

ZVR c/o M. Schenker, Rathausplatz 1, 6371 Stans

Staatskanzlei
Parlamentsdienst
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Luzern/Zug, 28. April 2014
1/4

VERNEHMLASSUNG
«GESAMTREVISION DER GESCHÄFTSORDNUNG
DES KANTONSRATS LUZERN»

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Zentralschweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (ZVR) hat als Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs den Zweck, die verfassungsmässige und persönliche Unabhängigkeit des Richterstandes zu wahren und zu fördern. Da sich die hier angesprochene Vorlage auf die Stellung der Richterinnen und Richter im Kanton Luzern – und aufgrund ihres Pilotcharakters über diesen hinaus – auswirken wird, geben wir die folgende Stellungnahme dazu ab:¹

Die Vorlage betrifft unter anderem das Verfahren der Wiederwahl der Richterinnen und Richter. In der hiesigen Rechts- und Verfassungstradition ist diese Wiederwahl fest verankert, im internationalen Rechtsvergleich jedoch auffallend selten, um nicht zu sagen (fast) einzigartig. Im Ausland stellt die Wahl auf lange Dauer oder unbestimmte Zeit die Regel dar. Dies dient nicht dem individuellen Interesse der Amtsträger, sondern soll die verfassungsrechtlich gebotene Unabhängigkeit der Richterpersonen stärken. Diese Unabhängigkeit bildet tragende Säule oder essenzielles Element moderner Rechtsstaatlichkeit. Ihr ist darum gerade in Zusammenhang mit der Wiederwahl von Richterpersonen besonderes Augenmerk zu widmen. Richterinnen und Richter müssen in ihrer Spruchfähigkeit im Rahmen der geltenden Rechtsordnung völlig unabhängig sein. Sie sollen nicht gewärtigen müssen, sich im Zug der Wiederwahl wegen unbequemer Entscheide mit unliebsamen Konsequenzen konfrontiert zu sehen. Unbequem entscheiden heisst unter anderem, rechtskonforme Urteile zu erlassen, die im Widerspruch zur öffentlichen Meinung, zum «medialen Mainstream», zur herrschenden Tagespolitik, zu Regierungsprogrammen, zu unternehmerischen oder sonstigen «übergeordneten Interessen» stehen können. Richterinnen und Richter haben sich am

¹

Diese Stellungnahme orientiert sich eng an der Vernehmlassung der *Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)*, mit der wir den gezielten Austausch in dieser Angelegenheit gesucht haben.

geltenden Recht zu orientieren und nicht an irgendwelchen Opportunitäten, mögen sich diese als noch so mehrheitsfähig erweisen. Dieses von der Verfassung gebotene Verständnis muss im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten genauso wie gegenüber der (medialen) Öffentlichkeit immer wieder in Erinnerung gerufen und eingefordert werden, was hiermit vorweg einmal mehr geschehen soll.

Die Wahl von Richterinnen und Richter stellt allenthalben für die Beteiligten eine grosse Herausforderung dar. Gerade weil eine einmal getroffene Berufung in der Folge nicht nach Belieben korrigiert werden kann, sind die Kandidierenden vor ihrer erstmaligen Wahl mit grösster Sorgfalt auf verschiedenste Fähigkeiten und Charaktereigenschaften hin zu überprüfen. Eine Richterpersion muss heute nicht nur über gute Rechtskenntnis verfügen, sie muss auch genauso teamfähig wie sozialkompetent und mediengewandt sein und nicht zuletzt auch Führungsqualitäten haben. Von daher begrüssen wir es, wenn die Anforderungen an das Richteramt in der Politik bewusster reflektiert und vor der ersten Wahl entsprechend ernster genommen werden. Insofern fragt sich auch, ob die Politik hier nicht in vermehrtem Masse auf externen Support zurückgreifen und bspw. berufsspezifische Assessments durchführen sollte.

Genauso begrüssenswert wäre es zudem, wenn die offenen Richterstellen nicht primär nach politischem Kalkül, strikter Proporzarithmetik, gierigen Blicks auf lockende Abgaben an die Parteien besetzt würden, sondern – dem öffentlichen Interesse dienend – vorab nach Massgabe der fachlichen und menschlichen Kompetenzen. Nicht das Parteibuch soll im Vordergrund stehen, sondern die Befähigung zur Amtsausübung.

