden stellen sich der Subkommission persönlich vor und sind von dieser auf ihre fachliche und persönliche Eignung zu prüfen. Die Subkommission trifft eine Auswahl und stellt der JUS einen Antrag auf Durchführung der entsprechenden Assessments. Die JUS legt dem Büro des Grossen Rates die Kandidatenliste vor und beantragt die Kostengutsprache für die von ihr beabsichtigten Assessments. Nach Absolvieren des Assessments führt die Subkommission ein zweites Vorstellungsgespräch durch und beantragt der JUS mit einem Bericht, welche Person(en) dem Grossen Rat zur Wahl vorgeschlagen werden soll(en). Die JUS legt dem Büro des Grossen Rats einen Bericht zuhanden des Grossen Rats samt Antrag und den Lebensläufen der nominierten Kandidierenden vor (Vorgehen bei Neuwahlen bei voll- und nebenamtlichen Richterstellen ähnlich, vgl. zum Ganzen Reglement Richterwahlen der Kommission für Justiz, Fassung vom 10. November 2017). Das Vorgehen bei Wiederwahlen: Die Justizleitung der JUS legt die Liste sämtlicher wiederkandidierenden Richterinnen und Richtern zusammen mit einer aktuellen Selbstdeklaration für die Sicherheitsüberprüfung sowie einem aktuellen Strafregister- und Betreibungsregistrauszug vor und stellt Antrag auf Wiederwahl. Werden Bedenken gegen die Wahl einzelner Wiederkandidierender vorgebracht, prüft die JUS die Wiederkandidierenden auf ihre fachliche und persönliche Eignung in sinngemässer Anwendung des Reglements Richterwahlen. Im Übrigen entspricht das weitere Verfahren demjenigen bei Neuwahlen von vollamtlichen Richterstellen.

Im Kanton Schaffhausen wählt der Kantonsrat u.a. die Präsidien und Vizepräsidien sowie die weiteren Mitglieder und Ersatzmitglieder des Obergerichts und des Kantonsgerichts (Art. 2 des Justizgesetzes [JG] vom 9. November 2009). Die Wahlvorbereitungskommission bereitet die Wahlen vor und unterbreitet dem Kantonsrat Wahlvorschläge. Sie steht unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten der Justizkommission und setzt sich wie folgt zusammen: Mitglieder der Justizkommission, Vorsteherin oder Vorsteher des zuständigen Departements, Vertretung des Obergerichts, Vertretung des Kantonsgerichts, Vertretung der Staatsanwaltschaft, Vertretung der Schaffhauser Anwaltskammer.

3.3.2.2 Justizräte

In den Kantonen Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Tessin sind Justizräte für die Vorbereitung der Richterwahlen zuständig. Sie sind als administrative Behörden ausgestaltet, die interdisziplinär zusammengesetzt sind. Ihre Aufgaben können die Vorbereitung der Wahlen sowie Wiederwahlen, die Aufsicht über die Gerichte und die Dienstaufsicht über die Richterinnen und Richter umfassen. Die Wahl der erst- oder zweitinstanzlichen Richterinnen und Richter erfolgt jedoch in keinem Kanton durch den Justizrat.

Im Kanton Freiburg existiert ein Justizrat, der aus neun vom Grossen Rat für die Dauer von fünf Jahren gewählten Mitgliedern (je einem Mitglied des Grossen Rates, des Staatsrates, des Kantonsgerichts, des Freiburger Anwaltsverbands, einer ordentlichen Professorin oder einem ordentlichen Professor der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität, einem Mitglied der Staatsanwaltschaft, der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden sowie zwei anderen Mitgliedern) besteht. Die Mitglieder werden vom Grossen Rat bezeichnet, die sieben Erstgenannten auf Vorschlag jener Behörden oder Gruppe, der sie angehören, die zwei anderen auf Vorschlag des Justizrats. Die Mitglieder können nicht mehr als zwei Amtsperioden nacheinander Mitglied des Justizrats sein. Er ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde über die Justiz und begutachtet die Kandidaturen für die Justizbehörden. Der Justizrat übt die Administrativ- und Disziplinaraufsicht über die richterliche Gewalt sowie über die Staatsanwaltschaft aus. Er kann die Administrativaufsicht über die erstinstanzlichen Gerichtsbehörden dem Kantonsgericht übertragen. Er informiert den Grossen Rat jährlich, und so oft dieser es verlangt, über seine Tätigkeit. Der Justizrat begutachtet die Bewerbungen für die Ämter der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft zuhanden des Grossen Rats, dabei stützt er sich auf die Ausbildung, die berufliche Erfahrung und die persönlichen Qualitäten der Kandidierenden (vgl. zum Ganzen Art. 125 ff. KV FR; GASS, a.a.O., S. 607 f.).

