



**Interpellation der CVP-Fraktion  
betreffend alternative Wahlverfahren und alternative Aufsichts- resp. Oberaufsichtsmöglichkeiten für Richterinnen, Richter und Gerichte  
(Vorlage Nr. 2316.1 - 14508)**

Antwort des Regierungsrates  
vom 6. Mai 2014

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion reichte am 7. November 2013 eine Interpellation betreffend alternative Wahlverfahren und alternative Aufsichts- resp. Oberaufsichtsmöglichkeiten für Richterinnen, Richter und Gerichte ein. Die Interpellation wurde am 28. November 2013 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

Die in der Interpellation gestellten Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

**1.1 Welche alternativen Wahlverfahren im Vergleich zur aktuellen Variante der zugerischen Volkswahl gibt es für Richter?**

Im Kanton Zug werden die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Kantonsgerichtes, des Strafgerichtes, des Obergerichtes und des Verwaltungsgerichtes durch das Volk gewählt (§ 31 Abs. 1 lit. d Ziff. 4 Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894, KV ZG, BGS 111.1). Dem Kantonsrat obliegt die Wahl ausserordentlicher Ersatzmitglieder der Gerichte (§ 41 Abs. 1 lit. I Ziff. 5 KV ZG) sowie ferner die Festsetzung der Zahl der Mitglieder und der Ersatzmitglieder des Kantonsgerichtes und des Strafgerichtes; die Festsetzung der Zahl der hauptamtlichen Richterinnen und Richter in jedem Gericht und deren Wahl aus den Mitgliedern des betreffenden Gerichts; die Wahl der Präsidentinnen oder Präsidenten des Kantonsgerichtes und des Strafgerichtes aus den Mitgliedern dieser Gerichte; die Wahl des Präsidenten des Obergerichtes und des Verwaltungsgerichtes aus den Mitgliedern dieser Gerichte (§ 41 Abs. 1 lit. I Ziff. 1-4 KV ZG).

Eine Alternative zur Wahl durch die Stimmbevölkerung ist die Wahl der Gerichtsmitglieder durch das Parlament. Über einen Wechsel zu diesem System war im Kanton Zug im Jahre 2000 abgestimmt worden. Ausgehend von einer kantonsrätlichen Motion unterbreitete der Regierungsrat der Stimmbevölkerung eine Vorlage, nach welcher die Mitglieder der Gerichte sowie die Einzelrichterinnen und Einzelrichter in Strafsachen neu durch den Kantonsrat gewählt und die Wahlbefugnis für die ausserordentlichen Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter vom Kantonsrat auf die Gerichte übertragen werden sollten. Begründet wurde der vorgeschlagene Wechsel zur Parlamentswahl im Wesentlichen damit, dass die Aufgaben der Gerichte zunehmend vielfältiger und anspruchsvoller geworden seien und deshalb das (Aus-)wahlverfahren verbessert werden müsse. Wichtig sei dabei nicht nur, wer letztlich über die Wahl entscheide, sondern es sei auch von besonderer Bedeutung, wer die Wahl vorbereite und in welcher Weise dies geschehe. Als Wahlvorbereitungsgremium komme die kantonsrätliche Justizprüfungskommission in erweiterter Zusammensetzung in Betracht (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 9. März 1999, Vorlage Nr. 636.1 - Laufnummer 9798, S. 3 ff.). An der Volksabstimmung vom 12. März 2000 wurde die Vorlage mit 14'772 zu 13'210 Stimmen abgelehnt.

Eine weitere Alternative ist die Wahl der Richterinnen und Richter durch ein von der Exekutive und der Legislative unabhängiges Organ, einem sog. Justiz- oder Richterrat. Denkbar ist, dass

der Justizrat selbständiges Wahlorgan ist oder dass er bei der Auswahl, der Rekrutierung und bei einer allfälligen Abberufung mitwirkt. Zu bedenken bei der kompletten Übertragung der Wahlbefugnisse auf einen Justizrat ist, dass letzterer je nach dessen Einsetzungsprozess demokratisch in der Regel weniger stark legitimiert ist als die traditionellen Wahlorgane. Das Institut des Justizrats ist in Europa weit verbreitet. In der Schweiz haben die Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Tessin einen Justiz- oder Richter- oder Aufsichtsrat eingeführt, wobei dieser jeweils die traditionellen Wahlorgane ergänzt und nicht an ihre Stelle tritt. Er übt in diesen Kantonen neben gewissen Wahlvorbereitungsaufgaben vorwiegend Aufsichtsfunktionen aus (siehe nachstehende Antwort zu Frage 2).

