



An den Grossen Rat

24.5203.02

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Basel, 8. August 2024

Kommissionsbeschluss vom 7. August 2024

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

**zum Bericht des Gerichtsrats betreffend Antrag auf Erhöhung der
Anzahl Richterinnen und Richtern am Appellationsgericht gemäss
§ 87 GOG**

Inhalt

1. AUSGANGSLAGE	3
2. VORGEHEN DER KOMMISSION	3
2.1 Eintreten und Schlussabstimmung	3
2.2 Erwägungen der Kommission	3
2.2.1 Anhörung Gerichtsrat	3
2.2.2 Zuwahl	4
2.2.3 Verfahren	5
3. ANTRAG	7
Beilagen	
– Entwurf Grossratsbeschluss	9

1. Ausgangslage

Mit seinem Schreiben vom 24. April 2024 beantragt der Gerichtsrat dem Grossen Rat die Erhöhung der Anzahl nebenamtlicher Richterinnen und Richter am Appellationsgericht von 14 auf 18 Personen und dementsprechend um Zuwahl von vier zusätzlichen Richterinnen und Richtern.

Der Gerichtsrat und das Appellationsgericht erachten die Grenze der verfügbaren Kapazität der Richterinnen und Richter aufgrund der erheblichen Zunahme der Sitzungshalbtage als erreicht und gelangen zum Schluss, dass der aktuelle Bestand von 14 Richterinnen und Richtern zur Bewältigung der Geschäftslast nicht mehr ausreicht und deshalb eine Aufstockung um vier Richterinnen und Richtern erforderlich sei. Die Erhöhung der Richterstellen erfordere weder eine Gesetzesanpassung noch führe sie zu Mehrkosten.

Der Grosse Rat überwies das Geschäft an seiner Sitzung vom 5. Juni 2024 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung.

2. Vorgehen der Kommission

Die JSSK liess sich die Vorlage an ihrer Sitzung vom 12. Juni 2024 durch den Vorsitzenden des Gerichtsrats sowie die Erste Gerichtsschreiberin des Appellationsgerichts erläutern.

2.1 Eintreten und Schlussabstimmung

Die Kommission beschloss am 12. Juni 2024 **stillschweigend Eintreten** auf die Vorlage.

Die Kommission heisst den Antrag des Gerichtsrates auf Erhöhung der Anzahl nebenamtlicher Richterinnen und Richter am Appellationsgericht von 14 auf 18 Personen und dementsprechend die Zuwahl von vier zusätzlichen Richterinnen und Richtern gemäss § 29 Abs. 2 GOG gut.

In der **Schlussabstimmung** vom 12. Juni 2024 beschloss die Kommission **einstimmig**, den nachfolgenden Beschlussskizzenentwurf dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.2 Erwägungen der Kommission

Nach der **Anhörung des Gerichtsrats** befasste sich die Kommission im weiteren Verlauf der Beratung mit diversen offenen Fragen im Zusammenhang mit der ihr vom Grossen Rat zugewiesenen **Zuwahl** sowie mit der Klärung des grundsätzlichen **Verfahrensablaufs** bei Erhöhung der Anzahl Richterstellen während der laufenden Amtszeit und anlässlich von Gesamterneuerungswahlen.

2.2.1 Anhörung Gerichtsrat

Der Vorsitzende des Gerichtsrats legte gegenüber der Kommission die Haltung des Gerichtsrats und des Appellationsgerichts, wonach die Arbeitslast am Appellationsgericht mit dem derzeitigen gesetzlichen Minimum von 14 Richterinnen und Richtern nicht mehr bewältigt werden könne, nochmals eingehend dar.

