

Vernehmlassung zur Teilrevision des Gerichtsorganisations- und Prozessrechts

Sehr geehrte Frau Kantonsgerichtspräsidentin

Sehr geehrte Mitglieder der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung zum Entwurf einer Landratsvorlage in rubrizierter Angelegenheit. Die BLRV hat die Vorschläge der Geschäftsleitung (GL) des Kantonsgerichts eingehend geprüft und kann dazu wie folgt Stellung nehmen:

A. Vorbemerkungen

Die BLRV hat grundsätzlich Verständnis für die Bemühungen der GL, einen Beitrag zu den Sparbemühungen des Kantons zu leisten. Allerdings stellt sich insoweit die Frage, ob im Bereich der Gerichte überhaupt Handlungsbedarf und -spielraum besteht: Wie unter Ziff. 2.1 der Vorlage zutreffend dargelegt wird, umfassen die Ausgaben für die Rechtsprechung im Kanton Basel-Landschaft derzeit netto knapp ein Prozent der Staatsausgaben. Sie sind damit ausserordentlich bescheiden. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der von den Gerichten bereits in der jüngeren Vergangenheit geleisteten Sparbemühungen erscheinen weitere Einsparungen nicht geboten. Dies muss umso mehr gelten, wenn - wie noch zu zeigen sein wird - die Vorschläge grösstenteils zu einem Abbau der Dienstleistungen der Gerichte führen würden.

Im Weiteren fällt auf, dass sämtliche vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich der Rechtsprechung auf die Position der nebenamtlichen Richterinnen und Richter abzielen, worauf noch zurückzukommen ist.

Sollte die GL der Auffassung sein, dass entgegen der hier vertretenen Auffassung weitere Einsparungen bei der Justiz unumgänglich sind, müssten im Sinne nachhaltiger Massnahmen auch die Löhne der Gerichtsmitarbeitenden überprüft werden.

Nach diesen allgemeinen Vorbemerkungen wird nachfolgend zu den drei in der Vorlage genannten Revisionszielen Stellung genommen.

B. Teilrevision des Gerichtsorganisationsrecht

I. Wahlrecht des Landrats und gerichtsinterne Besetzung der Leitungsorgane

Die BLRV teilt die Auffassung, dass in der GL jeweils alle Abteilungen des Kantonsgerichts vertreten sein sollen und gleichzeitig eine Erweiterung der GL abzulehnen ist. Mit der vorgeschlagenen Regelung kann dieses wichtige Anliegen gewährleistet werden, ohne das Wahlrecht des Landrats einzuschränken. Die BLRV unterstützt deshalb die Änderung von § 31 Abs. 2 GOG.

II. Leitungsstruktur der Gerichte und Rotationsprinzip

1. Leitungsstruktur

Die BLRV teilt die Auffassung der GL, dass wöchentliche (dem Vernehmen nach oft mehrstündige) Sitzungen der GL angesichts der Grösse der Verwaltungseinheit Gerichte nicht angemessen sind und die Sitzungskadenz deshalb reduziert werden muss. Hingegen lehnt die BLRV die insoweit vorgeschlagene Regelung in § 12 E GOG ab: Die Bildung von Ressorts und Ausschüssen ändert grundsätzlich nichts am Administrativaufwand, sondern droht im Gegenteil, die Strukturen aufzublähen. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb die GL nicht bereits heute Ressorts oder Ausschüsse bilden könnte. Eine wirkliche Reduktion des Administrativaufwands dürfte nicht durch Gesetzesanpassungen zu realisieren sein, sondern durch eine (Selbst)Beschränkung der GL auf die wesentlichen Fragen und entsprechende Sitzungsdisziplin, wie dies für alle Leitungsgremien gilt.

Im Übrigen begrüsst die BLRV den Entscheid der GL, die Gerichtskonferenz als Leitungsorgan beizubehalten.

2. Rotationsprinzip

Die Bedenken der GL gegenüber einer jährlichen oder zweijährlichen Rotation an der Spitze der Gerichte sind zutreffend. Mit der vorgeschlagenen Amtszeitbeschränkung des Kantonsgerichtspräsidiums auf eine Amtsperiode kann der gegen die bestehende Regelung vorgebrachten Kritik Rechnung getragen werden, ohne die für die Führung der Gerichte nötige Kontinuität über Gebühr einzuschränken. Die BLRV unterstützt deshalb den Vorschlag der GL.