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) schlug die ständerätliche Kommission für Rechtsfragen vor, eine eigene Justizkommission aus Nicht-Parlamentsmitgliedern (mehrheitlich zusammengesetzt aus Richterinnen und Richtern, Professorinnen und Professoren sowie Anwältinnen und Anwälten) als eine Art Justizrat zu schaffen, stiess jedoch im Plenum auf Ablehnung. Befürchtet wurden ein zu grosses Gewicht der Wahlvorschläge der Justizkommission bzw. eine faktisch starke Einschränkung der Wahlmöglichkeit des Parlaments sowie eine unausgewogene Zusammensetzung der Gerichte. Anstelle dessen schuf das Parlament eine parlamentarische Gerichtskommission, welche die Wahllautonomie der Bundesversammlung stärker gewichten sollte.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf folgendes hingewiesen: Die Wahl der Gerichtsbehörden durch die kantonale Regierung ist in keinem Kanton bekannt. Sie würde auch dem Prinzip der Gewaltentrennung widersprechen. Seit die besonderen Verwaltungsgerichte, deren Mitglieder durch den Bundesrat gewählt worden waren (Rekurs- und Schiedskommissionen), durch das Bundesverwaltungsgericht ersetzt worden sind, spielt die Wahl durch die Regierung oder Verwaltung in der Schweiz keine Rolle mehr (Stephan Gass, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden?, AJP 5/2007, S. 601). Schliesslich ist in der Schweiz ein System der Selbstergänzung, in welchem die Richterschaft eines Gerichts seine vakanten Stellen als Wahlorgan selbst ersetzt, bei den oberen Gerichten nicht bekannt. Hingegen ernennen in einigen Kantonen die oberen Gerichte die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte oder die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter.

## **1.2 Wie werden in anderen Kantonen oder beim Bund Richterwahlen durchgeführt?**

Neben dem Kanton Zug werden auch in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Obwalden und Uri die Richterinnen und Richter der erst- und zweitinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte sowie des Verwaltungsgerichts durch das Volk gewählt. Im Kanton Appenzell Innerrhoden erfolgt die Wahl des Kantonsgerichtes durch die Landsgemeinde, die Wahl je eines Mitglieds des Bezirksgerichts durch die Bezirksgemeinde. Auch im Kanton Glarus ist die Landsgemeinde zuständig für die Wahl der Richterinnen und Richter.

In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Graubünden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zürich werden die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte durch das Volk und die Richterinnen und Richter des zweitinstanzlichen Gerichts in Zivil- und Strafsachen sowie des Verwaltungsgerichts durch das Parlament gewählt. Umgekehrt wählen im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Stimmberechtigten die Mitglieder des Obergerichts und der Kantonsrat das Präsidium des Obergerichts sowie das Präsidium und die Mitglieder des Kantonsgerichts.

Im Kanton Schwyz wird die erste Instanz für Zivilsachen und leichtere Strafsachen (Bezirksgerichte) durch die Stimmberechtigten gewählt. Die erste Instanz für schwere Strafsachen (Strafgericht) wird durch den Kantonsrat gewählt. Die Mitglieder der obersten kantonalen Instanz in

Zivil- und Strafsachen (Kantonsgericht) sowie des Verwaltungsgerichts werden durch den Kantonsrat gewählt.

In den Kantonen Bern, Freiburg, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden und Tessin werden die Richterinnen und Richter der erst- und zweitinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte sowie des Verwaltungsgerichts durch das Kantonsparlament gewählt.

Auch in den Kantonen Waadt und Wallis wählt der Grosse Rat, d.h. das Parlament, die Mitglieder des Kantonsgerichts. Die Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter werden durch das Kantonsgericht, d.h. das kantonale letztinstanzliche Gericht ernannt.

Verschiedene Kantone kennen ein Vorbereitungs- bzw. Vorprüfungsverfahren. Zuständig ist meist ein parlamentarisches Gremium. So bereitet im Kanton Bern die Justizkommission des Grossen Rates die Wahlen und Wiederwahlen der Richterinnen und Richter vor (Art. 21a Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz, GSOG BE, BSG 161.1). Sie unterbreitet dem Grossen Rat nach Anhörung insbesondere des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts, der Generalstaatsanwaltschaft, des bernischen Anwaltsverbands sowie des Vereins bernischer Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine Wahlempfehlung für jede zu besetzende Richterstelle und entscheidet, welche Personen zur Wiederwahl vorgeschlagen werden (Art. 21a Abs. 2 GSOG BE). Im Kanton Zürich ermittelt die Interfraktionelle Konferenz vor der Besetzung von Richterstellen jene Fraktion, die aufgrund ihrer Stärke im Kantonsrat rechnerischen Anspruch auf den Sitz erheben kann (§ 75 Geschäftsreglement Kantonsrat vom 15. März 1999, GR KR ZH, LS 171.11). Die Justizkommission schreibt die vakante Stelle unter Hinweis auf die den Sitz beanspruchende Fraktion öffentlich aus und prüft die fachliche und persönliche Eignung der Kandidierenden (§ 59 Abs. 2 GR KR ZH). Sie teilt den Fraktionen und der Interfraktionellen Konferenz mit, welche Kandidierenden sie als geeignet betrachtet und die anderen Kandidierenden informiert sie über die Gründe der ablehnenden Beurteilung (§ 59 Abs. 4 GR KR ZH). Im Kanton Wallis bereitet die dreizehnköpfige Justizkommission nach Anhören der nicht vertretenen Fraktionen die Wahlen der Gerichtsbehörden vor (Art. 43 Reglement Grosser Rat vom 13. September 2001, SGS 171.100). Im Kanton Schwyz ist die Rechts- und Justizkommission des Kantonsrats zuständig für die Vorbereitung und Vorberatung der Wahl der vom Kantonsrat zu wählenden Mitglieder der Justizbehörden (Anhang zur Geschäftsordnung des Kantonsrats des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110).

Im Kanton Freiburg begutachtet der Justizrat (vgl. zu dessen Zusammensetzung die Antwort zu Frage 2) die Bewerbungen für die Ämter der richterlichen Gewalt zuhanden des Grossen Rates; dabei stützt er sich auf die Ausbildung, die berufliche Erfahrung und die persönlichen Qualitäten der Kandidierenden (Art. 128 Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, KV FR, SGF 10.1). Verworfen wurde im Rahmen der freiburgischen Verfassungsarbeiten betreffend Einführung des Justizrats indessen der Vorschlag, dass der Justizrat für die erstinstanzlichen Gerichte verbindliche Wahlvorschläge zuhanden des Parlaments ausarbeiten solle.

Im Kanton Zug findet weder eine Vorbereitung noch eine Vorprüfung der Kandidatinnen und Kandidaten durch ein offizielles Gremium statt. Die Richterinnen- und Richterstellen werden - im Gegensatz zu vielen Kantonen - auch nicht öffentlich ausgeschrieben. Es ist einzig den politischen Parteien überlassen, ob und wie sie die Kandidatinnen und Kandidaten einer Überprüfung unterziehen. Ein vom Obergericht in der Beantwortung der Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Voraussetzungen für die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht vorgeschlagenes Fachgremium wurde vom Kantonsrat abgelehnt. Dieses Fachgremium, bestehend aus drei bis vier von politischen Parteien unabhängigen Fachleuten mit langjähriger juristischer Berufserfahrung und/oder eingehender Erfahrung im psycholo-

gischen Bereich, hätte die Kandidierenden auf ihre Eignung als Richterin bzw. Richter überprüfen und aufgrund des Assessments ein Wählbarkeitszeugnis ausstellen können (Bericht und Antrag des Ober- und Verwaltungsgerichts vom 31. Oktober 2005, S. 15 f., Vorlage Nr. 762.1 - Laufnummer 11854).