Im Kanton Genf beurteilt der Justizrat (conseil supérieur de la magistrature) vor jeder richterlichen Wahl die Qualifikation der Kandidierenden und kündigt dies im Voraus an. Der Justizrat besteht aus sieben bis neun Mitgliedern; eine Minderheit seiner Mitglieder muss aus der Justiz kommen (Art. 125 ff. KV GE). Der Rat besteht aus dem Präsidenten oder der Präsidentin des Gerichtshofs, einem Staatsanwalt oder einer Staatsanwältin, zwei ständigen oder ehemaligen ständigen Richtern oder Richterinnen, drei vom Staatsrat ernannten Mitgliedern, die keine Richter oder Anwälte sein dürfen, und zwei Anwälten oder Anwältinnen der Anwaltskammer. Mit Ausnahme des Präsidiums und der Staatsanwältin oder des Staatsanwaltes werden die Mitglieder für drei Jahre ernannt und können nur einmal wiedergewählt werden (Art. 17 de la sur l'organisation judiciaire [LOJ] du 26 septembre 2010). Kandidatinnen und Kandidaten für ein Richteramt haben beim Justizrat um eine Einschätzung bezüglich ihrer Qualifikationen und ihrer Eignung für ein Richteramt (sog. «préavis») zu ersuchen, wobei anzugeben ist, auf welche Funktion sich die Bewerbung bezieht (Art. 22 Abs. 1 LOJ). Ist die Einschätzung des Justizrates negativ, ist sie kurz zu begründen, wobei auch die Kandidierenden anzuhören sind (Art. 22 Abs. 2 LOJ). Der Justizrat kann die zentralen richterlichen Dienste mit der Aufgabe betrauen, Informationen über die Kandidierenden zu sammeln und ihn bei dieser Aufgabe zu unterstützen (Jahresbericht des Justizrates über das Geschäftsjahr 2019, S. 4).

3.3.2.3 Parlamentsfraktionen

Im Kanton Nidwalden können die Fraktionen dem Landratsbüro Wahlvorschläge für die Wahlen der Gerichtspräsidien sowie der weiteren Mitglieder der richterlichen Behörden einreichen, zudem hat jedes Mitglied des Landrates das Recht, Wahlvorschläge zu machen. Auch im Kanton Thurgau können die Fraktionen Wahlvorschläge unterbreiten.

4. Situation im Kanton Basel-Landschaft

Die Abteilungspräsidien und -vizepräsidien sowie die Mitglieder des Kantonsgerichts, des Strafgerichts, des Steuer- und Enteignungsgerichts, und der Zivilkreisgerichte sowie die Mitglieder des Jugendgerichts werden vom Landrat gewählt (§ 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte [GOG] vom 22. Februar 2001). Gemäss § 26 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) vom 21. November 1994 erörtern die Fraktionen die Ratsgeschäfte, bereiten die Wahlen vor und unterbreiten Wahlvorschläge. Die Wahlvorbereitung der Mitglieder der Gerichte fällt somit in die Zuständigkeit der Fraktionen. Das Vorschlagsverfahren ist weder im Gesetz noch im Dekret näher geregelt. Vielmehr haben sich die Fraktionen des Landrats und die im Landrat vertretenen politischen Parteien über das Vorgehen bei den Gerichtswahlen und die Ausübung des gesetzlichen Vorschlagsrechts in einem "Agreement der politischen Parteien über ein Prozedere zur Wahl der Richterinnen und Richtern durch