3. Einsparungspotenzial

Das Einsparungspotenzial von CHF 27'000 bzw. die diesem zugrundeliegende Reduktion des Pensums des Kantonsgerichtspräsidiums um 10 Prozent aufgrund der vorgeschlagenen Massnahmen wird von der GL nicht näher begründet und ist letztlich auch nicht nachvollziehbar. Soweit die GL davon ausgeht, dass die übrigen GL-Mitglieder Mehrarbeit leisten, stellt sich die Frage, wie sich dies auf die jeweiligen Abteilungen auswirkt. Zu erwarten ist dann der vermehrte Einsatz der Vizepräsidien, was nicht sachgerecht wäre. Möglich wäre auch, dass faktisch die Justizverwaltung, bzw. gemäss neuer Terminologie das Gerichtsssekretariat zulasten des Präsidiums eine stärkere Stellung erhielte, was nach Ansicht der BLRV ebenfalls abzulehnen ist. Die BLRV hat deshalb erhebliche Bedenken gegenüber einer Reduktion des Pensums des Kantonsgerichtspräsidiums.

II. Verzicht auf Erste Gerichtsschreiberin bzw. Ersten Gerichtsschreiber

Die Ausführungen zur neuen Bezeichnung der heutigen Justizverwaltung und zur Abschaffung der Funktion der Ersten Gerichtsschreiberin bzw. des ersten Gerichtsschreibers sind nachvollziehbar, weshalb die BLRV die entsprechenden Anpassungen unterstützt.

III. Aufsichtsfunktion der Gerichtsleitungsorgane

Aus Sicht der BLRV nicht schlüssig sind die Vorschläge zur Neuregelung der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte. Diese Neuregelung würde dazu führen, dass die Aufsicht weiterhin von der GL unter Ausschluss der erstinstanzlichen GL-Mitglieder ausgeübt würde, wobei eine neue, aus allen Abteilungspräsidien gebildete

Inspektionskommission die Inspektionen durchführen und an diese verkleinerte GL berichten würde. Das heisst nichts anderes, als dass die Inspektionskommission an einen Teil ihrer eigenen Mitglieder (in deren Funktion als GL-Mitglieder) berichten würde. Dies macht weder sachlich noch betriebswirtschaftlich Sinn.

Nachdem die Verfassung die Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte dem Kantonsgericht, die interne Ausgestaltung der Justizverwaltung aber dem Kantonsgericht überlässt, wäre es naheliegend, diese Aufsicht der GL zu übertragen, welche diese ohne Mitwirkung ihres Mitglieds aus der ersten Instanz wahrnehmen würde, soweit dies von der Belastung her möglich wäre. Sollte die Belastung zu gross sein, könnte vorgesehen werden, dass die GL weitere Abteilungspräsidien für die Inspektionen beiziehen könnte. Die Schaffung einer neuen Inspektionskommission wird jedenfalls abgelehnt.

IV. Neuregelung der Wahlen an die Zivilkreisgerichte

Nachdem bereits die Richterinnen und Richter am Strafgericht, am Steuer- und Enteignungsgericht vom Parlament gewählt werden, erscheint es sachgerecht, auch die Wahlen der Richterinnen und Richter an die Zivilkreisgerichte dem Landrat zu übertragen. Die BLRV unterstützt deshalb die diesbezüglichen Vorschläge der GL.

Immerhin ist anzumerken, dass es sich insoweit nur um einen Zwischenschritt handeln kann, da die Wahlen durch den Landrat in der heutigen Form nicht überzeugen und grundsätzlich zu überdenken sind. Anzustreben ist insoweit die Schaffung eines Justizrats, der die Gerichtswahlen fachlich kompetent vorbereitet und dessen Empfehlungen das Wahlorgan grundsätzlich zu folgen hat.¹

V. Weitere Korrekturen in der Gerichtsorganisation

Die weiteren Vorschläge der GL im Bereich der Gerichtsorganisation werden von der BLRV grundsätzlich unterstützt und erfordern keine weiteren Ausführungen.

Eine Ausnahme gilt indessen für die unter Ziffer 2 und 3 der Vorlage nicht erwähnte Änderung von § 7a E-GOD, wonach Verschiebungen von Präsidialpensen neu auch abteilungsübergreifend zulässig sein sollen. Damit wäre es etwa möglich, dass sich ein Präsidium der Abteilung Strafrecht mit dem Präsidium der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht über eine Pensenverschiebung einigt. Da solche Pensenverschiebungen direkte Auswirkungen auf andere Präsidien und auf die Richterinnen und Richter der betroffenen Abteilungen haben, erscheint es nicht zulässig, solche Entscheide allein in die Zuständigkeit der betroffenen Präsidien zu legen. Nachdem in der Vorlage der Bedarf nach der Möglichkeit abteilungsübergreifender Pensenverschiebungen überdies nicht erwähnt, geschweige denn begründet wird, ist die vorgeschlagene Änderung von § 7a Abs. 1 E-GOD abzulehnen.

