



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zur Parlamentarischen Initiative **2014-244** «Für eine unparteiische Justiz» (Ergänzung von § 34 des Gerichtsorganisationsgesetzes)

Datum: 27. Oktober 2015

Nummer: 2015-382

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Kanton Basel-Landschaft JUSTIZ- UND SICHERHEITSKOMMISSION
DES LANDRATS

Vorlage an den Landrat

Betreffend die Parlamentarische Initiative 2014-244 "Für eine unparteiische Justiz" (Ergänzung von § 34 des Gerichtsorganisationsgesetzes)

Vom 27. Oktober 2015

Inhaltsverzeichnis

<i>Übersicht</i>	2
A. Die Parlamentarische Initiative 2014-244 "Für eine unparteiische Justiz"	3
1. Wortlaut der parlamentarischen Initiative	3
2. Zustandekommen der parlamentarischen Initiative und Überweisung zur Vorberatung an die Justiz- und Sicherheitskommission.....	4
B. Ausgangslage.....	5
1. Was will die parlamentarische Initiative 2014-244?	5
2. Unvereinbarkeitsregelungen in anderen Kantonen	6
3. Früherer Vorschlag zur Verschärfung der Unvereinbarkeitsvorschriften bei Wechsel auf das Teil- oder Vollamt für die Mitglieder des Kantonsgerichts	7
4. Haltung der Baselbieter Gerichtsbarkeit zum Thema Kantonsrichteramt und Anwaltstätigkeit.....	7
C. Beratung in der Justiz- und Sicherheitskommission.....	10
1. Organisation der Kommissionsberatungen	10
2. Diskussion in der Justiz- und Sicherheitskommission	11
D. Vorschlag der Justiz- und Sicherheitskommission zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 2014-244	16
1. Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) mit einer Bestimmung über die Unvereinbarkeit des Kantonsrichteramts mit der Anwaltstätigkeit vor den Vorinstanzen der jeweiligen Gerichtsabteilung	16
2. Erläuterungen zur entworfenen Gesetzesbestimmung.....	16
E. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	18
F. Finanzielle Auswirkungen	22
G. Antrag an den Landrat.....	22

Übersicht

Die von 21 Landratsmitgliedern unterzeichnete parlamentarische Initiative [2014-244](#) "Für eine unparteiische Justiz" will das Gerichtsorganisationsgesetz mit einer Regelung ergänzen, wonach die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter keine Parteivertretung vor vorinstanzlichen Gerichten und Verwaltungsbehörden im selben Rechtsgebiet wahrnehmen dürfen.

Heute ist den Mitgliedern des Kantonsgerichts – der obersten richterlichen Behörde im Kanton – einzig verwehrt, anwaltlich vor den vier Abteilungen des Kantonsgerichts aufzutreten. Bis anhin können sie also – auch im selben Rechtsgebiet, in dem sie richterlich tätig sind – grundsätzlich unbeschränkt Parteien vor allen Behörden und Gerichten vertreten, die Vorinstanzen des Kantonsgerichts sind, dem sie wiederum als Richterin oder Richter angehören. Im gleichen Rechtsgebiet kann demnach ein Mitglied des Kantonsgerichts sowohl als Parteivertretung vor einem erstinstanzlichen Gericht vehement den Interessen der vertretenen Verfahrenspartei zum Durchbruch verhelfen, als auch als Mitglied des obersten kantonalen Gerichts daran mitwirken, die verbindliche Rechtslage zu definieren. Für die Unterzeichnenden der parlamentarischen Initiative sind derartige Rollenvermischungen gegenüber der Bevölkerung nicht erklärbar und auch von unterliegenden Verfahrensbeteiligten nur schwer akzeptierbar. Weil sie dem Ansehen der Justiz abträglich seien und das öffentliche Vertrauen in die Unparteilichkeit unserer Gerichtsbarkeit untergraben würden, will die parlamentarische Initiative das Gerichtsorganisationsgesetz mit einer Regelung ergänzen, wonach die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter keine Parteivertretung vor vorinstanzlichen Gerichten und Verwaltungsbehörden im selben Rechtsgebiet wahrnehmen dürfen. Damit soll zum Vornherein jeglicher Anschein von Befangenheit hinsichtlich ihrer Rechtsprechungstätigkeit am übergeordneten kantonalen Gericht ausgeschlossen und so das Vertrauen in eine gerechte, unabhängige und unparteiische Justiz gewahrt werden.

Die vom Landrat mit der Vorberatung der parlamentarischen Initiative betraute Justiz- und Sicherheitskommission gelangte mehrheitlich zum Schluss, dass ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf hinsichtlich der von der Initiative angesprochenen Unvereinbarkeitsthematik besteht. Auch unsere Gerichtsbarkeit ist sich der zu Grunde liegenden Problematik bewusst. Sowohl die Gerichtskonferenz als auch die Geschäftsleitung der Gerichte stehen dem Anliegen der parlamentarischen Initiative 2014-244 positiv gegenüber.

Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt daher dem Landrat, das Gerichtsorganisationsgesetz mit einer Regelung im Sinn des Initiativanliegens zu ergänzen. Der Respekt vor unseren Gerichtsinstanzen als objektiv und neutral urteilende Staatsorgane und die damit einhergehende Akzeptanz ihrer Urteile sind ein staatspolitisch hohes Gut, das es unbedingt zu erhalten gilt und das nicht gefährdet werden darf. Voraussetzung dafür ist, dass die Gerichtsmitglieder bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit keinerlei Anschein von Befangenheit erwecken. Diesen grundlegenden rechtsstaatlichen Anspruch erfüllt die bisherige Unvereinbarkeitsregelung für die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter nicht in allen Teilen. Aus diesem Grund schlägt die Justiz- und Sicherheitskommission eine Zusatzbestimmung im Gerichtsorganisationsgesetz vor. Diese besagt, dass die Kantonsrichter/-innen und die Kantonsgerichtsschreiber/-innen vor Gerichten und Behörden keine Parteivertretung wahrnehmen dürfen, wenn das Verfahren auf dem Rechtsmittelweg vor eine Abteilung des Kantonsgerichts gezogen werden kann, der das Gerichtsmitglied oder die Gerichtsschreiberin / der Gerichtsschreiber zugeteilt ist. Dem Initiativanliegen wird mit diesem Gesetzeswortlaut – im Rahmen des hier vorliegenden Geschäfts 2015/382 – inhaltlich entsprochen.

A. Die Parlamentarische Initiative 2014-244 "Für eine unparteiische Justiz"

1. Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 26. Juni 2014 reichte Landrat Dominik Straumann die von 20 Landratsmitgliedern mitunterzeichnete parlamentarische Initiative [2014-244](#) "Für eine unparteiische Justiz" ein. Mit dem Vorstoss wird dem Landrat beantragt, § 34 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG)¹ wie folgt mit einem zusätzlichen Absatz zu ergänzen:

§ 34 Unvereinbarkeit

4^{bis} Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter dürfen überdies vor Gerichten und Behörden keine Parteivertretung wahrnehmen, wenn das Verfahren auf dem Rechtsmittelweg vor eine Abteilung des Kantonsgerichts gezogen werden kann, der die Kantonsrichterin oder der Kantonsrichter selbst regelmässig angehört.

Die Antragsbegründung der parlamentarischen Initiative lautet wie folgt:

"Das Kantonsgericht ist die oberste richterliche Instanz im Kanton. Es hat die einheitliche Auslegung des Rechts zuhanden aller Behörden und Gerichte zur Aufgabe. Es besteht aus vier Rechtsabteilungen (Verfassungs- und Verwaltungsrecht; Zivilrecht; Sozialversicherungsrecht; Strafrecht). Die ordentliche Zuteilung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auf die einzelnen Abteilungen legen die Richterinnen und Richter selbst fest. Aushilfsweise können sie stets in jeder Abteilung Einsitz nehmen.

Derzeit sieht das Gerichtsorganisationsgesetz nur vor, dass Richterinnen und Richter keine Parteivertretung vor dem Gericht wahrnehmen dürfen, dem sie selbst angehören (§ 34 Abs. 4 GOG). Nach geltendem Gesetz und geltender Auslegung bleibt somit den obersten Richterinnen und Richtern des Kantons die Parteivertretung nur vor allen Abteilungen des Kantonsgerichts verwehrt. Für das öffentliche Vertrauen in eine gerechte und unparteiische Justiz ist das zwar eine grundlegende, aber in keiner Weise ausreichende Regelung der Unvereinbarkeit. Nichts hindert bisher Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter daran, vor Verwaltungsbehörden und erstinstanzlichen Gerichten die Interessenvertretung eines einzelnen Verfahrensbeteiligten zu übernehmen. Vielmehr ist dies sogar im gleichen Rechtsgebiet möglich, in dem die Richterin oder der Richter auch regelmässig rechtsprechend tätig ist.

Es ist der Bevölkerung nicht erklärbar und für unterliegende Verfahrensbeteiligte nur schwer zu akzeptieren, dass ein und dieselbe Person noch am Morgen vor einem Erstinstanzgericht an der Seite einer Prozesspartei mit Nachdruck deren Interessen zum Durchbruch verhilft und am Nachmittag im gleichen Rechtsgebiet als neutraler Richter der obersten Instanz verbindlich definieren soll, was geltendes Recht ist.

Solche Rollenvermischungen stossen zunehmend auf vehementen und berechtigten Widerspruch. Sie fügen dem Ansehen der Justiz Schaden zu. Sie untergraben das öffentliche Vertrauen in die Unparteilichkeit. Der Bund hat deshalb beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesstrafgericht den Richterinnen und Richtern jegliche berufsmässige Parteivertretung vor allen Gerichten des Landes untersagt. Ähnlich weitreichende Regelungen zur Unvereinbarkeit des Richteramts mit berufsmässiger Parteivertretung bestehen auch in anderen Kantonen, so zum Beispiel in den Kantonen Aargau, Solothurn, Luzern, Zug sowie Glarus.

Auch der Baselbieter Regierungsrat und das Kantonsgericht identifizierten die Rollenvermischung von Anwaltstätigkeit und Richteramt im Rahmen einer fundierten SWOT-Analyse

¹ Gesetz vom 22.02.2001 über die Organisation der Gerichte ([SGS 170](#))

zuletzt in aller Deutlichkeit als Schwäche des geltenden Rechts (Landratsvorlage [2013-022](#), S. 5 f., 14 f. sowie im Anhang: Bericht der Arbeitsgruppe des Kantonsgerichts, S. 14). Beim zunächst favorisierten Korrekturmodell "IST-Plus" wurde konsequenterweise auch eine diesbezügliche Ausweitung der Unvereinbarkeit in Aussicht gestellt, im Rahmen der konkret geplanten Massnahmen aber seitens des Kantonsgerichts rasch wieder, unter kurzem Hinweis auf die vom Landrat abgelehnte Motion [2011-197](#) von LR Patrick Schächli, beiseitegeschoben.

