



Sitzung vom: 23. Februar 2021  
Beschluss Nr.: 311

## **Interpellation betreffend Überprüfung Wahlverfahren der Gerichte: Beantwortung.**

### **Der Regierungsrat beantwortet**

die Interpellation betreffend „Überprüfung Wahlverfahren der Gerichte“ (Nr. 54.20.16), welche Kantonsrat Albert Sigrist, Giswil, sowie acht Mitunterzeichnende namens der Rechtspflegekommission am 3. Dezember 2020 eingereicht haben, wie folgt:

#### **1. Gegenstand der Interpellation**

Die Interpellanten führen aus, dass das kantonale Wahlverfahren bei Richterinnen und Richtern seit der Ablösung der Landsgemeinde durch die Urndemokratie 1998 mehrmals politisches Thema gewesen sei, insbesondere die zentrale Frage, ob die Volks- oder Parlamentswahl die bessere Lösung für den Kanton Obwalden sei. Auch bei der letzten Gesamterneuerungswahl in diesem Jahr sei in politischen Kreisen und in der Öffentlichkeit das zugrundeliegende Wahlverfahren erneut diskutiert worden. Nach Abschluss der Gerichtswahlen für die aktuelle Amtsdauer 2020 bis 2024 wolle die Rechtspflegekommission nun unabhängig von Parteipolitik und gerade eben ohne aktuell anstehende Wahlen ausloten, inwieweit es beim jetzt gültigen Wahlsystem noch Optimierungsbedarf gebe. Nachdem die Gesetzgebung in der Vergangenheit mehrmals situativ angepasst worden sei, könne es durchaus sein, dass das Wahlverfahren als Ganzes in sich nicht mehr stimmig sei. Eine offene Diskussion mit allen politischen Akteuren sei dazu notwendig.

#### **2. Vorbemerkung**

Gemäss Art. 57 der Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0) wählen die Stimmberechtigten an der Urne die Präsidien und die Mitglieder der Gerichte. Die Wahlvorbereitungen dazu obliegen primär der Rechtspflegekommission des Kantonsrats (RPK; Art. 30 Abs. 1 Bst. b Kantonsratsgesetz [KRG; GDB 132.1]). Insbesondere prüft die RPK die Kandidaturen auf die Erfüllung der Wählbarkeitsvoraussetzungen bei der erstmaligen Wahl in ein Gerichtspräsidium (Art. 1a Verordnung über die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft [GDB 134.13]). Gleiches gilt auch für die Wahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch den Kantonsrat. Der RPK obliegt schliesslich auch die Oberaufsicht über die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft, mithin also im Nachgang an die Wahlen die Aufsicht über die gewählten Personen (Art. 30 Abs. 1 Bst. a KRG).

Der Regierungsrat prüft die Wahlvorschläge und initiiert die Wahlen in rein formaler Hinsicht (z.B. Entgegennahme der Wahlvorschläge, Feststellung der Gültigkeit, Auslosung der Reihenfolge, Drucken der Wahlzettel; Art. 53c i.V.m. Art. 43 Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte [AG; GDB 122.1]). Bei der Staatsanwaltschaft unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat zudem die Wahlvorschläge der Kandidatinnen und Kandidaten. Im Übrigen befasst sich

der Regierungsrat mit den betreffenden Wahlverfahren nur als vorbereitende Behörde im Gesetzgebungsverfahren.

In diesem Sinne beantwortet der Regierungsrat die Interpellation vom Blickwinkel einer nicht betroffenen Behörde aus. Als direkt betroffene Behörden wurden die Gerichte des Kantons Obwalden im Rahmen eines Mitberichtsverfahren eingeladen, zu den Fragen der Interpellanten Stellung zu nehmen. Diesbezüglich wird auf das Schreiben des Obergerichts vom 15. Januar 2021 verwiesen, das der RPK weitergeleitet wurde.