Bei Volkswahlen werden im Übrigen die Kandidierenden in der Regel durch die politischen Parteien zumindest unterstützt oder treten ganz als deren Kandidierende in Erscheinung. Zumal bei Parlamentswahlen der Richterinnen und Richter das Wahlorgan aus Mitgliedern der politischen Parteien besteht, spielen parteipolitische Aspekte hier regelmässig mit. Die Parlamente orientieren sich erfahrungsgemäss am Proporz. Einzelne Kantone schreiben eine angemessene Vertretung der Parteien ausdrücklich vor, so z.B. § 44 Abs. 3 Kantonsverfassung Luzern vom 17. Juni 2007, SRL Nr. 1 (Niccolò Raselli, Richterliche Unabhängigkeit, in: "Justice - Justiz - Giustizia" 2011/3, Rz. 4).

Die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie der weiteren richterlichen Behörden des Bundes (Bundesverwaltungsgericht, Bundesstrafgericht, Bundespatentgericht) erfolgt durch die Bundesversammlung (Art. 168 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101; Art. 5 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32; Art. 42 Abs. 1 Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010, StBOG, SR 173.71; Art. 9 Abs. 1 Patentgerichtsgesetz vom 20. März 2009, PatGG, SR 173.41). Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte. Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission. Die Kommission schreibt offene Richterstellen öffentlich aus und legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter fest. Sie erarbeitet die Wahlvorschläge unter Einbezug der Fraktionen. Dadurch spielen die Parteien bei der Auswahl eine wichtige Rolle. Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge der Vereinigten Bundesversammlung. Grundsätzlich wird stillschweigend auf eine angemessene proportionale Vertretung der grossen Parteien geachtet. Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis (Art. 40a Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, ParlG, SR 171.10).

### **In welcher Periodizität werden in anderen Kantonen oder beim Bund die Richterwahlen durchgeführt?**

Die Kantone kennen verschiedene Amtsdauern: Die Spannweite geht von einem Jahr (AI) über vier (AG, AR, BL, GL, GR, LU, NW, OW, SH, SZ, SO, TG, UR, VS) fünf (JU, VD) bzw. sechs Jahre (BE, BS, GE, NE, SG, ZG, ZH) bis hin zu zehn Jahren (TI). Im Kanton Freiburg werden die Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit gewählt, wobei sie in einigen gesetzlich vorgesehenen Fällen abberufen werden können.

Die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie der weiteren richterlichen Behörden des Bundes werden auf eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt (Art. 145 BV; Art. 9 Abs. 1 VGG; Art. 48 Abs. 1 StBOG; Art. 13 Abs. 1 PatGG).

### **2. Welche alternativen Aufsichtsvarianten resp. Oberaufsichtsmöglichkeiten gibt es für die Gerichte? Welche Instanzen / Gremien beaufsichtigen die Gerichte in anderen Kantonen und beim Bund?**

Im Grundsatz obliegt in den meisten Kantonen die Oberaufsicht über die Gerichte dem Parlament und die Aufsicht über die unterinstanzlichen Gerichte den oberinstanzlichen Gerichten

(AR, AI, BL, BS, BE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SZ, SG, TG, UR, VD, ZG, ZH). Diese Kombination von vertikaler und horizontaler Aufsicht ist in der Schweiz typisch, d.h. eine Intraorganaufsicht der hierarchisch übergeordneten Gerichte über die unterinstanzlichen Gerichte und die Oberaufsicht als Interorgankontrolle des Parlaments (Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, S. 296).

Die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte obliegt der Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV). Das Bundesgericht übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts aus.

In einigen Kantonen wird eine Aufsichtskommission aus den Reihen des zweitinstanzlichen Gerichts eingesetzt. So übt im Kanton Aargau die aus drei Oberrichterinnen und -richter sowie aus drei Ersatzmitgliedern bestehende Aufsichtskommission die Aufsicht über die Richterinnen und Richter des Obergerichts, des Spezialverwaltungsgerichts, des Zwangsmassnahmengerichts, der Schlichtungsstelle für Gleichstellungsfragen sowie der Richterinnen und Richter an den Bezirksgerichten aus (§ 34 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz vom 6. Dezember 2011, GOG AG, AGS 155.200).