Es darf nicht übersehen werden, dass sich die Mehrzahl der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter bezüglich einer Ausdehnung der Unvereinbarkeit auf die Ausübung des Anwaltsberufs in einem Interessenkonflikt befindet. Der Landrat hat demgegenüber die Interessen der Rechtssuchenden zu schützen, nicht die Partikularinteressen einzelner Amtsträger in der Justiz. Den Kantonsrichterinnen und -richtern im Anwaltsberuf steht auch nach Annahme der vorliegenden Parlamentarischen Initiative nach wie vor die uneingeschränkte Parteivertretung in allen anderen Kantonen des Landes und vor den Behörden und Gerichten des Bundes offen. Im Kanton Basel-Landschaft könnten sie zudem weiterhin uneingeschränkt beratend tätig sein und – allerdings in beschränktem Umfang – auch weiterhin vor Behörden und Gerichten Prozessparteien vertreten.

Es darf sodann auch nicht übersehen werden, dass die vormalige Ablehnung der Motion [2011-197](#) durch den Landrat wohl massgeblich mit der konkreten Bezugnahme der Motionserläuterungen auf den amtierenden Kantonsgerichtspräsidenten verbunden war. Es ist deshalb hier auch gleich festzuhalten, dass die vorliegend eingeforderte Neuregelung den Kantonsgerichtspräsidenten nicht betrifft. Der Landrat verpasste es aber leider zuletzt aufgrund dieser Personenfixierung, sich mit den Fragen, wie eine unparteiische Justiz zu gewährleisten ist und wie stossend die Vereinbarkeit von Parteivertretung und Richteramt mittlerweile innerhalb der schweizerischen Rechtslandschaft wirkt, zu befassen. Diese Fragen betreffen die Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit in unserem Kanton und sollten entsprechend grundsätzlich debattiert werden können.

2. Zustandekommen der parlamentarischen Initiative und Überweisung zur Vorberatung an die Justiz- und Sicherheitskommission

Nach dem Landratsgesetz² kommt eine parlamentarische Initiative, mit der unter anderem ein ausgearbeiteter Entwurf für eine Gesetzesänderung eingereicht werden kann, zu Stande, wenn sie von mindestens 12 Landratsmitgliedern unterzeichnet ist. Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt.

Wird die parlamentarische Initiative von der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder vorläufig unterstützt, überweist sie der Landrat zur Vorberatung an eine Parlamentskommission. Dieser steht es frei, für ihre Arbeiten auswärtige Sachverständige oder Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung beizuziehen³. Zur parlamentarischen Initiative kann die vorberatende Kommission dem Landrat Änderungen vorschlagen oder einen Gegenvorschlag ausarbeiten⁴.

² Gesetz vom 21.11.1994 über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz, [SGS 130](#)), § 36.

³ Letztere im Einvernehmen mit der oder dem zuständigen Direktionsvorstehenden.

⁴ Dekret vom 21.11.1994 zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats, [SGS 131.1](#)), siehe § 53

Am 27. November 2014 überwies der Landrat die parlamentarische Initiative [2014-244](#) stillschweigend an die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK). Auch der Regierungsrat hatte gestützt auf die eingeholte Beurteilung der Baselbieter Gerichtsbarkeit (Gerichtskonferenz⁵) empfohlen, die Initiative vorläufig zu unterstützen und sie von einer Kommission vorberaten zu lassen. Die Gerichtskonferenz begrüsst die parlamentarische Initiative und erachtet eine Überprüfung der heutigen gesetzlichen Unvereinbarkeitsregelungen als notwendig; in Übereinstimmung mit der parlamentarischen Initiative erkennt auch die Gerichtskonferenz einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf der Ebene der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter⁶.

B. Ausgangslage

1. Was will die parlamentarische Initiative 2014-244?

Die Unterzeichnenden der parlamentarischen Initiative verweisen auf die heute geltende Unvereinbarkeitsregelung des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG), die es den Richterinnen und Richtern untersagt, als Parteivertretung vor jenem Gericht aufzutreten, dem sie selbst angehören⁷. Demnach ist den Mitgliedern des Kantonsgerichts – der obersten richterlichen Behörde im Kanton – die Parteivertretung einzig vor sämtlichen Abteilungen des Kantonsgerichts verwehrt. Mit anderen Worten dürfen heute die basellandschaftlichen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter – auch im selben Rechtsgebiet, in dem sie rechtsprechend tätig sind – grundsätzlich unbeschränkt Parteien vor allen Behörden und Gerichten vertreten, ausser vor dem Kantonsgericht selbst. Dies kann zur Konstellation führen, dass im gleichen Rechtsgebiet ein Mitglied des Kantonsgerichts einerseits als Parteivertretung vor einem erstinstanzlichen Gericht vehement den Interessen der vertretenen Verfahrenspartei zum Durchbruch verhilft, während es andererseits als Mitglied des obersten kantonalen Gerichts die verbindliche Rechtslage definieren soll. Die Unterzeichnenden der parlamentarischen Initiative betonen, derartige Rollenvermischungen seien der Bevölkerung nicht erklärbar und für unterliegende Verfahrensbeteiligte nur schwer akzeptierbar. Sie würden dem Ansehen der Justiz Schaden zufügen und das öffentliche Vertrauen in die Unparteilichkeit unserer Gerichtsbarkeit untergraben.

Zusammengefasst erachten die Unterzeichnenden der parlamentarischen Initiative die geltende Unvereinbarkeitsregelung für die Mitglieder des Kantonsgerichts als nicht ausreichend, um jeglichen Anschein von Befangenheit hinsichtlich ihrer Rechtsprechungstätigkeit auszuschliessen und so das Vertrauen in eine gerechte, unabhängige und unparteiische Justiz zu wahren.

Mit der parlamentarischen Initiative soll deshalb das Gerichtsorganisationsgesetz mit einer Regelung ergänzt werden, wonach die Mitglieder des Kantonsgerichts keine Parteivertretung vor vorinstanzlichen Gerichten und Verwaltungsbehörden im selben Rechtsgebiet wahrnehmen dürfen.

⁵ Organ der Gerichtsleitung (bestehend aus den Abteilungspräsidien des Kantonsgerichts, 4 erstinstanzlichen Gerichtspräsidien sowie je 2 nebenamtlichen Mitgliedern des Kantonsgerichts und der erstinstanzlichen Gerichte), siehe § 10 Absatz 1 und § 11 Gerichtsorganisationsgesetz.

⁶ Stellungnahme vom 11.11.2014

⁷ § 34 Absatz 4 Gerichtsorganisationsgesetz

2. Unvereinbarkeitsregelungen in anderen Kantonen

Im Kanton Aargau ist den hauptamtlichen Richter/-innen sowie den Fachrichter/-innen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, die in Voll- oder Teilpensen tätig sind, die Anwaltstätigkeit untersagt. Nebenamtliche Gerichtsmitglieder dürfen vor der Gerichtsabteilung, der sie angehören, respektive vor dem Bezirksgericht oder der Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht, dem beziehungsweise der sie angehören, nicht als Parteivertretung auftreten. Bei Ersatzmitgliedern des Obergerichts gilt dieser Ausschluss für den entsprechenden Spruchkörper (Kammer einer Abteilung des Obergerichts).

Im Kanton Basel-Stadt dürfen Gerichtsmitglieder nicht als Anwälte vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören. Als Mitglieder des Appellationsgerichts gelten die hauptamtlichen Richter/-innen sowie die nebenamtlichen Richter/-innen, nicht aber die Ersatzrichter/-innen.

Im Kanton Glarus dürfen die Gerichtspräsidien nicht als Parteivertreter vor glarnerischen Gerichten und Vermittlerämtern auftreten. Die Mitglieder des Obergerichts und des Kantonsgerichts dürfen in Zivil- und Strafsachen nicht als Parteivertreter vor glarnerischen Gerichten und Vermittlerämtern auftreten und die Mitglieder des Verwaltungsgerichts und der verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen nicht vor ihrer eigenen Behörde und deren Vorinstanzen.

Im Kanton Luzern dürfen die vollamtlichen und hauptamtlichen (teilzeitlichen) Mitglieder des Kantonsgerichts keine anwaltlichen, notariellen, sachwalterischen oder treuhänderischen Tätigkeiten ausüben, den Ersatzrichterinnen und -richtern ist die Ausübung des Anwaltsberufs vor den Abteilungen untersagt, denen sie zugeteilt sind. Den erstinstanzlichen Gerichtsmitgliedern sowie den frei einsetzbaren Richter/-innen ist die Ausübung des Anwaltsberufs im Zivil- und Strafrechtsbereich vor Gerichten, Schlichtungs- und Strafverfolgungsbehörden des Kantons Luzern untersagt.

Der Kanton Solothurn untersagt den voll- und teilamtlichen Richter/-innen die berufsmässige Vertretung Dritter vor Gericht; nebenamtliche Mitglieder kantonaler Gerichte dürfen dem Gericht, an dem sie richterlich tätig sind, keine Dritten vertreten. Mitglieder des kantonalen Steuergerichts dürfen zudem keine Dritten in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren vor den Veranlagungsbehörden und dem kantonalen Steueramt vertreten.

Der Kanton Wallis sieht vor, dass die Magistraten der Walliser Gerichte ihre gesamte Arbeitskraft der mit dem Amt verbundenen Tätigkeit widmen. Die Übernahme eines Mandats als Schiedsrichter, Gutachter oder Rechtsberater sowie die Übernahme einer anderen aufwändigen oder Erwerbszwecken dienenden Nebenbeschäftigung durch einen Magistraten der Justiz bedarf einer Bewilligung.

Der Kanton Zug untersagt den Richter/-innen im Bereich des Zivil- und des Strafrechts die Ausübung des Anwaltsberufs. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichts dürfen keine Vertretungen im Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsbehörden und dem Verwaltungsgericht übernehmen.

Am Bundesgericht dürfen die ordentlichen Gerichtsmitglieder keine andere Erwerbstätigkeit ausüben, während den nebenamtlichen Gerichtsmitgliedern die berufsmässige Vertretung Dritter vor Bundesgericht untersagt ist.