Demnach habe sich die Geschäftslast des Appellationsgerichts seit den letzten Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2021 erheblich verändert. Insbesondere bei den besonders aufwendigen Verhandlungen sei festzustellen, dass die Sitzungshalbtage in den letzten Jahren stark zugenommen hätten. Lagen diese in den Jahren 2016 bis 2021 noch bei durchschnittlich 140 Sitzungshalbtagen, seien diese, ohne Einberechnung der Vorbereitungszeit und Teilnahme an Zirkulationsverfahren, in den Jahren 2022 bis 2023 auf durchschnittlich 165 Sitzungshalbtage angestiegen. Die aktuellen Berechnungen zeigten zudem, dass die Sitzungshalbtage für jede Richterin und jeden Richter im Jahre 2023, nicht wie im Schreiben des Appellationsgerichts vom 3. April 2024 ausgewiesen 24, sondern 26 Sitzungshalbtage betragen. Gegenüber den Zahlen, die hinsichtlich der Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2021 errechnet wurden, resultiere pro Richterin und Richter ein Plus von rund 12 Sitzungshalbtagen.

Zur zunehmend schwierigen Besetzung der Spruchkörper, insbesondere für komplexere, länger als einen halben Tag dauernde Verhandlungen, komme als zusätzliches Erschwernis die aufgrund

der revidierten Strafprozessordnung per 1. Januar 2024 neu eingeführte Behandlungsfrist von 12 Monaten für strafrechtliche Berufungsverfahren hinzu. Diese Änderung werde künftig zu noch mehr längeren Verhandlungen führen, da im Unterschied zu früher keine schriftlichen Berufungsbegründungen zwecks Verfahrensbeschleunigung mehr eingeholt werden, so dass die von den Parteien erst in der Verhandlung zu begründende Berufung eine Verlängerung der Urteilsberatungen zur Folge haben werde.

Die Erhöhung der Richterstellen, die auch von den derzeit am Appellationsgericht amtierenden Richterinnen und Richtern begrüsst werde, erfordere keine Gesetzesanpassung und habe keine Mehrkosten zur Folge, da sich die Einsätze dadurch lediglich auf mehr Richterinnen und Richter verteilen werde.

2.2.2 Zuwahl

Für die Aufstockung der Richterstellen sieht das GOG das Instrument der Zuwahl (§ 29 Abs. 2 GOG) vor. Demnach kann die in diesem Gesetz vorgesehene Zahl von Richterinnen und Richtern bei Bedarf auf Antrag des Gerichtsrats von der Wahlbehörde, dem Grossen Rat, dauernd oder vorübergehend durch Zuwahl erhöht werden.

Die kurze Begründung des Antrags des Gerichtsrats in einem einseitigen Schreiben anstelle eines eigentlichen Berichts sowie der in casu fehlende Grossratsbeschlusssentwurf erforderten seitens der Kommission die Klärung diverser offener Fragen.

- **Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richter**

Der derzeitige Bestand des Appellationsgerichts entspricht dem gesetzlich festgeschriebenen Minimum von 14 Richterinnen und Richtern (§ 87 GOG).

Die JSSK erachtet das Funktionieren der Justiz, als elementaren Pfeiler des Rechtsstaates, für unabdingbar. Die grundsätzliche **Notwendigkeit** der Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richter am Appellationsgericht zur Gewährleistung eines reibungslosen Gerichtsbetriebes war aufgrund der ausgewiesenen Zahlen und Darlegungen zur Geschäftslast und insbesondere der Zunahme der Sitzungshalbtage von Richterinnen und Richtern unbestritten.

Für die Beurteilung des **Umfangs der Erhöhung** ist das Parlament auf die Einschätzung und Begründung des Gerichtsrats resp. der Gerichte angewiesen, weil nur diese den eigentlichen Bedarf kennen.

Gemäss Auskunft des Vorsitzenden des Gerichtsrats basiert der Antrag auf der Hochrechnung, wonach die erhöhte Anzahl Richterinnen und Richter dem Appellationsgericht im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen sollen. Was im Falle eines weiteren Anstiegs der Arbeitslast wäre, liesse sich heute noch nicht sagen.

