

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Peter Schulthess betreffend
Änderung des Kantonsratsgesetzes und
des Geschäftsreglementes des Kantonsrates
betreffend die Kandidaturprüfung für die Wahl der
Mitglieder und Ersatzmitglieder der für das
gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 28. Oktober 2010,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 385/2008 von Peter
Schulthess wird abgelehnt.

II. Die Teile B und C dieser Vorlage werden als Gegenvorschlag
beschlossen.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 28. Oktober 2010

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Christoph Holenstein

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Christoph Holenstein
(Präsident), Zürich; Beat Badertscher, Zürich; Markus Bischoff, Zürich; Renate
Büchi-Wild, Richterswil; Dominique Feuillet, Zürich; René Isler, Winterthur;
Matthias Kestenholz, Zürich; Maleica-Monique Landolt, Zürich; Martin Naef,
Zürich; Rolf André Siegenthaler, Zürich; Barbara Steinemann, Regensdorf; Beat
Stiefel, Egg; Rolf Stucker, Zürich; Beat Walti, Zollikon; Michael Welz, Oberem-
brach; Sekretär: Emanuel Brügger.

B. Kantonsratsgesetz

(Änderung vom..... ; Richterwahlen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 28. Oktober 2010,

beschliesst:

I. Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 49 c. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Sie prüft die Richterkandidaturen der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte gemäss Art. 75 Abs. 1 KV.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

C. Geschäftsreglement des Kantonsrates

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 28. Oktober 2010,

beschliesst:

I. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 wird wie folgt geändert:

Formale Änderung

Die Kleinbuchstaben vor den Marginalien zu §§ 58–67 (a., b. usw.) werden entfernt.

§ 58. Abs. 1 wird zum einzigen Absatz.

§ 58 a. Der bisherige § 58 Abs. 2 wird zum einzigen Absatz von § 58 a.

b. Aufgaben der Finanzkommission

§ 58 b. ¹ Ist die Stelle eines Mitglieds oder Ersatzmitglieds eines für das ganze Kantonsgebiet zuständigen Gerichts neu zu besetzen, schreibt die Justizkommission diese unter Vorbehalt von Absatz 5 öffentlich aus. Dabei wird auf die Fraktion hingewiesen, welche den Sitz beansprucht.

c. Aufgaben der Justizkommission bei Richterwahlen

² Die Justizkommission prüft die fachliche und persönliche Eignung der Kandidierenden für das Richteramt. Kandidierende, die sich zur Wiederwahl stellen, werden nicht erneut geprüft.

³ Bei der Prüfung stützt sich die Justizkommission auf die Bewerbungsunterlagen. Sie führt in der Regel Befragungen mit den Kandidierenden durch, kann Auskünfte bei Behörden und Privaten einholen sowie weitere Abklärungen treffen.

⁴ Nach Abschluss der Prüfung teilt sie den Fraktionen und der Interfraktionellen Konferenz mit, welche Kandidierenden sie als für das Richteramt geeignet erachtet. Die andern Kandidierenden informiert sie über die Gründe der ablehnenden Beurteilung.

⁵ Ist die Stelle eines Ersatzmitglieds zu besetzen, für die das betreffende Gericht ein gesetzliches Vorschlagsrecht hat, schreibt das zuständige Gericht die Stelle öffentlich aus. Die Justizkommission prüft die vom Gericht genannte Kandidatin oder den vom Gericht genannten Kandidaten.

§ 75. Abs. 1 unverändert.

² Sie ermittelt vor der Besetzung von Richterstellen jene Fraktion, die aufgrund ihrer Stärke im Kantonsrat rechnerischen Anspruch auf den Sitz erheben kann. Sie teilt dies der Justizkommission mit.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

II. Diese Änderung tritt zusammen mit der Änderung des Kantonsratsgesetzes vom ... in Kraft.

Erläuternder Bericht

Die parlamentarische Initiative wurde am 2. Februar 2009 vom Kantonsrat mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission am 9. Februar 2009 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen an ihrer Sitzung vom 26. März 2009 in Anwesenheit des Erstunterzeichners Peter Schulthess sowie dem Präsidenten und zwei weiteren Mitgliedern der Justizkommission (JUKO) auf. Ebenfalls anwesend waren der Präsident des Obergerichtes und Vertreter der Direktion der Justiz und des Innern. An der Sitzung vom 30. April 2009 hat die Kommission die Beratungen fortgesetzt und dabei beschlossen, eine Subkommission mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages zu beauftragen. An der Sitzung vom 12. November 2009 hat die Subkommission ihren Antrag für einen Gegenvorschlag erläutert. Schliesslich hat die Kommission an der Sitzung vom 3. Dezember 2009 die parlamentarische Initiative und den Gegenvorschlag in Anwesenheit des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Innern beraten. Anlässlich dieser Beratungen wurde sinngemäss zusätzlich mündlich der allgemein gehaltene Antrag gestellt, die IFK sei mit der Kandidaturprüfung zu beauftragen.

Die Kommission hat folglich dem Regierungsrat die ausformulierte parlamentarische Initiative, den ausformulierten Gegenvorschlag der Subkommission und den Antrag als allgemeine Anregung, die IFK als Kandidaturprüfungskommission einzusetzen, zur Stellungnahme gemäss § 28 des Kantonsratsgesetzes unterbreitet.

In der Folge hat der Regierungsrat mit Schreiben vom 26. Mai 2010 dazu Stellung genommen. An den Sitzungen vom 10. Juni 2010 und 1. Juli 2010 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis und beschloss, zuhanden der Fraktionen sechs Grundsatzfragen zu formulieren. Die JUKO und die Verwaltungskommission der obersten Gerichte haben mit Schreiben vom 13. September 2010 bzw. 27. September 2010 ebenfalls ihre Stellungnahmen abgegeben und diese am 16. September 2010 in der Kommission auch mündlich erläutert. Am 7. Oktober 2010 hat die Kommission in Kenntnis aller Stellungnahmen Beschluss zu den Grundsatzfragen gefasst. Aufgrund dieser Grundsatzentscheide wurde der Gegenvorschlag formuliert und an der Sitzung vom 28. Oktober 2010 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

I. Erste Beratungen in der Kommission

Betreffend Vorgaben von Art. 75 KV ist die Kommission zur Auffassung gelangt, dass sämtliche Kandidaturen (Mitglieder und Ersatzmitglieder) für das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht geprüft werden müssen. Ebenso müssen die Kandidaturen für das Handelsgericht (Handelsrichterinnen und Handelsrichter) geprüft werden. Das Kassationsgericht wird aufgehoben, ebenso das Geschworenengericht, weshalb dort keine Kandidaturprüfungen mehr notwendig sein werden.

Die Kandidaturen (Mitglieder und Ersatzmitglieder) für ein Baurekursgericht oder ein Steuerrekursgericht werden ebenfalls zu prüfen sein, wenn diese als Gerichte mit gesamtkantonaler Zuständigkeit ausgestaltet werden.

A. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt die Schaffung gesetzlicher Grundlagen im Kantonsratsgesetz und im Geschäftsreglement des Kantonsrates für eine Kommission, welche die Kandidaturen für die Wahl in die für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte prüft. Die parlamentarische Initiative will damit die Vorgaben der neuen Kantonsverfassung umsetzen, welche in Art. 75 Abs. 1 vorsieht, dass der Kantonsrat sämtliche Mitglieder und Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte wählt und dass diese Kandidaturen von einer vom Kantonsrat bestimmten Kommission geprüft werden.

Es wird auf die vorgeschlagenen Bestimmungen und die Begründung der parlamentarischen Initiative verwiesen.

Die parlamentarische Initiative wurde in der Justizkommission ausgearbeitet, nachdem diese festgestellt hatte, dass aufgrund der genannten Bestimmung der neuen Kantonsverfassung gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Sie erhielt in der Kommission nur geringfügige Unterstützung. Sie erhielt namentlich Unterstützung, weil demgemäss zwingend Fachleute (insbesondere aus der Lehre) für die Beurteilung der Kandidaturen beigezogen würden. Die schriftliche Begründung zur Initiative ist relativ ausführlich, sodass auf Weiterungen an dieser Stelle verzichtet wird.

B. Der Gegenvorschlag der Subkommission

Der Gegenvorschlag stellt eine Variante zur parlamentarischen Initiative dar. Sein Ziel ist ebenfalls die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Umsetzung der Vorgaben von Art. 75 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV).

Er orientiert sich stark an der Gerichtskommission gemäss Art. 40a des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung. Insbesondere möchte man die öffentliche Ausschreibung der Richterstellen zur Erhöhung der Transparenz aufnehmen. Noch diskutabel ist, in welcher Phase und ob die Fraktionen noch stärker einbezogen werden sollen. Jedenfalls soll die Gerichtswahlkommission in Abweichung zur Bundesregelung nicht selber dem Rat einen Wahlvorschlag unterbreiten. Auch die Anzahl Mitglieder von elf wurde als noch diskutabel bezeichnet im Hinblick auf eine eventuell noch steigende Anzahl Fraktionen.

Das Kantonsratsgesetz (KRG) vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

Ständige
Kommissionen

§ 49. ¹ Der Kantonsrat wählt zu Beginn der Amtsdauer die Mitglieder der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und der Justizkommission (Aufsichtskommissionen) sowie der Gerichtswahlkommission.

Abs. 2–4 unverändert

Gerichtswahl-
kommission

§ 49 e. ¹ Die Gerichtswahlkommission ist zuständig für die Vorbereitung der vom Kantonsrat vorzunehmenden Wahlen in die Gerichte.

² Sie schreibt die offenen Richterstellen öffentlich aus.

³ Sie prüft die Kandidaturen zuhanden des Rates.

⁴ Die Justizkommission bringt Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen oder Richter ernsthaft infrage stellen, der Gerichtswahlkommission zur Kenntnis.

§§ 49 e–49 f werden zu §§ 49 f–49 g.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 wird wie folgt geändert:

Gerichtswahl-
kommission

§ 59 a. ¹ Die Gerichtswahlkommission zählt elf Mitglieder.

² Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

§ 68. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ In der Geschäftsleitung, in den Aufsichtskommissionen und in der Gerichtswahlkommission finden keine Stellvertretungen statt. Bei längerdauernder Verhinderung eines Kommissionsmitglieds kann die Geschäftsleitung auf Antrag der Fraktion eine Stellvertretung genehmigen.

§ 72. Abs. 1 unverändert.

² Geschäftsleitung, Aufsichtskommissionen und Gerichtswahlkommission können beschliessen, ein Protokoll dem Amtsgeheimnis zu unterstellen und die Einsichtnahme zu beschränken.

Abs. 3–5 unverändert.

1. Erläuterungen zur Stossrichtung/Vorgaben

- Umsetzung der Vorgaben der Kantonsverfassung, insbesondere Art. 75 KV
- Schlanke und einfache Regelung
- Transparenz und Professionalität
- Unabhängigkeit der Gerichtswahlkommission von anderen Kommissionen (Aufsicht: JUKO)
- Fachlich orientierte Kommission, aber kein fachlicher Beirat und kein Beizug externer Hilfe
- Gerichtswahlen sind und bleiben politische Wahlen, deshalb rein parlamentarische Kommission
- Wichtige Stellung der Fraktionen bei der Wahlvorbereitung soll beibehalten werden
- Orientierung an der Bundesregelung
- Kommissionsarbeit soll dem Amtsgeheimnis unterstellt werden können.

2. Erläuterungen zur Begründung/Ablauf

- a) Grundsatz: Wahlvorbereitungen finden immer in Zusammenarbeit mit den Fraktionen statt.
- b) Ablauf:
 - Berechnung Proporz und Beschäftigungsumfang festlegen
 - Öffentliche Ausschreibung vornehmen (z. B. Homepage Kantonsrat/Amtsblatt)
 - Weiterleitung aller formell korrekten Bewerbungsdossiers mit Anforderungsprofil an die betreffende Fraktion und gleichzeitige Mitteilung der Feststellung der Gerichtswahlkommission, dass je nach Kandidatur der Wahl aus fachlicher und persönlicher Hinsicht nichts im Wege steht bzw. allfällige Bedenken äussern.

- Die Kandidierenden können bei der Gerichtswahlkommission ihre Kandidatur zurückziehen, bevor die Dossiers an die betreffende Fraktion gehen.
- Die betreffende Fraktion unterbreitet ihren Wahlvorschlag in Kenntnis der Feststellungen der Gerichtswahlkommission direkt dem Rat.
- Die Gerichtswahlkommission gibt ihr Prüfergebnis ebenfalls dem Rat bekannt.

c) Abgrenzung zu anderen Kommissionen:

Die Gerichtswahlkommission ist für die Vorbereitung der Wahlen (Berechnung Proporz, Ausschreiben der Stellen) und die Prüfung der Kandidaturen zuständig. Die JUKO bleibt für ihre bisherigen Aufgaben zuständig (Anzahl Richterstellen, gesamthafte Stellenprozente, Besoldung), da es sich dabei um die Frage des Funktionierens eines Gerichtes als Institution und somit um eine Oberaufsichtsaufgabe handelt.

C. Interfraktionelle Konferenz (IFK) als Kommission im Sinne von Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV

Dieser Antrag wurde an der Sitzung vom 3. Dezember 2009 mündlich in Form einer allgemeinen Anregung eingebracht.

Der Antrag beabsichtigt, die IFK als Kommission im Sinne von Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV auszugestalten und zu bestimmen. Diese Lösung wurde unterstützt, weil möglichst wenig an den bisherigen Regelungen und Abläufen geändert werden soll.

Gemäss § 56 des Kantonsratsgesetzes (KRG) besteht die Interfraktionelle Konferenz aus zwei Mitgliedern jeder Fraktion und bereitet gemäss § 75 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (GR-KR) insbesondere die durch den Rat zu treffenden Wahlen vor.

Gemäss ständiger Praxis verfügt jede Fraktion in der IFK über eine Stimme, und die IFK kann Wahlvorschläge zuhanden des Rates nur einstimmig verabschieden.

Die IFK ist nach KRG und GR-KR nicht als Kommission zu verstehen. Sie erfüllt damit vermutlich auch nicht den verfassungsrechtlichen Begriff der Kommission.

II. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat nahm mit Schreiben vom 26. Mai 2010 wie folgt Stellung:

A. Grundlagen

1. Zur Bedeutung von Richterwahlen

Richterwahlen sind für den Staat und die Gesellschaft von grosser Bedeutung. Hauptaufgabe der Gerichte ist es, über Rechtsstreitigkeiten unter Privaten und zwischen Privaten und der öffentlichen Hand zu entscheiden. Ziel dieser Bemühungen ist letztlich, den Rechtsfrieden wieder herzustellen. Auch unterstützen die Gerichte durch ihre am Gesetz ausgerichtete Rechtsprechung die Verwirklichung der Regelungsabsichten des Gesetzgebers und des Ordnungsgebers. Auf die Dauer können diese Ziele nur erreicht werden, wenn die Prozesse einwandfrei geführt werden und die Urteile eine hohe Qualität aufweisen. Vor diesem Hintergrund kommt der Auswahl von geeigneten Richterinnen und Richtern sehr grosse Bedeutung zu: Staat und Gesellschaft können es sich nicht leisten, ungeeignete Richterinnen und Richter zu bestellen; sie sollten sich nicht mit der zweitbesten Kandidatin oder dem zweitbesten Kandidaten zufriedengeben.

2. Richterwahlen im Bund und in andern Kantonen

Im Bund und in den andern Kantonen bestehen unterschiedliche Vorkehrungen, um die Qualität der Richterwahlen sicherzustellen. Im Bund wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege die Gerichtskommission (GK) der Vereinigten Bundesversammlung geschaffen. Diese Kommission, bestehend aus 17 Mitgliedern des National- und des Ständerates, bereitet die Wahl der Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte vor (Art. 40a Abs. 1 Parlamentsgesetz [ParlG; SR 171.10]). Sie schreibt offene Richterstellen öffentlich aus (Abs. 2), unterbreitet der Vereinigten Bundesversammlung Wahlvorschläge (Abs. 3) und legt Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richter fest (Abs. 4). Das Parlamentsgesetz enthält keine Vorgaben zu den Kriterien, welche die GK bei der Beurteilung von Bewerbungen zu berücksichtigen hat. In der Praxis nimmt eine Subkommission der GK die Vorevaluation der Kandidaturen vor und entscheidet, welche Bewerberinnen und Bewerber das Kommissionsplenum anhören soll. Nach der Anhörung verabschiedet die GK eine schriftliche Wahlempfehlung zuhanden der Fraktionen. Die Kandida-

tinnen und Kandidaten werden von der GK informiert, ob sie zur Wahl empfohlen werden. Die GK nimmt von den Rückmeldungen der Fraktionen Kenntnis und entscheidet, welche Kandidierenden sie der Vereinigten Bundesversammlung endgültig zur Wahl vorschlagen will. Erst diese Wahlvorschläge veröffentlicht die Kommission mittels einer kurzen Medienmitteilung. Die GK verfasst einen schriftlichen Bericht zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung, der später auch im Amtlichen Bulletin veröffentlicht wird (vgl. zum Ganzen Katrin Marti, Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, in: Justice – Justiz – Giustizia, 2010/1).

Im Kanton *Freiburg* besteht ein breit abgestützter Justizrat als unabhängige, vom Parlament gewählte Aufsichtsbehörde über die Justiz. Zusammensetzung und Aufgaben des Justizrates sind auf höchster Rechtsetzungsstufe geregelt, nämlich in der Kantonsverfassung. Der Justizrat besteht aus neun vom Grossen Rat für die Dauer von fünf Jahren bezeichneten Mitgliedern, nämlich je einem Mitglied des Grossen Rates (Parlament), des Staatsrates (Exekutive), des Kantonsgerichts, der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden, des Freiburger Anwaltsverbands, der Staatsanwaltschaft, ferner einer ordentlichen Professorin oder einem ordentlichen Professor der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg und zwei vom Justizrat selbst vorgeschlagenen Mitgliedern (Art. 126 KV/FR [BDLF 10.1]). Der Justizrat begutachtet unter anderem die Kandidaturen für die Justizbehörden (Art. 125). Dabei stützt er sich «auf die Ausbildung, die berufliche Erfahrung und die persönlichen Qualitäten» der Kandidatinnen und Kandidaten (Art. 128). Nach dem Gesetz über die Wahl der Richterinnen und Richter und die Aufsicht über sie (RWAG; BDLF 131.0.2) müssen Berufsrichterinnen und -richter im Besitz eines Anwaltspatentes oder eines Lizenziates oder Masters der Rechte sein und sich «über genügende praktische Kenntnisse zur Ausübung des vorgesehenen Amtes» ausweisen können (Art. 4). Offene Richterstellen werden vom Justizrat öffentlich ausgeschrieben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 6). Im Kanton Freiburg werden Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit gewählt (Art. 121 Abs. 2 KV/FR).

Im Kanton *Aargau* bereitet die Justizkommission des Grossen Rates die Richterwahlen vor, unter «Prüfung der fachlichen und persönlichen Eignung von Richterinnen und Richtern» (§ 20 Abs. 1 Ziff. 4 Geschäftsordnung des Grossen Rates [SAR 152.210]). In der Praxis werden offene Stellen öffentlich ausgeschrieben, zusammen mit dem Hinweis, welcher Partei voraussichtlich das Vorschlagsrecht zukommt.

Im Kanton *Bern* werden die Richterwahlen von zwei Unterausschüssen der Justizkommission des Grossen Rates vorbereitet. Jeder Unterausschuss besteht aus zehn Grossratsmitgliedern (Art. 2 Abs. 1

lit. b, Art. 7 Abs. 1 lit. d und Art. 7 Abs. 4 Reglement der Justizkommission des Grossen Rates vom 7. Mai 2002). Die Justizkommission legt allgemeine Anforderungsprofile für die Richterstellen fest, wobei die betroffenen Gerichte vorgängig angehört werden (Art. 15). Vakante Stellen werden im Amtsblatt und im Internet ausgeschrieben (Art. 18). Zu den eingegangenen Bewerbungen werden Stellungnahmen von verschiedenen Behörde und Verbänden – bei offenen Richterstellen unter anderem von den oberen kantonalen Gerichten – eingeholt (Art. 19). Die Leitung des zuständigen Unterausschusses führt eine Vorselektion durch (Art. 22a). Die positiv beurteilten Bewerberinnen und Bewerber werden darauf vom zuständigen Unterausschuss zu Vorstellungsgesprächen eingeladen. Der Unterausschuss entscheidet über die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber für die angestrebte Stelle. Das Ergebnis wird den Fraktionen schriftlich mitgeteilt (Art. 23).

Der Kanton *Waadt* kennt für die Wahl der Richter des «Tribunal Cantonal» eine 13-köpfige Kommission («Commission de présentation»), deren Mitglieder sowohl Parlamentarierinnen und Parlamentarier als auch unabhängige Expertinnen und Experten sind (Art. 131 Abs. 2 KV/VD; Art. 161 Loi sur le Grand Conseil [RSV 171.01]).

Häufig ist das aktive Stimmrecht einzige Voraussetzung für die Wählbarkeit ins Richteramt (in diesem Sinne auch Art. 40 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung). Einige Kantonsverfassungen ermächtigen den Gesetzgeber, im Interesse der fachlichen Qualität der Gerichte zusätzliche Wahlvoraussetzungen vorzusehen (vgl. Art. 40 KV/SH, § 70 Abs. 2 KV/BS und § 30 Abs. 2 KV/LU).

B. Regelung der Richterwahlen im Kanton Zürich

1. Bisheriges Recht

Das bisherige Recht regelt die Richterwahlen, soweit sie durch den Kantonsrat erfolgen, wie folgt: Das Parlament wählt die Mitglieder und die Hälfte der Ersatzmitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Sozialversicherungsgerichts. Mit der Wahl von teilsamtlichen Mitgliedern setzt es auch deren Beschäftigungsgrad fest (§38a Gerichtsverfassungsgesetz; [GVG, LS 211]; § 33 Abs. 1 Verwaltungsverrechtspflegegesetz [VRG, LS 175.2], § 5 Abs. 2 Gesetz über das Sozialversicherungsgericht [GSVGer; LS 212.81]). Ferner wählt der Kantonsrat die Mitglieder und die Ersatzmitglieder der Baurekurskommissionen (§ 334 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz [PBG; LS 700.1]).

Die *Amtsdauer* der Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte beträgt sechs Jahre (Art. 11 Abs. 1 aKV; § 33 Abs. 2 VRG; § 5 Abs. 4 GSVGer), jene der Baurekurskommissionen vier Jahre (§ 334 Abs. 2 PBG).

Die voll- und teilamtlichen Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte wie auch die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Baurekurskommissionen müssen *stimmberechtigt* sein und haben im *Kanton Zürich Wohnsitz* zu nehmen (§ 3 Abs. 1 GVG; Art. 16 aKV; § 5 Abs. 3 GSVGer; § 334 Abs. 4 PBG in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR; LS 161]). Ferner haben sie die gesetzlichen Unvereinbarkeitsbestimmungen zu beachten (§1 GVG und § 334 Abs. 4 PBG, je in Verbindung mit §§ 25–29 GPR; § 34 VRG; § 5 b GSVGer). Weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen insbesondere betreffend die Ausbildung, die berufliche Erfahrung oder die persönliche Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten kennt das bisherige Recht nicht.

2. Vorgaben der neuen Kantonsverfassung

Mit den Richterwahlen befasst sich Art. 75 Abs. 1 KV. Die Bestimmung lautet:

«Der Kantonsrat wählt die Mitglieder und die Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte. Eine vom Kantonsrat bestimmte Kommission prüft die Kandidaturen.»

Für das ganze Kantonsgebiet zuständig sind die obersten kantonalen Gerichte (zurzeit noch das Kassationsgericht, weiterhin das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht), die Baurekurskommissionen und die Steuerrekurskommissionen. Der Entwurf für ein Gesetz über die Unterstellung der Steuerrekurskommissionen und der Baurekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht (Vorlage 4665; Antrag des Regierungsrates vom 3. Februar 2010) sieht vor, dass die Mitglieder der Steuerrekurskommissionen (bzw. neu des Steuerrekursgerichts) vom Kantonsrat zu wählen sind. Damit wird Art. 75 Abs. 1 Satz 1 KV entsprochen.

Gemäss Satz 2 von Art. 75 Abs. 1 KV sind die Kandidaturen «*von einer vom Kantonsrat bestimmten Kommission*» zu prüfen. Mit dieser Prüfung soll festgestellt werden, ob eine Bewerberin oder ein Bewerber für das Richteramt geeignet ist (vgl. Niklaus Schmid, Kommentar KV, Art. 75 N. 8). Dem Verfassungswortlaut lässt sich nichts darüber entnehmen, wann dies der Fall ist; als Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitgliedschaft in einem obersten kantonalen Gericht nennt die Verfassung einzig das Schweizer Bürgerrecht, den Wohnsitz im Kan-

ton, die Volljährigkeit und die Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten (Art. 40 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 22 KV). Anhaltspunkte über die geforderte Eignung der Richterinnen und Richter ergeben sich jedoch aus der Entstehungsgeschichte der Kantonsverfassung, Art. 82 Abs. 3 des Vorentwurfs zur neuen KV lautete noch wie folgt:

«Das Gesetz legt die Wählbarkeitsvoraussetzungen [der Richterinnen und Richter] fest. Diese gewährleisten die fachlichen Voraussetzungen zur Ausübung des Richteramtes.»

Nach Durchführung der Vernehmlassung strich der Verfassungsrat diese Regelung. Begründet wurde das im Wesentlichen damit, dass das Laienrichtertum nicht beeinträchtigt werden soll; es sollen keine Sonderregelungen für die Richterinnen und Richter geschaffen werden, indem das Gesetz einzig für sie fachliche Voraussetzungen festlegt. Auch die Gegnerinnen und Gegner gesetzlich geregelter Wählbarkeitsvoraussetzungen betonten jedoch, dass «besonders auf die Qualifikation» der Kandidatinnen und Kandidaten zu achten ist und dass sie über «juristische Kenntnisse» verfügen müssen (Prot. Plenum, S. 2963 und 2965, Voten Welti und Oesch). Mit der Streichung von Art. 82 Abs. 3 des Vorentwurfs sprach sich der Verfassungsrat somit nur gegen die verbindliche Regelung der von den Richterinnen und Richtern zu erfüllenden fachlichen Voraussetzungen in einem formellen Gesetz aus, nicht aber gegen die Prüfung der fachlichen und persönlichen Voraussetzungen an sich.

C. Parlamentarische Initiative und Gegenvorschlag

1. Parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 385/2008 sieht im Wesentlichen eine parlamentarische Kandidaturprüfungskommission (KPK) vor, die aus fünf Mitgliedern der Justizkommission besteht (ständige Subkommission; neu § 49 Abs. 2 KRG). Die KPK zieht zur Erfüllung ihrer Aufgaben Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte, Rechtsprofessorinnen und -professoren der Universität Zürich und nach Bedarf weitere Fachpersonen zur Beratung bei (neu § 49 g Abs. 3 und 4 KRG). Die KPK hat die eingehenden Bewerbungen zu begutachten und kann die Kandidatinnen und Kandidaten anhören (neu § 49 g Abs. 1 KRG).

Sie teilt dem Kantonsrat vor der Wahl mit, ob die Kandidatin oder der Kandidat die Anforderungen an das Amt erfüllt (neu § 49 Abs. 2 KRG). Das Nähere wird im Geschäftsreglement des Kantonsrates (GR-KR, LS 171.11) geregelt: Danach hat die KPK zu prüfen, ob die

Kandidaturen «die Anforderungen an Sach- und Fachkompetenz sowie persönlicher und sozialer Kompetenz» erfüllen (neu § 72 a Abs. 1 GR-KR). Die Vorbereitung der Richterwahl durch den Kantonsrat obliegt jedoch weiterhin der Interfraktionellen Konferenz (neu § 72 a Abs. 3 GR-KR).

Wir begrüssen die von der parlamentarischen Initiative vorgesehene Regelung, wonach das Recht die Voraussetzungen nennt, die eine Person zur Besetzung eines Richteramtes erfüllen muss. So kann diese wichtige Frage losgelöst vom konkreten Einzelfall diskutiert und allgemein geregelt werden. Es ist zu erwarten, dass sich dadurch die Qualität der Justiz insgesamt verbessern lässt. Auch wird die Transparenz der Richterwahlen verbessert: Die Mitglieder des Kantonsrates, die Bevölkerung, aber auch die Parteien in einem Gerichtsverfahren dürfen gewiss sein, dass die Richterkandidatinnen und -kandidaten bzw. die gewählten Richterinnen und Richter gesetzliche Mindestanforderungen erfüllen. Dies wirkt sich positiv auf die Legitimation der Gerichte aus. Ferner unterstützen wir die von der parlamentarischen Initiative vorgesehene Regelung, wonach die zuständige Kommission des Kantonsrates für die Prüfung der Kandidaturen externe Personen bezieht. Auf diese Weise kann für die Richterwahlen zusätzlicher Sachverstand nutzbar gemacht werden. Aufgrund ihrer Ausbildung und ihres Berufs sind die beigezogenen Personen besonders gut in der Lage, die für das Richteramt erforderlichen Eigenschaften der Kandidierenden zu prüfen. Hingegen erachten wir die vorgesehene Aufteilung der Vorbereitung der Richterwahlen auf zwei Organe des Kantonsrates – ständige Subkommission der Justizkommission zur Prüfung der Kandidaturen; Interfraktionelle Konferenz (IFK) zur Vorbereitung der Wahlen – als etwas schwerfällig; die Aufgaben liessen sich unseres Erachtens bei einer einzigen Kommission vereinen.

2. Gegenvorschlag der Subkommission

Gemäss dem von der Subkommission der KJS ausgearbeiteten Gegenvorschlag zur parlamentarischen Initiative sollen die Richterkandidaturen von einer eigens hierfür eingesetzten, elfköpfigen Gerichtswahlkommission geprüft werden. Dieser Kommission soll auch die Vorbereitung der Richterwahlen durch den Kantonsrat übertragen werden. Offene Richterstellen sind öffentlich auszuschreiben. Ferner soll die Justizkommission «Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern ernsthaft infrage stellen», der Gerichtswahlkommission zur Kenntnis bringen können (neu §§ 49 Abs. 1 und 49 e KRG; neu § 59 a GR-KR). Wir begrüssen es, alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Rich-

terwahlen durch den Kantonsrat bei einer einzigen Kommission zu konzentrieren. Auch unterstützen wir die im Gegenvorschlag vorgesehene Regelung, wonach offene Richterstellen öffentlich auszuschreiben sind. Selbst wenn dadurch die fragwürdige Bindung des Richteramtes an die Mitgliedschaft in einer politischen Partei (vgl. nachfolgend, Kapitel D.1) nicht aufgehoben wird, lässt sich so der Kreis möglicher Kandidatinnen und Kandidaten doch erweitern. Nicht nachvollziehen können wir hingegen die einschränkende Regelung, wonach einzig die Justizkommission verpflichtet ist, Feststellungen über die mangelnde Eignung von Kandidatinnen und Kandidaten der Gerichtswahlkommission zu melden. Wenn eine solche Pflicht gesetzlich überhaupt geregelt werden soll, sollte sie für alle Aufsichtskommissionen gelten. Die Bezeichnung «Gerichtswahlkommission» halten wir für unpassend; sie erweckt den Eindruck, dass dieser Kommission die Wahl der Mitglieder der Gerichte obliegt. Indessen hat sie einzig die Kandidatinnen und Kandidaten im Sinne von Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV zu prüfen. Die Wahl der Richterinnen und Richter bleibt weiterhin dem Kantonsrat vorbehalten. Allgemein erachten wir die Regeldichte des Gegenvorschlags als zu tief. Viele inhaltliche und verfahrensbezogene Fragen bleiben offen. So sind weder die Kriterien noch das Verfahren zur Vorprüfung der Richterkandidatinnen und -kandidaten näher geregelt. Offen ist sodann das Zusammenspiel zwischen Gerichtswahlkommission und den Fraktionen.

3. IFK als Prüfungskommission

Gemäss einem Vorschlag, der in der Sitzung der KJS vom 3. Dezember 2009 die Mehrheit gefunden hat, soll die Prüfung der Richterkandidaturen der Interfraktionellen Konferenz (IFK) übertragen werden. Wie bereits erwähnt, begrüssen wir die Idee, die Prüfung der Richterkandidaturen und die Vorbereitung der Richterwahlen bei einem einzigen Organ des Kantonsrates zu konzentrieren. Diese Aufgaben werden sinnvollerweise der IFK übertragen – jenem Gremium, das bereits heute die Richterwahlen des Kantonsrates vorbereitet. Gemäss Art. 75 Abs. 1 KV sind die Richterkandidaturen von einer «vom Kantonsrat bestimmte[n] Kommission» zu prüfen.

Weder die Verfassung noch das Kantonsratsgesetz führen näher aus, was unter einer Kommission zu verstehen ist. Im weitesten Sinn handelt es sich hierbei um eine mehrköpfige Organisationseinheit mit einer mehr oder weniger festen Struktur und einem einigermaßen klar abgegrenzten Aufgabenbereich. Diese Voraussetzungen erfüllt auch die Interfraktionelle Konferenz. Dass die IFK nicht nach Fraktionsstärke zusammengesetzt ist, sondern jede Fraktion unbesehen ihrer

Grösse zwei Mitglieder delegiert, beeinträchtigt ihren Kommissionscharakter nicht. Neu wäre einzig sicherzustellen, dass die Mitglieder der IFK vom Kantonsrat zu wählen sind; nur so kann von einer «vom Kantonsrat bestimmte[n] Kommission» gesprochen werden.

D. Vorschlag des Regierungsrates

Vor dem Hintergrund der parlamentarischen Initiative, dem Gegenvorschlag Ihrer Subkommission und der in der Sitzung vom 3. Dezember 2009 erörterten Idee erlauben wir uns, Ihnen einen Vorschlag zur Umsetzung der Vorgabe von Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV (Prüfung der Richterkandidaturen durch eine vom Kantonsrat bestimmte Kommission) zu unterbreiten. Dabei orientieren wir uns an der im Schreiben Ihrer Kommission vom 9. Dezember 2009 geäusserten Absicht, die bestehenden Strukturen, Abläufe und Regelungen möglichst geringfügig zu ändern.

1. Zur Rolle der politischen Parteien bei den Richterwahlen

Die Richterwahlen liegen heute weitgehend in der Hand der politischen Parteien. Wird eine Richterstelle frei, wird aufgrund der Fraktionsstärke festgestellt, welche Partei rechnerischen Anspruch auf die Stelle hat. Dem Wahlorgan werden dann in der Regel nur Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen, die dieser Partei angehören. Die beherrschende Rolle der politischen Parteien bei den Richterwahlen ist nicht unproblematisch. Erstens kann der Eindruck entstehen, dass die Richterinnen und Richter nicht unabhängig sind, sondern sich der sie unterstützenden Partei verpflichtet fühlen. Zweitens kann den Urteilen der Anschein der parteipolitischen Färbung anhaften. Drittens schränkt die Regelung den Kreis möglicher Kandidatinnen und Kandidaten stark ein: Heute gehören nur rund 10% der Bevölkerung einer politischen Partei an. Kommt bei einer Wahl eine Kleinpartei zum Zuge, die z. B. nur über 10% der Parlamentssitze verfügt, vermindert sich die Basis möglicher Kandidatinnen und Kandidaten auf 1% der Bevölkerung. Dass sich in diesem schmalen Segment die beste Kandidatin oder der beste Kandidat befindet, ist nicht ausgeschlossen, aber sehr unwahrscheinlich.

Andererseits weist die Parteienbindung der Richterinnen und Richter auch Vorteile auf. Die politischen Parteien sind ein wichtiges Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft (vgl. auch Art. 137 BV und Art. 39 Abs. 2 KV). Die Mitgliedschaft der Richterinnen und Richter in den politischen Parteien führt dazu, dass die der Justiz kraft Gesetz

verliehene Staatsgewalt als gesellschaftlich eingebunden wahrgenommen wird, sodass in der Schweiz glücklicherweise keine Kluft zwischen Justiz und Gesellschaft beklagt wird. Diese Wirkung wird durch die Wahrung des Parteiproporz bei den Richterwahlen noch verstärkt: Dass die Richterschaft nicht von einer einzigen politischen Kraft – in der Regel wäre das die stärkste politische Partei –, sondern pluralistisch von allen Parteien nach Massgabe ihrer Stärke bestimmt wird, stellt sicher, dass die Justiz verhältnismässig unpolitisch arbeiten kann.

Das dargestellte Spannungsverhältnis lässt sich nicht allgemein in dem Sinne beseitigen, dass bei Richterwahlen zwingend der Parteiproporz zu beachten oder aber zwingend die beste Kandidatin bzw. der beste Kandidat zu wählen ist. Immerhin ist aber zu fordern, dass der Kantonsrat bei den Wahlen möglichst gut informiert ist. Wählt er im Einzelfall eine Kandidatin oder einen Kandidaten der anspruchsberechtigten Partei, so soll er dies in Kenntnis des Ergebnisses der Eignungsprüfung der andern, nicht dieser Partei angehörenden Kandidierenden tun. Mit andern Worten soll er in jedem Einzelfall den «Preis» der Beachtung des Parteiproporz kennen, verstanden als Verzicht auf die Wahl der besten Kandidatin oder des besten Kandidaten, und umgekehrt. Dass geeignete Personen für das Amt überhaupt kandidieren, setzt voraus, dass sie von der offenen Richterstelle Kenntnis haben. Der Regelung im Bund und jener der meisten Kantone mit neuer Kantonsverfassung folgend (vgl. oben, Kapitel A.2), sollten offene Richterstellen deshalb öffentlich ausgeschrieben werden, unter Angabe der rechnerisch anspruchsberechtigten Partei.

Zweckmässig wäre unseres Erachtens auch ein System, das es erlaubt, den Sitzanspruch einer politischen Partei aufzuschieben, wenn diese Partei keine geeignete Kandidatin und keinen geeigneten Kandidaten vorschlagen kann oder wenn sich der Kantonsrat für eine besser geeignete Kandidatin oder einen besser geeigneten Kandidaten entscheiden möchte.

2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen des Kantonsratsgesetzes

Dem Willen der Mehrheit der KJS-Mitglieder folgend, sieht der Entwurf vor, die Kandidaturprüfung im Sinne von Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV der Interfraktionellen Konferenz (IFK) zu übertragen (neu § 49 e lit. a KRG). Um dies zu ermöglichen, werden die Mitglieder der IFK fortan vom Kantonsrat zu wählen sein, denn Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV verlangt, dass die Kandidaturenprüfung von einer «vom Kantonsrat bestimmten» Kommission zu erfolgen hat. Wie bei den andern Kommissionen des Kantonsrates (vgl. §§ 58 und 60 GR-KR) soll die Zu-

sammensetzung der IFK aber nicht auf Gesetzesstufe, sondern im Geschäftsreglement des Kantonsrates geregelt werden (vgl. unten).

Um den Charakter der Interfraktionellen Konferenz als Kommission des Kantonsrates zu betonen, regen wir an, sie nicht mehr im Kapitel des Kantonsratsgesetzes über die Fraktionen (§§ 54 ff. KRG), sondern in jenem über die Kommissionen zu regeln (§§ 49 ff. insbesondere § 49 neu Abs. 1 KRG). Alt § 56 KRG ist demzufolge aufzuheben.

Die Aufgaben der IFK sollen sich dem Grundsatz nach bereits aus dem Kantonsratsgesetz ergeben. Deshalb regen wir an, den diesbezüglichen Inhalt von alt § 75 Abs. 1 GR-KR (Vorbereitung der vom Kantonsrat zu treffenden Wahlen) auf Gesetzesstufe zu heben (neu § 49 e lit. b) und dort mit der Bestimmung zu ergänzen, wonach die IFK auch die vorgängige Prüfung der Richterkandidaturen gemäss Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV vornimmt (lit. a). Lit. c dieser Bestimmung eröffnet die Möglichkeit, der IFK weitere, im Geschäftsreglement näher zu bezeichnende Aufgaben zu übertragen.

3. Bemerkungen zu den Änderungen des Geschäftsreglements des Kantonsrates

§ 61 a

Abs. 1 dieser Bestimmung schreibt vor, dass die IFK aus zwei Mitgliedern jeder Fraktion besteht. Damit soll die Regelung von alt § 56 KRG übernommen werden. Die Verfassung oder das Kantonsratsgesetz stehen dem nicht entgegen: Weder hier noch dort ist vorgeschrieben, dass die Kommissionen proportional zu den Fraktionsstärken zusammengesetzt sein müssen.

Gemäss Abs. 2 soll für die Prüfung der Richterkandidaturen (und nur für diese Phase) die IFK von einem Fachbeirat unterstützt werden, bestehend aus drei Mitgliedern der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte (Ober-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsgericht sowie Steuerrekurs- und Baurekurskommissionen, vorerst auch noch Kassationsgericht), aus zwei Vertreterinnen und Vertretern der Anwaltschaft und aus zwei Vertreterinnen und Vertretern der Oberstaatsanwaltschaft oder der Staatsanwaltschaften. Diese Personen kennen die Anforderungen an das Richteramt aus eigener, hinter oder vor den Schranken gemachter Berufserfahrung. Sie sind deshalb in besonderer Weise befähigt, die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten zu beurteilen. Der Beizug eines Fachbeirates fördert zudem die Legitimität der Justiz: Werden nur solche Richterinnen und Richter in die obersten Gerichte gewählt, deren Eignung unter Mitwirkung eines unabhängigen Fachbeirates geprüft worden ist, erhöht sich die Glaub-

würdigkeit der Justiz. Wichtig ist aber, dass der Fachbeirat nur beratend tätig ist (vgl. neu § 61 b Abs. 4). Die Entscheidungskompetenz für den Wahlvorschlag zuhanden des Kantonsrates wie auch für die Wahl selbst soll in den Händen der parlamentarischen Kommission bzw. des Kantonsrates bleiben (vgl. neu § 61 c Abs. 2 GRKR).

§ 61 b

Nach Abs. 1 sollen offene Richterstellen öffentlich ausgeschrieben werden. Zur Begründung dieser Regelung vgl. die Ausführungen vorne in Kapitel D.1. Der Verfassungsgeber legte weder Eignungskriterien für das Richteramt fest, noch verpflichtete er den Gesetzgeber hierzu (vgl. vorne Kapitel B.2). Gleichwohl sollten die Voraussetzungen, die eine Kandidatin oder ein Kandidat erbringen muss, rechtlich bestimmt sein. Denn die Eignung einer Kandidatin oder eines Kandidaten für ein Richteramt ist von so grosser Bedeutung, dass der Kantonsrat über die entsprechenden Voraussetzungen beraten und sie allgemein festlegen soll. Die rechtliche Festschreibung der Voraussetzungen für ein Richteramt verbessert auch die Lage der Kandidierenden, indem sie von vornherein wissen, welche Anforderungen sie erfüllen müssen.

Die *Eignung* einer Person für ein Richteramt ist nicht einfach zu fassen. Im Verfassungsrat wurde das Thema eingehend beraten. Die dort diskutierten Anforderungen (vgl. Prot. Plenum, S. 1256–1278, 2223–2233, 2959–2968, 3059–3062 und 3322–3331) lassen sich wie folgt gruppieren:

- *Juristisches Fachwissen*: juristische Kenntnisse bzw. Ausbildung, juristische Berufserfahrung ausserhalb der Justiz, Spezialkenntnisse in Teilbereichen des Rechts.
- *Spezifische Anforderungen an den Richterberuf*: Einfühlungsvermögen, Verhandlungsgeschick, Geschick bei der Parteibefragung, Belastbarkeit, Sozialkompetenz, Durchsetzungsvermögen.
- *Legitimationsfördernde und autoritätsstärkende Eigenschaften*: Unabhängigkeit, Charakterstärke, Menschlichkeit, gesellschaftliche Integration [«Volksverbundenheit»], Lebenserfahrung, berufsferme Arbeitserfahrung.

Lassen sich allgemeine Voraussetzungen für das Richteramt möglicherweise noch formulieren, ist es ungleich schwieriger, deren Vorhandensein im Rahmen einer Eignungsprüfung auch festzustellen. Ganz ausgeschlossen scheint das indessen nicht zu sein. Sowohl auf kantonaler Ebene als auch in den Bezirken bestehen offenbar Anforderungsprofile für das Richteramt (vgl. Verfassungsrat, Protokoll Plenum, S. 1258, ferner Ziff. 5 Abs. 3 der Satzungen der Interparteilichen

Konferenz des Bezirks Zürich vom 2. April 1992 in der Fassung vom 3. April 2000, abgedruckt bei Mark M. Livschitz, Die Richterwahl im Kanton Zürich, Diss., Zürich 2002, S. 293ff.). Auch im Kanton Bern sind allgemeine Anforderungsprofile für Bewerberinnen und Bewerber für Richterstellen im Einsatz (vorne, Kap. A.2).

Unseres Erachtens ist von den Kandidierenden erstens *juristische Fachkompetenz* zu verlangen. Richterinnen und Richter müssen das Recht kennen, das sie anwenden; sie müssen sich in der Rechtsordnung sicher bewegen können. Je nach Fachbereich eines Gerichts sollten sie zudem über juristische Spezialkenntnisse verfügen. Für die Mitglieder der Steuerrekurskommissionen und der Baurekurskommissionen, die ebenfalls vom Kantonsrat zu wählen sind, gilt diese Voraussetzung selbstverständlich höchstens in eingeschränktem Mass, denn bei diesen erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten ist in erster Linie Fachkunde im betreffenden Spezialgebiet erforderlich.

Zweitens müssen Richterinnen und Richter jene *Fertigkeiten* haben, die der *Richterberuf erfordert*: Sie müssen die Übersicht über die bei ihnen hängigen Verfahren bewahren. Sie müssen die Prozesse und insbesondere auch mündliche Verhandlungen souverän leiten. Sie müssen in der Lage sein, ihre Entscheidungen überzeugend zu begründen, sowohl mündlich als auch schriftlich.

Drittens müssen Richterinnen und Richter auch in *persönlicher Hinsicht* für das Richteramt als geeignet erscheinen. Sie müssen mit den Parteien einfühlsam umgehen, ohne die nötige Distanz zu verlieren. Als Träger staatlicher Gewalt müssen sie glaubwürdig sein und voll und ganz hinter den Funktionen der Justiz – Befriedung der Gesellschaft und Verwirklichung des positiven Rechts – stehen.

Abs. 3 von neu § 61 b GR-KR schreibt vor, dass die IFK die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten insbesondere unter diesen drei Voraussetzungen zu prüfen hat (Satz 1). Darauf soll verzichtet werden können, wenn die Kandidatin oder der Kandidat innerhalb der letzten fünf Jahre bereits einmal mit positivem Ausgang geprüft worden ist (Satz 2).

Nach Abschluss der Prüfung teilt die IFK den Fraktionen mit, welche der Kandidatinnen und Kandidaten sie als für die zu besetzende Richterstelle geeignet erachtet (Abs. 5).

§ 61 c

Die rechnerisch anspruchsberechtigte Fraktion (vgl. neu § 61 b Abs. 2) entscheidet, bei welchen der von der IFK als geeignet beurteilten Kandidatinnen und Kandidaten sie eine Wahl durch den Kantonsrat unterstützen (begrüssen) würde. Die Fraktion meldet das Ergebnis

dieser Auswahl der IFK zurück (Abs. 1). In der Folge beschliesst die IFK einen Wahlvorschlag zuhanden des Kantonsrates. Sie ist dabei nicht zwingend an die von der anspruchsberechtigten Fraktion getroffene Auswahl gebunden.

Die IFK kann dem Rat mehr Personen vorschlagen, als Richterstellen zu besetzen sind, wenn eine genügende Anzahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung steht. Umgekehrt soll sie dem Kantonsrat nur geeignete Kandidierende vorschlagen, was unter Umständen dazu führen kann, dass sie weniger Personen vorschlägt, als Stellen zu besetzen sind (Abs. 2).

§ 61 d

Nach geltendem Recht bestimmen das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht die Hälfte ihrer Ersatzmitglieder selbst (vgl. § 38 a GVG [LS 211.1], § 33 Abs. 1 VRG und § 5 Abs. 2 GSVGer). Aufgrund der neuen Kantonsverfassung ist diese Regelung nicht mehr zulässig: Die Mitglieder und ausnahmslos auch die Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte sind vom Kantonsrat zu wählen (vgl. Art. 75 Abs. 1 KV). Immerhin räumen die kürzlich abgeschlossenen Prozessrechtsrevisionen den obersten kantonalen Gerichten für die Hälfte der Ersatzmitglieder ein Vorschlagsrecht ein (vgl. § 35 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz [GOG; ABI 2010, 1059], neu § 33 Abs. 1 VRG [ABI 2010, 436] und neu § 5 Abs. 2 GSVGer [ABI 2010, 443]). Auch für diese Ersatzmitglieder gilt jedoch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV, wonach eine vom Kantonsrat bestimmte Kommission die Richter kandidaturen prüft. Um Auseinandersetzungen zwischen dem Kantonsrat und den obersten Gerichten über die Eignung der von den Gerichten vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten zu vermeiden, sollen die Kandidatinnen und Kandidaten, welche die Gerichte dem Kantonsrat zur Wahl vorschlagen möchten, schon vorgängig durch den Fachbeirat gemäss § 61 a Abs. 2 GR-KR geprüft werden (Abs. 1 und 2). Auf die Eignungsprüfung soll die IFK nur dann zurückkommen, wenn besondere oder neue Anhaltspunkte das Ergebnis der bereits vom Fachbeirat durchgeführten Prüfung infrage stellen (Abs. 3).

E. Bemerkung zum weiteren Verfahren

Die von uns vorgeschlagene Umsetzung von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 KV betrifft die obersten kantonalen Gerichte ganz direkt: Erstens werden die Voraussetzungen und das Verfahren für die Wahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder dieser Gerichte geregelt. Zweitens wird die

Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern der Justiz im Fachbeirat nach § 61 a Abs. 2 GRKR geregelt, und drittens wird das Vorschlagsrecht der Gerichte für die Hälfte ihrer Ersatzmitglieder konkretisiert. Deshalb regen wir an, den obersten kantonalen Gerichten Gelegenheit zu geben, sich zu dem von Ihnen weiterverfolgten Gegenvorschlag zu äussern.

Kantonsratsgesetz

(Änderung vom..... ; Richterwahlen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom ... ,

beschliesst:

I. Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

Ständige
Kommissionen

§ 49. ¹ Der Kantonsrat wählt zu Beginn der Amtsdauer die Mitglieder der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und der Justizkommission (Aufsichtskommissionen) sowie der Interfraktionellen Konferenz.

Abs. 2–5 unverändert.

Inter-
fraktionelle
Konferenz

§ 49 e. Die Interfraktionelle Konferenz (IFK)

- a. prüft die Richterkandidaturen der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte gemäss Art. 75 Abs. 1 KV,
- b. bereitet die vom Rat durchzuführenden Wahlen vor,
- c. erfüllt weitere Aufgaben gemäss dem Geschäftsreglement des Kantonsrates.

§§ 49 e und 49 f werden zu §§ 49 f und 49 g.

§ 56 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Geschäftsreglement des Kantonsrates

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom ...,

beschliesst:

I. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 wird wie folgt geändert:

Formale Änderung

Die Kleinbuchstaben vor den Marginalien zu §§ 58–67 (a., b. usw.) werden entfernt.

Interfraktionelle Konferenz

§ 61 a. ¹ Die Interfraktionelle Konferenz (IFK) besteht aus zwei Mitgliedern jeder Fraktion. a. Zusammen-
setzung

² Bei der Prüfung der Richterkandidaturen nach § 49e lit. a KRG wird die IFK von einem Fachbeirat unterstützt. Dieser besteht aus

- a. drei Mitgliedern der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte; diese werden durch den Plenarausschuss der obersten kantonalen Gerichte bestimmt,
- b. zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Anwaltschaft; diese werden von der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte aus ihrer Mitte bestimmt,
- c. zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Oberstaatsanwaltschaft oder der Staatsanwaltschaften; diese werden durch die Oberstaatsanwaltschaft bestimmt.

§ 61 b. ¹ Ist die Stelle eines Mitglieds oder Ersatzmitglieds eines für das ganze Kantonsgebiet zuständigen Gerichts neu zu besetzen, schreibt die IFK die Stelle öffentlich aus. b. Prüfung der
Richter-
kandidaturen im
Allgemeinen

² Die IFK bestimmt jene Fraktion, die aufgrund ihrer Stärke rechtlichen Anspruch auf den Sitz hat.

³ Sie prüft die Eignung der Kandidierenden für das Richteramt, insbesondere die juristische Ausbildung, die berufsspezifischen Fertigkeiten und die persönliche Eignung. Kandidierende, die innerhalb der letzten fünf Jahre als geeignet beurteilt worden sind, werden nicht erneut geprüft.

⁴ Bei der Prüfung stützt sich die IFK auf die Bewerbungsunterlagen, die Stellungnahme des Fachbeirates, und führt persönliche Befragungen mit den Kandidierenden durch. Sie kann Auskünfte bei Behörden und privaten Organisationen einholen und weitere Abklärungen treffen.

⁵ Nach Abschluss der Prüfung teilt die IFK den Fraktionen mit, welche Kandidierenden sie als für das Richteramt geeignet erachtet. Die andern Kandidierenden informiert sie über die Gründe der ablehnenden Beurteilung.

c. Wahlvorschlag für Richterwahlen

§ 61 c. ¹ Unter den als geeignet bezeichneten Kandidierenden meldet die rechnerisch anspruchsberechtigte Fraktion der IFK jene, deren Wahl sie unterstützt.

² Die IFK beschliesst einen Wahlvorschlag zuhanden des Kantonsrates. Sie kann dem Rat mehr, gleich viele oder weniger Personen vorschlagen, als Stellen zu besetzen sind. Sie teilt dem Rat mit, welche Kandidierenden die rechnerisch anspruchsberechtigte Fraktion unterstützt hat.

d. Von den Gerichten vorgeschlagene Ersatzmitglieder

§ 61 d. ¹ Ist die Stelle eines Ersatzmitglieds zu besetzen, für die das betreffende Gericht ein gesetzliches Vorschlagsrecht hat, prüft der Fachbeirat die vom Gericht genannten Kandidierenden.

² Unter den als geeignet beurteilten Kandidierenden bezeichnet das Gericht die Kandidatin oder den Kandidaten, die bzw. den es dem Kantonsrat zur Wahl vorschlagen möchte. Es teilt der IFK den Wahlvorschlag mit.

³ Die IFK beantragt dem Kantonsrat die Wahl der vorgeschlagenen Kandidatin oder des vorgeschlagenen Kandidaten. In begründeten Fällen kann die IFK die Eignung der Kandidatin bzw. des Kandidaten erneut prüfen und bei negativem Ergebnis darauf verzichten, dem Kantonsrat deren bzw. dessen Wahl zu beantragen.

§ 75 wird aufgehoben.

II. Diese Änderung tritt zusammen mit der Änderung des Kantonsratsgesetzes vom ... in Kraft.

III. Festlegen von Grundsatzfragen

Die Kommission nahm die Stellungnahme des Regierungsrates an ihren Sitzungen vom 10. Juni und 1. Juli 2010 zur Kenntnis und beschloss, zuhanden der Fraktionen folgende Grundsatzfragen zu formulieren:

1. Eine oder mehrere vorbereitende KR-Kommissionen (Trennung Vorprüfung und Antragstellung an KR)?
2. Zuständigkeit IFK, Subkommission JUKO oder besondere KR-Kommission?
3. Grundsatz Parteienproporz / Einbezug der Fraktionen?
4. Öffentliche Ausschreibung der Richterstellen?
5. Fachlicher Beirat mit Beratungskompetenz?
6. Fachliche und persönliche Eignungsvoraussetzungen für das Richteramt auf Gesetzes-/Verordnungsstufe festlegen?

Zudem beschloss sie, die parlamentarische Initiative, den Gegenvorschlag der Subkommission sowie die Stellungnahme des Regierungsrates der Justizkommission und der Verwaltungskommission der obersten Gerichte zur Stellungnahme zu unterbreiten.

IV. Stellungnahme der Justizkommission

Die Justizkommission nahm mit Schreiben vom 13. September 2010 wie folgt Stellung:

Wie aus der parlamentarischen Initiative und auch aus der Stellungnahme des Regierungsrates hervorgeht, handelt es sich bei der «Kandidaturprüfung» um eine Prüfung der fachlichen und persönlichen Eignung der Kandidierenden für das Amt. Diese Prüfung soll möglichst unabhängig von politischen Kriterien erfolgen. Die Justizkommission hält es daher für äusserst wünschenswert, wenn diese Funktion von einer Kommission ausgeübt wird, die nicht schwerwichtig politische Entscheidungen zu treffen hat. Insbesondere möchte sie die Prüfung der fachlichen und persönlichen Eignung von der politischen Entscheidungsfindung des Wahlvorschlages trennen.

Die Justizkommission hält die IFK in ihrer Ausgestaltung und mit ihren Aufgaben derzeit für ein gut funktionierendes Gremium. Die Fraktionen sind heute frei, welche Vertreterinnen oder Vertreter sie dafür einsetzen wollen. Das Konsensprinzip in der IFK hat sich bspw. für die Berechnung der Ansprüche aufgrund des Proporztes und für die Wahlvorschläge zuhanden des Kantonsrates bewährt.

Aus dem Vorschlag des Regierungsrates wird deutlich, dass die IFK einigen Änderungen unterzogen werden müsste, damit sie den verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine kantonsrätliche Kommission genügen würde. Insbesondere könnten die Fraktionen deren Mitglieder nicht mehr frei bestimmen. Ebenso wäre der besondere Charakter der IFK mit ihrem Konsens- bzw. Einstimmigkeitsprinzip nicht mehr aufrechtzuerhalten, was bedauerlich wäre.

Die IFK mit ihren derzeit 16 Mitgliedern, welche bei entsprechender Erhöhung der Anzahl Fraktionen noch grösser würde, wäre zudem die deutlich teurere Lösung als eine kleinere Kommission von elf oder fünf Mitgliedern, wie dies die parlamentarische Initiative vorschlägt. Eine Prüfung der Eignung durch eine grosse Kommission wäre zudem schwerfälliger.

Bezüglich Fachleute ist für die Justizkommission der jeweilige Beizug einer Vertreterin oder eines Vertreters desjenigen Gerichtes, für welches die zu Prüfenden kandidieren, unentbehrlich.

Wenn der Justizkommission bzw. einer Subkommission die Eignungsprüfung übertragen würde, wäre dies gestützt auf die genannten Erwägungen eine Lösung, die möglichst wenig Aufwand und keine Änderungen der Aufgaben und Verfahren anderer kantonsrätlichen Organe zur Folge hätte. Durch ihr Amt verfügen die Mitglieder der Justizkommission über erweiterte Kenntnisse der Zürcherischen Rechtspflege. In Ausübung der Oberaufsicht prüfen sie den äusseren Geschäftsgang und die Abläufe der Rechtspflege, sind aber nicht Aufsichtsbehörde über die einzelnen Richterinnen und Richter.

V. Stellungnahme der Verwaltungskommission der obersten Gerichte

Die Verwaltungskommission der obersten Gerichte (VK) nahm mit Schreiben vom 27. September 2010 wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen

Die mit der PI angestrebte und von Art. 75 Abs. 1 der neuen Kantonsverfassung (KV) geforderte Prüfung der Kandidaturen für die Wahl in die für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte durch eine vom Kantonsrat bestimmte Kommission soll ein transparentes Auswahlverfahren ermöglichen, welches den Gewählten grösstmögliche Legitimität in der Rechtsgemeinschaft vermittelt und gleichzeitig sachgerechte Auswahlkriterien beachtet; dieses Anliegen wird von den Gerichten mit Nachdruck unterstützt (vgl. bereits den von der VK der JUKO erstatteten Bericht vom 4. März 2008).

In der Stellungnahme des Regierungsrates vom 26. Mai 2010 werden die Bedeutung der Richterwahlen, das Verfahren im Bund und verschiedenen Kantonen sowie die Rechtslage im Kanton Zürich eingehend und zutreffend dargestellt, weshalb hier auf eine Wiederholung verzichtet wird.

Die VK schliesst sich in der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative an, weil sie am ehesten Gewähr dafür bietet, dass keine Vermischung von fachlicher Prüfung und politischer Steuerung des Auswahlverfahrens stattfindet. Beim Vorschlag VS RR, der das ganze Auswahlverfahren bei der Interfraktionellen Konferenz ansiedelt, besteht dagegen die Gefahr, dass zur Wahrung des Proporztes zu grosse Konzessionen bei der Qualität der Kandidaturen gemacht werden. Das zeigt sich beim bisherigen System aber auch im Bund, wo Auswahl der Kandidaturen und Verabschiedung der Wahlvorschläge zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung der nämlichen Kommission obliegen. Beim VS KJS, der das ganze Auswahlverfahren einer einzigen, neu zu schaffenden Gerichtswahlkommission zuweisen will, besteht die nämliche Gefahr. Deshalb und wegen der bereits in der Stellungnahme des Regierungsrats angesprochenen zu geringen Regeldichte bietet der VS KJS keine Gewähr dafür, dass das Wahlverfahren entscheidend verbessert wird. Ausgehend von diesen Überlegungen und anknüpfend an PI und VS RR sollte eine Lösung angestrebt werden, welche die politische Steuerung (Bestimmung der rechnerisch anspruchsberechtigten Fraktion, Beschluss eines Wahlvorschlags an den Kantonsrat) der IFK zuweist, die fachliche Prüfung dagegen der JUKO, die mit dem Gerichtswesen vertraut ist und der zur fachlichen Unterstützung ein Fachbeirat zur Seite zu stellen ist.

Im Folgenden soll zunächst Stellung bezogen werden zu den von der KJS aufgeworfenen Grundsatzfragen und anschliessend ein Modell skizziert werden, welches den sich widersprechenden Anforderungen bestmöglicher Qualifikation und politischer Einbettung der Gewählten weitestgehend Rechnung trägt.

A. Beantwortung der «Grundsatzfragen» der KJS

1. Eine oder mehrere vorbereitende KR-Kommissionen (Trennung Vorprüfung und Antragstellung an KR)?

Wie bereits einleitend dargelegt bietet nur die klare Trennung von Vorprüfung und Antragstellung hinreichend Gewähr dafür, dass die Eignung der Kandidierenden das notwendige Gewicht gegenüber parteipolitischen Rücksichten erhält.

2. Zuständigkeit IFK, Subkommission JUKO oder besondere KR-Kommission?

Für die Vorprüfung ist aufgrund ihrer Vertrautheit mit dem Gerichtswesen die JUKO geeignet, der jedoch für die Prüfung der Kandidaturen ein Fachbeirat zur Seite zu stellen ist. Die politische Steuerung soll dagegen der IFK überlassen bleiben.

3. Grundsatz Parteienproporz / Einbezug der Fraktionen

Im Grundsätzlichen kann auf die Stellungnahme des Regierungsrates verwiesen werden. Insbesondere ist der Erwägung beizupflichten, dass die beherrschende Rolle der politischen Parteien bei den Richterwahlen nicht unproblematisch ist. Sie sollte deshalb mindestens dergestalt zurückgedrängt werden, dass die politische Wahl nur innerhalb eines vorbestimmten Kreises von für das Richteramt geeigneten Kandidaturen stattfinden kann.

4. Öffentliche Ausschreibung der Richterstellen

Um die geeignetsten Kandidierenden zu kennen, müssen die Stellen zwangsläufig öffentlich ausgeschrieben werden, was im Internet mit geringem Aufwand möglich ist. Die Ausschreibungen müssen auf die zu besetzende Stelle und ihre Anforderungen zugeschnitten sein, weshalb sie durch das Gremium zu erfolgen haben, welches die Vorprüfung der Kandidaturen vornimmt. Aus Gründen der Transparenz sollte auf die rechnerisch anspruchsberechtigte Partei hingewiesen werden.

5. Fachlicher Beirat mit Beratungskompetenz

Ein Anforderungsprofil, wie es für die Besetzung einer Stelle zwingend erforderlich ist, kann nur unter Mithilfe von Vertretern der betreffenden Gerichte erstellt werden. Sodann sind Richterämter von ihren Anforderungen und ihrer Bedeutung her mit Stellen vergleichbar, die in der Privatwirtschaft oder in der öffentlichen Verwaltung heute fast ausschliesslich unter Beizug von Fachleuten und aufgrund von Assessments besetzt werden. Die Bestellung eines fachlichen Beirats mit Beratungskompetenz ist deshalb unabdingbar.

6. Fachliche und persönliche Eignungsvoraussetzungen für das Richteramt auf Gesetzes-/Verordnungsstufe festlegen?

Der Regierungsrat weist in seiner Stellungnahme zutreffend auf die mit einer solchen Umschreibung verbundenen Schwierigkeiten hin. Wir halten eine allgemeine Umschreibung, wie sie der Regierungsrat für das Geschäftsreglement des Kantonsrats vorschlägt, für ausreichend. Die unter dem Titel «Prüfung der Richterwahlen im Allgemeinen» vorgeschlagene Umschreibung müsste aber in den Aufgabenbereich der JUKO verschoben werden. Zudem ist zu verlangen, dass die Prüfung der Kandidierenden nach einem auf die jeweilige Stelle zugeschnittenen Anforderungsprofil erfolgt.

B. Modell mit Trennung von Vorprüfung und Antragstellung

1. Vorselektion durch die Justizkommission

Hat die IFK die rechnerisch anspruchsberechtigte Fraktion bestimmt, überweist sie das Geschäft der JUKO, welche die Stelle gestützt auf ein Anforderungsprofil und unter Hinweis auf die rechnerisch anspruchsberechtigte Partei öffentlich ausschreibt. Zu den Bewerbungen holt die JUKO die Stellungnahme des Fachbeirates ein. Gestützt auf diese Stellungnahme, die Bewerbungsunterlagen, eine persönliche Befragung und nötigenfalls weitere Abklärungen prüft die JUKO die Eignung der Kandidierenden anhand des Anforderungsprofils und teilt anschliessend der IFK mit, welche Kandidierenden sie für geeignet hält. Den nicht als geeignet beurteilten Kandidierenden wird dies mit kurzer Begründung mitgeteilt. Da erst die Wahl bzw. Nichtwahl die Rechtsstellung des Bewerbers betrifft, hat diese Mitteilung keinen Verfügungscharakter und ist nicht anfechtbar.

2. Wahlvorbereitung durch die IFK

Die IFK informiert die Fraktionen über die von der JUKO als geeignet beurteilten Kandidierenden und fordert die anspruchsberechtigte Fraktion zur Mitteilung auf, welche Kandidatur von ihr unterstützt wird. Die IFK beschliesst einen Wahlvorschlag zuhanden des Kantonsrates. Sie kann dem Rat mehr, gleich viele oder weniger Personen vorschlagen, als Stellen zu besetzen sind, und teilt dem Rat mit, welche Kandidierenden die rechnerisch anspruchsberechtigte Fraktion unterstützt.

3. Selektion der von den Gerichten vorgeschlagenen Ersatzmitglieder

Das zuständige Gericht schreibt die Stelle aufgrund eines Anforderungsprofils öffentlich aus und bestimmt eine Auswahl, welche es dem Fachbeirat der JUKO zur Prüfung unterbreitet. Unter den vom Fachbeirat als geeignet bezeichneten Kandidierenden bestimmt das Gericht den Kandidaten oder die Kandidatin, den oder die es dem Kantonsrat zur Wahl vorschlagen will. Es teilt der IFK den Wahlvorschlag mit.

Abschliessend ersuchen wir Sie, im Interesse einer wirkungsvollen und glaubwürdigen Justiz Art. 75 Abs. 1 KV so umzusetzen, dass trotz der politischen Einbettung der Richterwahlen die verfassungsrechtlich gebotene Prüfung der Kandidaturen in einem transparenten und sachgerechten Kriterien folgenden Verfahren gewährleistet wird.

VI. Beratung der Stellungnahmen in der Kommission

A. Allgemeine Bemerkungen und Verfahren

Vertreter der Justizkommission und der Verwaltungskommission der obersten Gerichte nahmen zudem an der Sitzung vom 16. September 2010 teil, um ihre Stellungnahmen mündlich zu erläutern.

An der Sitzung vom 7. Oktober 2010 beriet die Kommission die Stellungnahmen und fasste in Abwägung aller Erwägungen der parlamentarischen Initiative und der Stellungnahmen des Regierungsrates, der Justizkommission sowie der Verwaltungskommission der obersten Gerichte vorbehältlich der Schlussabstimmung folgende Beschlüsse zu den Grundsatzfragen:

Die IFK bleibt wie bisher zuständig für die Vorbereitungen der Wahlen und die Antragstellung an den Kantonsrat. Hingegen davon losgelöst erfolgt die Vorprüfung bzw. Eignungsprüfung der Kandidaturen durch eine Kommission. Sowohl die Verwaltungskommission der obersten Gerichte als auch die Justizkommission haben in diesem Sinne Stellung genommen.

Die Aufgabe der Vorprüfung wird der Justizkommission zugewiesen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Justizkommission mittels ihrer Konstituierung für bestimmte Verfahrensschritte eine Subkommission einsetzen kann und wohl sinnvollerweise auch einsetzen wird. Den definitiven Entscheid über die Eignung hat sie jedoch als breit abgestützte Gesamtkommission zu fällen.

Beibehalten für die Wahl werden der Parteienproporz und der Vorschlag durch die Fraktion, welche rechnerisch Anspruch auf den Sitz erheben kann.

Die Einrichtung eines Fachbeirates wird abgelehnt. Ein solcher wird für die Prüfung der Eignung anhand von Anforderungsprofilen als nicht notwendig erachtet. Solche sind von der Justizkommission festzulegen.

Allgemein gehaltene Eignungsvoraussetzungen im Geschäftsreglement des Kantonsrates werden von der Kommission befürwortet.

An der Sitzung vom 28. Oktober 2010 wurde zudem beschlossen, die zu besetzenden Stellen öffentlich auszuschreiben. Mit der Inkraftsetzung des Gerichts- und Behördenorganisationsgesetzes am 1. Januar 2011 werden die Handelsrichterstellen öffentlich ausgeschrieben. Die Verwaltungskommission der obersten Gerichte hat zudem erklärt, dass die Stellen, für welche die Gerichte ein gesetzliches Vorschlagsrecht haben, ebenfalls öffentlich ausgeschrieben werden sollen. Sowohl sie als auch der Regierungsrat haben sich zustimmend zur öffentlichen Ausschreibung sämtlicher Richterstellen geäußert. Vor diesem Hintergrund und im Sinne der Transparenz sollen daher sämtliche vom Kantonsrat zu besetzenden Richterstellen öffentlich ausgeschrieben werden.

Aufgrund dieser Grundsatzentscheide wurde der Gegenvorschlag formuliert, welchen die Kommission an der Sitzung vom 28. Oktober 2010 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet hat.

Gemäss Gegenvorschlag werden die Wahlvorbereitungen künftig wie folgt ablaufen:

Die IFK stellt fest, dass eine Stelle neu zu besetzen ist, und ob es sich dabei um eine Stelle handelt, die nach Parteienproporz zu besetzen ist oder nicht. Kein Parteienproporz angewendet wird bei den Handelsrichterinnen und Handelsrichtern und bei denjenigen Ersatzmitgliedern der Gerichte, für welche die Gerichte ein gesetzliches Vorschlagsrecht haben. Für die neu vom Kantonsrat zu wählenden Mitglieder und Ersatzmitglieder des Steuerrekursgerichtes werden IFK und Kantonsrat zu befinden haben, ob nach Parteienproporz gewählt werden soll.

Die IFK teilt der Justizkommission mit, welche Stelle neu zu besetzen ist und welche Fraktion Anspruch auf deren Besetzung erheben kann.

Die Justizkommission schreibt die Stelle öffentlich aus und nennt die Fraktion, welche Anspruch darauf erhebt. Von der Ausschreibung ausgenommen sind die Ersatzmitglieder, welche auf Vorschlag der Gerichte gewählt werden. Die Gerichte sind für dieses Auswahlverfahren

und die Ausschreibung selber zuständig. Sie melden der IFK zuhanden der Justizkommission ihren Wahlvorschlag zur Kandidaturprüfung.

Die Justizkommission prüft sämtliche eingehenden Kandidaturen und teilt den Fraktionen und der IFK mit, welche Kandidierenden sie als für das Richteramt geeignet erachtet. Bei den Stellen, die nach Parteienproporz zu besetzen sind, nominiert die ansruherhebende Fraktion ihre Kandidatin / ihren Kandidaten. Die IFK verabschiedet ihren Wahlvorschlag zuhanden des Kantonsrates.

Bei den übrigen Stellen verabschiedet die IFK ihren Wahlvorschlag ohne Nomination durch eine Fraktion direkt zuhanden des Kantonsrates.

B. Bemerkungen zu den Änderungen des Geschäftsreglementes

§ 58 b

Die Regelung in Abs. 2 wird gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrates zu § 61 b Abs. 3 bezüglich Eignungsprüfung offener gehalten, um der Kommission mehr Spielraum zu gewähren. Zudem wird festgehalten, dass bei Wiederwahlen keine erneute Prüfung erfolgt. Damit wird einerseits ein unnötiger Aufwand vermieden. Andererseits erscheint eine Prüfung für eine Wiederwahl im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit als nicht ganz unproblematisch. Dagegen scheint die Einschränkung im Vorschlag des Regierungsrates, wonach Kandidierende, die innerhalb der letzten fünf Jahre als geeignet beurteilt worden sind, nicht erneut geprüft würden, als zeitlich zu ausgedehnt, da sich in einer solchen Zeitspanne Änderungen ergeben können.

In Abs. 3 wurde die Formulierung gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrates zu § 61 b Abs. 4 insofern angepasst, als eine Befragung nicht in jedem Einzelfall zwingend ist. Bei Kandidaturen, die entweder aufgrund der Bewerbungsunterlagen bereits als ungeeignet erscheinen, oder die der Kommission bereits persönlich bekannt sind, erübrigt sich eine Befragung.

Gemäss Abs. 4 sind die geeigneten Kandidaturen nicht nur den Fraktionen, sondern auch der Interfraktionellen Konferenz zu melden, welche einen Wahlvorschlag zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

In Abs. 5 wird das Verfahren für die Wahl der Ersatzmitglieder, für welche die Gerichte ein gesetzliches Vorschlagsrecht haben, geregelt. In Abweichung zu den anderen Verfahren wird hier zuerst der Wahlvorschlag erstellt. Nur dieser wird von der Justizkommission auf seine Eignung überprüft. Abs. 2 bis 4 finden Anwendung.

§ 75

Der neue Abs. 2 verdeutlicht, dass die IFK die Berechnung der Ansprüche vornimmt und das Ergebnis der Justizkommission mitteilt.

VII. Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass zwecks unverzüglicher Umsetzung der Verfassung die Inkraftsetzung auf den nächstmöglichen Zeitpunkt erfolgen soll.