Am Bundesverwaltungsgericht und am Bundesstrafgericht (Erstinstanzgerichte des Bundes) ist den Gerichtsmitgliedern die berufsmässige Vertretung Dritter untersagt.

3. Früherer Vorschlag zur Verschärfung der Unvereinbarkeitsvorschriften bei Wechsel auf das Teil- oder Vollamt für die Mitglieder des Kantonsgerichts

Durch Überweisung des Postulats [2010-082](#) der landrätlichen Personalkommission beauftragte das Kantonsparlament den Regierungsrat, die Einführung des Teil- oder Vollamts für die Mitglieder des Kantonsgerichts zu prüfen. Der Bericht des Regierungsrats (Vorlage [2013-022](#) an den Landrat) behandelte unter anderem auch die Problematik der Unvereinbarkeitsregelungen. Darin wurde das geltende Recht wegen des Potenzials möglicher Interessenkollisionen des Richter-(Neben)amts mit dem Hauptberuf als praktizierende Rechtsanwältin oder praktizierender Rechtsanwalt als Nachteil bewertet.

Mit der Schaffung eines Teil- oder Vollamts wäre vorgesehen gewesen, die geltenden Unvereinbarkeitsvorschriften wesentlich zu verschärfen, weil die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter nicht mehr im Nebenamt, sondern hauptberuflich tätig gewesen wären. Der Landrat beschloss aber im Juni 2013 einstimmig, keinen Statuswechsel vorzunehmen. Damit wurde die als problematisch angesehene Vereinbarkeit von Richter- und Anwaltstätigkeit keiner neuen Lösung zugeführt.

4. Haltung der Baselbieter Gerichtsbarkeit zum Thema Kantonsrichteramt und Anwaltstätigkeit

4.1 Bericht der Arbeitsgruppe "Anwälte als Richter" der Gerichtskonferenz⁸

Aus grundsätzlicher Sicht ist festzuhalten, dass Vertreter aus Justiz und Anwaltschaft die gegenwärtige Situation bezüglich gleichzeitiger Richter- und Anwaltstätigkeit als unbefriedigend empfinden. Auch ist eine wachsende kritische Wahrnehmung dieser Problematik seitens der Medien festzustellen. Im Nachgang zum Landratsentscheid von 2013, den nebenamtlichen Status der Kantonsgerichtsmitglieder weiterhin beizubehalten, setzte deshalb die Konferenz der Gerichte des Kantons BL (Gerichtskonferenz) die Arbeitsgruppe "Anwälte als Richter" ein, um die Thematik wieder aufzugreifen und eine neue Regelung im Sinne einer massvollen Verschärfung der Unvereinbarkeit aufzuzeigen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde an der Gerichtskonferenz von Ende Oktober 2014 zusammen mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative 2014-244 behandelt. Er enthält eine detaillierte Problemanalyse mit Lösungsansätzen. Gemäss Arbeitsgruppenbericht präsentiert sich die Problemstellung wie folgt:

- Die Tätigkeit von Kantonsgerichtsmitgliedern im gleichen sachlichen Umfeld, in dem sie auch die Anwaltstätigkeit ausüben, gibt ihnen die Möglichkeit, in analogen Verfahren günstige Voraussetzungen für eigene Parteauftritte in den unteren Instanzen zu schaffen.

⁸ Zusammensetzung Gerichtskonferenz: siehe Fussnote 5.

- Die Kantonsgerichtsmitglieder verfügen in ihrem Rechtsgebiet über einen Wissens- und Erfahrungsvorsprung, den sie in den unteren Instanzen einsetzen können. Dies erscheint unter Fairnessgesichtspunkten nicht haltbar, da nicht nur gegenüber der unteren Instanz, sondern auch gegenüber den Gegenparteien und deren Anwältinnen und Anwälten eine diesbezügliche "Waffengleichheit" bestehen sollte.
- Aus der Sicht der Prozessparteien kann es als fragwürdig angesehen werden, wenn vorinstanzlich als Parteivertretung auftretende Anwältinnen oder Anwälte gleichzeitig Mitglieder der Rechtsmittelinstanz sind.
- In schriftlichen Verfahren ohne persönlichen Auftritt vor Kantonsgericht ist es denkbar, dass das Mandat zwar formell durch einen Bürokollegen / eine Bürokollegin einer Kantonsrichterin / eines Kantonsrichters übernommen wird, er oder sie jedoch bloss die Unterschrift zur Verfügung stellt, während die Eingaben an das Gericht inhaltlich weiterhin durch das betreffende Kantonsgerichtsmitglied erstellt werden. Zudem ist es möglich, dass der Klient oder die Klientin vor Kantonsgericht wohl offiziell ohne Rechtsvertretung da steht, der bisherige Anwalt und Kantonsrichter / die bisherige Anwältin und Kantonsrichterin der Klientschaft jedoch die Eingaben redigiert ("ghost writing").
- Nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers⁹ dürfen Ersatzrichter/-innen der ersten Instanzen nicht im gleichen Rechtsgebiet tätig sein, wenn sie am Kantonsgericht eingesetzt werden. Was von Gesetzes wegen für die Ersatzrichtertätigkeit erstinstanzlicher Gerichtsmitglieder am Kantonsgericht gilt, sollte auch von Anwältinnen und Anwälten eingehalten werden.

Ergänzend hält der Arbeitsgruppenbericht fest, wie schon die Ausübung von Richtertätigkeit und Anwaltstätigkeit bringe auch die Ausübung von Gerichtsschreibertätigkeit und Anwaltschaft ähnliche Probleme mit sich.

Als Lösung für die nebenamtlichen Mitglieder des Kantonsgerichts schlägt die gerichtliche Arbeitsgruppe vor, die heutigen Unvereinbarkeitsvorschriften so auszuweiten, dass neu den nebenamtlichen Kantonsgerichtsmitgliedern untersagt ist, anwaltlich vor den direkten Vorinstanzen jener Kantonsgerichtsabteilung aufzutreten, der sie angehören (sog. vertikale Unvereinbarkeit). Damit würde künftig ausgeschlossen, dass vor Gerichten und vor Behörden auftretende Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zugleich Mitglieder der Rechtsmittelinstanz im betreffenden Rechtsgebiet sind. Dies entspricht dem Anliegen der parlamentarischen Initiative 2014-244.

Allerdings schlägt die Arbeitsgruppe der Gerichtskonferenz zusätzlich vor, gleichzeitig das heutige Verbot für Kantonsgerichtsmitglieder zu lockern, wonach sie vor dem (gesamten) Kantonsgericht¹⁰ keine Parteivertretung wahrnehmen können¹¹. Die Unvereinbarkeit soll nach dem Vorschlag der Arbeitsgruppe neu auf jene Kantonsgerichtsabteilung beschränkt werden, der das betreffende Gerichtsmitglied angehört. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass ein nebenamtliches Mitglied der Kantonsgerichtsabteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

⁹ § 34 Absatz 2^{bis} Gerichtsorganisationsgesetz

¹⁰ Das heisst vor sämtlichen Kantonsgerichtsabteilungen.

¹¹ § 34 Absatz 4 Gerichtsorganisationsgesetz

künftig als Parteivertreter vor den Kantonsgerichtsabteilungen Zivilrecht, Strafrecht und Sozialversicherungsrecht auftreten dürfte.

4.2 Haltung der Geschäftsleitung der Gerichte¹² zu den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe

Vor der Behandlung des Arbeitsgruppenberichts durch die Gerichtskonferenz Ende Oktober 2014 äusserte sich die Geschäftsleitung der Gerichte des Kantons BL in einer schriftlichen Stellungnahme zu Handen der Gerichtskonferenz sowohl zum Bericht als auch zur parlamentarischen Initiative 2014-244. Sie begrüsst die parlamentarische Initiative und schliesst sich den Vorschlägen der Arbeitsgruppe teilweise an. Allerdings lehnt die Geschäftsleitung der Gerichte eine Lockerung der geltenden Unvereinbarkeitsbestimmungen für die Kantonsrichterrinnen und Kantonsrichter bezüglich Wahrnehmung von Rechtsvertretungen vor den jeweils anderen Abteilungen des Kantonsgerichts ab. Sie ist der Auffassung, Kantonsrichterrinnen und Kantonsrichter sollten generell keine Anwaltstätigkeit vor Kantonsgericht ausüben. Dagegen spricht für die Geschäftsleitung insbesondere die Nähe und eine gewisse Vertrautheit der Gerichtsmitglieder untereinander, was den Eindruck eines (zu) kollegialen Verhältnisses zwischen Richterinnen und Richtern einerseits sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten andererseits vermitteln kann. Diese Nähe erweckt für aussenstehende Dritte – insbesondere für die betroffenen Parteien, aber auch für die Medien – den Anschein der Befangenheit. Demzufolge dürfte die Tatsache, dass die Richterinnen und Richter vor ihren Gerichtskolleginnen und -kollegen als Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte auftreten, in der Öffentlichkeit auf wenig Verständnis stossen.

Die Geschäftsleitung möchte zudem die Folgen eines ausnahmsweisen Einsatzes von Richterinnen und Richtern in einer anderen Abteilung des Kantonsgerichts geregelt wissen. Lässt man den gelegentlichen aushilfsweisen Einsatz in einer anderen Abteilung zu, so ist zu klären, wann dies zu einer Unvereinbarkeit in Bezug auf die Anwaltstätigkeit vor den Vorinstanzen dieser Abteilung führt.

Schliesslich postuliert die Geschäftsleitung, dass die Rechtsvertretung durch Kantonsgerichtsmitglieder im eigenen Rechtsgebiet nicht bloss vor der unmittelbaren Vorinstanz, sondern vor sämtlichen Vorinstanzen im gesamten Rechtsgebiet auszuschliessen ist, da eine systematische Abgrenzung, ob eine Vorinstanz nun mittelbare oder unmittelbare Vorinstanz ist, schwierig respektive gar nicht möglich ist¹³.

¹² Ebenfalls Organ der Geschäftsleitung (bestehend aus einem Präsidium aus jeder Abteilung des Kantonsgerichts sowie einem erstinstanzlichen Gerichtspräsidium), siehe § 10 Absatz 1 und § 12 Gerichtsorganisationsgesetz.

¹³ So beurteilt die Kantonsgerichtsabteilung Strafrecht u.a. auch Beschwerden gegen Entscheide und Verfahrenshandlungen der Polizei und der Staatsanwaltschaft, die Kantonsgerichtsabteilung Zivilrecht u.a. auch Beschwerden gegen Entscheide der Friedensrichter/-innen, der Schlichtungsstelle für Diskriminierungsstreitigkeiten im Erwerbsleben sowie der Schlichtungsstelle für Mietangelegenheiten. Zudem ist in Zivilsachen möglich, dass sich die Parteien auf die Anrufung der oberen Rechtsmittelinstanz einigen. Im öffentlichen Recht gibt es Beispiele von Vorinstanzen, die sowohl mittelbare als auch unmittelbare Vorinstanzen der Kantonsgerichtsabteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht sein können. So sind etwa Verfügungen der Gemeinden im Submissionsverfahren direkt bei der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht anfechtbar, während in vielen anderen Fällen Verfügungen der Gemeinden zuerst beim Regierungsrat angefochten werden müssen. Diese Vorinstanzen können demnach sowohl mittelbare als auch unmittelbare Vorinstanzen des Kantonsgerichts sein. Eine systematische Abgrenzung, ob eine Vorinstanz nun mittelbare oder unmittelbare Vorinstanz ist, ist somit gar nicht möglich.

4.3 Beschlussfassung der Gerichtskonferenz zum Arbeitsgruppenbericht sowie Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative 2014-244

Die Gerichtskonferenz behandelte den Bericht ihrer Arbeitsgruppe "Anwälte als Richter" an der Sitzung vom 31. Oktober 2014 zusammen mit der parlamentarischen Initiative 2014-244. Die 14 anwesenden Konferenzmitglieder fassten zur Frage der Unvereinbarkeit von Kantonsrichtertätigkeit und Anwaltstätigkeit folgende Beschlüsse:

- Vertikale Ausdehnung der Unvereinbarkeit¹⁴ im Grundsatz: 12 Ja / 2 Nein / 0 Enthaltungen
- Geltung der Unvereinbarkeit vor allen Vorinstanzen der jeweiligen Kantonsgerichtsabteilung: 11 Ja / 2 Nein¹⁵ / 1 Enthaltung
- Lockerung der heutigen horizontalen Unvereinbarkeit¹⁶: 7 Nein / 5 Ja / 2 Enthaltungen

► Ergebnis der Schlussabstimmung (= Gegenüberstellung Parlamentarische Initiative 2014-244 versus Status quo): 10 Ja / 3 Nein¹⁷ / 1 Enthaltung

In ihrer anschliessenden Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative¹⁸ begrüsst die Gerichtskonferenz den Vorstoss und teilte mit, sie erachte eine Überprüfung der heutigen gesetzlichen Unvereinbarkeitsregelungen als notwendig. In Übereinstimmung mit der parlamentarischen Initiative erkennt auch die Gerichtskonferenz einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf der Ebene der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter. Sie empfahl daher, dass der Regierungsrat dem Landrat die vorläufige Entgegennahme der parlamentarischen Initiative beantragt.

C. Beratung in der Justiz- und Sicherheitskommission

1. Organisation der Kommissionsberatungen

Mit Zirkularbeschluss vom 10. Dezember 2014 setzte die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) einstimmig folgende Subkommission ein¹⁹: Sara Fritz (Präsidentin), Klaus Kirchmayr und Dominik Straumann. Die Subkommission erhielt den Auftrag, zu Händen der JSK den Entwurf einer Vorlage an den Landrat zur parlamentarischen Initiative auszuarbeiten. An den Subkommissionssitzungen nahmen seitens der Gerichtsbarkeit Dieter Eglin, Präsident der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts und Mitglied der Geschäftsleitung der Gerichte, sowie seitens der Sicherheitsdirektion Peter Guggisberg, Leiter Rechtsetzung, teil. Das Kommissionssekretariat betreute Georg Schmidt, Landeskanzlei.

Die Subkommission tagte am 8. Januar und 2. März 2015 in der genannten Besetzung. Sie stellte der JSK ihren Entwurf der Landratsvorlage am 9. März 2015 vor und beantragte, den

¹⁴ Vertikale Unvereinbarkeit bedeutet, dass die Kantonsgerichtsmitglieder keine Parteivertretungen vor den Vorinstanzen jener Kantonsgerichtsabteilung wahrnehmen dürfen, der sie angehören.

¹⁵ 2 Mitglieder der Gerichtskonferenz stimmten für die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Variante, dass die Unvereinbarkeit nur für die unmittelbare Vorinstanz gelten soll.

¹⁶ Horizontale Unvereinbarkeit bedeutet, dass den Kantonsgerichtsmitgliedern sowohl Parteivertretungen vor der eigenen Kantonsgerichtsabteilung als auch solche vor den anderen Kantonsgerichtsabteilungen untersagt sind.

¹⁷ Im Sinne der Beibehaltung des Status quo.

¹⁸ Schreiben vom 11.11.2014 an den Regierungsrat (eingeholt zu Händen der regierungsrätlichen Stellungnahme an den Landrat zur parlamentarischen Initiative 2014-244).

¹⁹ § 23 Dekret zum Landratsgesetz (Geschäftsordnung des Landrats)

Vorlageentwurf zu beraten und zu beschliessen und das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Am 23. März 2015 beschloss die JSK einstimmig, die Vorlage in das Vernehmlassungsverfahren zu schicken. Am 6. August 2015 beriet die Subkommission das Vernehmlassungsergebnis und verabschiedete den bereinigten Entwurf der Landratsvorlage an die JSK.

An der JSK-Sitzung vom 17. August 2015 stellte die Subkommission das Geschäft nochmals vor und beantragte, die Gesetzesvorlage zu beraten und an das Kantonsparlament zu verabschieden. Die JSK beriet das Geschäft anlässlich ihrer Sitzungen vom 31. August 2015 (1. Lesung) und 14. September 2015 (2. Lesung).

2. Diskussion in der Justiz- und Sicherheitskommission

2.1 Beratung des Vernehmlassungsentwurfs

Für die Kommissionsberatungen über die parlamentarische Initiative [2014-244](#) und den von der Subkommission ausgearbeiteten Vernehmlassungsentwurf einer Vorlage wurde der Bericht der Arbeitsgruppe "Anwälte als Richter" der Gerichtskonferenz²⁰ beigezogen, den das Kantonsgericht zur Verfügung stellte. Diese von Mitgliedern der Gerichtsbarkeit verfasste Analyse der Unvereinbarkeitsthematik, die die Problemstellung und mögliche Lösungsansätze fundiert und umfassend beleuchtet, erachtet die JSK als wertvolle Grundlage für die Beurteilung des Anliegens, das der parlamentarischen Initiative zu Grunde liegt.

Das zu den Beratungen der Subkommission eingeladene Mitglied der Geschäftsleitung der Gerichte erläuterte, in fast allen anderen Kantonen könnten die Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte nicht als Anwältinnen oder Anwälte praktizieren, zumindest nicht im gleichen Rechtsgebiet respektive innerhalb des betreffenden Instanzenzugs. Dort nehmen sie in der Regel ein Hauptamt wahr, während unser Kanton insofern ein Unikat ist, als auch die zweitinstanzlichen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter ihre Rechtsprechungstätigkeit im Nebenamt ausüben. Sie haben ein faktisches Pensum von 50% – 60%, allerdings nicht definiert als ordentlicher Beschäftigungsgrad, sondern als Nebenamt. Aktuell arbeitet zwar eine Mehrheit der nebenamtlichen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter auch als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt. Von diesen Personen wären aber nach Auskunft des Vertreters der Geschäftsleitung der Gerichte längst nicht alle von der parlamentarischen Initiative betroffen. Von vornherein nicht tangiert wären all jene Advokatinnen und Advokaten, die sich entweder anwaltlich in einem anderen Rechtsbereich engagieren als in ihrem Richteramt oder die beratend tätig sind. Überdies treten viele Anwältinnen und Anwälte in den benachbarten Kantonen (BS, AG, SO) auf, was auch bei einer Umsetzung der parlamentarischen Initiative nach wie vor möglich bleibt. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die meisten der anwaltlich tätigen Kantonsgerichtsmitglieder schon heute freiwillig auf den Auftritt vor den Vorinstanzen verzichten, weil sie die damit einhergehende Problematik erkennen.

Insgesamt erachtete der Vertreter der Geschäftsleitung der Gerichte die parlamentarische Initiative respektive die damit vorgeschlagene Gesetzesregelung als angemessen. Er betonte, die Gerichtsgremien²¹ würden mit klaren Mehrheiten empfehlen, dass der Landrat der Initia-

²⁰ Siehe Seiten 7 ff. (Ziffer 4.1).

²¹ Geschäftsleitung der Gerichte sowie Gerichtskonferenz als Organe der Gerichtsleitung (siehe Seiten 9 f., Ziffern 4.2 und 4.3).

tive folge. Die mit der Initiative beantragte Einschränkung betrifft lediglich den Instanzenzug jener Gerichtsabteilung, der ein Anwalt oder eine Anwältin als Kantonsrichter/-in angehört, was als verhältnismässig und massvoll zu qualifizieren ist. Im Zusammenhang mit der aufgeworfenen Rekrutierungsfrage zeigte sich der Gerichtsvertreter überzeugt, dass die neue Unvereinbarkeitsregelung kaum dazu führen würde, dass sich keine Anwältinnen und Anwälte mehr finden liessen, die für das Kantonsgericht tätig sein möchten.

In den Kommissionsberatungen zum Entwurf der Vernehmlassungsvorlage angesprochen wurde – quasi als Alternative zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative – auch ein allfälliger Statuswechsel der heute nebenamtlichen Kantonsgerichtsmitglieder zum Hauptamt²², woraus eine strikte Unvereinbarkeit mit der Anwaltstätigkeit resultieren würde. Einen Wechsel des Kantonsrichterstatus lehnte der Landrat vor rund eineinhalb Jahren einstimmig ab²³. Die JSK war der Ansicht, dass die Unvereinbarkeitsfrage bei einem Wechsel zum Hauptamt zwar klar gelöst sei; denn bei einer hauptberuflichen Ausübung des Richteramts (allenfalls als Teilpensum) wäre wie in den anderen Kantonen eine gleichzeitige Anwaltstätigkeit im Kanton generell auszuschliessen. Allerdings ist sie auch der Meinung, der ausgesprochen klare Entscheid des Kantonsparlaments, den nebenamtlichen Kantonsrichterstatus beizubehalten, solle im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative nicht wieder in Frage gestellt werden. Eine erneute Diskussion könnte allenfalls auf dem Weg eines separaten parlamentarischen Vorstosses lanciert werden. Solange die Funktion der Kantonsrichter/-innen als Nebenamt ausgestaltet ist, muss unter den gegebenen Umständen eine Lösung im Sinn der parlamentarischen Initiative gefunden werden, die die rechtsstaatlichen Anforderungen berücksichtigt.