Ein alternatives Aufsichtssystem ist die Einsetzung eines unabhängigen Organs als Aufsichtsgremium. Wie in der Beantwortung der Frage 1 erwähnt, haben mehrere Kantone einen solchen Justiz-, Richter- oder Aufsichtsrat eingesetzt. Die Oberaufsicht obliegt in diesen Kantonen weiterhin dem Kantonsparlament.

- Im Kanton Freiburg besteht der Justizrat ("Conseil de la magistrature", Art. 125 ff. der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. März 2004, KV FR, SGF 10.1) aus einem Mitglied des Grossen Rates, einem Mitglied des Staatsrates (Regierung), einem Mitglied des Kantonsgerichts, einem Mitglied des Freiburger Anwaltsverbands, einer ordentlichen Professorin der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität, einem Mitglied der Staatsanwaltschaft, einem Mitglied der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden und zwei anderen Mitgliedern. Die Mitglieder des Justizrats werden vom Grossen Rat bezeichnet, jeweils auf Vorschlag der Behörde oder Gruppe, der sie angehören bzw. die zwei Letzteren auf Vorschlag des Justizrats. Sie können nicht mehr als zwei Amtsperioden nacheinander Mitglied des Justizrats sein. Der Justizrat übt die Administrativ- und Disziplinaraufsicht über die richterliche Gewalt sowie die Staatsanwaltschaft aus, wobei er die Administrativaufsicht über die erstinstanzlichen Gerichtsbehörden dem Kantonsgericht übertragen kann.
- Im Kanton Genf setzt sich der Aufsichtsrat ("Conseil supérieur de la magistrature") aus der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Justizhofes, vier durch die Gerichte gewählte Mitglieder oder ehemalige Mitglieder der richterlichen Behörden, drei durch den Staatsrat ernannte Mitglieder sowie zwei durch die Anwaltschaft gewählten Anwältinnen oder Anwälten zusammen (Art. 15 und 17 Abs. 1 Loi sur l'organisation judiciaire vom 26. September 2010, LOJ GE, RSG E 2 05).
- Im Kanton Neuenburg setzt sich der Richterrat ("Conseil de la magistrature") als administrative und disziplinarische Aufsichtsbehörde über die Gerichtsbehörden und deren Mitglieder aus sieben Mitgliedern zusammen, wobei diese durch verschiedene Wahlgremien ernannt werden: Vier Gerichtsmitglieder durch die Justizkonferenz, eine Anwältin oder ein Anwalt durch die Anwaltschaft, ein Mitglied, welches nicht im kantonalen Anwaltsregister eingetragen ist, durch die Kantonsregierung. Siebtes Mitglied ist die

Präsidentin oder der Präsident der parlamentarischen Justizkommission oder ein von ihr ernanntes Mitglied (Art. 47 Abs. 1 und 48 Abs. 2, Art. 49 Abs. 1 und 2 Loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires vom 27. Januar 2010, LMSA, RSN 162.7).

- Im Kanton Tessin übt ein siebenköpfiger Richterrat die Aufsicht aus. Vier Mitglieder dieses Richterrates werden vom Grossen Rat gewählt, drei von der Versammlung der vollamtlichen Richterinnen und Richter (Art. 79 der Verfassung des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997, KV TI, RL 1.1.1.1).
- Der Kanton Jura kennt neben dem Oberaufsichtsrecht des Parlaments (Art. 63 Abs. 1 Loi d'organisation judiciaire vom 23. Februar 2000, LOJ JU, RSL 181.1) sowie dem Aufsichtsrecht der oberen Gerichtsinanz über die unteren Gerichte (Art. 64 Abs. 1 LOJ) einen Aufsichtsrat zur Ausübung der Disziplinaraufsicht ("Conseil de surveillance de la magistrature", Art. 66 Abs. 1 LOJ). Dieser setzt sich im Wesentlichen aus dem Parlamentspräsidenten, dem Justizdirektor, dem Kantonsgerichtspräsidenten, dem Präsidenten des erstinstanzlichen Gerichts, dem Präsidenten der jurassischen Anwaltskammer sowie dem Generalstaatsanwalt zusammen (Art. 66 Abs. 2 LOJ).

### **Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 6. Mai 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart