

Vorlage an den Landrat

Titel: 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»

Datum: 14. Februar 2017

Nummer: 2017-072

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

Vorlage an den Landrat

2017/072

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»

vom 14. Februar 2017

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, den folgenden Aspekt 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. Modifikation des Postulats im Rahmen der Überweisung

Postulant Marc Schinzel (FDP) forderte mit seinem Postulat zunächst die klare gesetzliche Regelung der Wahl von Richterinnen und Richtern im Kanton Basel-Landschaft, die Regelung eines Amtsenthebungsverfahrens sowie die Verschiebung der Kompetenz zur Wahl der Richterinnen und Richter einschliesslich Präsidien der Zivilkreisgerichte vom Volk zum Landrat.

Anlässlich der Beratung der Überweisung des Postulats nahm der Postulant Anpassungen des Wortlautes seines Postulats vor.

Er führte aus, was die verlangte Abberufungsregelung angehe, so habe er der Stellungnahme des Regierungsrates entnommen, dass eine solche im kantonalen Recht bereits ausführlich geregelt sei, weshalb sich eine Prüfung erübrige.

Ebenfalls wollte der Postulant auf die Prüfung der Volkswahl der Zivilrichterinnen und -richter verzichten, weil diesbezüglich Klaus Kirchmayr bereits eine Motion eingereicht habe (2014/176, «Neuregelung Zivilkreisgerichts-Wahlen», vom Landrat am 19. März 2015 überwiesen).

Es bleibe daher der erste Punkt des Postulats, an dem der Postulant festhalten wolle, also «Steigerung von Transparenz und Qualität der vom Landrat vorzunehmenden Wahlen an die kantonalen Gerichte mittels Vorprüfung der Bewerbungen durch ein besonderes Organ». Mit den entsprechenden Modifikationen wurde das Postulat überwiesen.

3. Heutiges System der Gerichtswahlen

3.1 Kompetenzen

Die Wahl der Präsidien und der Richterinnen und Richter des Kantonsgerichts, des Strafgerichts und diverser Spezialgerichte obliegt – wie der Postulant ausführt – gem. [GOG¹ § 31 Abs. 2](#) dem Landrat.

Für die Vorbereitung der Wahlen und die Wahlvorschläge zuhanden des Landrates sind gemäss [LRG² § 26](#) die Fraktionen zuständig. Die Vorschlagskompetenz der Fraktionen galt in der Praxis schon länger, wurde aber erst mit Landratsbeschluss vom 10. April 2014 ausdrücklich im Gesetz geregelt. Die Bestimmung trat am 1. Juni 2015 in Kraft.

Eine Detaillierung des Vorschlagsverfahrens enthalten weder Gesetz noch Dekret. Insbesondere ist auch keine vorgängige, besondere Prüfung der Wahlvorschläge der Fraktionen vorgesehen, etwa der Wählbarkeit einer Kandidatin oder eines Kandidaten.

Die Fraktionen des Landrats und die im Landrat vertretenen politischen Parteien haben sich über das Vorgehen bei den Gerichtswahlen und die Ausübung des gesetzlichen Vorschlagsrechts in einem «*Agreement der politischen Parteien über ein Prozedere zur Wahl von Richterinnen und Richtern durch den Landrat*», das vom September 2013 datiert, geeinigt. Mit dem Agreement wird ausdrücklich eine «*gewisse Entpolitisierung der Richterwahlen bei gleichzeitiger Berücksichtigung und Achtung der politischen Kräfteverhältnisse im Kanton*» angestrebt. Es soll auch eine detailliertere gesetzliche Regelung der Besetzung von Vakanzen an den Gerichten überflüssig machen. Gemäss dem Agreement werden für die Gerichtssitze Kandidatinnen und Kandidaten nach den politischen Kräfteverhältnissen im Landrat vorgeschlagen und gewählt. Das Agreement enthält eine detaillierte Beschreibung des Vorgehens zur Besetzung der Gerichtssitze. Es entfaltet rechtlich keine bindende Wirkung, wird jedoch nach übereinstimmenden Angaben aller Fraktionspräsidien konsequent umgesetzt.