### **3. Beantwortung der Fragen**

#### **3.1 Wie beurteilt der Regierungsrat generell das aktuell gültige Wahlverfahren (Volkswahl) für Richterinnen und Richter, insbesondere der Gerichtspräsidien? Wo sieht er allfälliges Optimierungspotential?**

In der Schweiz amtieren als Wahlorgane das Volk, das Parlament sowie die oberen Gerichte. Dreiviertel aller Kantone kennen Volkswahlen. In einem Fünftel der Kantone werden im Prinzip sämtliche gerichtliche Instanzen vom Volk gewählt. In einem Viertel der Kantone werden sämtliche Gerichtsbehörden durch das Parlament gewählt. Der Rest der Kantone kennt ein Mischsystem. Dabei ist der Regelfall, dass die erstinstanzlichen Gerichtsbehörden durch das Volk gewählt werden. Die Wahl der oberen Gerichtsinstanz liegt häufig beim Parlament. Vereinzelt werden die unteren Gerichte von einem höherrangigen Gericht gewählt (Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, § 2 N 272 ff.; Botschaft zur Volksinitiative „Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren [Justiz-Initiative]“ vom 19. August 2020, BBI 2020 6828).

Das Volk als Wahlkörper steht ausserhalb der gewaltenteilenden Behördenordnung und vermag den Gewählten eine eigenständige und unmittelbar demokratische Legitimation zu vermitteln. Ansehen und Autorität der Richterschaft gegenüber anderen Staatsorganen werden dadurch gestärkt. Für einen grossen Teil der Stimmberechtigten ist es aber schwierig, die Fachkompetenz und Fachtauglichkeit von Kandidatinnen und Kandidaten selbst zu prüfen. Eigenschaften wie Mehrheitsfähigkeit, öffentliche Beliebtheit oder Medientauglichkeit, die für eine Kandidatin oder einen Kandidaten sprechen mögen, müssen nicht zwingend fachliche Eignung als Richterin oder Richter bedeuten. Die Wahl durch das Parlament kann unter Umständen grössere Gewähr für eine sachorientierte Wahl bieten. Trotz klarer Vorgaben können aber auch bei einer Parlamentswahl wenig sachliche Kriterien Einfluss auf das Wahlverfahren nehmen. Es ist möglich, dass eine an sich unbestrittene Kandidatin oder ein Kandidat in Misskredit gebracht und nicht wieder gewählt wird, wenn Parlamentsmitglieder Gerichtsurteile auf unsachliche Weise öffentlich kritisieren, Richterinnen und Richtern wegen einer nichtgenehmen Rechtsprechung die Nichtwiederwahl androhen oder eine Wiederwahl mit erheblichen Stimmeneinbussen vornehmen („Denkzettelwahl“, vgl. Kiener, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 21 N 39; Topfink, Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, S. 273). Unter solchen Umständen ist die richterliche Unabhängigkeit gefährdet, da sich die Richterinnen und Richter mit Blick auf die Wiederwahl bei der Urteilsfindung nicht nur von rechtlichen Erwägungen, sondern auch von politischen Gegebenheiten leiten lassen (Botschaft des Regierungsrats betreffend Nachtrag zum Kantonsratsgesetz vom 9. Dezember 2009 [Botschaft Nachtrag KRG], S. 3).

Beide Systeme haben Vor- und Nachteile. Insoweit gibt es kein richtiges oder falsches System. Die kantonalen Wahlsysteme für Gerichte sind historisch gewachsen und wurden laufend an die jeweiligen Gegebenheiten in den Kantonen angepasst. So auch im Kanton Obwalden, der seine Richterinnen und Richter vom Volk wählen lässt, in ausserordentlichen Fällen und zeitlich beschränkt aber auch durch den Kantonsrat (Art. 13 Abs. 4 Gesetz über die Gerichtsorganisation [GOG; GDB 134.1]).