den Landrat" (sog. Gentlemen's Agreement) vom September 2013 geeinigt. Das Gentlemen's Agreement enthält eine detaillierte Beschreibung des Vorgehens zur Besetzung der Gerichtssitze. Die Kandidierenden werden nach den politischen Kräfteverhältnissen im Landrat vorgeschlagen und gewählt. Das Gentlemen's Agreement entfaltet rechtlich keine bindende Wirkung, wird jedoch nach übereinstimmenden Angaben aller Fraktionspräsidien konsequent umgesetzt. Es erstreckt sich nicht auf die Besetzung des Präsidiums und der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts. Im Einzelnen gestaltet sich das Vorgehen wie folgt: Ergibt sich eine durch den Landrat zu wählende Vakanz, schreibt die Geschäftsleitung der Gerichte die frei werdende Stelle gemäss § 11 Abs. 1 des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) vom 25. September 1997 aus und unterbreitet anschliessend dem Landrat eine Wahlvorlage. Mit Unterbreitung der Vorlage informiert sie die Geschäftsleitung des Landrats über die eingegangenen Bewerbungen, die alle rechtlichen Wahlvoraussetzungen¹ erfüllen. Mit dem Bekanntwerden der Vakanz erteilt die Geschäftsleitung des Landrats der Landeskanzlei den Auftrag, aufgrund der Vorgaben des Gentlemen's Agreement zu bestimmen, welche Partei einen Nominationsanspruch erheben kann. Die Partei, der gemäss dem Gentlemen's Agreement der Anspruch zufällt, bestimmt sodann unter Berücksichtigung der von der Geschäftsleitung der Gerichte gemeldeten Bewerbungen sowie weiterer ihr zugegangener Kandidaturen den Wahlvorschlag, den sie dem Landrat über ihre Fraktion unterbreiten möchte. Der Fraktion obliegt heute die Prüfung, ob die Kandidatur alle Wahlvoraussetzungen erfüllt. Zur partei- bzw. fraktionsinternen Vorbereitung der Wahlvorschläge bestehen zum Teil parteiinterne Kommissionen oder Fachgruppen. Ein besonderes parteiübergreifendes Gremium, dem die Vorschläge zur Prüfung solcher Fragen zu unterbreiten wären, sieht die basellandschaftliche Rechtsordnung nicht vor. Die übrigen Fraktionen konkurrenzieren den Wahlvorschlag entsprechend dem Gentlemen's Agreement nicht. Sie erhalten vor der Wahl die Gelegenheit, Hearings durchzuführen. Erscheint ihnen eine Kandidatur ungeeignet, so können sie dies der vorschlagenden Fraktion zurückmelden und damit auf den Wahlvorschlag Einfluss nehmen. Auch können sie die Frage der Wählbarkeit oder andere technische Voraussetzungen thematisieren. In aller Regel findet schliesslich eine Stille Wahl gemäss Vorschlag der Fraktion der nach dem Gentlemen's Agreement anspruchsberechtigten Partei statt. Im Gentlemen's Agreement ist zudem festgehalten, dass bei Gesamterneuerungswahlen der Gerichte alle amtierenden Richterinnen und Richter, die von ihrer Fraktion erneut vorgeschlagen werden, grundsätzlich wiedergewählt werden sollen, ungeachtet der politischen Kräfteverhältnisse im Landrat. Eine Anpassung der Zusammensetzung der Gerichte an die politischen Kräfteverhältnisse solle nur bei Ersatzwahlen erfolgen.

5. Einführung eines Wahlvorbereitungsgremiums im Kanton Basel-Landschaft

5.1 Funktion eines Wahlvorbereitungsgremiums, möglicher Mehrwert

a) Gemäss dem Bericht der JSK vom 27. Juni 2018 und der Landratsdebatte vom 27. September 2018 hat sich sowohl in der Kommission als auch im Landrat eine Mehrheit für die Prüfung möglicher Formen eines Wahlvorbereitungsgremiums ausgesprochen, welche Kandidatinnen und Kandidaten für Richterämter einer erweiterten Vorprüfung unterziehen könnte, ohne dabei das geltende Gentlemen's Agreement anzutasten. Das Wahlvorbereitungsgremium müsse kein Ranking zwischen offiziell portierten Kandidierenden und allfälligen weiteren Bewerbungen vornehmen, sondern ausschliesslich die von der Fraktion vorgeschlagene Person auf ihre Befähigung für das Amt prüfen. Personen, die sich auf die gemäss Personalrecht nötige Ausschreibung bewerben, sollten nur an die anspruchsberechtigte Fraktion weitergeleitet werden. Angehört werden sollen nur die von der anspruchsberechtigten Fraktion zur Nomination vorgesehene(n) Person(en).