Ferner setzte sich die JSK auch mit der allfälligen Variante auseinander, neben der neuen Unvereinbarkeitsregelung im Sinn der parlamentarischen Initiative gleichzeitig die heutige Gesetzesvorschrift für Kantonsgerichtsmitglieder zu lockern, die ihnen Parteivertretungen vor sämtlichen Kantonsgerichtsabteilungen untersagt. Nach geltendem Recht dürfen die Richterinnen und Richter aller Instanzen keine Parteivertretungen vor dem Gericht wahrnehmen, dem sie angehören²⁴. Gemäss Vorschlag der Arbeitsgruppe der Gerichtskonferenz soll die bisherige Unzulässigkeit jeglicher Parteivertretungen vor Kantonsgericht neu auf jene Gerichtsabteilung beschränkt werden, der das betreffende Gerichtsmitglied angehört (sogenannte "horizontale Erweiterung"). Dann dürfte beispielsweise ein nebenamtliches Mitglied der Kantonsgerichtsabteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht künftig als Parteivertreter/-in vor den Kantonsgerichtsabteilungen Zivilrecht, Strafrecht und Sozialversicherungsrecht auftreten.

Die JSK verwarf diese Variante jedoch klar. Auch die Geschäftsleitung der Gerichte lehnt sie ab, ihrer überzeugenden Argumentation²⁵ schloss sich die JSK im Entwurf der Vernehmlassungsvorlage an. Das gilt insbesondere hinsichtlich des Umstands, dass eine gewisse Vertrautheit der Abteilungsmitglieder des Kantonsgerichts untereinander nach Aussen den Ein-

²² Beim *Hauptamt* (Vollamt = Vollpensum / Teilamt = Teilpensum) steht das Gerichtsmitglied in einem Dienstverhältnis zum Kanton mit den entsprechenden rechtlichen Auswirkungen bezüglich Lohn, Sozialleistungen, Rechte und Pflichten etc.; es verfügt über einen festen Arbeitsplatz am Gericht und ist in den Gerichtsbetrieb organisatorisch eingegliedert. Beim *Nebenamt* besteht kein eigentliches Dienstverhältnis zum Kanton; hier geht das Gerichtsmitglied (meist) einem anderen Hauptberuf nach und kommt nur für Gerichtssitzungen zum Einsatz.

²³ Postulat [2013-022](#).

²⁴ § 34 Absatz 4 Gerichtsorganisationsgesetz

²⁵ Siehe Seite 9 (Ziffer 4.2).

druck eines kollegialen Verhältnisses zwischen Gerichtsmitgliedern und Rechtsvertretungen vermitteln kann, was aussenstehende Dritte – namentlich die Verfahrensparteien, aber auch die Medien – als Anschein von Befangenheit empfinden können. Der rechtsstaatliche Grundsatz, wonach Gerichtsmitglieder keine Rechtsvertretungen vor dem eigenen Gericht wahrnehmen dürfen, wurde damals mit guten Gründen in das Gerichtsorganisationsgesetz aufgenommen, sie haben ihre Berechtigung seither nicht verloren. Auch in unserem Kanton ist jeglicher Anschein der Befangenheit von Gerichtsmitgliedern – sei es auch nur der geringfügigste – zum Vornherein zu vermeiden. Dies wäre bei einer Lockerung des geltenden Rechts im Sinne der Variante "horizontale Erweiterung" nicht mehr gewährleistet.

Schliesslich befasste sich die JSK bei ihrer Beratung des Entwurfs der Vernehmlassungsvorlage mit der Frage, wann eine neue Unvereinbarkeitsvorschrift im Sinn der parlamentarischen Initiative in Kraft treten soll. Die laufende Amtsperiode für die Gerichte dauert bis zum 31. März 2018. Die JSK erkannte keine sachliche Notwendigkeit, die Gesetzesänderung noch während der laufenden Amtsperiode der Gerichte in Kraft zu setzen. Die amtierenden Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter wurden vom Landrat unter den heute geltenden Unvereinbarkeitsregeln für die gesamte Amtsperiode gewählt, deshalb schlug die JSK in der Vernehmlassungsvorlage vor, die Gesetzesänderung per 1. April 2018 auf den Beginn der neuen Amtsperiode für die Gerichte in Kraft zu setzen.

An ihrer Sitzung vom 23. März 2015 verabschiedete die JSK die Vorlage einstimmig (12:0) ins Vernehmlassungsverfahren, das von Ende März bis Ende Juni dauerte.

2.2 Beratung der vernehmlassungsbereinigten Vorlage²⁶

Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses²⁷ wurde im Wortlaut der entworfenen Gesetzesbestimmung eine geringfügige sprachliche Anpassung ohne inhaltliche Änderung²⁸ vorgenommen sowie in den Erläuterungen zu dieser Gesetzesbestimmung darauf verzichtet, rein administrative Tätigkeiten vom Auftrittsverbot auszunehmen. Ansonsten blieb die Vorlage unverändert.

Anhörung der Gerichtsvertretung: Andreas Brunner, Präsident des Kantonsgerichts, und Dieter Eglin²⁹, Präsident der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts, informierten darüber, dass das Thema die Gerichte schon lange beschäftige, weil ein Glaubwürdigkeitsproblem entstehe, wenn jemand (im selben Rechtsgebiet) morgens den Anwalts- und nachmittags den Richterhut trage. Deshalb spreche sich die Geschäftsleitung der Gerichte klar für die neu vorgeschlagene Regelung aus, wonach eine Anwältin oder ein Anwalt nicht im Rechtsgebiet auftreten darf, in dem sie oder er als Kantonsrichter/-in tätig sei. Nur wenige Anwälte/Richter könnten nicht mit diesem Preis leben, der für den Gewinn an Rechtsstaatlichkeit gezahlt werden müsse. Die Gerichtsvertreter wiesen darauf hin, dass schon heute Präsidien oder Vizepräsidien der erstinstanzlichen Gerichte, die beim Kantonsgericht als Ersatzrichter/-innen eingesetzt

²⁶ In der seit 1.7.2015 neuen Kommissionszusammensetzung

²⁷ Siehe Kapitel E. (Seiten 18 ff.)

²⁸ Begriff "angehört" ersetzt durch Begriff "zuteilt".

²⁹ War zuvor als Gerichtsvertreter auch zu den Sitzungen der Subkommission eingeladen.

werden, nicht im gleichen Rechtsgebiet tätig sein dürfen³⁰. Weiter wurde angesprochen, dass ein Anwalt im Kantonsrichteramt, der vor der Vorinstanz – über die er als Richter die Aufsichtsfunktion innehat – auftrete, gegenüber der Gegenpartei einen massgeblichen Wissens- und Informationsvorsprung habe; er kenne die Mechanismen/Abläufe der Aufsichtsinstanz und auch unveröffentlichte Gerichtsentscheide. Dies sei unter Fairness-Gesichtspunkten heikel. Auch sei nicht auszuschliessen, dass ein anwaltlich tätiger Kantonsrichter die Rechtsprechung so beeinflusse, dass für ihn – wenn er als Anwalt vor der Vorinstanz fungiere – günstige Voraussetzungen entstehen. Zwar gebe es wenig Einzelrichterentscheide (Ausnahme Zivilrecht), allerdings würden nebenamtliche Vizepräsidien des Kantonsgerichts auch als Vorsitzende eingesetzt. Zudem könne ein Kantonsrichter, der als Referent fungiere, das Urteil der Gerichtskammer weitgehend vorspuren. Grundsätzlich wurde seitens der Gerichtsvertretung vermerkt, kein anderer Kanton ermögliche es den höchstinstanzlichen Richter/-innen – die nirgends so massgeblich an der Rechtsprechung beteiligt seien wie im Baselbiet – im eigenen Rechtsgebiet anwaltlich vor den Vorinstanzen aufzutreten. Inzwischen untersagt auch Basel-Stadt den Appellationsrichter/-innen, vor den Vorinstanzen aufzutreten. Die Rekrutierungsthematik beurteilt die angehörte Gerichtsvertretung nicht als dramatisch, von der Neuregelung wären maximal 6 der insgesamt 20 nebenamtlichen Kantonsrichter/-innen potenziell betroffen³¹. Den möglichen Verlust an Fachkompetenz von praktizierenden Anwältinnen und Anwälten akzeptiert sie als Preis für den Gewinn an Rechtsstaatlichkeit und Transparenz, wobei die Fachkompetenz als Richter ohnehin primär aus der Funktion am Gericht erworben werde. Das wertvolle Erfahrungspotenzial der Anwälte werde auch nicht ausgeschlossen, es gehe darum, dass sie ihr Sonderwissen als Kantonsrichter nicht in ihrer Anwaltsrolle verwenden, das sei heikel.

In der Diskussion der JSK zeichneten sich konträre Auffassungen zur parlamentarischen Initiative "Für eine unparteiische Justiz" und zum Gesetzesvorschlag ab.

Für die Befürworter/-innen ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf ausgewiesen, schon vor geraumer Zeit hätten die Gerichte eigenständig eine interne Arbeitsgruppe mit der Prüfung der Unvereinbarkeitsproblematik und der Ausarbeitung eines Regelungsvorschlags beauftragt. Die Ausführungen der Gerichtsvertretung in den Kommissionsberatungen wurden als nachvollziehbar und schlüssig erachtet. Die Möglichkeit einer Kantonsrichterin oder eines Kantonsrichters, die Rechtsprechung im Fachgebiet zu beeinflussen, sei gross, wenn auch nicht häufig. 2013 habe der Landrat den Wechsel zum Vollamt einstimmig abgelehnt, daher müsse aus dem bestehenden System mit den nebenamtlichen Kantonsrichter/-innen das Beste gemacht werden. Der Gesetzesvorschlag beringe das Konfliktpotenzial, die angestrebte Lösung habe sich in andern Kantonen bewährt. Es werde nicht einfach die richterliche Fachkompetenz zu Gunsten einer höheren Rechtsstaatlichkeit geopfert, auch in den anderen Kantonen (mit teils schärferen Regelungen) gebe es nicht nur noch inkompetente Richterinnen und Richter. Auch spreche die relativ geringe Zahl von aktuell 6 betroffenen gegenüber 14 nichtbetroffenen Kantonsrichter/-innen dagegen, dass die Kantonsgerichtsabteilungen unabdingbar von deren externem Wissen abhängig sind.