¹ Vgl. dazu grundlegend Gass, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? Wahl und Wiederwahl unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit, AJP 2007, 593 ff.

C. Teilrevision des Verfahrensrechts betreffend Spruchkompetenzen

I. Allgemeines

Schweizweit ist in den letzten zehn bis zwanzig Jahren eine Tendenz erkennbar, in der ersten Instanz die Kollegialgerichte zugunsten einer Einzelgerichtszuständigkeit zurück zu drängen. Diese Entwicklung ist nicht in inhaltlichen Überlegungen begründet, sondern einzig und allein mit dem Ziel einer Kostenreduktion. Auch die aktuelle Vorlage der GL zielt auf eine weitere Reduktion der Spruchkörper und zusätzliche Präsidialzuständigkeiten ab. Dabei wird die Bedeutung des Kollegialprinzips für die Qualität der Rechtsprechung offensichtlich verkannt.

Das Kollegialsystem wird in der Lehre zu den Kerngehalten der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte gezählt. Die kollegiale Beratung erweitert die Erkenntnisbreite und Entschiddistanz und erlaubt die Thematisierung und Diskussion unterschiedlicher Gesichtspunkte: „Wesentlicher Vorgang im Kollegialgericht ist deshalb nicht die Abstimmung zum Urteil, sondern das Einbringen unterschiedlicher Anschauungen und ihre diskursive Erörterung während der Beratung.“² Subjektive Richtigkeitsüberzeugungen können dadurch hinterfragt und sachfremde Festlegungen aufgedeckt werden. Gleichzeitig werden individuelle Besonderheiten bei Wahrnehmung und Würdigung des Sachverhalts ausgeglichen und korrigiert. Kurz: Die Chance eines richtigen und gerechten Urteils wird durch das Kollegialsystem erhöht.³

Darüber hinaus ist das Kollegialgericht ein wichtiges Kontrollorgan, das für Machtteilung und interne Machtkontrolle sorgt und damit Machtballungen in der Rechtsprechung entgegenwirkt.⁴ Es ist denn auch einigermaßen erstaunlich, dass in vielen anderen Bereichen heute die Vorteile eines Vier- oder Sechsaugenprinzips erkannt und seine Einführung postuliert wird, während ausgerechnet im Justizwesen eine gegenteilige Entwicklung festzustellen ist.

Gerade angesichts der in den letzten Jahren erweiterten Einzelgerichtszuständigkeiten in der ersten Instanz erscheint es zentral, dass in der Rechtsmittelinstanz ein kollegiales Fachgremium entscheidet. Andernfalls sind die Rechtssuchenden mit der höchst unbefriedigenden Situation konfrontiert, dass in beiden kantonalen Instanzen eine Einzelperson über ihren Fall urteilt und dieser Entscheid nicht oder nur sehr eingeschränkt höchstrichterlich überprüft werden kann.

Zu beachten ist weiter die Erfahrungstatsache, dass bei Einzelgerichtszuständigkeiten der Einfluss der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber wächst und somit eine sog. Gerichtsschreiberjustiz gefördert wird.

II. Abteilung Verwaltungs- und Verfassungsrecht

Die BLRV ist klar der Meinung, dass im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit die Fünferkammer beibehalten werden muss, wobei für die Begründung auf die zutreffenden Ausführungen im Vorlageentwurf verwiesen werden kann.

² Vgl. Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 338 m.w.N.

³ Vgl. Kiener, a.a.O., S. 338; Walter, Interne richterliche Unabhängigkeit, in: Gass/Kiener/Stadelmann/Colliard/Mosimann/Zappelli (Hrsg.), Justiz ins Blickfeld, Bern 2009, S. 90 N 16.

⁴ Vgl. Walter, a.a.O., S. 90 N 16; Kiener, a.a.O. S. 338.

Bedenken bestehen gegenüber der Einführung einer Dreierbesetzung als Regelfall im Verwaltungsrecht. In verwaltungsrechtlichen Fällen geht es oft um die Ausübung von Ermessen. Ausserdem können auch hier politische Aspekte eine erhebliche Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund sind breit abgestützte Entscheide anzustreben, was mit der heutigen Fünferbesetzung gewährleistet ist, weshalb sich die BLRV grundsätzlich für deren Beibehaltung ausspricht. Dabei könnte für gewisse Rechtsbereiche sowie für einfache oder klare Fälle davon abweichend eine Dreierbesetzung vorgesehen werden.