Besondere Aufmerksamkeit verdient nun aber aus den bereits geschilderten Gründen das Verfahren der Wiederwahl, das zwangsläufig und immanent eben auch die Nichtwiederwahl einer Richterpersion in Kauf nimmt. Eine solche Nichtwiederwahl kommt von der Wirkung her einer Amtsenthebung sehr nahe. In Einklang mit der Vernehmlassung der SVR wird darum an dieser Stelle auch von uns an das von Prof. Regina Kiener Gesagte erinnert:²

«Amtsenthebungsverfahren sind von erheblicher staatspolitischer Bedeutung. Auf dem Spiel steht nichts weniger als die richterliche Unabhängigkeit (Art. 191c BV; Art. 30 Abs. 1 BV), die ein zentrales Merkmal eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens darstellt. Aus der Sicht der Rechtsgemeinschaft sichert die Unabhängigkeit der Justiz das Vertrauen in die gerichtlichen Verfahren und stärkt die Geltungskraft richterlicher Urteile; sie dient damit der Legitimation der Justiz im demokratischen Rechtsstaat. Diese Werte nehmen Schaden, wenn ein Amtsenthebungsverfahren ohne konkreten und schwer wiegenden Anlass eingeleitet wird, aber auch dann, wenn ein solches Verfahren trotz Vorliegens solcher Gründe unterbleibt. Zur Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit ist nach Massgabe von Art. 35 Abs. 1 und 2 BV auch die Bundesversammlung [Anmerkung: bzw. das jeweilige Wahlorgan] verpflichtet. Amtsenthebungsverfahren sind rechtsstaatlich ambivalent: Sie dienen auf der einen Seite dazu, Ansehen und Unabhängigkeit der Justiz zu sichern: Wer aus gesundheitlichen Gründen zur Amtsausübung auf Dauer nicht mehr fähig ist, oder wer dem Richteramt wegen schwerer (schwerster) Verletzung von Amtspflichten Schaden zugefügt hat, soll aus dem Amt abberufen werden können. Gleichzeitig tragen Amtsenthebungsverfahren die Gefahr in sich, eben jene Werte zu gefährden, die sie schützen sollen. Aus einer rechtsstaatlichen Optik muss das Verfahren deshalb in einer Art und Weise geführt werden, die Ansehen und Unabhängigkeit der Justiz zu jedem Zeitpunkt wahren.»

²

Regina Kiener, unter Mitarbeit von Beatrice Durrer, Stephanie Fässler und Melanie Krüsi, Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern an erstinstanzlichen Gerichten des Bundes, VPB 2008.25, S. 316-349, S. 329 f.

Prof. Regina Kiener lässt sodann keine Zweifel offen, dass die Nicht-/Wiederwahl von Richterpersonen als Rechtsanwendungsakte einzustufen sind. Sie führt dazu aus:³

«Ein unabhängiges Gericht zeichnet sich nach anerkannter Lehre und feststehender Rechtsprechung dadurch aus, dass die Richter nur ausnahmsweise und nur in einem erschwerten Verfahren ihres Amtes enthoben werden können. Vor diesem Hintergrund vermag die einzelfallweise formlose «Amtsenthebung durch Nichtwiederwahl» den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht zu genügen. Wer nach Ablauf der Amtszeit mit Abwahl rechnen muss, sieht sich permanent jenem Druck ausgesetzt, den die Einrichtung der festen Amtsdauer gerade verhindern will. Die ohne wichtigen Grund erfolgte Nichterneuerung des Mandats nach Ablauf der Amtsdauer stellt deshalb – gleich wie die unmotivierte Absetzung während der Amtsdauer – einen erheblichen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit dar.» (a.a.O. S. 369).

Ausgehend davon stellt sich schon heute die Frage, ob und inwieweit unser Bundesgericht auf die Beschwerde gegen einen entsprechenden Nichtwiederwahlakt eintreten würde. Denn auch und gerade bei der Wiederwahl von Richterpersonen kann es kein freies, sprich rechtlich ungebundenes Ermessen des Wahlorgans geben. Es scheint daher gar als fraglich, ob ein solcher Akt noch als «vorwiegend politisch» definiert werden dürfte (vgl. Art. 86 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes).