³⁰ § 34 Absatz 2 Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; SGS 170)

³¹ 10 sind gar nicht anwaltlich tätig und 4 treten nicht im selben Rechtsgebiet auf.

Die Gegner/-innen wendeten gegen die entworfene Gesetzesregelung ein, es bestehe kein Regelungsbedarf, bisher habe es keine konkreten Probleme gegeben. Das geltende Recht funktioniere und reiche aus. Die neue Gesetzesvorschrift bringe mehr Nachteile als Vorteile. Ebenso wichtig wie die Unabhängigkeit sei die Fachkompetenz der nebenamtlichen Kantonsrichterinnen und -richter. Dieses höchste Gut des Richterergremiums sei für die Rechtsprechung zentral. Die Vorlage erschwere es, qualifizierte Richterinnen und Richter zu finden; sie bringe keine bessere Lösung, sondern verschlechtere die Situation. Personen mit Praxiserfahrung würden sich weniger für solche Ämter zur Verfügung stellen, wenn sie mit beruflichen Einschränkungen rechnen müssten. Anwaltliche Praxiserfahrungen von Richterinnen und Richtern seien aber für die gerichtliche Entscheidungsfindung wichtig, andernfalls würde dies die Justiz eher schwächen; bei einem Wein-Wettbewerb brauche es auch eine Winzerin / einen Winzer als Fachkraft. Die direkte Einflussnahme auf Gerichtsentscheidungen sei ohnehin ausgeschlossen, weil es gesetzliche Ausstandsregelungen gebe. Ausserdem seien auch andere Beziehungen von Richterinnen und Richtern nicht ausgeschlossen, etwa gegenüber Verbänden oder Parteien.

2.3 Fazit der Beratungen in der Justiz- und Sicherheitskommission

Der Respekt vor unseren Gerichtsinstanzen als objektiv und neutral urteilende Staatsorgane und die damit einhergehende Akzeptanz ihrer Urteile sind ein staatspolitisch hohes Gut, das es unbedingt zu erhalten gilt und das nicht gefährdet werden darf. Voraussetzung dafür ist, dass die Gerichtsmitglieder bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit keinerlei Anschein von Befangenheit erwecken.

Die JSK ist mehrheitlich der Ansicht, dass die heutige Unvereinbarkeitsregelung für die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter diesen rechtsstaatlichen Anspruch nicht in allen Teilen zu erfüllen vermag. Dies zeigen auch der Bericht der Arbeitsgruppe "Anwälte als Richter", die von der Gerichtskonferenz eingesetzt wurde, sowie die Stellungnahme der Geschäftsleitung der Gerichte zum Arbeitsgruppenbericht anschaulich auf. Unsere Gerichtsbarkeit ist sich der Problematik bewusst, was sich nicht nur in der grossmehrheitlichen Zustimmung der Gerichtskonferenz sowie der Geschäftsleitung der Gerichte zu den Erkenntnissen des Berichts, sondern auch in deren positiven Haltung gegenüber dem Anliegen der parlamentarischen Initiative 2014-244 widerspiegelt.

Die Kommissionsmehrheit teilt die Einschätzung der Gerichtsbarkeit. Sie hat zwar Verständnis für die vorgetragenen Bedenken hinsichtlich Rekrutierungserschwerung und Verlust an richterlicher Fachkompetenz, erachtet sie indessen als unbegründet. Sie gelangte zum Schluss, das Gerichtsorganisationsgesetz sollte mit einer neuen Regelung im Sinn der parlamentarischen Initiative 2014-244 ergänzt werden. Dies entspricht auch dem fast einhelligen Wunsch der Vernehmlassungsteilnehmer³².

³² Zum Vernehmlassungsergebnis siehe Kapitel E. (Seiten 18 ff.)

D. Vorschlag der Justiz- und Sicherheitskommission zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 2014-244

1. Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) mit einer Bestimmung über die Unvereinbarkeit des Kantonsrichteramts mit der Anwaltstätigkeit vor den Vorinstanzen der jeweiligen Gerichtsabteilung

Gestützt auf die Beratungen in der JSK wird vorgeschlagen, das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) mit folgender Zusatzregelung zu ergänzen:

§ 34 neuer Absatz 4^{bis}

^{4bis} Mitglieder des Kantonsgerichts sowie dessen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber dürfen überdies vor Gerichten und Behörden keine Parteivertretung wahrnehmen, wenn das Verfahren auf dem Rechtsmittelweg vor eine Abteilung des Kantonsgerichts gezogen werden kann, der das Gerichtsmitglied oder die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber zugeteilt ist.

Diese Formulierung deckt inhaltlich den Wortlaut der neuen Gesetzesbestimmung ab, wie sie mit der parlamentarischen Initiative 2014-244 beantragt wird. Das Initiativanliegen wird somit übernommen und noch mit dem Einbezug der Gerichtsschreiber/-innen ergänzt (siehe dazu die Erläuterungen in nachfolgender Ziffer 2). Zusätzlich schlägt die JSK geringfügige redaktionelle Änderungen gegenüber dem Initiativwortlaut vor. Aus der Gegenüberstellung des Initiativtextes und der Kommissionsfassung (Beilage 3) sind alle vorgenommenen Änderungen ersichtlich.

2. Erläuterungen zur entworfenen Gesetzesbestimmung

2.1 Einbezug der Gerichtsschreiber/-innen in die ergänzende Unvereinbarkeitsregelung für die Mitglieder des Kantonsgerichts.

Nach dem geltenden Gerichtsorganisationsgesetz³³ dürfen ausser den Richterinnen und Richtern auch die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber keine Parteivertretung vor dem Gericht wahrnehmen, dem sie angehören. Grund für die Unterstellung der Gerichtsschreiber/-innen unter die heutige Unvereinbarkeitsvorschrift ist der Umstand, dass ihnen bei der gerichtlichen Urteilsfindung von Gesetzes wegen beratende Stimme sowie ein Antragsrecht zusteht³⁴, wodurch sie auf den Verlauf der Gerichtsverhandlung einwirken können. Folglich ergibt sich aus der Kombination von Gerichtsschreibertätigkeit und Anwaltstätigkeit eine ähnliche Problematik wie aus der Kombination von Richtertätigkeit und Anwaltstätigkeit, was auch die Arbeitsgruppe der Gerichtskonferenz feststellte³⁵. Entsprechend ist nicht nur bei den Gerichtsmitgliedern, sondern ebenso bei Gerichtsschreiber/-innen, die neben ihrer Tätigkeit am Kantonsgericht noch den Anwaltsberuf ausüben, jeglicher Anschein von Befangenheit zu vermeiden. Folgerichtig sind auch die Gerichtsschreiber/-innen der neuen Unvereinbarkeitsvorschrift zu unterstellen, auch wenn die parlamentarische Initiative dies nicht explizit vorsieht, aber ihrem Sinn und Zweck entspricht. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, die Gerichtsschreiber/

³³ § 34 Absatz 4 Gerichtsorganisationsgesetz

³⁴ § 6 Absatz 2 Gerichtsorganisationsgesetz

³⁵ Siehe Seite 8 (Ziffer 4.1 Mitte).

-innen im Rahmen der neu vorgeschlagenen Unvereinbarkeitsregel anders zu behandeln als bei der heute schon geltenden. Zwar sind aktuell keine Kantonsgerichtsschreiber/-innen anwaltlich tätig, was sich aber jederzeit ändern kann.

2.2 Umfassender Behördenbegriff

Mit der Formulierung "vor Gerichten und Behörden" sind sämtliche gerichtlichen und behördlichen Instanzen – nicht nur unmittelbare (direkte) Vorinstanzen des Kantonsgerichts, sondern auch mittelbare (indirekte) – im betreffenden Rechtsgebiet gemeint. Dies entspricht auch der Auffassung der Geschäftsleitung der Gerichte³⁶. Hingegen greift der Vorschlag im Bericht der Arbeitsgruppe "Anwälte als Richter" der Gerichtskonferenz, den Ausschluss der Parteivertretung auf die direkten Vorinstanzen des Kantonsgerichts zu beschränken, zu wenig weit, um jeglichen Anschein der Befangenheit zum Vornherein ausschliessen zu können. Vertritt eine Richterin oder ein Richter im Verfahren vor dem Kantonsgericht die gleiche Rechtsauffassung, die sie oder er bereits im Rahmen der Parteivertretung vor einer mittelbaren Vorinstanz (beispielsweise vor der Steuerverwaltung) vertreten hat, könnte dies den Anschein erwecken, das Gerichtsmitglied sei befangen, weil es sich hinsichtlich der betreffenden Rechtsfrage bereits eine Meinung gebildet hat. Das gilt sowohl für streitige als auch für nichtstreitige Verfahren³⁷; auch in letzteren können Rechtspositionen vertreten werden, die Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens sein können und zur geschilderten Problematik führen. Es ist unrealistisch zu erwarten, jemand werde einerseits als Parteivertretung und andererseits als Gerichtsmitglied völlig unterschiedlichen Rechtsmeinungen zum Durchbruch verhelfen.

Damit Interessenkonflikte, die der Rollenvermischung zwischen Richteramt und Parteivertretung im selben Rechtsgebiet inhärent sind, und ein sich möglicherweise daraus ergebender Anschein von Befangenheit zum Vornherein vermieden werden können, soll künftig etwa ein Mitglied der Kantonsgerichtsabteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht beispielsweise nicht nur vor dem Steuergericht oder vor der Baurekurskommission (unmittelbare Vorinstanzen) keine Parteivertretung wahrnehmen können, sondern ebensowenig vor der Steuerverwaltung oder vor dem Bauinspektorat (mittelbare Vorinstanzen). Desgleichen soll etwa ein Mitglied der Kantonsgerichtsabteilung Strafrecht beispielsweise nicht bloss vor dem Strafgericht (unmittelbare Vorinstanz), sondern auch im Verfahren vor der Staatsanwaltschaft oder der Polizei Basel-Landschaft (mittelbare Vorinstanzen) keine Parteien anwaltlich vertreten dürfen.

Im Interesse der Rechtssicherheit respektive zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten und Auslegungsstreitigkeiten ist festzuhalten, dass das Auftrittsverbot vor den Vorinstanzen der betreffenden Kantonsgerichtsabteilung für alle Tätigkeiten gilt, die ein Kantonsgerichtsmitglied als Anwältin oder Anwalt für die Klientschaft wahrnimmt³⁸. Darunter fallen auch administrative Tätigkeiten, beispielsweise Meldungen/Anmeldungen bei einer Behörde wie der Sozialversicherungsanstalt SVA oder dem Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit KIGA etc.. Diese könnten unter Umständen schwierig von den nichtadministrativen Tätigkeiten

³⁶ Siehe Seite 9 (Ziffer 4.2 letzter Abschnitt).

³⁷ Nichtstreitige Verfahren sind nichtkontradiktorisch, laufen also ohne Gegenpartei ab. Das nichtstreitige Verwaltungsverfahren dient der Vorbereitung und dem Erlass von erstinstanzlichen Verfügungen durch Verwaltungsbehörden, im nichtstreitigen Zivilrechtsverfahren werden behördliche Anordnungen zur Begründung, Änderung oder Aufhebung privater Rechte erlassen.

³⁸ Dies entspricht auch einem Vernehmlassungsantrag der Geschäftsleitung der Gerichte (siehe Seite 20).

für die Klientschaft abzugrenzen sein, auch kann die Grenze zwischen dem streitigen und dem nichtstreitigen Verfahren fließend sein.

2.3 Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmung

Wie zuvor schon angesprochen³⁹, ist die Justiz- und Sicherheitskommission der Ansicht, die neue Gesetzesvorschrift solle auf den Beginn der kommenden Amtsperiode der Gerichte per 1. April 2018 in Kraft gesetzt werden. Kein amtierendes Mitglied des Kantonsgerichts, das vom Landrat unter den bisher geltenden Unvereinbarkeitsregeln gewählt wurde, soll während der laufenden Amtsperiode zum Rücktritt bewogen werden.

E. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Im Vernehmlassungsverfahren, das die Justiz- und Sicherheitskommission zur entworfenen Gesetzesänderung durchführte, waren die politischen Parteien, das Kantonsgericht, der Regierungsrat, die Landeskanzlei sowie verschiedene Interessenorganisationen – namentlich der Basellandschaftliche Anwaltsverband und die Basellandschaftliche Richtervereinigung – zur Stellungnahme eingeladen. Die Vernehmlassungsantworten fielen grossmehrheitlich ausgesprochen positiv aus, einzig die FDP und der Basellandschaftliche Anwaltsverband sind der Ansicht, auf die Gesetzesänderung solle verzichtet werden.

Politische Parteien:

Die BDP Basel-Landschaft teilt mit, sie sei mit der entworfenen Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes einverstanden.

Auch die CVP Basel-Landschaft kann sich hinter die vorgeschlagene Gesetzesergänzung stellen, die auf die neue Amtsperiode für die Gerichte (1.4.2018) in Kraft treten solle. Weil der Landrat eine Verschärfung der Unvereinbarkeitsvorschriften mittels Schaffung des Teil-/Vollamts für die Kantonsrichter/-innen vor zwei Jahren abgelehnt habe, müsse auf anderem Weg eine Lösung erreicht werden. Im Übrigen zieht die CVP die von der Justiz- und Sicherheitskommission ausgearbeitete Formulierung – insbesondere auch den Einbezug der Gerichtsschreiber/-innen – derjenigen der parlamentarischen Initiative vor.

Die EVP Baselland begrüsst das Gesetzesvorhaben. Sie ist mit der vorgeschlagenen Regelung vollumfänglich einverstanden und hofft, dass die Rollenvermischung zwischen richterlicher und anwaltlicher Tätigkeit bald der Vergangenheit angehört. Die neue Regelung wirke sich positiv auf das Image der Justiz aus und steigere das öffentliche Vertrauen in die Unparteilichkeit unserer Gerichtsbarkeit.

Die FDP Baselland lehnt die vorgeschlagene Gesetzesänderung ab, die Unvoreingenommenheit der Richter/-innen werde durch die Verfassung und einschlägige Gesetze auf Bundes- und Kantonsebene bereits umfassend garantiert. Weil die entworfene Unvereinbarkeitsbestimmung die Ausübung des Richteramts für Anwältinnen/Anwälte mit wertvollem Fachwissen und prak-

³⁹ Seite 13 oben.

tischer Erfahrung massiv erschweren würde, bestehe die Gefahr, dass sich nicht mehr genügend qualifizierte Kandidatinnen/Kandidaten dafür finden liessen. So werde der Einführung des Berufsrichtertums Vorschub geleistet, was zu bedauern sei, weil eine fehlende Verankerung des Richtertums im Volk zum Verlust des Praxisbezugs der Justiz führe ("Richter im Elfenbeinturm").

► *Stellungnahme der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats: Siehe die entsprechenden Bemerkungen in der Stellungnahme zur Vernehmlassung des Basellandschaftlichen Anwaltsverbands.*

Die Grünen Baselland befürworten den Revisionsvorschlag. An der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichtsmitglieder dürften nicht ansatzweise Zweifel aufkommen. Solche könnten aber entstehen, wenn eine Kantonsrichterin/ein Kantonsrichter vor einer Vorinstanz anwaltlich auftrete und eine Rechtsmeinung im Mandanteninteresse vertrete, im Nachhinein aber im selben Rechtsgebiet als Mitglied des Kantonsgerichts an verbindlichen Entscheiden mitwirke, wie das geltende Recht anzuwenden sei.

Auch die SP Baselland unterstützt den Vorschlag für die Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes. Sie spricht sich dezidiert für die Unabhängigkeit der Gerichte aus, diese zeichne den Rechtsstaat aus. Die SP ist allerdings der Meinung, die Professionalisierung der Gerichte müsse längerfristig wieder thematisiert werden. Mit vollamtlichen Kantonsrichter/-innen wäre die Unvereinbarkeit von Richter Tätigkeit und Anwaltschaft geklärt, da sie keinem weiteren Berufserwerb nachgehen müssten. Zudem sollte sich die Diskussion um die richterliche Unabhängigkeit nicht auf Anwältinnen/Anwälte beschränken, sondern breiter diskutiert werden. Beispielsweise könne auch ein Versicherungsvertreter als nebenamtliches Gerichtsmitglied je nach Situation befangen sein, wenn "seine" Branche in einen Fall involviert sei.

Die SVP Baselland stimmt der Vernehmlassungsvorlage weitestgehend zu. In Übereinstimmung mit dem Revisionsentwurf ist sie der Ansicht, die Unvereinbarkeit von Anwaltschaft und Richteramt müsse sämtliche Vorinstanzen des Kantonsgerichts im betreffenden Rechtsgebiet umfassen, nicht nur die unmittelbaren. Eine Lockerung der heutigen Unvereinbarkeitsvorschriften im Sinn einer Zulassung von Kantonsrichter/-innen zur Parteivertretung vor Abteilungen des Kantonsgerichts, denen sie nicht regelmässig angehören, lehnt auch die SVP klar ab. Einer Unterstellung der Gerichtsschreiber/-innen unter die neue Unvereinbarkeitsregelung stimmt sie zu. In zwei Punkten beantragt die SVP redaktionelle Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage, denen entsprochen werden kann (siehe die anschliessende Kommissionsstellungnahme).

► *Stellungnahme der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats: Antragsgemäss wird der Passus am Ende der neu vorgeschlagenen Unvereinbarkeitsregelung "... Abteilung des Kantonsgerichts ..., der das Gerichtsmitglied oder die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber angehört." durch die sprachlich präzisere Formulierung "..., der das Gerichtsmitglied oder die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber zugeteilt ist." ersetzt. Es handelt sich um eine rein redaktionelle, keine inhaltliche Änderung. Ebenso wird dem Anliegen entsprochen, in den Erläuterungen auf die missverständliche Verwendung des Begriffs "Vertrauensschutz" hinsichtlich der vom Landrat für die laufende Amtsperiode gewählten Kantonsrichter/-innen zu verzichten.*

Regierungsrat, Kantonsgericht, Landeskanzlei

Der Regierungsrat hat zur vorgeschlagenen Gesetzesänderung weder Änderungs- noch Ergänzungsvorschläge anzubringen. Dass Gerichtsmitglieder bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit keinerlei Anschein von Befangenheit erwecken dürfen, entspreche einem grundlegenden rechtsstaatlichen Anspruch, den die bisherige Unvereinbarkeitsregelung für die Kantonsrichterrinnen und Kantonsrichter nicht in allen Teilen erfülle. Aus staatspolitischer Sicht begrüsst der Regierungsrat, dass die Baselbieter Gerichtsbarkeit in das Revisionsvorhaben eingebunden ist.

Die Geschäftsleitung der Gerichte des Kanton Basel-Landschaft begrüsst die Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes im Sinn der parlamentarischen Initiative. Sie regt lediglich eine redaktionelle Änderung in den Erläuterungen zur Revisionsbestimmung an, ansonsten stimmt sie dem Entwurf der Vorlage an den Landrat zu.

► *Stellungnahme der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats: Dem Antrag der Geschäftsleitung der Gerichte, in den Erläuterungen zur neu vorgeschlagenen Unvereinbarkeitsregelung solle im Interesse der Rechtssicherheit auf die Bemerkungen betreffend rein administrative Tätigkeiten verzichtet werden, wurde entsprochen (siehe vorne Seite 16 oben).*

Die Landeskanzlei verzichtete stillschweigend auf eine Stellungnahme.

Interessenorganisationen

Die Basellandschaftliche Richtervereinigung befürwortet die entworfene Gesetzesergänzung als rechtsstaatlich erwünschte Verschärfung der Unvereinbarkeitsvorschriften, denn Rollenvermischungen zwischen Anwalts- und Richtertätigkeit stiessen zunehmend auf vehementen und berechtigten Widerspruch. Der Gesetzesvorschlag stärke die Unabhängigkeit/Unparteilichkeit der Gerichte und damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz, wenngleich die Ausübung der nebenamtlichen Kantonsrichterefunktion für praktizierende Rechtsanwälte erheblich erschwert werde. Es müsse aber erneut geprüft werden, ob nicht eine (Teil-)Professionalisierung des Kantonsgerichts der sachgerechtere Weg sei, um die Problematik zu entschärfen. Ähnliche Fragestellungen würden sich im Übrigen auch bei den erstinstanzlichen Richter/-innen stellen.