Die BLRV anerkennt indessen, dass unter Berücksichtigung der Regelung in anderen Kantonen auch eine Dreierbesetzung als Regelfall vertretbar wäre. Es wäre dann aber unabdingbar, dass in gewissen Fällen weiterhin eine Fünferbesetzung zum Zuge käme. Die GL verwendet insoweit den Begriff der "Verfahren von besonderer Bedeutung". Dabei handelt es sich um einen sehr unbestimmten Rechtsbegriff, der auch bei der Kommentierung der Bestimmung nicht näher erläutert wird. Nach Auffassung der BLRV sollte der Anwendungsbereich der Fünferbesetzung konkreter umschrieben werden. Zu denken wäre etwa an die Formulierung: "Das Verwaltungsgericht urteilt bei Entscheiden von grosser Tragweite oder bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung in Fünferbesetzung". Im Weiteren möchte die GL den Entscheid über die Grösse des Spruchkörpers allein dem instruierenden Präsidium überlassen, was - wie die GL selber schreibt - ein grosses Ermessen beinhaltet. Hier sollte nach Ansicht der BLRV die Möglichkeit geprüft werden, dass die weiteren mit dem Fall befassten Gerichtsmitglieder bis zum Abschluss der Aktenzirkulation die Beurteilung durch die Fünferkammer verlangen können.

III. Abteilung Sozialversicherungsrecht

Die GL schlägt neu eine Streitwertgrenze von CHF 30'000 für die Präsidialzuständigkeit vor. Dies entspricht einer Verdreifachung des geltenden Grenzbetrags. Begründet wird der Vorschlag mit dem Vergleich mit anderen Kantonen. Allerdings ist dieses Argument bei näherer Betrachtung unzutreffend: Entgegen den Ausführungen der GL ist der heutige Wert von CHF 10'000 im Vergleich mit den anderen Kantonen nicht "eher tief angesetzt": Der Kanton AG kennt keine Präsidialzuständigkeit, in GR besteht - entgegen den unzutreffenden Darlegungen in der Vorlage - eine Einzelgerichtszuständigkeit bis zu einem Betrag von CHF 5'000, im JU beträgt der Grenzbetrag CHF 8'000, in LU CHF 10'000, in BE und ZH CHF 20'000, und einzig in SO beträgt die Streitwertgrenze CHF 30'000. In BS schliesslich besteht eine Präsidialzuständigkeit für einfache Fälle ohne Streitwertgrenze (wobei bei komplizierten Fällen jedoch eine Fünferbesetzung möglich ist). Der Kanton BL liegt mit den geltenden CHF 10'000 somit keineswegs "eher tief", sondern im Mittelfeld.

Im Weiteren ist zu beachten, dass die Abteilung Sozialversicherungen - im Unterschied zu den anderen Abteilungen des Kantonsgerichts - die einzige gerichtliche Instanz mit voller Kognition ist. Mit einer Erweiterung der Präsidialzuständigkeit wird somit der ohnehin sehr kleine Kreis urteilender Personen nochmals massiv eingeschränkt, was unter rechtsstaatlichen Aspekten nicht akzeptabel ist. Dieser Umstand ist im Übrigen auch bei der Frage der Einführung von Zirkulationsentscheiden (vgl. dazu unten Ziff. C.V.2.) zu beachten.

Zum vorgesehenen Abbau einer Richterstelle an der Abteilung Sozialversicherungen ist ferner Folgendes anzumerken: Bereits heute ist die Abteilung zur Bewältigung der

Geschäftslast auf regelmässige Aushilfe durch Mitglieder anderen Abteilungen angewiesen, vermag also das Arbeitsvolumen mit den ordentlichen Richterinnen und Richtern nicht zu bewältigen. Selbst wenn die vorgeschlagenen Massnahmen (erweiterte Präsidialzuständigkeit, Zirkulationsverfahren) realisiert würden, würde dies an der Belastung der Richterinnen und Richter nach Einschätzung der BLRV wenig ändern, da die Arbeitslast primär durch die komplexen Fälle verursacht wird. Ausserdem liegt das Hauptgewicht der richterlichen Arbeit im Sozialversicherungsrecht nicht in der Urteilsberatung, sondern im Aktenstudium und der richterlichen Meinungsbildung, welche auch bei Zirkulationsentscheiden anfallen.