Anlässlich der Gesamterneuerungswahlen 2027 wird der Grosse Rat, in seiner Funktion als Wahlbehörde, den Bedarf des Appellationsgerichts resp. sämtlicher Gerichte erneut prüfen müssen. Seit der Totalrevision des GOG kam es an den Gerichten erst einmal zu Gesamterneuerungswahlen. Zur Vorbereitung der Gesamterneuerungswahlen 2021 teilte der Gerichtsrat auf Anfrage der Wahlvorbereitungskommission den Bedarf der einzelnen Gerichte mit.

Die **Kommission folgt dem Antrag des Gerichtsrats** auf Erhöhung der derzeitigen 14 Richterstellen um 4 Richterinnen und Richter auf neu 18 Richterstellen einstimmig.

Dauer

Was die Dauer der Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richter am Appellationsgericht anbelangt, so soll diese im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Gerichtsrats **ab sofort bis zum Ablauf der laufenden Amtszeit**, d.h. vorübergehend bis zu den nächsten Gesamterneuerungswahlen der Gerichte bewilligt werden. Eine Zuwahl einzelner Richterinnen und Richter auf die übliche Amtszeit von sechs Jahre und damit über die laufende Amtsperiode hinaus hätte ein Unterlaufen der Gesamterneuerungswahlen zur Folge, so dass nebst Ersatzwahlen auch laufend einzelne Erneuerungswahlen erfolgen müssten.

Gesetzesanpassung

Einigkeit bestand auch darin, dass für die Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richter **keine Gesetzesanpassung** erforderlich ist. Mit dem gesetzlichen Minimum und dem Verzicht auf ein Maximum (§ 87 GOG) räumt der Gesetzgeber eine grosse Flexibilität ein.

Anlässlich der Totalrevision des GOG wurde die bisherige Unterscheidung von ordentlichen Richterinnen und Richtern und Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern aufgehoben und in deren Folge die Zahl von 6 auf mindestens 14 Richterinnen und Richter am Appellationsgericht erhöht. Mit dem Instrument der Zuwahl (§ 29 Abs. 2 GOG) wurde dem Grossen Rat bei Bedarf gleichzeitig die Möglichkeit zur Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richter während der laufenden Amtszeit auf Antrag des Gerichtsrats eingeräumt.

Kosten

Die Erhöhung der Anzahl Richterstellen hat **keine Mehrkosten** zur Folge, da sich die Einsätze lediglich auf mehr Richterinnen und Richter verteilen werden.

Gemäss Ausführungen des Vorsitzenden des Gerichtsrats erfolgt die Entlohnung im Taggeldprinzip, so dass bei einer Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richtern nicht mehr Entschädigungen resultieren. Aufgrund der Aufstockung könne sogar eher von einer Reduktion der Kosten ausgegangen werden, zumal im Jahre 2023 bei 8 von den derzeit 14 Richterinnen und Richtern die BVG-Eintrittsschwelle überschritten worden sei, so dass Beiträge an die Berufliche Vorsorge abgeführt werden mussten.

Referendum

Der Beschluss unterliegt **nicht dem Referendum**, da es nicht um eine Gesetzesänderung geht.

2.2.3 Verfahren

Anlässlich der Beratung des vorliegenden Geschäftes stellten sich der Kommission diverse Fragen zur bisherigen und künftigen Praxis, einerseits hinsichtlich der Zuständigkeit bei Zuwahlen von Richterinnen und Richtern während der laufenden Amtszeit und andererseits hinsichtlich der Zuständigkeit und Vorgehensweise zur Vorbereitung der Gesamterneuerungswahlen der Gerichte. Zur Diskussion Anlass gaben insbesondere die Fragen, welches Verfahren (ein- oder zweistufiges Verfahren) künftig zur Anwendung gelangen und welcher resp. welchen Kommissionen die Vorberatung überwiesen werden soll. Auch wenn der Grosse Rat, solange keine gesetzliche Regelung besteht, in seiner Beschlussfassung grundsätzlich frei ist und von Fall zu Fall entscheiden kann, scheint es der Kommission dennoch wichtig, mit ihren Ausführungen Klarheit hinsichtlich der verschiedenen Prozessabläufe im Zusammenhang mit den verschiedenen Konstellationen von Zuwahlen und den Gesamterneuerungswahlen zu bringen.