Das Agreement erstreckt sich im Übrigen nicht auf die Besetzung des Präsidiums und der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts.

3.2 Vorgehen im Einzelnen unter aktueller Rechtslage

Ergibt sich eine Vakanz an einem Gericht, deren Präsidien und Mitglieder vom Landrat gewählt werden, unterbreitet das Kantonsgericht der Geschäftsleitung des Landrates zunächst eine Wahlvorlage.

Bereits mit Entstehung der Vakanz schreibt das Kantonsgericht die frei werdende Stelle gemäss [§ 11 Abs. 1 des kantonalen Personalgesetzes³](#) aus. Mit Unterbreitung der Vorlage informiert es die Geschäftsleitung des Landrates auch über die auf die Ausschreibung eingegangenen Bewerbungen, die alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllen.

Mit Bekanntwerden der Vakanz erteilt die Geschäftsleitung des Landrates der Landeskanzlei den Auftrag, aufgrund der Vorgaben des Agreements zu bestimmen, welche Partei einen «Anspruch auf Nomination» erheben könne.

Die Partei, der gemäss Agreement der Anspruch zufällt, bestimmt sodann unter Berücksichtigung der vom Kantonsgericht gemeldeten Bewerbungen sowie weiterer ihr zugegangener Kandidaturen den Wahlvorschlag, den sie dem Landrat über ihre Fraktion unterbreiten möchte. Der Fraktion obliegt die Prüfung, ob die Kandidatur alle Wahlvoraussetzungen erfüllt. Ein besonderes Gremium,

¹ Gesetz über die Organisation der Gerichte (Gerichtsorganisationsgesetz), SGS 170

² Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz), SGS 130

³ Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz), SGS 150

dem die Vorschläge zur Prüfung solcher Fragen zu unterbreiten wäre, sieht die Rechtsordnung nicht vor.

Die übrigen Fraktionen konkurrenzieren den Wahlvorschlag – entsprechend dem Agreement – nicht. Sie erhalten vor der Wahl aber die Gelegenheit, Hearings durchzuführen. Erscheint ihnen eine Kandidatur ungeeignet, so können sie dies 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 (zumeist stille) Wahl gemäss Vorschlag der Fraktion der nach Agreement «anspruchsberechtigten» Partei statt.

Im Agreement ist zudem festgehalten, dass bei Gesamterneuerungswahlen der Gerichte alle amtierenden Richterinnen und Richter, die von ihren Fraktionen 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.

4. Frühere Diskussionen des Themas im Landrat

Der Landrat hat sich bereits in früheren Jahren mehrfach mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Schaffung einer Gerichtswahlkommission oder eines ähnlichen Gremiums sinnvoll wäre, und sie jeweils verneint (vgl. z.B. die Behandlung der [Motion 2002/071](#) von Esther Maag zum Thema «RichterInnen-Wahlen» im Landrat).

Unter anderem führte die damalige Justizministerin, Regierungsrätin Sabine Pegoraro, im Rahmen der Diskussion der Überweisung der eben erwähnten Motion sinngemäss aus, die Fraktionen seien gut in der Lage, Richterwahlen verantwortungsbewusst vorzubereiten und durchzuführen. Ihr Ersatz mit einem Gremium wie etwa einem Justizrat würde die Richterwahlen kaum nennenswert entpolitisieren. Landrat Daniele Ceccarelli formulierte zur Frage der Kompetenz des Landrates, Richterinnen und Richter zu wählen, kurz und knapp: «Wir können das, und wir wollen das.» Zuletzt wurde die Thematik aufgegriffen bei der Behandlung des [Berichts 2009/360](#) der Spezialkommission Parlament und Verwaltung an den Landrat zum [Verfahrenspostulat 2008/039](#) der CVP/EVP-Fraktion «für die Einleitung einer Parlamentsreform». Der Antrag auf Bildung einer Wahlvorbereitungskommission nach basel-städtischem Muster wurde jedoch zurückgezogen – immerhin unter Vorbehalt einer späteren, erneuten Einbringung.

5. Mögliche Alternativen zur Lösung des Kantons Basel-Landschaft

5.1 Wahlvorbereitung durch die Justizkommission (System des Kantons Bern)

Im Kanton Bern werden die Richterinnen und Richter grundsätzlich vom Grossen Rat gewählt. Für die Vorbereitung von Gerichtswahlen ist die 16-köpfige grossrätliche Justizkommission zuständig. Sie unterbreitet auch die Wahlvorschläge und hat die Kompetenz, das Vorbereitungsverfahren mittels eines Reglements im Detail zu ordnen. Vgl. [BE GSOG § 21](#).

Die Justizkommission unterbreitet ihre Wahlempfehlungen, nachdem sie jeweils das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die Generalstaatsanwaltschaft, den bernischen Anwaltsverband sowie den Verbands bernischer Richterinnen und Richter angehört hat.

5.2 Wahlvorbereitung durch einen unabhängigen Justizrat (System des Kantons Freiburg)

Der Kanton Freiburg verfügt über einen Justizrat, der in der Kontrolle der Justiz weitgehende Befugnisse hat. Das Freiburger Staatslexikon beschreibt die Funktionen des Justizrates wie folgt:

«Der Justizrat übt die Aufsicht über die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaft aus. Er ist gegenüber der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt unabhängig. ... Der Justizrat nimmt zuhanden des Grossen Rates Stellung zu den Bewerbungen für die Stellen der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft.»

Der Freiburger Justizrat besteht aus neun vom Grossen Rat für eine Dauer von fünf Jahren bezeichneten Mitgliedern, nämlich einem Mitglied des Grossen Rates, einem Mitglied des Staatsrats, einem Mitglied des Kantonsgerichts, einem Mitglied des Freiburger Anwaltsverbandes, einer ordentlichen Professorin oder einem ordentlichen Professor der rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Universität, einem Mitglied der Staatsanwaltschaft, einem Mitglied der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden und zwei vom Justizrat selber vorgeschlagenen Mitgliedern. Die Justizratsmitglieder können ihr Amt nicht länger als zwei aufeinanderfolgende Amtsperioden ausführen.

5.3 Wahlvorbereitung durch eine besondere Kommission (System des Kantons Basel-Stadt)

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über eine besondere Wahlvorbereitungskommission. «Die Wahlvorbereitungskommission bereitet die Wahl der Richterinnen und Richter der kantonalen Gerichte, der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft wie auch die Wahl der Leitungen der Ombudsstelle, der Finanzkontrolle und des Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission unterbreitet dem Grossen Rat Wahlvorschläge. Wahlorgan ist der Grosse Rat.» (Aus: [Homepage des Kantons BS](#)). Anzumerken ist, dass die Wahlvorbereitungskommission bei der Wahl der Gerichtspräsidien nicht zum Einsatz gelangt. Denn diese werden im Kanton Basel-Stadt vom Volk gewählt.

Die Wahlvorbereitungskommission ist eine grossrätliche Kommission, die aus sieben Mitgliedern besteht.

§ 76 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 regelt die Kompetenzen der Wahlvorbereitungskommission. Danach gilt folgendes:

«Wo es ein Gesetz nicht anders vorschreibt, kann die Kommission für jede zu besetzende Stelle eine oder mehrere Bewerbungen sowie, mit ihrer Zustimmung, auch Personen empfehlen, die sich nicht beworben haben. Wählbar sind Personen, die die gesetzlichen Wahlerfordernisse erfüllen und entweder von der Kommission oder spätestens vier Wochen nach Bekanntgabe des Kommissionsvorschlages von vier Ratsmitgliedern schriftlich vorgeschlagen werden.» (Abs. 2).

5.4 Wahlvorbereitung durch die Gerichtskommission (System des Bundes)

Das System des Bundes gleicht demjenigen des Kantons Basel-Stadt, mit dem Unterschied dass die Gerichtskommission des Bundes nur Wahlen von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte und der BundesanwältInnen sowie deren Aufsicht vorbereitet, nicht aber weiterer Stellen, welche durch Wahlen des Parlaments besetzt werden.