Das Richteramt ist in der Schweiz ein politisches Amt. Gewählt wird in der Regel, wer von einer Partei aufgestellt oder unterstützt wird. Das Amt geht zumeist ohne vorgängigen Wahlkampf an den aufgrund der Parteiabsprache einzigen sich zur Wahl stellenden Kandidaten (Auer, a.a.O., § 2 N 271; Kiener, a.a.O., § 21 N 27 und 30; das faktische Wählbarkeitserfordernis, einer Partei anzugehören oder zumindest nahezustehen, wird seit einigen Jahren kontrovers diskutiert [Tophinke, a.a.O., S. 273]). Praktisch in sämtlichen Kantonen, vor allem aber in den Kantonen, wo die Gerichte vom Parlament gewählt werden, wird nach dem Parteienproporz gewählt, selbst wenn keine gesetzlich verankerte Pflicht dazu besteht. Der Parteienproporz gewährleistet, dass in den Gerichten alle wichtigen gesellschaftlichen Strömungen vertreten sind (BBI 2020 6829).

Im Jahr 1998 wurde die Landsgemeinde durch die Urnendemokratie abgelöst. Seither erfolgten für die Besetzung der Gerichte in Obwalden über 30 Wahlakte. Allerdings wurden nur vier Wahlen in Form von „Kampfwahlen“ durchgeführt. Eine Volkswahl musste für die Laienrichterinnen und -richter des Kantonsgerichts durchgeführt werden. Drei Volkswahlen erfolgten für Gerichtspräsidien, zweimal ohne Wahlempfehlung der RPK und einmal mit.

Die erste „Kampfwahl“ betraf die Gesamterneuerungswahlen der Gerichte für die Amtsdauer 2000 bis 2004. Dabei ging es um den Anspruch der damals noch jungen SVP Obwalden auf einen Laienrichtersitz. Die zweite „Kampfwahl“ fand in Zusammenhang mit den Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2008 bis 2012 statt und betraf das Kantonsgerichtspräsidium I. Das Resultat dieser ersten Urnenwahl eines Präsidiums war weder in Bezug auf die Eignung noch sonst wie umstritten. Eine Wahlempfehlung hatte die RPK nicht abgegeben. Die dritte „Kampfwahl“ fand im Jahr 2013 statt und betraf die Ersatzwahl des Kantonsgerichtspräsidiums II für den Rest der Amtsdauer bis 2016. Dabei standen sich ein Kandidat aus dem Kanton Obwalden, der von einer Partei unterstützt wurde, und ein ausserkantonaler Kandidat, der von den übrigen Parteien unterstützt wurde und die Wahlempfehlung der RPK erhalten hatte, gegenüber. Gewählt wurde der Kandidat aus dem Kanton Obwalden. Einige Jahre später fand wegen des gleichen Richtersitzes die vierte „Kampfwahl“ statt, nämlich in Zusammenhang mit den Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2020 bis 2024. Der amtierende Kantonsgerichtspräsident II wurde von keiner Partei unterstützt. Ihm gegenüber stand eine ebenfalls innerkantonale Kandidatin, die von allen Parteien unterstützt wurde. Gewählt wurde diese Kandidatin. Eine Wahlempfehlung hatte die RPK nicht abgegeben (vgl. Botschaft Nachtrag KRG, S. 1 f.).

Die Volkswahl als direktdemokratisches Instrument gewährleistet den Richterinnen und Richtern eine grosse Unabhängigkeit und stellt einen Erklärungsfaktor für das Vertrauen in die Justiz dar. Wie in der übrigen Schweiz werden auch im Kanton Obwalden die Richtersitze in der Regel in stiller Wahl vergeben (vgl. dazu später). Dies mag ein Grund sein, weshalb die Bevölkerung das Richteramt nicht als politisches Amt empfindet. „Kampfwahlen“ um Richtersitze sind im Kanton Obwalden relativ selten und laufen grundsätzlich sachlich ab. Die rechtliche und politische Ausgangslage bei den erwähnten vier „Kampfwahlen“ war jedes Mal eine andere, so dass sich aus ihnen keine systemimmanenten Mängel ableiten lassen. In der Regel einigen sich die politischen Parteien auf die zu wählenden Personen und im besten Fall auf eine proportionale Verteilung der Sitze. Zu Kampfwahlen kommt es praktisch nur, wenn der Sitzanspruch einer Partei umstritten ist. Das Wahlverfahren der Gerichte wurde seit Einführung der Urnenwahl im Jahr 1998 mehrmals diskutiert und überprüft, letztmals in Zusammenhang mit der Evaluation der Justizreform, welche auf den 1. Juli 2016 vollständig in Kraft trat. In diesem Zusammenhang hat der Kantonsrat beschlossen, die erst seit kurzem eingeführte Wahlempfehlung der RPK wieder zu streichen. Er hat damit die Verantwortung, dass fachlich und charakterlich qualifizierte Richterinnen und Richter gefunden und gewählt werden, den politischen Akteuren zurückgegeben (vgl. Kantonsratsprotokoll vom 23. Oktober 2014, S. 71 f.). Richterwahlen an der Urne setzen voraus, dass sich die Parteien gründlich mit den Kandidatinnen und Kandidaten befassen und quasi einen Vorentscheid zuhanden der Volkswahl treffen. Sie müssen das Resultat



entsprechend dem Volk kommunizieren, was eine unerlässliche Voraussetzung für eine sachgerechte Wahl ist. Den politischen Parteien obliegt also eine grosse Abklärungs- und Informationsaufgabe (Kantonsratsprotokoll vom 2. Juli 1998, S. 32 f.). Das Anliegen einer sachgerechten Auswahl geeigneter Personen im Rahmen der Richterwahlen ist somit nicht durch eine Änderung des Wahlorgans, sondern durch ein engagiertes, verantwortungsvolles und transparentes Handeln der politischen Akteure im Vorfeld der Wahlen anzustreben (vgl. auch Botschaft KRG, S. 4).

Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, das Wahlverfahren der Gerichte sei als Ganzes in sich stimmig. Er sieht diesbezüglich zurzeit keinen Optimierungsbedarf, insbesondere aber keine Notwendigkeit für die Abkehr von der Volkswahl. Damit wird der aktuellen Gesetzgebung auch die erforderliche Beständigkeit verschafft. Ohne eine gewisse Beständigkeit vermag die Gesetzgebung eine ihrer zentralen Funktionen, nämlich die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Vorausschaubarkeit, nicht zu erfüllen (Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007, BBI 2007 6127).

3.2 Ist es aus Sicht des Regierungsrats zwingend notwendig, dass die Gerichtspräsidien und die weiteren Mitglieder der Gerichte nach dem gleichen Wahlverfahren bzw. durch das gleiche Wahlorgan gewählt werden? Weshalb ja, oder weshalb nein? Was wären die jeweiligen Vor- und Nachteile?

Die Frage, ob die Gerichtspräsidien und die weiteren Mitglieder der Gerichte nach dem gleichen Wahlverfahren zu wählen sind, wurde bereits bei der Ablösung der Landsgemeinde durch die Urnendemokratie im Jahr 1998 diskutiert. Der Regierungsrat schlug damals vor, die Gerichtspräsidien vom Parlament und die übrigen Richterinnen und Richter vom Volk wählen zu lassen. Der Kantonsrat sprach sich aber für die Volkswahl der gesamten Richterschaft aus (Botschaft KRG, S. 4).

Es besteht keine rechtliche Notwendigkeit, dass die Gerichtspräsidien und die weiteren Mitglieder der Gerichte vom gleichen Wahlorgan gewählt werden. Allerdings führen unterschiedliche Wahlorgane innerhalb eines Kollegialgerichts zu unterschiedlichen Arten von Richterinnen und Richtern, namentlich in Bezug auf die demokratische Legitimation und die richterliche Unabhängigkeit. Für die Vor- und Nachteile je Wahlorgan kann auf das bisher Gesagte verwiesen werden (vgl. dazu Ziff. 3.1). Mit Blick auf die Urteilsberatung, Urteilsfindung und Akzeptanz durch die Rechtsunterworfenen ist davon abzusehen, Richterinnen und Richter eines Gerichtskollegiums durch unterschiedliche Wahlorgane zu wählen.

3.3 Wie beurteilt der Regierungsrat die aktuell geltende Amtsdauer von vier Jahren für die Gerichte? Kann sich der Regierungsrat allenfalls eine Anpassung/Änderung der Amtsdauer der Richterinnen und Richter vorstellen? Wenn ja, welche? Mit welchen Vor- und Nachteilen?

Die Besetzung von Staatsstellen auf Amtsdauer soll dem öffentlichen Interesse dienen, nämlich der Stärkung der betreffenden Behörde gegenüber Einflüssen von aussen. Die feste Amtsdauer ist eine Vorkehr im Interesse der Unabhängigkeit und Kontinuität der Tätigkeit der Behörde (Hangartner, Gutachten zu behördenrechtlichen Fragen des Kantons Obwalden vom 18. März 2010 [Gutachten Hangartner], S. 17). Die zeitliche Beschränkung der Amtsdauer und das Erfordernis der Wiederwahl betonen dagegen das demokratische Prinzip, indem die dritte Gewalt in der periodischen Wiederwahl der Amtsträger stets neu demokratisch legitimiert werden muss. Damit kann aber – wie erwähnt (vgl. Ziff. 3.1) – auch eine Relativierung der inneren Entscheidungsfreiheit der Richterinnen und Richter verbunden sein. Amtszeitbeschränkung und Wiederwählerfordernis stehen ausserdem im Dienst der Justizaufsicht. Fehlbesetzungen können so innert nützlicher Frist korrigiert werden (vgl. Kiener, a.a.O., § 21 N 40).

Bei allen Kantonen, ausser dem Kanton Tessin und dem Kanton Freiburg, liegt die Amtsdauer der Richterinnen und Richter zwischen vier und sechs Jahren: bei vier Jahren in 15 Kantonen, bei fünf Jahren in zwei Kantonen und bei sechs Jahren in sieben Kantonen. Das Tessiner Kantonsparlament wählt seine Richterinnen und Richter auf zehn Jahre. Im Kanton Freiburg werden die Mitglieder der richterlichen Gewalt auf unbestimmte Zeit gewählt (bis Vollendung des 65. Altersjahrs). Damit verbunden ist aber ein Abberufungsverfahren. Ausser dem Kanton Freiburg sehen alle Kantone eine Wiederwahl vor (BBl 2020 6829; Auer, a.a.O., § 2 N 281 ff.).

Vor diesem Hintergrund besteht für den Regierungsrat kein Handlungsbedarf, die vierjährige Amtsdauer der Richterinnen und Richter zu verlängern.

3.4 Sieht der Regierungsrat bei sogenannten „stillen Wahlen“ einen Verlust der demokratischen Legitimation? Wenn ja, in wie weit erachtet er dies als problematisch?

Eine stille Wahl bedeutet, dass Kandidatinnen und Kandidaten für ein Amt in einem Verwaltungsakt als gewählt erklärt werden, wenn in einem Wahlanmeldeverfahren nicht mehr Personen vorgeschlagen werden, als Sitze zu verteilen sind. Im Kanton Obwalden ist die stille Wahl in Art. 52 AG geregelt.