¹ Von den Wahlvoraussetzungen zu unterscheiden ist das Fehlen von Ämterunvereinbarkeiten, welches eine Voraussetzung für den Antritt eines Richteramtes nach der Wahl darstellt.

Eine Minderheit hält die Schaffung eines solchen Wahlvorbereitungsgremiums nicht für erforderlich, weil das heutige System die Qualität bei Gerichtswahlen in ausreichendem Masse sicherstelle.

b) Das etablierte System zur Besetzung von Richterpositionen im Kanton Basel-Landschaft hat in den vergangenen Jahren eine qualitativ gute Besetzung der Gerichte hervorgebracht. Das heutige System funktioniert dementsprechend gut. Dennoch könnte mit der Einführung eines Wahlvorbereitungsgremiums ein Mehrwert geschaffen werden, wenn das Wahlvorbereitungsgremium den Auftrag erhält, als unabhängiges parlamentarisches Organ die von der vorschlagsberechtigten Fraktion genannte Person anhand einheitlicher Kriterien und gestützt auf die von den Gerichten formulierten Bedürfnisse auf ihre Eignung für das zu besetzende Amt zu überprüfen. Die relevanten Prüfungskriterien könnten in der Geschäftsordnung des Landrats verbindlich definiert werden. Solche können sein:

- Wählbarkeit bzw. Unvereinbarkeiten, Straf- und Betreibungsregistereinträge
- Juristischer Hochschulabschluss oder Fachkenntnisse
- Anwaltspatent, Notariatspatent oder gleichwertige Ausbildung
- Mehrjährige einschlägige berufliche Erfahrung (z.B. Gerichtsschreiber/in oder Advokat/in)
- Bei Fachgerichten entsprechende Qualifikationen oder berufliche Erfahrung in den betreffenden Fachbereichen
- Eignung als Persönlichkeit für das Richteramt
- Führungskompetenz bei Gerichtspräsidien.

Nach der Durchführung der Eignungsprüfung informiert das Wahlvorbereitungsgremium die anspruchsberechtigte Fraktion über das Ergebnis. Anschliessend entscheidet die Fraktion über die Nomination und leitet die Kandidatur an die Landeskanzlei weiter. Diese erstellt die Wahlvorlage zuhanden des Landrats. Bis zum Wahltermin können die Fraktionen Hearings mit der nominierten Person durchführen.

c) Der ganze Nominationsprozess könnte insofern verschlankt werden, indem das Wahlvorbereitungsgremium die Vakanz unter Hinweis auf die anspruchsberechtigte Partei ausschreibt und danach die eingehenden Bewerbungen zentral erfasst (heute gehen die Bewerbungen über mehrere Kanäle ein – einerseits aufgrund der personalrechtlichen Ausschreibung über die Gerichtsverwaltung und andererseits über parteiinterne Ausschreibungen bei den Parteien, was zu einem zusätzlichen Koordinationsaufwand führt).

5.2 Mögliche Nachteile eines Wahlvorbereitungsgremiums

Als wesentlicher Nachteil der Einsetzung eines Wahlvorbereitungsgremiums erscheint das Risiko einer unklaren Abgrenzung bzw. von Doppelspurigkeiten im Verhältnis zum Gentlemen's Agreement.

Dieses Risiko lässt sich dadurch vermeiden, dass die Funktion und die Aufgaben des Wahlvorbereitungsgremiums und der Zeitpunkt seines Tätigwerdens präzise definiert werden und sich dadurch widerspruchsfrei in die Abläufe gemäss dem Gentlemen's Agreement einfügen.

