

Bericht des Sicherheits- und Justizdepartements betreffend Nachtrag zum Kantonsratsgesetz

vom August 2009

1. Ausgangslage

Bei den Gesamterneuerungswahlen der Gerichte für die Amtsdauer 2008 bis 2012 musste erstmals seit Ablösung der Landsgemeindedemokratie durch die Urnendemokratie ein Gerichtspräsidium durch eine Urnenwahl besetzt werden. Dabei wurde festgestellt, dass verschiedene Verfahrensfragen näher zu klären und zu regeln sind.

1.1 Richterwahlen seit Einführung der Urnenwahl

Bei den Gerichtsbehörden ist zwischen den vollamtlichen und den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zu unterscheiden. Im Vollamt besetzt sind lediglich die Gerichtspräsidien. Es sind dies das Ober- und das Verwaltungsgerichtspräsidium (in Personal-Union) sowie die Kantonsgerichtspräsidien I und II.

Voraussetzung für die Wahl in ein Gerichtspräsidium ist von Gesetzes wegen ein abgeschlossenes juristisches Studium sowie mehrjährige juristische Berufserfahrung. Die übrigen Gerichtsmitglieder sind im Nebenamt tätig. Juristische Kenntnisse werden keine verlangt, vielmehr handelt es sich um sogenannte Laienrichterinnen und Laienrichter.

1. Juli 1999 bis 30. Juni 2000

Die ersten Richterwahlen seit Ablösung der Landsgemeinde durch die Urnendemokratie fanden am 9. März 1999 statt. Es wurde in stiller Wahl die Hälfte der Mitglieder der Gerichte für das Amtsjahr vom 1. Juli 1999 bis 30. Juni 2000 wieder gewählt. Die andere Hälfte war zwei Jahre zuvor an der Landsgemeinde auf vier Jahre gewählt worden.

Amtsdauer 2000 – 2004

Im Frühjahr 2000 fanden die Gesamterneuerungswahlen der Gerichte für die Amtsdauer vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2004 statt. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichts sowie die drei Gerichtspräsidien wurden in stiller Wahl gewählt. Für die Besetzung der Mitglieder des Kantonsgerichts I musste eine Urnenwahl durchgeführt werden. Der Regierungsrat prüfte die eingereichten Wahlvorschläge auf Einhaltung der Bestimmungen gemäss Abstimmungsgesetz.

Amtsdauer 2004 bis 2008

Die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2004 bis 2008 fanden in stiller Wahl statt.

Amtsdauer 2008 bis 2012

Vor den Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2008 bis 2012 erklärte der Kantonsgerichtspräsident I, Dr. Walter Omlin, seinen Rücktritt per Ende Juni 2008. In der Folge meldeten mehrere Kandidatinnen und Kandidaten ihr Interesse an dem frei werdenden Amt an. So musste erstmals seit Ablösung der Landsgemeindedemokratie durch die Urnendemokratie für die Besetzung eines Gerichtspräsidiums eine Volkswahl an der Urne durchgeführt werden. Zur Prüfung der fachlichen Voraussetzungen wurde von der Rechtspflegekommission ein Vorverfahren durchgeführt. Der Regierungsrat prüfte die Einhaltung der Bestimmungen gemäss Abstimmungsgesetz.

1.2 Gesetzliche Bestimmungen zum Wahlverfahren

Für die Wahl des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts sowie des Kantonsgerichts sind folgende gesetzlichen Bestimmungen massgebend:

- Nach Art. 57 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101) wählen die Stimmberechtigten an der Urne die Präsidien und die Mitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts sowie des Kantonsgerichts.
- Nach Art. 53c in Verbindung mit Art. 43 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17. Februar 1974 (AG; GDB 122.1) prüft und bereinigt der Regierungsrat die Wahlvorschläge. Die Erfordernisse eines Wahlvorschlags wie zum Beispiel die Unterschrift von fünf im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten oder das Einverständnis der vorgeschlagenen Person zu ihrer Kandidatur sind ebenfalls im Abstimmungsgesetz geregelt.
- Nach Art. 30 Bst. b des Gesetzes über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz) vom 21. April 2005 (KRG; GDB 132.1) bereitet die Rechtspflegekommission die Wahlen im Bereich der Rechtspflege vor.
- In Art. 1 der Verordnung über die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtsbehörden vom 22. November 1996 (VWG; GDB 134.13) sind die Voraussetzungen für eine Wahl ins Gerichtspräsidium geregelt. Es sind dies ein abgeschlossenes juristisches Studium sowie mehrjährige Berufserfahrung.

1.3 Handlungsbedarf

Der Verfahrensablauf sowie die Zuständigkeiten für die Gesamterneuerungswahlen 2008 bis 2012 wurden vom Regierungsrat gestützt auf Art. 50 der Abstimmungsverordnung vom 1. März 1974 (AV; GDB 122.1) in Ausführungsbestimmungen vom 4. Dezember 2007 festgehalten. Es stellte sich dabei zum einen die Frage, welche Aufgaben der Rechtspflegekommission im Wahlverfahren konkret zukommen. Die gesetzliche Regelung ist diesbezüglich nur rudimentär. Art. 30 Bst. b KRG legt einzig fest, dass die Rechtspflegekommission die Wahlen im Bereich der Rechtspflege vorbereitet. Die konkrete Ausgestaltung dieser Vorbereitungsaufgabe ist nicht umschrieben. Naheliegend ist, dass die Rechtspflegekommission prüft, ob die Bewerberinnen und Bewerber die gesetzlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen. In diesem Fall amtiert die Rechtspflegekommission als Verwaltungsinstanz. Doch besteht das Problem, dass der Rechtsweg gegen ihren Entscheid nicht geregelt ist.

Im Weiteren ist unklar, ob die Rechtspflegekommission sich bei Richterwahlen auf die Prüfung der formellen Wählbarkeitsvoraussetzungen beschränken soll oder ob sie eine umfassende Prüfung der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber vorzunehmen hat.

Im Nachgang zur Wahl des Kantonsgerichtspräsidenten I wurde zudem die Frage aufgeworfen, ob eine Urnenwahl das richtige Verfahren zur Bestimmung von Richterinnen und Richtern ist, oder ob ein Wechsel zur Wahl durch den Kantonsrat angezeigt ist. Diese Frage gründet auf der Überlegung, dass bei der Besetzung eines Gerichtspräsidiums die Fachkompetenz im Vordergrund steht und es für das Volk schwierig zu beurteilen ist, ob die zur Verfügung stehenden Kandidatinnen und Kandidaten über die erforderlichen Kompetenzen verfügen oder nicht. Bei einer Wahl durch das Parlament könnte allenfalls besser sichergestellt werden, dass die Kandidatin oder der Kandidat mit der besten Eignung für das Amt gewählt werde.

2. Anforderungen an Richterwahlen

Bei der Festlegung von Wahlkriterien wie auch bei den Überlegungen zu den Wahlbehörden geht es darum, die Unabhängigkeit der Gerichte möglichst optimal zu sichern. Die Justiz steht im staatlichen Gewaltengefüge als dritte Gewalt und damit als unabhängige Staatsgewalt da. Die Bürgerinnen und Bürger sollen darauf vertrauen dürfen, dass rechtliche Streitigkeiten ohne Einmischung Dritter entschieden werden und dass die Richterinnen und Richter ihre Tätigkeit frei ausüben können, ohne sachfremde Rücksichtnahme oder Abhängigkeiten gegenüber den anderen staatlichen Behörden oder sozialen Grup-

pen. Ausschlaggebend für die Unabhängigkeit ist an erster Stelle der Umstand, dass das Gericht frei von Weisungen der anderen Staatsgewalten entscheiden kann. Weiter bemisst sich die Unabhängigkeit an der Art und Weise, wie die einzelnen Richterinnen und Richter gewählt werden.

3. Wahlbehörde

Die Richterinnen und Richter werden im Kanton Obwalden vom Volk gewählt. Grundsätzlich ist es denkbar, das Parlament zur Wahlbehörde zu erklären. Beide Varianten haben ihre eigenen Vor- und Nachteile.

3.1 Volkswahl

Das Volk als Wahlkörper steht ausserhalb der gewaltenteilenden Behördenordnung und vermag den Gewählten damit eine eigenständige und unmittelbar demokratische Legitimation zu vermitteln. Ansehen und Autorität der Richterschaft gegenüber anderen Staatsorganen sind gestärkt. Es steht indes die Frage im Raum, ob ein Wahlkörper wie das Volk zur sachgerechten Auswahl geeigneter Personen tatsächlich in der Lage ist. Für einen grossen Teil des Volkes ist es nicht möglich, Fachkompetenz und Fachtauglichkeit von Kandidatinnen und Kandidaten selbst zu prüfen. Eigenschaften wie Mehrheitsfähigkeit, öffentliche Beliebtheit oder Medientauglichkeit hingegen, die im Rahmen eines Wahlkampfes für eine Kandidatin oder einen Kandidaten sprechen mögen, müssen nicht zwingend fachliche Eignung als Richterin oder Richter bedeuten. Das Volk ist somit auf Empfehlungen angewiesen.