Stille Wahlen erfolgen aus Gründen der Praktikabilität, weil kein Urnengang durchgeführt werden soll, wenn – aufgrund des Anmeldeverfahrens – nicht mehr Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung stehen, als Sitze zu verteilen sind. Mit der stillen Wahl lassen sich Kosten und Energien für sämtliche Beteiligten (Kandidatinnen und Kandidaten, Parteien und Behörden) einsparen. Die stille Wahl leistet aber auch einen Beitrag zur Bekämpfung der Stimmüdigkeit, indem sie unnötige Urnengänge bei unbestrittenen Wahlen verhindert. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten erfolgt in der Weise, dass diese im Voraus in hinreichendem Masse auf die Möglichkeit einer Wahl sowie auf die Notwendigkeit des fristgerechten Einreichens von Wahlvorschlägen aufmerksam gemacht werden. Trotzdem bedeutet die stille Wahl eine Abkehr von der eigentlichen Volkswahl, weil die Wahlberechtigten nicht in unmittelbarer Weise an der Wahl mitwirken. Ob stille Wahlen einen Verlust der demokratischen Legitimation nach sich ziehen, wird kontrovers diskutiert. Mehrheitlich wird stillen Wahlen nicht dieselbe demokratische Legitimation beigemessen wie eigentlichen Volkswahlen (vgl. BG-Urteil vom 3. Dezember 2008 [1C\_217/2008], Erw. 3; Vorstoss Bondolfi betreffend Bezirksgerichtswahlen: Einführung von „Stillen Wahlen“ / Antwort des Regierungsrats des Kantons Graubünden vom 4. September 2008; Vorstoss Scheuermeyer: Abschaffung stille Wahlen bei Gemeindepräsidienwahlen / Antwort des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 28. November 2017; Motion Fuchs, Stille Wahl anstatt Pseudo-Volkswahl mit unsinnigen Kostenfolgen und Motion Bregulla-Schafroth, Echte Wahl bei Ersatzwahlen in den Regierungsrat zur Wahrung von demokratischen Grundrechten / Motion Staub, Unzufriedenheit mit Kostenfolge – Stille Wahl ermöglichen / Antwort des Regierungsrats des Kantons Bern vom 18. Juni 2008).

Der Regierungsrat erachtet das Institut der stillen Wahl nicht als problematisch. Ein allfälliger Verlust der demokratischen Legitimation ist vor allem mit Blick auf die verfahrensökonomischen Vorteile der stillen Wahl in Kauf zu nehmen.

3.5 Wie lässt sich der Unterschied des Wahlorgans von Staatsanwälten (Wahl durch das Parlament) und Gerichtspräsidien (Volkswahl) begründen?

Die Kantonsverfassung vom 27. April 1902 sah ursprünglich vor, dass die Verhörerinnen und Verhörer sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, aber auch die Kantonsrichterinnen und -richter, vom Kantonsrat gewählt wurden. An der Landsgemeinde wurden die Mitglieder des Obergerichts gewählt (LB IV, 24 und 33). Mit Nachtrag vom 27. Mai 1923 wurde die Kantonsverfassung dahingehend geändert, dass neu die Landsgemeinde die Verhörerinnen und Verhörer, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie das Kantonsgericht zu



wählen hatte. Entsprechend den Grundgedanken des Volksstaates und dem Wohl der Gesamtheit sollte künftig die Aktivbürgerschaft das Recht haben, über die Besetzung derart wichtiger Staatsstellen zu beschliessen (LB VI, 29; für die Verhörerstellvertreter vgl. LB XI, 133).

Der Entwurf des Juristenausschusses zur heutigen Kantonsverfassung reihte die Verhörerinnen und Verhörer zwar unter die Gerichtsbehörden ein. Jedoch anders als diese sollten die Verhörerinnen und Verhörer, aber auch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, nach dem Willen des Regierungsrats wieder durch den Kantonsrat gewählt werden. Dagegen wollte eine Mehrheit des Verfassungsrats die Wahlkompetenz bei der Landsgemeinde belassen. Um diesem Dilemma zu entgehen, unterbreitete der Regierungsrat die Idee, die Verhörerinnen und Verhörer sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erstmals durch die Landsgemeinde wählen zu lassen und die Wiederwahlen dem Kantonsrat zu überlassen. Begründet wurde dies damit, wer sich mit seiner Aufgabe beim Volk unbeliebt machen müsse, dem könne eine Wiederwahl durch die Landsgemeinde nicht zugemutet werden. Der Verfassungsrat lehnte das vorgeschlagene „Zwitterding“ ab, da es zu unhaltbaren Zuständen führen würde. Verhörerinnen und Verhörer sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte seien zwar nicht Mitglieder der Gerichte, sondern „technische Beamte“ der Staatsverwaltung. Aber wenn schon die richterlichen Behörden durch die Landsgemeinde zu wählen seien, so seien auch jene Personen, welche mit der Rechtsprechung eng verbunden seien, von der Landsgemeinde zu wählen, nämlich die Verhörerinnen und Verhörer sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Es sei wohl so, dass das Volk die Eignung solcher Beamte nicht beurteilen könne. Daher sei es richtig, dass der Regierungsrat die Kandidatinnen und Kandidaten für die erste Wahl richtig sondiere und überprüfe (Protokoll des Verfassungsrats des Kantons Unterwalden ob dem Wald vom 28. Juni 1967 bis 16. März 1968, S. 134 f., 161 f. und 217 ff.). Insofern brachte die neue Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 in Bezug auf die Wahl der Verhörerinnen und Verhörer sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht viel Neues. Die Beamten der Staatsverwaltung wurden durch den Regierungsrat auf ihre Eignung hin geprüft, der Landsgemeinde vorgeschlagen und von dieser (weiterhin) gewählt.

Am 22. September 1996 nahm das Obwaldner Volk den Nachtrag zur Kantonsverfassung betreffend die Gesamtrevision der Gerichtsorganisation an. Mit der Revision wurde die Wahlkompetenz für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Verhörerinnen und Verhörer von der Landsgemeinde an den Kantonsrat übertragen (zwei Jahre bevor die Wahlen der Gerichte infolge Abschaffung der Landsgemeinde an die Urne verwiesen wurden). In der Abstimmungsbotschaft vom 2. Juli 1996 wurde die Verschiebung damit begründet, die Wahlen von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie von Verhörerinnen und Verhörern müssten in erster Linie nach fachlichen Voraussetzungen und nicht nach politischen Gesichtspunkten erfolgen. In der vorberatenden Kommission und im Kantonsratsplenum war die Verschiebung der Wahlkompetenz unbestritten. Man erachtete diese als wichtig und sinnvoll. Von einer Partei wurde der Wunsch geäußert, dass dem Parlament dann mindestens ein Zweier-vorschlag gemacht werde, da Einervorschläge undemokratisch seien (Protokoll der vorberatenden Kommission vom 11. Januar 1996 [Votum Schneeberger], S. 4).

Am 26. September 2010 nahm das Obwaldner Volk einen weiteren Verfassungsnachtrag an, nämlich betreffend die kantonale Justizreform. Die neue Schweizerische Strafprozessordnung schrieb damals allen Kantonen die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells vor. Dieses sieht vor, dass in der Staatsanwaltschaft die untersuchende und anklagende Behörde vereinigt ist. Die damalige Staatsanwaltschaft, das Verhöramt und die Jugendanwaltschaft wurden als eigenständige Behörden aufgehoben und in einer neuen, umfassenden Staatsanwaltschaft vereinigt. Die Kantonsverfassung und die kantonale Gesetzgebung wurden an die neue Behördenorganisation angepasst (Erläuterungen des Regierungsrats zur kantonalen Volksabstimmung vom 26. September 2010, S. 4).

Das übergeordnete Recht macht keine Vorgaben betreffend die Wahlbehörde der Staatsanwaltschaft. In der Mehrheit der Kantone werden die Staatsanwaltschaften durch das Parlament gewählt. In Zürich und Genf werden die Staatsanwaltschaften durch das Volk gewählt und in Appenzell Innerrhoden, Graubünden sowie Uri durch den Regierungsrat; in Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Aargau wählt der Regierungsrat nur die untergeordneten Strafverfolgungsbehörden. In Zug besetzt das Obergericht die Staatsanwaltschaft (Auer, a.a.O., § 2 N 274 ff.).

Das Wahlprozedere für die Staatsanwaltschaft wurde in der Justizreform überprüft. Man kam damals zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf besteht (Botschaft des Regierungsrats vom 23. Februar 2010, S. 18). Die Staatsanwaltschaft ist ein Amt des Sicherheits- und Justizdepartements, wobei sie im Bereich ihrer rechtlichen Tätigkeit eine Unabhängigkeit genießt. Mit der Beibehaltung des Kantonsrats als Wahl- und Aufsichtsorgan war diese Unabhängigkeit gewährleistet.