Wiederum in Einklang mit der Stellungnahme der SVR halten auch wir dafür, dass ein Antrag auf Nichtwiederwahl nur dann erwogen werden sollte, wenn sich unter gleichen Umständen eine Amtsenthebung aufdrängen würde. Der Bericht zur Vernehmlassungsvorlage führt dazu aus, dass eine Nichtwiederwahl nur aus sachlichen und schwerwiegenden Gründen angestrengt werde und dass es in der Praxis nur in äusserst seltenen Fällen so weit kommen dürfte. Im Gesetzesentwurf fehlt dazu jede Konturierung: Was als möglicher Grund einer Nichtwiederwahl in Frage kommt, wird in keiner Weise umrissen. Damit wird die Rechtssphäre definitiv in Richtung «politische Dunkelkammer» verlassen. Wir regen daher im Sinn eines rechtsstaatlichen Minimalstandards an, die Gründe für eine Nichtwiederwahl im Gesetz zu nennen oder zumindest entsprechende Richtmarken in dieser Hinsicht zu setzen. Als Orientierungshilfe könnte eine Formulierung dienen, wie sie das BG über das Bundesverwaltungsgericht in Art. 10 für die Amtsenthebung enthält: vorsätzlich oder grob fahrlässig verübte schwere Amtspflichtverletzung (lit. a) oder dauerhafter Verlust der Fähigkeit, das Amt auszuüben (lit. b). Vergleichbar hatte schon früher der Kanton Graubünden legiferiert, der zudem die rechtskräftige Verurteilung wegen eines Verbrechens auflistet (vgl. Art. 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 31.8.2006, SR-GR 173.000).

Das in § 95 Abs. 2 des Entwurfs vorgeschlagene Verfahren, wonach die Kommission Justiz und Sicherheit des Kantonsrates das Kantonsgericht oder die zuständige Behörde informiert und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, falls sie Kenntnis von Gründen hat, welche geeignet sind, die Wiederwahl ernsthaft in Frage zu stellen, läuft unseres Erachtens dem Konzept der verfassungsmässigen Gewaltentrennung und der daran anknüpfenden Kompetenzabgrenzung zuwider: Nach § 50 Abs. 1 der Luzerner Kantonsverfassung hat der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Kantonsgerichts. Das Kantonsgericht seinerseits übt gemäss § 66 Abs. 1 der Kantonsverfassung die Aufsicht über die übrigen Gerichte und die anderen ihm unterstellten Justizbehörden aus. Oberaufsicht über die Geschäftsführung und Aufsicht über unterstellte Behörden sind voneinander abzugrenzen: Oberaufsicht über die Geschäftsführung erstreckt sich im Wesentlichen auf die Justizverwaltung und den äusseren Geschäftsgang der Gerichte. Dazu gehört u.a. eine Auseinandersetzung mit den quantitativen Ergebnissen der Gerichtstätigkeit, und zwar bezogen auf die Justiz bzw. die einzelnen Gerichte als Ganzes und nicht bezogen auf die einzelnen Richterpersonen. Im Rahmen der Oberaufsicht des Kantonsrates hat die Prüfung zu erfolgen, ob z. B. das Kantonsgericht seine Aufgaben zweckmässig erfüllt, wozu u.a. gehört, dass es die geeigneten Massnahmen anwendet, um bei relevanten Problemen, welche eine weitere Tätigkeit

3

Regina Kiener, unter Mitarbeit von Beatrice Durrer, Stephanie Fässler und Melanie Krüsi, Verfahren der Nichtwiederwahl von Richterinnen und Richtern des Bundes, VPB 2008.26, S. 350-389, S. 369.

einer Richterperson in Frage stellen, einschreiten zu können (bspw. mit entsprechender Bericht-
erstattung an die Wahlorgane). Oberaufsicht bedeutet jedoch nicht, dass die damit betraute Behörde
direkt die Tätigkeit der einzelnen Richterpersonen überprüft, erst recht nicht, dass sie diese
mittels Nichtwiederwahl des Amtes enthebt.

Wir bitten Sie höflich, unsere – auf eine Stärkung der Unabhängigkeit und die Entpolitisierung der
Justiz abzielenden – Anliegen nicht nur zur Kenntnis, sondern ernst zu nehmen und bei der
weiteren Bearbeitung des Entwurfs gebührend zu berücksichtigen. In diesem Sinn grüssen wir Sie
sehr freundlich

Iris Studer-Milz
PRÄSIDENTIN OBERGERICHT KT. ZUG
PRÄSIDENTIN ZVR

Martin Wirthlin
KANTONSRICHTER KT. LUZERN, PRÄS. 3. ABTG.
VORSTANDSMITGLIED ZVR