Neuere Praxis bei Zuwahlen von Gerichtspräsidenten

Die Zuwahl von Gerichtspräsidenten gemäss § 29 Abs. 1 GOG regelt keine ordentliche Wahl. Vielmehr ermächtigt der Gesetzgeber die Wahlbehörde, gestützt auf § 89 Abs. 2 KV, für eine begrenzte Zeit ein ausserordentliches Präsidiumsmitglied zu wählen. Damit wird dem Grossen Rat die Befugnis übertragen, unter bestimmten Voraussetzungen – eine Präsidentin oder ein Präsident ist aus gesundheitlichen oder anderen wichtigen Gründen nicht in der Lage, das Amt auszuüben oder die Geschäftslast nimmt aussergewöhnlich zu – und für eine befristete Zeit, anstelle des grundsätzlich zuständigen Stimmvolks, Präsidiumsmitglieder zu wählen; dies weil eine ordentliche Volkswahl von Präsidiumsmitgliedern aufgrund formeller Vorgaben (Ausschreibung, Nomination, Fristenlauf, allfälliger zweiter Wahlgang etc.) längere Zeit beansprucht und auch die Aufnahme der Amtstätigkeit der Gewählten i.d.R. gewisse Zeit benötigt. Die gesetzliche Aufstockung eines Gerichts für eine befristete Zeit wurde geschaffen, um in unerwartet entstehenden und temporären Situationen zur Aufrechterhaltung des ordentlichen Gerichtsbetriebs dennoch schnell handeln zu können.

Diesen Umständen Rechnung tragend, legte die JSSK im ihrem Bericht vom 14. Mai 2020¹ den Verfahrensablauf bei der Zuwahl von Präsidiumsmitgliedern folgendermassen dar:

«Zunächst wird über die temporäre Schaffung eines zusätzlichen Pensums im Präsidium eines Gerichtes entschieden und anschliessend über die Vergabe dieses Pensums an eine bestimmte Person (Wahl) Beschluss gefasst.

In der neueren Praxis des Grossen Rates wurde darauf verzichtet, nebst der sachlich für die Beurteilung der Pensenaufstockung zuständigen Kommission, für die eigentliche Wahl auch die Wahlvorbereitungskommission in das Geschäft zu involvieren. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die Zuwahl schnell erfolgen kann und nicht durch die zeitlich gestaffelte Befassung zweier Kommissionen verzögert wird, was letztlich die Schwächung dieses Instruments zur Folge hätte.»

Gemäss dieser Praxis entscheidet der Grosse Rat nach der Vorberatung durch die JSSK in einem Beschluss sowohl über die temporäre Schaffung eines zusätzlichen Pensums (Zuwahl) als auch über die Vergabe des Pensums an eine bestimmte Person (Wahl).

Die bisherigen Zuwahlen wurden mehrheitlich aufgrund gesundheitlicher Ausfälle amtierender Präsidiumsmitglieder notwendig und erforderten zur Aufrechterhaltung des laufenden Gerichtsbetriebes rasche Massnahmen, die meist in zeitlich befristeten Pensenerhöhungen bestehender Präsidiumsmitglieder mit Teilpensen bestanden. Diesem Umstand konnte mit der Prüfung des grundsätzlichen Bedarfs und der seitens des Gerichtsrats vorgeschlagenen Kandidaturen durch ein und dieselbe Kommission rasch Rechnung getragen werden.

Zuwahl von Richterstellen während der laufenden Amtszeit

Bei der vorliegenden Zuwahl von Richterstellen während der laufenden Amtszeit handelt es sich um einen Präzedenzfall. Die bisherigen vom Grossen Rat zu bewilligenden Zuwahlen hatten – wie oben dargelegt – mehrheitlich die Zuwahl von Gerichtspräsidien gemäss § 29 Abs. 1 GOG in Form von zeitlich begrenzten Pensenerhöhungen bestehender Präsidiumsmitglieder mit Teilpensen zum Gegenstand.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der vorliegende Antrag auf Erhöhung der Richterstellen nicht mit der oben dargelegten Situation der kurzfristigen Besetzung von Stellen durch bereits gewählte Gerichtspräsidien, die mehrheitlich durch unvorhersehbare Ereignisse ausgelöst wurde, zur Aufrechterhaltung des laufenden Gerichtsbetriebes rasche Massnahmen nötig machte und politischer Proporz und Parteiverteilung keine Rolle spielten, zu vergleichen ist. Zeichnet sich im Gegensatz dazu der Bedarf nach einer Erhöhung der Richterstellen während der laufenden Amtszeit in aller Regel nicht von einem Tag zum anderen, sondern ganz allmählich ab, so dass den Gerichten resp. dem Gerichtsrat als Antragsteller, unter Berücksichtigung der Behandlungsabläufe und –fristen im Grossen Rat, eine angemessene zeitliche Planung der Zuwahl möglich scheint.

Im Sinne der Transparenz und Gewährleistung der freien Entscheidungsfindung des Grossen Rates ist es der Kommission ein wichtiges Anliegen, dass die Beschlussfassung bei der Zuwahl von Richterinnen und Richtern während der laufenden Amtszeit in **zwei zeitlich und inhaltlich getrennten Beschlüssen**, einerseits über die Anzahl Richterstellen und andererseits über die konkrete Besetzung, erfolgt. Sie spricht sich bei Erhöhung von Richterstellen deshalb grundsätzlich für ein in diesem Sinne **zweistufiges Verfahren** aus.

Hierfür soll der Grosse Rat auf Antrag des Gerichtsrats und nach Vorberatung durch die zuständige Kommission zunächst über die Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richter Beschluss fassen. Die Rekrutierung der bewilligten Anzahl Richterinnen und Richtern ist in einem zweiten Schritt, praxisgemäss unter Berücksichtigung des politischen Proporz und der Parteiverteilung, Aufgabe des Grossen Rates resp. der Wahlvorbereitungskommission (WVKo).

¹ Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 20.5117.02 zum Ratschlag betreffend Zuwahl gemäss § 29 GOG im Sinne der vorübergehenden Verlängerung der Amtstätigkeit einer Präsidentin und der temporären Erhöhung der Pensen von drei Präsidiumsmitgliedern am Appellationsgericht aufgrund der COVID-19-bedingten Verzögerung des Stellenantritts zweier neuer Präsidiumsmitglieder
[000000391878.pdf \(bs.ch\)](#)

In casu hat sich der Grosse Rat mit der stillschweigenden Zuweisung an die JSSK - und nota bene nicht an die WVKo - für das zweistufige Vorgehen unter Einbezug der JSSK entschieden und damit das Verfahren, welches zum ersten Mal zur Anwendung gelangt, so eingespart, dass eine Abkürzung des Ablaufs zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr möglich ist. Dies, zumal die JSSK ein Geschäft nicht direkt der WVKo übergeben könne, die Vorlage zur Beschlussfassung über die Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richter vielmehr zwingend zuerst zurück an den Grossen Rat gehen müsse und erst danach zur Vorbereitung der Wahlen (Ausschreibung der bewilligten Stellen und Nomination) der WVKo zugewiesen werden könne.

Theoretisch wäre eine direkte Zuweisung an die WVKo sowohl zum Entscheid über die Erhöhung der Anzahl Richterstellen als auch über die Nomination von vier Personen, ohne dass der Grosse Rat zunächst über die eigentliche Erhöhung befinden würde, zwar ebenfalls denkbar. Hinsichtlich einer derartigen Vorgehensweise wäre allerdings zu bedenken, dass der Grosse Rat dadurch in seiner Entscheidungskompetenz stark eingeschränkt würde, weil er faktisch gar nicht mehr Nein sagen könnte. Der Grossen Rat als Wahlkörper sollte aber bewusst und frei über Wahlen entscheiden können. Sollte der Grosse Rat in seiner Beschlussfassung die Erhöhung der Anzahl Richterstellen dennoch ablehnen, wäre die aufwendige Arbeit der WVKo um die Auswahl der vier Richterpersonen zudem vergebens erfolgt. Eine etwas längere Behandlungszeit im Grossen Rat ist in diesem Sinne in Kauf zu nehmen.

Verfahren bei Gesamterneuerungswahlen der Gerichte

Gesamterneuerungswahlen sind eine komplexe und zeitaufwendige Angelegenheit. Die Vorbereitung der Gesamterneuerungswahlen der Gerichte oblag 2021 ausschliesslich der WVKo, wobei damals die jeweils gesetzlich festgeschriebene Mindestanzahl an Richterinnen und Richtern nicht überschritten wurde und insofern die Frage der Erhöhung der Richterstellen nicht zur Diskussion stand.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Zuständigkeit bei Gesamterneuerungswahlen grundsätzlich unverändert in der ausschliesslichen Zuständigkeit der WVKo verbleiben soll und das oben skizzierte **zweistufige Verfahren** nur bei einer von den gesetzlichen Minima resp. von der Anzahl Richterinnen und Richter der bisherigen Legislatur abweichendem Antrag des Gerichtsrats zur Anwendung kommen soll.

Die Auswahl von Richterinnen und Richtern muss mit Bedacht erfolgen und der WVKo aufgrund des zeitaufwendigen Prozederes (Einholung Wahlvorschläge, Klärung Wählbarkeitsvoraussetzungen, Gespräch mit Kandidatinnen und Kandidaten, Unterbreitung Wahlvorschläge an den Grossen Rat) hierzu in jedem Fall eine angemessene Vorbereitungszeit eingeräumt werden. Weil das zweistufige Verfahren deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt (bis zu den abschliessenden Wahlen durch den Grossen Rat ist mindestens mit vier Monate zu rechnen), empfiehlt die JSSK zur Gewährleistung der Einhaltung der Fristen die Klärung des gesamten Prozederes und der genauen zeitliche Abfolge für den Antrag des Gerichtsrats mit allen involvierten Instanzen rechtzeitig vor den Gesamterneuerungswahlen.

Zuständige Kommission/en

Die Frage, ob das von der JSSK präferierte zweistufige Verfahren mit einer oder zwei Kommissionen zur Anwendung gelangen soll, liess die Kommission letztlich offen.

In der Kommission wurde sowohl die Meinung vertreten, dass die beiden von Anfang an inhaltlich und zeitlich klar voneinander zu trennenden Beschlüsse für die Gesamterneuerungswahlen durchaus «nur» von der WVKo behandelt werden könnten, als auch die Beratung durch zwei Kommissionen, wonach die institutionelle Zuständigkeit für die generell-abstrakte Prüfung bei der JSSK liegen und die Wahlen der WVKo zugewiesen werden sollen, begrüsst.

3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen beantragt die JSSK dem Grossen Rat, Annahme des nachfolgenden Grossratsbeschlusses.

Die Kommission hiess vorliegenden Bericht mit Zirkularbeschluss vom 7. August 2024 gut und bestimmte ihre Präsidentin zur Sprecherin.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Barbara Heer
Präsidentin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss I

Zuwahl gemäss § 29 Abs. 2 GOG im Sinne der Erhöhung der Anzahl nebenamtlicher Richterinnen und Richter am Appellationsgericht gemäss § 87 GOG

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Gerichtsrats Nr. 24.5203.01 vom 24. April 2024 und dem Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission vom 8. August 2024,

beschliesst:

Gestützt auf § 29 Abs. 2 GOG wird die Erhöhung der Anzahl Richterinnen und Richtern am Appellationsgericht gemäss § 87 GOG von derzeit 14 auf 18 Richterinnen und Richtern ab sofort für den Rest der laufenden Amtszeit bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.