- 3.6 Beurteilt der Regierungsrat die Wahlanforderungen der weiteren Mitglieder der Gerichte (nur Wohnsitz im Kanton) als genügend oder müssten diese Anforderungen erweitert werden?

Das Laienrichtertum ist in den schweizerischen Kantonen auch noch im 21. Jahrhundert weit verbreitet. Die Kantone sind frei, Laienrichterinnen und –richter vorzusehen oder auszuschliessen. Immerhin hat das Bundesgericht festgestellt, dass der Anspruch auf einen unabhängigen Richter bzw. auf ein faires Verfahren berührt sein kann, wenn unerfahrene Laienrichterinnen oder –richter ohne Möglichkeit der Mithilfe einer unabhängigen Fachperson ihres Amtes walten müssten. Gesamthaft sind in den Kantonen mehr Laienrichterinnen und -richter als juristisch gebildete Richterinnen und Richter tätig (Auer, a.a.O., § 2 N 285 ff.).

Der in einer Demokratie vorherrschende Selbstbestimmungsgedanke verlangt, dass die wichtigsten Behörden, welche vom Volk gewählt werden, mit Personen besetzt werden, welche im betreffenden Gemeinwesen stimmberechtigt und damit auch wohnhaft sind (Gutachten Hangartner, a.a.O., S. 6). Im Kanton Obwalden sind als Laienrichterinnen und –richter alle stimmberechtigten Personen wählbar (Art. 46 KV). Die gleiche Voraussetzung gilt übrigens auch für Regierungsräte und Kantonsräte. Weitere Anforderungen stellt die Gesetzgebung nicht.

Auf Bundesebene sind in ein Richteramt alle Schweizerinnen und Schweizer wählbar, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind (Art. 136 i.V.m. Art. 143 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Damit wird für die Ausübung des Richteramts formell nicht mehr als eine minimale politische Urteilsfähigkeit und Reife verlangt. In der Praxis werden aber nur qualifizierte Juristinnen und Juristen gewählt, wobei auch auf eine gleichmässige Verteilung der Gerichtsmitglieder nach Sprache, Region und Parteizugehörigkeit geachtet wird (Kiener, a.a.O., § 21 N 28 ff.).

Im Kanton Obwalden obliegt es den politischen Parteien, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für das Richteramt zu suchen und diese den Stimmberechtigten vorzuschlagen. Dies ist bislang auch gut gelungen. Wie erwähnt, braucht es hierzu kein gesetzlich festgelegtes Anforderungsprofil. Insbesondere erübrigen sich – neben dem formellen Kriterium der Stimmberechtigung – zusätzliche Auswahlkriterien, welche die Persönlichkeit oder den Leumund der Kandidatinnen und Kandidaten betreffen.

- 3.7 Wie beurteilt der Regierungsrat die Gewichtung von sachlichen Kriterien (u.a. fachliche und persönliche Eignung) und direktdemokratischer Legitimation bei der Wahl von Richterinnen und Richtern? Ist das eine wichtiger als das andere?

Für die Beantwortung der Frage wird auf die vorangehenden Ausführungen in Ziff. 3.1 verwiesen.



3.8 Haben die Stimmberechtigten für die Wahl der Richterinnen und Richter genügend Wahlempfehlung bzw. Information? Wie lässt sich dies allenfalls noch optimieren? Der Regierungsrat sieht keinen Optimierungsbedarf. Es kann hier auf die vorangehenden Ausführungen in Ziff. 3.1 verwiesen werden.

3.9 Ist der Regierungsrat der Ansicht, bei der aktuellen Gesetzgebung bei der Volkswahl der Gerichte sei eine hinreichende Möglichkeit der Prüfung von fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für das Richteramt gegeben?

Für die Beantwortung der Frage wird auf die vorangehenden Ausführungen in Ziff. 3.1 verwiesen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpellationstext)
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei (Rechtsdienst)
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats

  
Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin



Versand: 3. März 2021