3.2 Parlamentswahl

Beim parlamentarischen Verfahren können klare und verbindliche Regelungen zu den ausschlaggebenden Wahlkriterien festgelegt werden. Im Vergleich zur Volkswahl bietet die parlamentarische Wahl damit auf den ersten Blick grössere Gewähr für eine sachorientierte Wahl. Zu bedenken ist jedoch, dass Parlamente letztlich politische Behörden sind, die sich in ihrem Handeln zuerst an der Wirkungsweise der Politik orientieren. Trotz klarer Vorgaben können auch bei einer Parlamentswahl wenig sachliche Kriterien den Ausschlag für eine Wahl oder Nichtwahl geben. Es ist auch bei der Parlamentswahl möglich, dass eine an sich unbestrittene Kandidatin oder ein Kandidat durch einen Aufsehen erregenden Fall in Misskredit gebracht und nicht wieder gewählt wird. Dieser Umstand birgt die Gefahr, dass die Richterinnen und Richter sich bei der Urteilsfindung zur Sicherung ihrer Wiederwahl nicht nur von rechtlichen Erwägungen, sondern auch von politischen Gegebenheiten leiten lassen, was einer Beeinträchtigung ihrer Unabhängigkeit gleichkommt.

3.3 Fazit

Die Frage, ob Volks- oder Parlamentswahl, wurde bereits bei Ablösung der Landsgemeinde durch die Urnendemokratie im Jahr 1998 diskutiert, als es galt die Wahlbehörde für die Richterwahlen festzulegen. Der Regierungsrat schlug damals vor, die Gerichtspräsidien vom Parlament und die übrigen Richterinnen und Richter vom Volk wählen zu lassen. Der Kantonsrat sprach sich für die Volkswahl der gesamten Richterschaft aus.

An dieser noch heute geltenden Zuständigkeitsordnung soll festgehalten werden. Wie die Erfahrung bei der Wahl des Kantonsgerichtspräsidenten I vom April 2008 zeigte, verläuft eine Richterwahl im Kanton Obwalden äusserst sachlich und ohne grossen Wahlkampf. Es ist kein Handlungsbedarf festzustellen, der für eine Abkehr von der gegebenen Zuständigkeit spricht. Als weiteres Argument für die Beibehaltung der Volkswahl ist die Unabhängigkeit der Richterschaft anzuführen, die mit diesem Wahlgremium besser ein-

gehalten werden kann als bei einer Parlamentswahl. Denn die Distanz zur wahlberechtigten Bevölkerung des Kantons ist grössere Distanz als diejenige zum Parlament.

Die Volkswahl birgt die Schwäche, dass eine Prüfung der fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für das Richteramt kaum möglich ist. Das Anliegen einer sachgerechten Auswahl geeigneter Personen im Rahmen der Richterwahlen soweit möglich sicherzustellen, wird mithin aufgenommen; jedoch nicht durch eine Änderung des Wahlgremiums, sondern durch eine Stärkung des Vorverfahrens und damit der Rolle der Rechtspflegekommission.

4. Auswahlkriterien

Bei der Wahl von Richterinnen und Richtern geht es um die Besetzung von Ämtern, deren Funktionsträger die Rechtsstaatlichkeit eines Gemeinwesens in zentraler Weise tragen. Die Auswahl der zur Verfügung stehenden Kandidatinnen und Kandidaten hat mit entsprechender Sorgfalt und Umsicht zu geschehen. Dies gilt insbesondere für die Gerichtspräsidien, die im Vollamt ausgeübt werden. Bei den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern, bei denen es sich um Laienrichterinnen und -richter handelt, die für die Ausübung ihres Amtes keine juristische Ausbildung benötigen, sind die Anforderungen weniger streng.

Wer das Amt einer Gerichtspräsidentin oder eines Gerichtspräsidenten hingegen kompetent und in Unabhängigkeit erfüllen will, muss durch seine Ausbildung, aber auch durch seine Person und Persönlichkeit bestimmte Voraussetzungen dazu mitbringen und über jene Eigenschaften verfügen, welche den besonderen fachlichen und menschlichen Anforderungen des Amtes entsprechen. Unabdingbare Qualitäten sind: Fachkompetenz, Fachtauglichkeit und soziale Kompetenz¹.

4.1 Fachkompetenz

Die fachliche Qualifikation stützt die richterliche Autorität und ermöglicht eine Ausrichtung des Urteils an Gesetz und Recht. Richterin oder Richter soll demnach nur werden können, wer zur sachgerechten Konkretisierung von Gesetz und Recht in der Lage ist und wer vom persönlichen Zuschnitt her sachfremde Einwirkungen auf die Rechtsprechung abwehren kann. Fachkompetenz kann ausgewiesen werden durch juristische Ausbildung, berufliche Erfahrung sowie Spezialkenntnisse.

4.2 Fachtauglichkeit und soziale Kompetenz

Unter Fachtauglichkeit lässt sich die Befähigung verstehen, mit den besonderen Anforderungen des Richteramts umzugehen. Hierhin gehören Eigenschaften wie Belastbarkeit, Verhandlungsgeschick, Entscheidungsfreudigkeit sowie Teamfähigkeit.

Zur sozialen Kompetenz gehören Eigenschaften wie persönliche Integrität, Lebenserfahrung, Menschenkenntnis, Einfühlungsvermögen, Ausgeglichenheit oder auch die Fähigkeit, eigene Werthaltungen zu überdenken und sich von ihnen zu distanzieren, wo sie für die Regelung der konkreten Streitigkeiten ohne Bedeutung sind.

5. Aufgaben der Rechtspflegekommission

Um bei der Besetzung eines Gerichtspräsidiums sicherzustellen, dass die sich zur Verfü-

¹ Vgl. Aufsatz von PD Dr. Regine Kiefer der Universität Bern zum Thema „Wahl und Auswahl von Richterinnen und Richtern“, den sie im Rahmen eines Seminars für öffentliches Recht vortrug.

gung stellenden Kandidatinnen und Kandidaten die fachlichen und menschlichen Eigenschaften erfüllen, die für die Ausübung des Amts erforderlich sind, wird im Wahlverfahren ein Vorverfahren eingeschaltet, das von der Rechtspflegekommission geleitet wird. Art. 30 Bst. b KRG, wonach die Rechtspflegekommission die Wahlen im Bereich der Rechtspflege vorzubereiten hat, ist in diesem Sinne zu erweitern.

Die Kommission hat in diesem Vorverfahren in einem ersten Schritt für die Ausschreibung der freien Stelle besorgt zu sein. Danach hat sie zu prüfen, ob die eingegangenen Bewerbungen die formellen Wählbarkeitsvoraussetzungen wie juristisches Studium und mehrjährige Berufserfahrung erfüllen. Die Erfüllung dieser gesetzlichen Voraussetzungen ist in einem beschwerdefähigen Beschluss festzuhalten. Im Weiteren hat sich die Rechtspflegekommission im Rahmen eines persönlichen Gesprächs mit den Kandidatinnen und Kandidaten von deren Fachkompetenz, Fachtauglichkeit und sozialen Kompetenz ein Bild zu machen.

Gestützt auf ihre Erkenntnisse soll die Rechtspflegekommission sodann Wahlempfehlungen zuhanden der wahlberechtigten Bevölkerung abgeben. Das Volk erhält damit die Möglichkeit, sich beim Wahlentscheid auf eine Empfehlung abzustützen, die weder parteipolitisch gefärbt ist noch auf reiner Wahlpropaganda beruht. Es kann sich darauf verlassen, dass die von der Rechtspflegekommission empfohlenen Kandidatinnen und Kandidaten die notwendigen Voraussetzungen mitbringen, die sie für das Amt einer Gerichtspräsidentin resp. -präsidenten befähigen.

Den Parteien bleibt es selbstverständlich unbenommen, die Kandidatinnen und Kandidaten ebenfalls zu Gesprächen einzuladen und eigene Wahlempfehlungen abzugeben.

Bei der Wahl der nebenamtlichen Richterschaft, die über keine juristische Ausbildung zu verfügen hat, erübrigt sich ein solches Vorverfahren. Selbstverständlich sollen auch sie über die Anforderungen der Fachtauglichkeit und sozialen Kompetenz verfügen. Kampfwahlen sind bei der Besetzung der nebenamtlichen Richterstellen jedoch kaum zu erwarten. Sollte es dennoch dazu kommen, soll es den Parteien allein überlassen bleiben, allfällige Wahlempfehlungen abzugeben. Ein Vorverfahren unter der Leitung der Rechtspflegekommission drängt sich hier nicht auf.

Der Regierungsrat bleibt wie bis anhin zuständig für die Prüfung der gesetzlichen Erfordernisse des Wahlantrags.

Die Aufgaben der verschiedenen Gremien im Zusammenhang mit den Richterwahlen zeigen sich wie folgt:

	Vorprüfung		Wahlempfehlung	Wahlgremium
	Fachkompetenz	Wahlbestimmungen		
Gerichtspräsiden	RPK: umfassende Prüfung	RR	RPK + Parteien	Volk
Laienrichterschaft	--	RR	Parteien	Volk

6. Erläuterungen zu den Gesetzesanpassungen

6.1 Nachtrag zum Kantonsratsgesetz

Art. 30 Bst. b

Gemäss geltender Regelung von Art. 30 Abs. 1 Bst. b hat die Rechtspflegekommission die Wahlen im Bereich der Rechtspflege (ohne Betreibungs- und Konkursamt) vorzubereiten. Zur Rechtspflege gehören die Richterschaft, die Staatsanwaltschaft, die Jugendanwaltschaft sowie Verhörerinnen und -richter. Zu unterscheiden sind die Vorbereitungen der Wahlen der Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft und Verhörerinnen und -richter zum einen sowie die Vorbereitung der Wahlen der Richterschaft zum anderen. Die ersten werden vom Parlament und die letzteren vom Volk gewählt, was bei der Ausgestaltung des Vorverfahrens zu berücksichtigen ist.

Ist das Parlament Wahlorgan, erfolgt ein Wahlantrag des Regierungsrats und die Aufgabe der Rechtspflegekommission beschränkt sich auf die Beratung und Prüfung des Wahlantrags. Das Wahlgeschäft wird in einem ersten Schritt vom zuständigen Departement vorbereitet. Das heisst, das Departement ist für die Ausschreibung der Stelle besorgt und nimmt eine erste Prüfung der Kandidaturen vor, um dem Regierungsrat einen entsprechenden Wahlantrag zu stellen. Die Rechtspflegekommission als vorberatende Kommission wird den regierungsrätlichen Wahlantrag eingehend prüfen und die Kandidatinnen und Kandidaten zu Gesprächen einladen, in deren Rahmen sie sich davon überzeugen, dass die Kandidatinnen und Kandidaten die für das Amt notwendigen persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Sodann wird die Kommission eine Wahlempfehlung zuhanden des Kantonsrats abgeben. Dieser Verfahrensablauf wurde bereits in der Vergangenheit so gehandhabt und hat sich bewährt. Es bedarf keiner Anpassungen.

Bei den Richterwahlen, bei denen das Volk Wahlorgan ist, liegen die Verhältnisse anders. Ist ein Gerichtspräsidium neu zu besetzen, ist die Rechtspflegekommission für die eigentliche Vorbereitung der Wahlen zuständig. Sie ist für die Ausschreibung der Stelle besorgt und hat die Kandidaturen umfassend auf ihre Fachkompetenz, Fachtauglichkeit sowie soziale Kompetenz zu prüfen. Der Regierungsrat beschränkt sich auf die Prüfung der Wahlvorschläge gemäss Abstimmungsgesetz. Die Rechtspflegekommission soll für die Wahl in ein Gerichtspräsidium Wahlempfehlungen zuhanden der wahlberechtigten Bevölkerung abgeben können. Sie soll sich dabei nicht auf eine Person beschränken, sondern für alle Kandidatinnen und Kandidaten, die ihnen geeigneten erscheinen, eine Empfehlung zur Wahl abgeben. Für die Kompetenz der Rechtspflegekommission der Abgabe einer Wahlempfehlung bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, die hiermit geschaffen wird. Für die Besetzung der nebenamtlichen Gerichtsmitglieder ist kein Vorverfahren unter der Leitung der Rechtspflegekommission vorgesehen.

6.2 Nachtrag zur Verordnung über die Wählbarkeitsvoraussetzungen

Art. 1 Abs. 3

Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Gerichtspräsidien sowie die Anklage- und Untersuchungsbehörden sind gesetzlich verankert. Damit wird sichergestellt, dass diese Ämter mit Personen besetzt sind, die über die notwendige Fachkompetenz, nämlich ein juristisches Studium, verfügen. Interessentinnen oder Interessenten ohne juristisches Fachwissen können damit zur Wahl gar nicht erst zugelassen werden, d.h. eine Kandidatur ist nicht möglich. Diese Regelung soll beibehalten werden.

Bei der Wahl der Gerichtspräsidien ist es Aufgabe der Rechtspflegekommission die gesetzlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen zu prüfen. Die Kommission amtiert bei dieser Prüfung als Verwaltungsinstanz. Gegen ihren Entscheid muss ein Rechtsmittel gegeben sein. Rechtsmittelinstanz ist das Verwaltungsgericht.