Nach der [Beschreibung der Kommissionstätigkeit auf der Homepage des Bundes](#) hat die Kommission betreffend die Besetzung von RichterInnen-Stellen an eidgenössischen Gerichten die folgenden Aufgaben: Sie schreibt die Stellen öffentlich aus, unterbreitet der Vereinigten Bundesversammlung ihre Wahlvorschläge und legt Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter fest.

6. Bewertung

Dem Regierungsrat steht eine Bewertung der Arbeit der kantonalen Justiz nicht zu. Im Rahmen der Beantwortung dieses Postulates erscheint es jedoch als angemessen, zumindest festzustellen, dass die Baselbieter Justiz grundsätzlich gut funktioniert. Die Entscheide der Gerichte werden in angemessenem zeitlichem Rahmen gefällt. Gemäss der kantonsgerichtlichen Berichterstattung ist die Quote der Appellationen und Beschwerden gegen Entscheide kantonalen gerichtlicher Instanzen regelmässig gering, die Quote der vom Bundesgericht gutgeheissenen Appellationen und Beschwerden gegen Entscheid der Abteilungen des Kantonsgerichts selbst gar minimal.⁴

Diese Umstände wertet der Regierungsrat als Hinweise, dass die Fraktionen und Parteien ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Besetzung der Gerichte verantwortungsbewusst wahrnehmen und das etablierte System geeignet ist, eine qualitativ gute Besetzung der Gerichte zu sichern.

Was das Anliegen des Postulates angeht, mehr Transparenz bei den Gerichtswahlen zu schaffen, so kann sich dieses nicht auf die Kandidaturen und deren Bewertung beziehen. Denn das Bewerbungsverfahren einschliesslich der Qualifikation der Kandidaturen muss allein schon aus personalrechtlichen Gründen vertraulich durchgeführt werden.

Weiter weist der Regierungsrat betreffend die Frage der Wählbarkeit von Kandidatinnen und Kandidaten unter rechtlichen Gesichtspunkten (etwa Wohnsitzvoraussetzungen, erforderliche berufliche Ausbildung) darauf hin, dass die Fraktionen zur Klärung solcher Fragen die Unterstützung der

⁴ Vgl. die statistischen Angaben im Amtsberichte des Kantonsgerichts, abgelegt auf bl.ch

Landeskanzlei und des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat beanspruchen können. Es ist davon auszugehen, dass wahlvorbereitende Kommissionen in anderen Kantonen und beim Bund bei ähnlichen, technischen Fragen auch auf ihre jeweiligen Stabstellen zugehen und sich dort Rat holen.

7. Stellungnahme des Kantonsgerichts

Die Geschäftsleitung der Gerichte hält fest, dass sich das aktuelle System bewährt hat und die Qualität der Arbeit der Baselbieter Richterinnen und Richter in den letzten Jahren keinen Anlass zu Kritik gegeben hat. So verfügt der Kanton Basel-Landschaft über eine unbestrittenermassen gut funktionierende Justiz - wie dies bereits der Regierungsrat festhält -, was u.a. auch dem bisherigen Wahlsystem zu verdanken ist. Zudem verhindert das aktuelle System, dass ein (partei-)politisches Hick Hack die Richterwahlen überschattet. Die Geschäftsleitung der Gerichte ist der Meinung, dass am derzeitigen transparenten und breit abgestützten Verfahren keine Änderungen vorgenommen werden sollen. Hingegen werden die Gerichte in den künftigen Ausschreibungen ausdrücklich darauf hinweisen, dass für die Wahlvorschläge die jeweiligen Landratsfraktionen zuständig sind, womit dem Anliegen einer transparenten Regelung noch mehr Rechnung getragen wird. Die Geschäftsleitung der Gerichte teilt somit die Meinung des Regierungsrates.

8. Stellungnahme der Sicherheitsdirektion

Die Informationen der Sicherheitsdirektion zur Fragestellung des Postulats wurden an verschiedenen Stellen in den Bericht eingearbeitet. Die Sicherheitsdirektion hat auf eine zusätzliche, separate Stellungnahme verzichtet.

9. 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 Richter» abzuschreiben.

Liestal, 14. Februar 2017

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Thomas Weber

Der Landschreiber:

Peter Vetter