Der Basellandschaftliche Anwaltsverband, dessen Stellungnahme sich die Advokatenkammer Basel anschliesst, ist hingegen der Ansicht, auf die vorgeschlagene Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes solle verzichtet werden. Kein anderer Kanton kenne eine Unvereinbarkeitsvorschrift für nebenamtliche Richter, wie sie der Revisionsentwurf vorsehe; auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlange sie nicht. Zwar anerkennt der Anwaltsverband, dass sich ein gewisses Unbehagen ergibt, wenn dieselben Personen an einem Tag als Parteivertreter/-in agieren und an einem anderen Tag als Richter/-in über analoge Ansprüche urteilen. Eine sachgerechte Lösung sei jedoch nur zu erzielen, wenn die Kantonsgerichtsmitglieder in einem Teil- oder Vollamt tätig seien. Nach dem einstimmigen Verzicht des Landrats im Jahr 2013 auf einen Statuswechsel für die Kantonsrichter/-innen sei die vorgeschlagene Verschärfung keine effektive Lösung des Problems. Im Zeitpunkt der Mandatsübernahme sei oft nicht erkennbar, ob es zu einem Auftritt vor der basellandschaftlichen Gerichtsbarkeit komme. Bei

korrekter Anwendung der neuen Unvereinbarkeitsvorschrift müsse ein anwaltlich tätiger Kantonsrichter faktisch auf die Anwaltstätigkeit im gesamten Rechtsbereich der Gerichtsabteilung, der er zugeteilt ist, verzichten. Dies führe zu einer starken Einschränkung der Berufstätigkeit, wenn nicht gar zu einem (partiellen) Berufsverbot. Betroffene würden sich nicht mehr als Kantonsrichter zur Verfügung stellen, wodurch die spezielle Fachkompetenz als wesentliches Argument für das System von nebenamtlichen Richtern verloren gehe.

► Stellungnahme der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats: Zunächst ist festzuhalten, dass die nebenamtlichen Gerichtsmitglieder anderer Kantone ein tatsächliches Arbeitspensum von 20% bis maximal 30% wahrnehmen, insofern also ein „echtes“ Nebenamt ausüben. Dagegen beträgt der Beschäftigungsgrad unserer Kantonsrichter/-innen rund 50%, wobei sie – ebenfalls im Gegensatz zu den nebenamtlichen Gerichtsmitgliedern anderer Kantone – insbesondere auch die zeitbeanspruchende Referentenaufgabe wahrnehmen. Deshalb lässt sich die Funktion unserer formell nebenamtlichen Kantonsgerichtsmitglieder, die faktisch einem Teilamt nahekammt, nicht einfach mit derjenigen von nebenamtlichen Richter/-innen anderer Kantone vergleichen. Weiter ist nicht von der Hand zu weisen, dass ein nebenamtliches Kantonsgerichtsmitglied mit der neuen Regelung davon Abstand nehmen muss, Bürokollegen bei der Mandatsbetreuung zu unterstützen, wenn der Fall später von jener Kantonsgerichtsabteilung beurteilt werden könnte, der das nebenamtliche Gerichtsmitglied zugeteilt ist. Diese Konsequenz ist von praktizierenden Anwältinnen und Anwälten hinzunehmen, die auch als Kantonsrichter/-innen tätig sein möchten. Indessen dürften die realen Auswirkungen minimal sein und die anwaltliche Berufstätigkeit kaum spürbar einschneiden; zudem gewährt das Kantonsrichteramt einer Anwältin oder einem Anwalt andere, direkte und indirekte Vorteile für seine Berufsausübung. Die Befürchtung, wegen der neuen Unvereinbarkeitsvorschrift müsse ein anwaltlich tätiges Kantonsgerichtsmitglied faktisch auf die Anwaltstätigkeit im gesamten Rechtsbereich seiner Gerichtsabteilung verzichten, erscheint angesichts der Tatsache, dass ein Auftreten vor ausserkantonalen Gerichten und Verwaltungsbehörden (beispielsweise in den Nachbarkantonen BS, SO oder AG) weiterhin möglich ist, unbegründet. Sollte wider Erwarten – etwa durch Wegzug der Parteien – der basellandschaftliche Gerichtsstand begründet werden, müsste das Mandat ab Kenntnisnahme der Zuständigkeit der hiesigen Gerichtsbarkeit abgegeben werden. Solange sich aber ein Verfahren in einem anderen Kanton abspielt und objektiv keine Anhaltspunkte bestehen, dass die Zuständigkeit auf die Gerichte des Kantons Basel-Landschaft übergehen könnte, steht einer Mandatsführung durch den jeweiligen Anwalt und Kantonsrichter nichts entgegen. Zur Frage der Abgrenzung zwischen forensischen und beratenden Mandaten ist schliesslich auf den Wortlaut der neu vorgeschlagenen Unvereinbarkeitsvorschrift hinzuweisen, wonach "Mitglieder des Kantonsgerichts (...) vor Gerichten und Behörden keine Parteivertretung wahrnehmen" können. Die Klientenvertretung beispielsweise bei blossen Vergleichsgesprächen mit der (privaten) Gegenpartei ist demnach weiterhin möglich. Auch eine Vertretung gegenüber anderen privaten Rechtssubjekten erweist sich als unproblematisch, das anwaltliche Auftrittsverbot gilt einzig gegenüber basellandschaftlichen Gerichten und Behörden.

Die Wirtschaftskammer Baselland verzichtet mangels wirtschaftspolitischer Relevanz des Themas auf eine Stellungnahme, schätzt aber die grundsätzliche Möglichkeit zur Stellungnahme. Auch der Arbeitgeberverband Basel verzichtet auf eine Stellungnahme, der Gegenstand der Vorlage falle nicht in seine Kerndossiers.

Die Handelskammer beider Basel und der Gewerkschaftsbund Baselland reichten keine Stellungnahme ein.

F. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Umsetzung der parlamentarischen Initiative 2014-244 hat keine personellen respektive finanziellen Auswirkungen. Der aktuelle Bestand der Kantonsgerichtsmitglieder wird durch die entworfene Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes nicht tangiert.

G. Antrag an den Landrat

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt die Justiz- und Sicherheitskommission dem Landrat mit 8 Ja-Stimmen gegen 5 Nein-Stimmen:

1. die Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes (Beilage 2) zu beschliessen;
2. die parlamentarische Initiative 2014-244 "Für eine unparteiische Justiz" abzuschreiben.

Liestal, 27. Oktober 2015

Im Namen der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats

Der Präsident: Andreas Dürr

- Beilagen:**
1. Entwurf Landratschluss
 2. Entwurf eines neuen § 34 Absatz 4^{bis} des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG)
 3. Synopse (Gegenüberstellung geltendes Recht / neues Recht)

ENTWURF

Landratsbeschluss

**betreffend die Vorlage 2015/382 zur Parlamentarische Initiative 2014-244
"Für eine unparteiische Justiz" (Ergänzung von § 34 des
Gerichtsorganisationsgesetzes)**

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes gemäss Beilage wird zugestimmt.
2. Die parlamentarische Initiative 2014-244 "Für eine unparteiische Justiz" wird abgeschrieben.

Liestal,

Im Namen des Landrats
Der Präsident:

Der Landschreiber:

Gesetz über die Organisation der Gerichte (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 22. Februar 2001¹ über die Organisation der Gerichte (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) wird wie folgt geändert:

§ 34 Absatz 4^{bis} (neu)

^{4bis} **(neu)** Mitglieder des Kantonsgerichts sowie dessen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber dürfen überdies vor Gerichten und Behörden keine Parteivertretung wahrnehmen, wenn das Verfahren auf dem Rechtsmittelweg vor eine Abteilung des Kantonsgerichts gezogen werden kann, der das Gerichtsmitglied oder die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber zugeteilt ist.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Gesetzesänderung tritt am 1. April 2018 in Kraft.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:

¹ GS 34.0161, SGS 170

Geltendes Recht	Parl. Initiative 2014-244	Fassung JSK (Vorlage 2015/382)
<p align="center">Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) Vom 22. Februar 2001</p> <p>§ 34 Unvereinbarkeit</p> <p>¹ aufgehoben</p> <p>² Die Mitglieder des Steuergerichts dürfen nicht gleichzeitig dem Landrat, dem Regierungsrat, einer Abteilung des Kantonsgerichts, die Verfassungs- und Verwaltungssachen zu beurteilen hat, oder einem Gemeinderat angehören oder ein Vollamt in der Staats-, Bezirks- oder Gemeindeverwaltung bekleiden.</p> <p>^{2bis} Werden die Präsidien oder Vizepräsidien der erstinstanzlichen Gerichte als Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter beim Kantonsgericht eingesetzt, dürfen sie nicht im gleichen Rechtsgebiet tätig sein.</p> <p>³ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons und der Gemeinden können nicht in eine Abteilung des Kantonsgerichts Einsitz nehmen, die Verfassungs- und Verwaltungssachen zu beurteilen hat.</p> <p>⁴ Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber können vor dem Gericht, dem sie angehören, keine Parteivertretung wahrnehmen.</p> <p>⁵ Die Unvereinbarkeitsvorschriften anderer Gesetze bleiben vorbehalten.</p>	<p align="center">Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) Vom 22. Februar 2001</p> <p>§ 34 Unvereinbarkeit</p> <p>► <u>Die bisherigen Absätze 1 – 5 bleiben bestehen.</u></p> <p>► Einfügung eines neuen Absatzes 4^{bis}:</p> <p>^{4bis} <i>Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter dürfen überdies vor Gerichten und Behörden keine Parteivertretung wahrnehmen, wenn das Verfahren auf dem Rechtsmittelweg vor eine Abteilung des Kantonsgerichts gezogen werden kann, der die Kantonsrichterin oder der Kantonsrichter selbst regelmässig angehört.</i></p>	<p align="center">Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) Vom 22. Februar 2001</p> <p>§ 34 Unvereinbarkeit</p> <p>► <u>Die bisherigen Absätze 1 – 5 bleiben bestehen.</u></p> <p>► Einfügung eines neuen Absatzes 4^{bis}:</p> <p>^{4bis} Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter Mitglieder des Kantonsgerichts sowie dessen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber dürfen überdies vor Gerichten und Behörden keine Parteivertretung wahrnehmen, wenn das Verfahren auf dem Rechtsmittelweg vor eine Abteilung des Kantonsgerichts gezogen werden kann, der die Kantonsrichterin oder der Kantonsrichter selbst regelmässig das Gerichtsmitglied oder die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber zugeteilt ist.</p>