5.3 Zur Vereinbarkeit mit dem Gentlemen's Agreement

Das vorliegende Postulat – so wurde mehrfach betont – soll weder das Gentlemen's Agreement noch das Vorschlagsrecht der Fraktionen bzw. den Landrat als Wahlorgan tangieren. Das Recht der vorschlagsberechtigten Fraktion würde nicht tangiert, weil das Wahlvorbereitungsgremium das Gentlemen's Agreement bereits schon bei der Ausschreibung der Stelle beachten und die anspruchsberechtigte Partei jeweils in der Ausschreibung nennen müsste. Allerdings müsste das Gentlemen's Agreement bei der Etablierung des Wahlvorbereitungsgremiums wohl in bestimmten

Punkten angepasst werden. Im Agreement ist beispielsweise verankert, dass die Fraktionen die fachliche Eignung der Kandidatur prüfen. Dies wäre künftig primär die Aufgabe des Wahlvorbereitungsgremiums, sofern ein solches tatsächlich eingeführt würde. Es wird auch nicht bei jeder Kandidatur erforderlich sein, dass die Fraktionen Hearings durchführen, nachdem die Eignung der Kandidatin oder des Kandidaten durch das Wahlvorbereitungsgremium bereits eingehend geprüft worden ist.

5.4 Mögliches Gremium und dessen Zuständigkeit

Für die Erfüllung der Aufgaben eines Wahlvorbereitungsgremiums könnte eine Subkommission der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) vorgesehen werden, bestehend bspw. aus je 1 Vertretung jeder Fraktion (derzeit 5) des Landrats. Die JSK ist mit den Verhältnissen bei den Gerichten gut vertraut und bearbeitet regelmässig Vorlagen der Gerichte zuhanden des Landrats. Die Einsetzung einer ständigen landrätlichen Gerichtskommission oder eines Justizrates (Ziffer 3.3.2.2.) erscheint im Hinblick auf die klar eingegrenzte Funktion des Wahlvorbereitungsgremiums nicht erforderlich. Auch ist darauf hinzuweisen, dass gewisse Modelle der Wahlvorbereitung, insbesondere Modelle, die einen Justizrat vorsehen, auf ausländische Verhältnisse zugeschnitten sind, wo es im Gegensatz zur Schweiz das Richteramt auf Lebenszeit gibt und dementsprechend eine tiefergehende Prüfung der kandidierenden Richterinnen und Richter erforderlich ist.

Die Zuständigkeit des Gremiums sollte sich auf erstmalige Wahlen in ein Richteramt beschränken. Bei einer Zuständigkeit auch für Wiederwahlen bestünde die Gefahr, dass die Wahlvorbereitung den Charakter einer Rechenschaftsablegung erhielte, was mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar wäre

Grundsätzlich erscheint eine Zuständigkeit des Wahlvorbereitungsgremiums sowohl für haupt- als auch für nebenamtliche Richterinnen und Richter sinnvoll, wobei bei der Umsetzung Differenzierungen zwischen dem hauptamtlichen und dem nebenamtlichen Wahlvorbereitungsgremium sinnvoll und sachgerecht sein werden.

Für die Einführung eines parlamentarischen Wahlvorbereitungsgremiums müsste die Geschäftsordnung des Landrats (SGS 131.1) in den Bestimmungen der §§ 30 ff. revidiert, bzw. entsprechend angepasst werden. In der Geschäftsordnung des Landrats müssten insbesondere die Aufgaben und die Zusammensetzung des Wahlvorbereitungsgremiums definiert werden.

5.5 Haltung der Gerichte des Kantons Basel-Landschaft

Das aktuelle System der Wahl von Richterinnen und Richtern sowie das entsprechende Wahlvorbereitungsverfahren funktionieren unter anderem dank dem Gentlemen's Agreement gut. Die Schaffung eines Wahlvorbereitungsgremiums ist daher aus Sicht der Gerichte des Kantons Basel-Landschaft nicht zwingend. Jedoch könnten die Gerichte hinter einem Modell wie dem vorstehend skizzierten stehen. Dieses würde einerseits den Anliegen der JSK in ihrem Bericht vom 27. Juni 2018 Rechnung tragen, andererseits würde die fortgesetzte Anwendung des Gentlemen's Agreements weitgehend sichergestellt. Letzteres ist für die Gerichte bzw. für eine ungestörte Rechtsprechung zentral. Ob die Schaffung eines Wahlvorbereitungsgremiums in der politischen Realität Gewähr dafür bietet, ist für die Gerichte aus eigener Sicht nicht abschätzbar.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2015/318 «Stärkung des Vertrauens in die Justiz – Transparente Regelung der Wahl und der Abberufung von Richterinnen und Richtern» abzuschreiben.

Liestal, 27. Oktober 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich