

MOTION DER ERWEITERTEN JUSTIZPRÜFUNGSKOMMISSION
BETREFFEND VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE WAHL IN DAS
KANTONS-, STRAF-, OBER- UND VERWALTUNGSGERICHT

BERICHT UND ANTRAG DES OBERGERICHTS UND DES VERWALTUNGSGERICHTS

VOM 31. OKTOBER 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag betreffend Voraussetzungen für die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht. Der Bericht wird wie folgt gegliedert:

- I. Das Wichtigste im Überblick
- II. Ausgangslage
 1. Wahl der Richterinnen und Richter durch das Volk
 2. Qualitätssicherung der Kandidaturen für Richterämter trotz Volkswahl
 3. Richterwahlen neu im Majorzverfahren - veränderte Ausgangslage
- III. Geltende Rechtslage und Praxis
 1. Wählbarkeitsvoraussetzungen
 2. Das Wahlverfahren
 3. Handlungsbedarf
- IV. Rechtsvergleich
 1. Wählbarkeitsvoraussetzungen in anderen Kantonen
 2. Wählbarkeitsvoraussetzungen im Bund
- V. Wählbarkeitsvoraussetzungen für Richterämter im Kanton Zug
 1. Voraussetzungen einer gesetzlichen Regelung
 2. Nachteile einer Regelung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe
 3. Empfehlungen der Gerichte bezüglich Wählbarkeitsvoraussetzungen
 4. Die persönlichen Voraussetzungen für ein Richteramt

5. Unterschiedliche Ausgangslage in der Zivil- und Strafrechtspflege einerseits und in der Verwaltungsrechtspflege andererseits betreffend fachliche Voraussetzungen
6. Kriterienkatalog und Fachgremium
- VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen
- VII. Schlussfolgerungen
- VIII. Antrag

I. DAS WICHTIGSTE IM ÜBERBLICK

Am 28. Juni 2001 erklärte der Kantonsrat die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Voraussetzungen für die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht vom 13. März 2000 sowohl bezüglich der Zivil- und Strafrechtspflege als auch bezüglich der Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. Kantonsratsvorlage Nr. 762.1 - 10127) für erheblich. Mit der Erheblicherklärung dieser Motion wurde der Regierungsrat beauftragt, Bericht und Antrag zu erstatten, wie die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht gesetzlich oder verfahrensmässig an bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Ausbildung und der beruflichen Erfahrung gebunden werden könne. In der Folge beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei, die Motion zur Erledigung an das Obergericht und an das Verwaltungsgericht zu überweisen. Mit vorliegendem Bericht erfüllen das Obergericht und das Verwaltungsgericht den Auftrag, den der Kantonsrat mit Erheblicherklärung der Motion der erweiterten Justizprüfungskommission dem Regierungsrat erteilt hat.

Obergericht und Verwaltungsgericht sind der Meinung - dies nach einer informellen Absprache mit der erweiterten Justizprüfungskommission -, dass auf eine gesetzliche Festschreibung von Wählbarkeitsvoraussetzungen, welche zudem eine entsprechende Änderung der Kantonsverfassung bedingen würde, zu verzichten sei. Da aber jedenfalls ein Bedürfnis nach Formulierung bestimmter Auswahlkriterien für Kandidaturen in Richterämter besteht, schlagen Ihnen die Gerichte stattdessen vor, dass von einem in diesem Bericht aufgeführten Kriterienkatalog der Gerichte für die Auswahl von Kandidatinnen und Kandidaten für Richterämter und - soweit es die Zivil- und Strafrechtspflege betrifft - vom Vorschlag betreffend Einsetzung eines Fachgremiums im Sinne von Empfehlungen zuhanden der politischen Parteien in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen und damit die Motion der erweiterten

Justizprüfungskommission vom 13. März 2000 als erledigt abzuschreiben sei. Dieses Vorgehen ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

II. AUSGANGSLAGE

1. Wahl der Richterinnen und Richter durch das Volk

Die Richterinnen und Richter des Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgerichts werden im Kanton Zug durch das Volk gewählt. Mit einer Motion von Beat Villiger vom 9. Dezember 1997 betreffend Änderung des Verfahrens für die Wahl der Mitglieder des Ober-, des Kantons- und des Verwaltungsgerichts (Vorlage Nr. 512.1 - 9394) war verlangt worden, es sei für die Bestellung der Gerichte auf die Wahl durch den Kantonsrat überzugehen. Der Motionär führte seinerzeit in seiner Begründung aus, eine gut funktionierende Justiz sei eine Grundvoraussetzung für die Funktionstüchtigkeit des Staates. Dies bedinge, dass in die einzelnen Gerichte nur fachlich ausgewiesene Personen gewählt würden. Die heutige Volkswahl der Richter biete nicht in ausreichendem Masse Gewähr für die Wahl der am besten qualifizierten Personen, was bei einer Wahl durch den Kantonsrat eher der Fall sei. Die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten könnten so beispielsweise durch eine interfraktionelle Kommission aufgrund eines Anforderungsprofils auf ihre Befähigung zum Richteramt überprüft werden, wie dies bereits in anderen Kantonen gehandhabt werde. Am 12. März 2000 sprachen sich die Stimmberechtigten des Kantons Zug gegen eine Änderung der Wahlzuständigkeit und damit für die Beibehaltung der Volkswahl der Richterinnen und Richter aus.

2. Qualitätssicherung der Kandidaturen für Richterämter trotz Volkswahl

a) Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 13. März 2000

Bereits einen Tag, nachdem das Volk die Richterwahl durch den Kantonsrat abgelehnt hatte, also am 13. März 2000, reichte die erweiterte Justizprüfungskommission folgende Motion (Vorlage Nr. 762.1 - 10127) ein:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, Bericht und Antrag zu erstatten, wie die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht gesetzlich oder verfahrensmässig an bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Ausbildung und der beruflichen Erfahrung gebunden werden kann."

Die erweiterte Justizprüfungskommission führte zur Begründung ihrer Motion aus, aufgrund der Verlautbarungen im Vorfeld der Abstimmung über die Änderung des Wahlgremiums der Richterinnen und Richter sei es allen Parteien ein grosses Anliegen, die Qualität der Gerichte zu sichern. Nachdem nun der vom Parlament beschlossene Weg durch das Volk verworfen worden sei, müssten neue Wege gesucht werden, um auch bei einer Volkswahl sicherzustellen, dass die Kandidaten diesem wichtigen Amt gewachsen seien. Die Kommission sei deshalb der Auffassung, dass nebst einem juristischen Universitätsabschluss auch praktische Erfahrung vorausgesetzt werden müsse. Zu denken sei an eine längere selbständige Tätigkeit als Anwalt, längere Tätigkeit als Gerichtsschreiber oder in Rechtsabteilungen von Konzern- und Revisionsgesellschaften etc. Zunächst müsse jedoch die verfassungsmässige Zulässigkeit solcher Wahlbeschränkungen geprüft werden. In einem weiteren Schritt seien dann die Voraussetzungen auszuarbeiten, wobei diesbezüglich auch die Meinung der Gerichte einzuholen sei. Eventuell sei der Regierungsrat auch der Auffassung, dass das gleiche Ziel durch eine verfahrensmässige Änderung bei den Wahlen erreicht werden könne.

b) Damalige Stellungnahmen der Gerichte

In Absprache mit dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion dem Ober- und dem Verwaltungsgericht zu Bericht und Antrag zu überweisen, weil es sich im Wesentlichen um eine Frage handle, welche die Gerichte betreffe. In diesem Sinne überwies der Kantonsrat in der Sitzung vom 20. April 2000 die Motion zur Berichterstattung und Antragstellung an die Gerichte (Ober- und Verwaltungsgericht). Die beiden Gerichte einigten sich darauf, dem Parlament zeitlich koordiniert je einen separaten Bericht zukommen zu lassen, um der unterschiedlichen Ausgangslage Rechnung tragen zu können.

Am 1. März 2001 beantragte das Obergericht dem Kantonsrat, die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 13. März 2000 (Vorlage Nr. 762.1 - 10127) im Sinne der Erwägungen erheblich zu erklären. Es begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Aufgaben der Gerichte in den vergangenen Jahren zunehmend

vielfältiger und anspruchsvoller geworden seien. Eine möglichst optimale Besetzung der Gerichte sei daher sehr wichtig. Obwohl in der Vergangenheit die Wahlen der hauptamtlichen Mitglieder der Gerichte nie zu Diskussionen Anlass gegeben hätten und schon bisher die meisten hauptamtlichen Richterinnen und Richter bereits bei Amtsantritt über ein Anwaltspatent und mehrjährige juristische Berufserfahrung verfügten, sei es angezeigt, im Interesse einer minimalen Qualitätssicherung und zwecks Klärung der Wahlvorbereitung gewisse Wählbarkeitsvoraussetzungen aufzustellen. Insofern sei ein Regelungsbedarf gegeben.

Das Verwaltungsgericht beantragte demgegenüber am 1. März 2001, die Motion hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erheblich zu erklären. Dieser Antrag wurde damit begründet, dass das Verwaltungsgericht ebenfalls auf juristischen Sachverstand angewiesen sei. Es sei indessen nie zur Diskussion gestanden, ein richterliches Vollamt mit einem Nicht-Juristen zu besetzen. Im Gegensatz zur Zivil- und Strafrechtspflege setze zudem die berufliche Vertretung vor Verwaltungsgericht das Anwaltspatent nicht voraus. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kenne also das sogenannte Anwaltsmonopol nicht. Man habe insbesondere im Steuer- und Sozialversicherungsbereich auch die Vertretung durch entsprechende Fachleute zulassen wollen. Bei der Volkswahl komme den Parteien bei der Aufstellung der Kandidatenlisten grosse Verantwortung zu, welche sie regelmässig auch in zwischenparteilichen Gesprächen wahrnehmen würden. Die grosse Zahl von Juristinnen und Juristen in verschiedenen Berufen werde in Zukunft eine breitere Auswahl bieten und wohl auch schärfere Konkurrenz bei der Bewerbung um Ämter gewährleisten. Das Verwaltungsgericht halte für seinen Bereich die Umschreibung gesetzlicher Anforderungen für schwierig und vor allem für die Qualitätssicherung auch nicht für erforderlich.

c) Erheblicherklärung durch den Kantonsrat

Der Kantonsrat erklärte an seiner Sitzung vom 28. Juni 2001 die Vorlage sowohl bezüglich der Zivil- und Strafrechtspflege als auch bezüglich der Verwaltungsgerichtsbarkeit für erheblich. In der Folge beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei, die Motion zur Erledigung an das Ober- und an das Verwaltungsgericht zu überweisen, unter Mitwirkung der Direktion des Innern. Es war zunächst beabsichtigt, in einem ersten Schritt die Ergänzung der Kantonsverfassung bezüglich Einführung von bestimmten Wählbarkeitsvoraussetzungen vorzubereiten, und in einem zweiten Schritt, nach erfolgter Ergänzung der Kantonsverfassung, auf Gesetzesstufe im GOG

bzw. VRG die entsprechenden konkreten Wählbarkeitsvoraussetzungen zu formulieren.

3. Richterwahlen neu im Majorzverfahren - veränderte Ausgangslage

Am 27. November 1998 reichten Kantonsrat Markus Frigo, Zug, sowie 51 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner eine Motion ein (vgl. Vorlage Nr. 608.1 - 9742), mit welcher der Regierungsrat - nach dem definitiven Scheitern einer ersten Majorzvorlage im September 1997 - erneut beauftragt werden sollte, dem Kantonsrat zuhanden des Zuger Volkes Bericht und Antrag zur Änderung der Kantonsverfassung betreffend Wahlverfahren zu unterbreiten. Der Kantonsrat erklärte diese Motion mit Beschluss vom 25. März 1999 erheblich. Der Regierungsrat legte in der Folge eine Vorlage vor, in welcher er sich nebst den Exekutivwahlen auch bei den Richterwahlen für einen Wechsel zum Majorzsystem aussprach. Im entsprechenden Bericht und Antrag vom 30. Mai 2000 (Vorlage Nr. 778.1 - 10178) führte der Regierungsrat hierzu aus, dass Richterinnen und Richter unabhängig urteilen können und damit parteipolitisch neutral sein sollten. Darüber hinaus werde von ihnen ein hohes Mass an persönlicher Integrität und fachlicher Kompetenz erwartet. Der persönlichen Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten sei somit eindeutig grösseres Gewicht beizumessen als parteipolitischen Überlegungen. Richterwahlen seien deshalb - wie kaum eine andere Wahl sonst - typische Persönlichkeitswahlen. Weil das Majorzwahlverfahren eher Gewähr dafür biete, dass über die Parteigrenzen hinaus anerkannte Persönlichkeiten gewählt würden, sei nach Auffassung des Regierungsrates für die Wahl der Gerichte das Majorzverfahren dem Proporzverfahren vorzuziehen. Anlässlich der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 sprach sich das Volk schliesslich für die Einführung des Majorzwahlsystems bei Richterwahlen aus, während es einen solchen Systemwechsel bei den Exekutivbehörden erneut ablehnte.

Aufgrund dieses Wechsels vom Proporz- zum Majorzverfahren bei Richterwahlen setzte sich bei Ober- und Verwaltungsgericht in Absprache mit der erweiterten Justizprüfungskommission schliesslich die Ansicht durch, dass wegen der nunmehr veränderten Verhältnisse auf eine Verfassungsänderung verzichtet werden sollte. Man erachtete es stattdessen als sinnvoll, im Parlament eine Art Richtlinien oder Empfehlungen zuhanden der Parteien zu verabschieden, um damit immerhin den Wunsch nach Wählbarkeitsvoraussetzungen zum Ausdruck zu bringen. Die Parteien würden durch solche Richtlinien bei den Wahlvorbereitungen zwar nicht gebunden, es würde aber doch der politische Wille zur Qualitätssicherung bei Richterwahlen deutlich

gemacht. Man vertrat die Meinung, dass es mit dem Majorzverfahren bedeutend leichter fallen dürfte, solchen Empfehlungen in der Praxis auch Nachdruck zu verleihen. Wie das Ziel der Motion vom 13. März 2001 - die Qualitätssicherung bei Richterwahlen - mit einer solchen Lösung im Detail erreicht werden kann, soll nun im Folgenden näher dargelegt werden.

III. GELTENDE RECHTSLAGE UND PRAXIS

1. Wählbarkeitsvoraussetzungen

Nach geltender Rechtslage bilden der Wohnsitz im Kanton Zug und das passive Wahlrecht die einzigen Wählbarkeitsvoraussetzungen für Richterinnen und Richter des Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgerichts. Jede Schweizerin und jeder Schweizer, die bzw. der 18 Jahre alt ist, kann demnach zum Richter bzw. zur Richterin gewählt werden (siehe § 27 der Kantonsverfassung).

2. Das Wahlverfahren

Wahlorgan ist das Volk. Wie erwähnt werden im Gegensatz zu den übrigen Wahlen die Richterinnen und Richter gemäss der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 nach dem Majorzprinzip gewählt, so dass jeweils die Kandidatinnen und Kandidaten gewählt sind, die am meisten persönliche Stimmen erhalten haben, d.h. also ohne Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit (§ 78 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, in der Fassung gemäss Änderung vom 25. Januar 2001).

Nach bisheriger noch unter der Geltung des Proporzverfahrens herausgebildeter, aber auch in Anwendung des Majorzverfahrens fortgesetzter Praxis wurden die Richterinnen und Richter in aller Regel - von einigen Ausnahmen abgesehen - in stiller Wahl bestimmt, indem sich die Parteien auf ein freiwilliges Proporzverhältnis einigten und jeweils diejenige Partei, welche einen frei werdenden Sitz zu besetzen hatte, einen Kandidaten oder eine Kandidatin vorschlug. Die übrigen Parteien verzichteten jeweils auf das Aufstellen eigener Kandidaten, weshalb es in der Regel nicht zu einer tatsächlichen Wahl durch das Volk kam.

3. Handlungsbedarf

a) Entpolitisierung der Richterwahlen?

Aufgrund des bisherigen Systems wurde im Vorfeld von Richterwahlen in der Regel darüber diskutiert, welcher Partei ein vakanter Sitz zustehen würde. Einig war man sich jeweils darüber, dass in erster Linie fachlich gute Personen zu suchen seien. Zwar wurde bereits bisher die Akzeptanz der von einer Partei aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten bei den anderen Parteien vorab abgeklärt. Zu diesem Zweck bestand auch jeweils ein kommissionsähnliches Gremium, welchem jeweils die Parteipräsidenten und je ein Fraktions- oder Vorstandsmitglied angehörten. Diese einigten sich in der Regel auf eine gemeinsame Liste und beauftragten eine von allen Beteiligten akzeptierte Vertrauensperson damit, die gemeinsame Liste bei der Staatskanzlei einzureichen.

Es soll nicht Sinn und Zweck einer Lösung sein, den Einfluss der politischen Parteien auf die Richterwahlen auszuschalten. Die Kandidaten sollten weiterhin in erster Linie von den Parteien vorgeschlagen werden. Es ist auch weiterhin auf eine parteipolitisch ausgewogene Zusammensetzung der Gerichte zu achten. Die politische Position eines Kandidaten spielt nämlich insofern eine wichtige Rolle, als die Zusammensetzung der Gerichte auch den politischen Pluralismus der Gesellschaft widerspiegeln sollte. Die politische Zugehörigkeit zu einer Partei darf aber weder rechtlich noch faktisch eine Wählbarkeitsvoraussetzung bilden. Grundsätzlich sollte es auch parteilosen Fachleuten ermöglicht werden, sich für eine Richterstelle zu bewerben, auch wenn sie schlussendlich vielleicht nicht gewählt werden. Das Definieren eines Anforderungsprofils für Kandidatinnen und Kandidaten könnte insofern eine Verschiebung der Prioritäten beim Auswahlverfahren bewirken. Nach wie vor sollten zwar die Parteien die Kandidaten vorschlagen. Der politische Ansatzpunkt sollte aber erst am Schluss des Auswahlverfahrens und nicht schon am Anfang greifen.

b) Unterstützung des Volkes als Wahlkörper durch ein Vorverfahren

Das Volk, welches die Richter schliesslich wählen muss, falls keine stille Wahl zustande kommt, ist über die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen eines Kandidaten oder einer Kandidatin in der Regel nicht informiert, da es einerseits sehr schwierig ist, die Fähigkeiten und Eignungen der entsprechenden Personen über Plakate und Zeitungsinserate zu vermitteln, und es andererseits vor allem den

bisherigen Amtsinhabern wegen des Amtsgeheimnisses untersagt ist, über ihre Tätigkeit und damit über ihre beruflichen Kompetenzen detailliert zu informieren. Bei jeder Richterwahl besteht auch das Risiko, dass die richterliche Unabhängigkeit gefährdet wird. Zu denken ist - vor allem im Vorfeld von Wahlen - an das Fällen von Urteilen, die dem Gusto der breiten Öffentlichkeit oder der Presse genehm sind, oder andererseits an Denkmäler in Form von schlechten Wahlergebnissen oder sogar Abwahlen als Reaktion auf nicht genehme Urteile. Auch diese Gefahren könnten teilweise entschärft werden, wenn eine Auswahl der möglichen Richterinnen und Richter in einem ersten Schritt aufgrund objektiver Kriterien, d.h. nach optimaler fachlicher und persönlicher Eignung erfolgen würde, oder wenigstens politischer Konsens über die Kriterien bestünde, anhand derer die Kandidaturen zu messen wären.

IV. RECHTSVERGLEICH

In den meisten anderen Kantonen besteht ein eigentliches Vorauswahlverfahren, mit welchem sichergestellt werden soll, dass sich die von den Parteien vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten auch für die Ausübung eines Richteramtes eignen. Vorauszuschicken ist jedoch, dass der Wahlkörper dabei - anders als im Kanton Zug - zumeist das Parlament bildet. Dieser Umstand ist bei einer entsprechenden Lösung für die Qualitätssicherung der Richterwahlen im Kanton Zug unbedingt zu berücksichtigen.

1. Wählbarkeitsvoraussetzungen in anderen Kantonen

Mögliche Lösungsansätze betreffend die eigentliche Formulierung von Wählbarkeitsvoraussetzungen zeigen sich in verschiedenen Kantonen. Zum Teil werden fachliche Voraussetzungen für die Wahl in ein erst- oder zweitinstanzliches Gericht verlangt. Nebst einem Hochschulabschluss ist in einigen Kantonen das Anwalts- bzw. Notariatspatent erforderlich (vgl. beispielsweise Art. 5 GOG/BE). Vereinzelt wird überdies auch eine minimale berufliche Erfahrung vorausgesetzt. So verlangt beispielsweise der Kanton Aargau, dass der Wahl zur Oberrichterin bzw. zum Oberrichter eine mindestens fünfjährige Tätigkeit in der Rechtsprechung, Verwaltung oder Advokatur vorausgehen muss (§ 4 GOG/AG). Weitere Details erübrigen sich hier, da - wie bereits erwähnt - in den meisten anderen Kantonen die Wahl der Richterinnen und Richter durch das Parlament erfolgt.

2. Wählbarkeitsvoraussetzungen im Bund

Auf Bundesebene wurde im Zuge der Justizreform zwischenzeitlich die Schaffung einer Justizkommission diskutiert, welche bei der Vorbereitung der Wahl und Wiederwahl von Richtern und Richterinnen des Bundesgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Militärkassationsgerichts hätte mitwirken sollen. Diese Idee wurde von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates mit einem Zusatzbericht vom 16. November 2001 (BBl 2002 1181) eingebracht, jedoch vom Ständerat am 6. Dezember 2001 zur Überarbeitung an die Kommission zurückgewiesen (AB 2001 S. 904 ff.). Dennoch seien hier die wesentlichen Eckpunkte dieses Entwurfes wiedergegeben, da er - in vereinfachter und den Verhältnissen angepasster Version - als Vorbild für eine Lösung für die Zivil- und Strafrechtspflege im Kanton Zug dienen könnte (vgl. hinten V.6.a): Vorgesehen war gemäss dem entsprechenden Gesetzesentwurf, dass diese Justizkommission der zuständigen Kommission der Vereinigten Bundesversammlung Vorschläge für die Wahl und Wiederwahl von Richtern und Richterinnen unterbreiten sollte (Art. 13 Abs. 1 JKG-Entwurf). Die Bundesversammlung wäre zwar an diese Vorschläge der Justizkommission nicht gebunden gewesen. Die Idee war jedoch die, dass nur Personen gewählt werden sollten, welche die Justizkommission als geeignet beurteilt hätte. Die Regelung, wonach vorerst die zuständige Kommission der Vereinigten Bundesversammlung die Wahlvorschläge entgegennehmen sollte, hätte einerseits der Wahrung der Diskretion gedient. Auf diese Weise hätte die Möglichkeit bestanden, eine chancenlos scheinende Kandidatur zurückzuziehen, bevor die Öffentlichkeit davon Kenntnis genommen hätte. Andererseits wäre berücksichtigt worden, dass nur parlamentarische Kommissionen, nicht aber ausserparlamentarische Kommissionen, zu denen die Justizkommission zu zählen gewesen wäre, formell berechtigt sind, der Vereinigten Bundesversammlung Vorschläge zu unterbreiten bzw. Antrag zu stellen. Die Justizkommission hätte bei ihren Wahlvorschlägen auf eine ausgewogene Zusammensetzung des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts zu achten gehabt. Zu gewährleisten wäre namentlich eine angemessene Vertretung der Amtssprachen, beider Geschlechter sowie der Regionen des Landes gewesen. Die politischen Ansichten der Kandidatinnen und Kandidaten hätten insofern eine Rolle gespielt, als sie den politischen Pluralismus hätten widerspiegeln sollen (vgl. Art. 13 Abs. 2 JKG-Entwurf).

V. WÄHLBARKEITSVORAUSSETZUNGEN FÜR RICHTERÄMTER IM KANTON ZUG

1. Voraussetzungen einer gesetzlichen Regelung

Wenn der Kantonsrat wünscht, dass Wählbarkeitsvoraussetzungen auch im Kanton Zug in ein formelles Gesetz verpackt werden, so braucht es hierfür eine Grundlage in der Kantonsverfassung, da mit einer solchen Bestimmung nichts weniger als das passive Wahlrecht eingeschränkt würde. Eine Verfassungsgrundlage könnte entweder darin bestehen, dass die Wählbarkeitsvoraussetzungen als Einschränkung des allgemeinen Wahlrechts in der Verfassung selbst umschrieben werden, oder aber dass lediglich für bestimmte Ämter, welche besondere Kenntnisse erfordern, zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen auf Gesetzesstufe vorbehalten werden. Letzteres hätte insofern einen wesentlichen Vorteil, als je nach Bedarf in den verschiedenen Gesetzen konkrete Regelungen vorgesehen und je nach Entwicklung auch einfacher angepasst werden könnten. Die Kantonsverfassung müsste also zumindest eine Bestimmung enthalten, die in etwa so lauten würde: "Für Ämter, die besondere Kenntnisse erfordern, können durch Gesetz zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen formuliert werden".

2. Nachteile einer Regelung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe

Mit der Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 13. März 2000 wurde wohl ursprünglich eine solche gesetzliche bzw. verfassungsmässige Regelung der Wählbarkeit für Richterämter ins Auge gefasst. Nachdem inzwischen aber für die Richterwahlen das Majorzverfahren eingeführt wurde, hat sich die Situation insofern verändert, als Kandidaturen jedenfalls breiter abgestützt werden müssen. Angesichts dieser veränderten Ausgangslage sollte eine gesetzliche Regelung nach Ansicht der Gerichte vorliegend nicht mehr angestrebt werden. Ein Verzicht auf die gesetzesmässige Umsetzung der Motion erscheint aber insbesondere auch aus den folgenden Gesichtspunkten als sinnvoll: Für eine im Zuge einer gesetzlichen Beschränkung des passiven Wahlrechts notwendige Verfassungsänderung müsste eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Das Thema der Wahlvoraussetzungen für Richterinnen und Richter eignet sich indessen kaum für einen öffentlichen Abstimmungskampf, wie er hinsichtlich einer Verfassungsänderung geführt werden müsste. Mit einer Verfassungsänderung und einer Grundlage in einem formellen Gesetz entstünde zudem ein weiteres Problem. Es würden damit nämlich unter Umständen

Rechtsansprüche begründet, die den Rechtsmittelweg eröffnen würden. Ein nicht gewählter Kandidat könnte gegen die Urnenwahl Beschwerde führen z.B. mit der Begründung, der gewählte Kandidat erfülle die gesetzlich festgelegten Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht, er hingegen schon. In jedem Fall würde ihm am Ende des Wahlprozederes die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht offen stehen, selbst wenn das kantonale Recht eine Beschwerdemöglichkeit ausschliessen würde. Ist aber die Möglichkeit von Rechtsmitteln gegen Richterwahlen bis vor Bundesgericht gegeben, so wird es auch unmöglich, nach einer Wahl im November ein Amt auf den kommenden Jahresanfang besetzen zu können. Sollten allerdings die Richterwahlen in Zukunft bereits im Juni durchgeführt werden, wie dies gemäss Entwurf des Regierungsrates für das Wahl- und Abstimmungsgesetz vorgesehen ist, wäre dieses letztere Problem weniger gravierend.

3. Empfehlungen der Gerichte bezüglich Wählbarkeitsvoraussetzungen

Die Gerichte erachten es daher als sinnvoll, anstelle von gesetzlich festgeschriebenen Wählbarkeitsvoraussetzungen vielmehr lediglich zuhanden der Parteien, welche ja weiterhin für das Vorschlagen geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten in erster Linie verantwortlich sind, entsprechende Empfehlungen hinsichtlich Wählbarkeitsvoraussetzungen zu formulieren, wobei die Wählbarkeitsvoraussetzungen soweit als möglich klar und überprüfbar sein sollten, soweit sie die fachlichen Voraussetzungen für ein Richteramt betreffen. Für verbindliche Richtlinien des Kantonsrates fehlt es demgegenüber an einer gesetzlichen Grundlage. Nachdem das Volk Wahlbehörde ist, fällt das Aufstellen von verbindlichen Wahlkriterien nicht in die Kompetenz des Kantonsrates. Das Parlament kann aber auch ohne entsprechende gesetzliche Grundlage solche Empfehlungen zur Kenntnis nehmen, an welche die Parteien bei den Wahlvorbereitungen dadurch auch nicht gebunden werden. Damit könnte aber immerhin erreicht werden, dass die Parteien und die Öffentlichkeit die Vorstellungen des Parlaments und der Gerichte für die Richterwahlen kennen. Mit dem nunmehr geltenden Majorzverfahren dürfte es auch bedeutend leichter fallen, solchen Empfehlungen Nachdruck zu verleihen. Im Folgenden werden daher die grundsätzlichen Vorstellungen von Ober- und Verwaltungsgericht bezüglich Wählbarkeitsvoraussetzungen dargelegt. Das Parlament kann davon - wie erwähnt - mit allfälligen Änderungen und Ergänzungen in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen. Damit wäre zumindest eine verbesserte Ausgangslage geschaffen. Die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 13. März 2000 könnte als erledigt abgeschrieben werden.

4. Die persönlichen Voraussetzungen für ein Richteramt

In persönlicher Hinsicht sind für das Richteramt zweifellos generell vorzusetzen: Sozialkompetenz, persönliche Integrität und Unabhängigkeit, Einfühlungsvermögen, Lebenserfahrung, Ausgeglichenheit, Verschwiegenheit, Effizienz und Entscheidungsfreudigkeit, Teamfähigkeit, Offenheit im Umgang, Fähigkeit zu einer eigenen Meinung und für das Präsidium Führungskompetenz etc. Diese selbstverständlichen Voraussetzungen bedürfen wohl grundsätzlich keiner weiteren Erläuterung. Die Gerichte sind sich aber durchaus bewusst, dass diese Voraussetzungen nicht im eigentlichen Sinne messbar sind. Insofern bleibt eine wesentliche Verantwortung bei den Parteien bzw. anderen Organisationen, welche Personen für ein Richteramt vorschlagen.

5. Unterschiedliche Ausgangslage in der Zivil- und Strafrechtspflege einerseits und in der Verwaltungsrechtspflege andererseits betreffend fachliche Voraussetzungen

a) Zivil- und Strafrechtspflege

Wie das Obergericht bereits in seinem Bericht und Antrag vom 1. März 2001 ausgeführt hat, wurden die Aufgaben der Gerichte in den vergangenen Jahren zunehmend vielfältiger und anspruchsvoller. Bei den ordentlichen Mitgliedern sind es vor allem die hauptamtlichen, deren Belastung enorm gestiegen ist und an deren fachliche Fähigkeiten und Arbeitsweise daher hohe Anforderungen zu stellen sind. Als Wählbarkeitsvoraussetzungen sieht das Obergericht bei den hauptamtlichen Mitgliedern daher in erster Linie das Anwaltspatent, eine mehrjährige juristische Berufserfahrung sowie sehr gute Berufsqualifikationen als minimale Voraussetzungen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass auch in Bezug auf die Einzelrichter in Strafsachen, die Untersuchungsrichter und die Staatsanwälte eine abgeschlossene juristische Hochschulausbildung verlangt wird, für die Staatsanwälte überdies ein Rechtsanwaltspatent (§ 25 Abs. 3 GOG). Auch für Richter des Kantons-, Straf- und Obergerichts erscheint daher die Vorgabe des Anwaltpatents als angemessen. Die gestiegenen Anforderungen betreffen aber auch die nebenamtlichen Mitglieder und reichen hin bis zu den nebenamtlichen Ersatzmitgliedern. Eine Regelung in Bezug auf die Nebenämter (ordentliche Mitglieder und Ersatzmitglieder bzw. Suppleanten) muss daher ebenfalls die Qualität sicherstellen, darf aber andererseits die Auswahl trotzdem nicht allzu stark einschränken. Fachliche Voraussetzungen sind daher auch

bei den nebenamtlichen Mitgliedern und den nebenamtlichen Ersatzmitgliedern zu fordern, wobei sich die Anforderungen diesbezüglich auf eine juristische Hochschulbildung und praktische Berufserfahrung beschränken können. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sollten dank ihrer Erfahrung nicht nur wertvolles Wissen in die Beratungen der Kollegialgerichte einbringen können, sondern sollten im Hinblick auf eine grössere Flexibilität der Gerichte auch als Referenten eingesetzt werden können, weshalb auch sie durch ihre Ausbildung und Erfahrung gute Voraussetzungen mitbringen sollten. Sie sollten sich zudem durch eine gewisse zeitliche Flexibilität auszeichnen, damit sie nicht nur in fachlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht in der Lage sind, selbst Urteilsentwürfe zu verfassen.

b) Verwaltungsrechtspflege

In Bezug auf die Verwaltungsrechtspflege gestaltet sich die Ausgangslage insofern anders, als im Gegensatz zur Zivil- und Strafrechtspflege kein Anwaltsmonopol besteht. Vor dem Verwaltungsgericht kann grundsätzlich jeder Bürger den anderen vertreten. Dies hat den Sinn, dass insbesondere in Spezialgebieten wie beispielsweise im Steuer- und Sozialversicherungsbereich auch die Vertretung durch entsprechende Fachleute möglich sein soll. Auf der anderen Seite bedeutet dies aber auch, dass am Verwaltungsgericht neben dem zweifellos unerlässlichen juristischen Sachverstand Raum für die genannten fachspezifischen Kenntnisse bleiben muss. Am Verwaltungsgericht sollten also aufgrund der speziellen Ausgangslage nicht nur Juristen "amten" dürfen, da es hier ein sehr offenes Spektrum von Fällen abzudecken gilt. Für die fachlichen Voraussetzungen betreffend Kandidatinnen und Kandidaten für das Verwaltungsgericht ist demnach eine offenere Formulierung zu wählen als bei den Gerichten der Zivil- und Strafrechtspflege. Dies hat nun aber zur Folge, dass wegen des Fehlens des Anwaltsmonopols in der Verwaltungsgerichtsbarkeit jedenfalls ein Anwaltspatent nicht zwingende Voraussetzung für die Ausübung eines Richteramtes sein muss. Eine juristische Hochschulausbildung ist sodann zwar grundsätzlich vorzusetzen. An deren Stelle kann indessen - aufgrund des weiten fachspezifischen Spektrums der zu beurteilenden Rechtsgebiete - durchaus auch eine andere, gleichwertige Qualifikation treten wie beispielsweise ein Diplom als Steuerexperte, als Sozialversicherungsexperte oder als Wirtschaftsprüfer. Für nebenamtliche Richter kommen auch weitere gleichwertige Berufsausbildungen in Betracht wie z.B. als Arzt, Architekt, Ökonom, Kaufmann, Handwerker usw. Von entscheidender Bedeutung für die Qualifikation zum Verwaltungsrichter oder zur Verwaltungsrichterin ist nebst den genannten Voraussetzungen bezüglich Ausbildung aber jedenfalls eine mehrjährige

fachspezifische Berufserfahrung, wobei für ein Hauptamt mindestens fünf Jahre, für ein Nebenamt drei Jahre zu fordern sind.

6. Kriterienkatalog und Fachgremium

Nach dem Gesagten lassen sich somit folgende Wählbarkeitsvoraussetzungen festhalten:

a) Zivil- und Strafrechtspflege

aa) Fachliche Voraussetzungen für ein Vollamt beim Kantons-, Straf- und Obergericht:

- Abgeschlossenes juristisches Studium (Doktorat oder Lizentiat bzw. Master; Bachelor genügt nicht)
- Anwaltspatent oder gleichwertige Fachqualifikation
- 5 Jahre Berufserfahrung in Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder im Rechtsdienst einer Unternehmung

bb) Fachliche Voraussetzungen für nebenamtliche Mitglieder und Ersatzmitglieder beim Kantons-, Straf- und Obergericht:

- Abgeschlossenes juristisches Studium (Doktorat oder Lizentiat bzw. Master; Bachelor genügt nicht)
- 3 Jahre Berufserfahrung in Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder im Rechtsdienst einer Unternehmung

cc) Fachgremium

Das Obergericht würde es sodann begrüßen, wenn sich die Parteien in einer Art "Gentlemen's Agreement" verpflichten würden, ihre Kandidatinnen und Kandidaten für Richterämter in der Zivil- und Strafrechtspflege vorgängig durch ein Fachgremium, bestehend aus drei bis vier Experten, in einem Assessment auf ihre Eignung als Richter bzw. Richterin überprüfen zu lassen. Bei den Mitgliedern dieses Fachgremiums sollte es sich um von den politischen Parteien unabhängige Fachleute mit langjähriger juristischer Berufserfahrung und / oder eingehender Erfahrung im psychologischen Bereich handeln (zu denken wäre etwa an Rechtsprofessoren, ehemalige erfahrene Richter und Psychologen; allenfalls käme auch ein aktuelles Mitglied desjenigen kantonalen Gerichts in Frage, bei welchem eine Vakanz besteht). Aufgrund des Assessments würde das Fachgremium eine Art Wählbarkeitszeugnis ausstellen. Damit könnte sichergestellt werden, dass die von den Parteien vorgeschlagenen

Personen über die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen verfügen, die ein Richter bzw. eine Richterin für das Ausüben der richterlichen Tätigkeit benötigt.

b) Verwaltungsrechtspflege

aa) Fachliche Voraussetzungen für ein Vollamt beim Verwaltungsgericht:

- Abgeschlossenes juristisches Studium (Lizenziat oder Master; Bachelor genügt nicht);
- 5 Jahre Berufserfahrung in Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder in der Wirtschaft (bei einer Bank, bei einer Versicherung, im Steuer- und Treuhandbereich oder in anderen Wirtschaftszweigen).
- Nach Bedarf: Kenntnis in einem Spezialgebiet (Abgaberecht, Bau- und Planungsrecht, Sozialversicherungsrecht).

bb) Fachliche Voraussetzungen für ein Nebenamt am Verwaltungsgericht:

- Abgeschlossene Ausbildung als Jurist, ein Diplom als Steuerexperte, Sozialversicherungsexperte, Wirtschaftsprüfer etc. oder eine andere gleichwertige Berufsausbildung (z.B. als Arzt, Architekt, Ökonom, Kaufmann, Handwerker usw.).
- 3 Jahre Berufserfahrung

cc) Das Verwaltungsgericht erachtet die Einführung einer vorgängigen Überprüfung der Kandidaten durch ein Fachgremium für die Verwaltungsrechtspflege nicht für zweckmässig.

VI. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Die Umsetzung der eigentlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen hat keinerlei finanzielle oder personelle Auswirkungen.

Für die Entschädigung derjenigen Fachleute, welche das vom Obergericht empfohlene Fachgremium für die Eignungsprüfung allfälliger Kandidatinnen und Kandidaten für Richterämter in der Zivil- und Strafrechtspflege bilden, muss unter dem Titel "Dienstleistungen und Honorare" mit einem gewissen finanziellen Mehraufwand gerechnet werden, wenn der Kanton diese Kosten übernimmt. In Wahljahren, d.h. alle sechs Jahre, wäre mit einem Aufwand von rund CHF 15'000.-- zu rechnen. In den übrigen Jahren beläuft sich der Mehraufwand auf CHF 0.-- bis rund CHF 10'000.--, je

nachdem, ob überhaupt Ersatzwahlen anstehen und wie viele Richterstellen neu zu besetzen sind.

VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Gerichte formulieren lediglich Empfehlungen zuhanden der politischen Parteien betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen für Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht. Das Obergericht schlägt zur Überprüfung der Kandidaten und Kandidatinnen für die Zivil- und Strafrechtspflege zusätzlich die Einsetzung eines Fachgremiums auf freiwilliger Basis vor. Der Kantonsrat wird gebeten, im Zuge der Abschreibung der Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 13. März 2000 davon Kenntnis zu nehmen. Die Kandidatinnen oder Kandidaten sind weiterhin in erster Linie von den Parteien vorzuschlagen, wobei aber wie bis anhin jedermann berechtigt ist, für ein solches Amt zu kandidieren. Grundsätzlich bleibt somit auch jemand rechtsgültig wählbar, der die Empfehlungen von Obergericht und Verwaltungsgericht bezüglich Wählbarkeitsvoraussetzungen für ein Richteramt nicht erfüllt. Es handelt sich hinsichtlich solcher Kandidaturen aufgrund des nunmehr geltenden Majorzverfahrens aber jedenfalls um ein kalkulierbares Risiko. Die empfohlenen Wählbarkeitsvoraussetzungen und - für die Zivil- und Strafrechtspflege - deren Überprüfung durch ein Fachgremium können immerhin für die Parteien sowie für das Wahlvolk als Entscheidungshilfe dienen. Der Forderung nach einer Qualitätssicherung der Kandidaturen für Richterämter dürfte mit dieser Massnahme in genügendem Masse Rechnung getragen sein.

VIII. ANTRAG

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

1. die Empfehlungen des Ober- und des Verwaltungsgerichts betreffend Voraussetzungen für die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht zuhanden der politischen Parteien in zustimmendem Sinne zur Kenntnis zu nehmen,
2. die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 13. März 2000 betreffend Voraussetzungen für die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht (Vorlage Nr. 762.1 - 10127) als erledigt abzuschreiben.

Das Obergericht **b e a n t r a g t** Ihnen zusätzlich,

es sei die Empfehlung des Obergerichts betreffend Schaffung eines unabhängigen Fachgremiums für die Zivil- und Strafrechtspflege zuhanden der politischen Parteien in zustimmendem Sinne zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 31. Oktober 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DES OBERGERICHTS

Die Präsidentin: lic.iur. I. Studer-Milz

Die Gerichtsschreiberin: lic.iur. M. Frey

IM NAMEN DES VERWALTUNGSGERICHTS

Der Präsident: Dr. iur. P. Bellwald

Der Gerichtsschreiber: Dr. iur. A. Elsener