IV. Spezialverwaltungsgerichte

Der Einführung einer Dreiergerichtszuständigkeit am Enteignungsgericht für Streitwerte bis CHF 30'000 kann grundsätzlich zugestimmt werden. Abzulehnen ist jedoch auch hier die für die Präsidialzuständigkeit neu vorgeschlagene Streitwertgrenze von CHF 15'000, was gegenüber dem geltenden Recht fast eine Verdoppelung bedeutet. In diesem Kontext ist auch zu erwähnen, dass gemäss dem Vergleich mit anderen Kantonen der massgebende Streitwert dort deutlich tiefer liegt, soweit überhaupt eine Präsidialzuständigkeit besteht. Nachdem der Präsidialzuständigkeit ohnehin mit grösster Zurückhaltung zu begegnen ist, besteht keinerlei Anlass für deren Ausbau.

Zurückzuweisen ist sodann auch die Erweiterung der Präsidialzuständigkeit beim Steuergericht. Auch hier zeigt der Rechtsvergleich, dass die Präsidialzuständigkeit den Ausnahmefall darstellt, was aus den unter Ziff. C.I. hiervoor genannten Gründen auch richtig erscheint.

Nicht zuletzt die geschätzten Einsparungen von CHF 9'000 lassen die damit verbundenen tiefen Eingriffe in bestehende und unter rechtsstaatlichen Aspekten überzeugende Strukturen - abgesehen von der Dreiergerichtszuständigkeit am Enteignungsgericht - als unverhältnismässig erscheinen.

V. Verwaltungsprozessordnung

1. Präsidiale Sachurteile

Die Einführung präsidialer Sachurteile über die heute bestehende Regelung hinaus ist aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Dies gilt namentlich auch für die von der GL genannten Fälle übereinstimmender Anträge der Parteien. Dabei wird verkannt, dass das Gericht im öffentlichen Recht an die Anträge der Parteien nicht gebunden ist und zur Wahrung öffentlicher Interessen unter Umständen auch gegen übereinstimmende Anträge der Parteien zu entscheiden hat. Denkbar ist jedoch, bei den von der GL für präsidiale Sachurteile umschriebenen Sachverhalten auf dem Zirkulationsweg zu entscheiden.

2. Zirkulationsentscheide

Bei Zirkulationsentscheiden wird regelmässig ein Urteilsentwurf an die beteiligten Richterinnen und Richter verschickt. Sind diese einverstanden, wird der Entwurf zum Entscheid ausgefertigt, andernfalls findet eine Verhandlung statt. Die Erfahrung (nicht nur im Kanton BL) zeigt, dass sich Richterinnen und Richter bei Vorlage eines Urteilsentwurfs regelmässig nicht mit der gleichen Intensität mit dem Fall befassen, wie dies im ordentlichen Verfahren der Fall ist. Ferner liegt die Hemmschwelle, eine

Beurteilung durch das Kollegialgericht zu verlangen, relativ hoch. Dazu kommt, dass die Urteilsentwürfe regelmässig von Gerichtsschreiberinnen und -schreibern verfasst werden. Aufgrund dieser Umstände besteht bei Zirkulationsverfahren die erhebliche Gefahr einer Gerichtsschreiberjustiz, die Sinn und Zweck unseres Justizwesens diametral widerspricht. Zirkulationsentscheide sind deshalb mit äusserster Zurückhaltung anzuwenden. In besonderem Ausmass gilt dies im Sozialversicherungsrecht, wo die Abteilung Sozialversicherungen des Kantonsgerichts die einzige Gerichtsinstanz mit umfassender Kognition ist.

Gerade der in der Vorlage genannte Fall der Einholung eines Gerichtsgutachtens ist unglücklich gewählt: Es kommt durchaus vor, dass die Ergebnisse des Gerichtsgutachtens von den Parteien, aber auch innerhalb des Gerichts kontrovers beurteilt werden. Gegen das Zirkulationsverfahren spricht sodann auch der in BL geltende Grundsatz der öffentlichen Urteilsberatung. Der Umstand, dass nur in (immerhin) rund 20% der Fälle die Beratung tatsächlich besucht wird, ist kein Argument, um diese Institution teilweise abzuschaffen.

Nach Auffassung der BLRV könnte jedoch das Zirkulationsverfahren in denjenigen Fällen Anwendung finden, für welche die GL über die heute bestehende Regelung hinaus präsidiale Sachurteile zulassen will.

Anzumerken bleibt, dass die korrekte Durchführung des Zirkulationsverfahrens verlangt, dass nicht nur Entscheidentwurf und Rechtsschriften, sondern die ganzen Akten bei den beteiligten Richterinnen und Richtern in Zirkulation gesetzt werden. Dadurch dürften der erhoffte Spareffekt wie auch der Zeitgewinn erheblich relativiert werden; anders wäre dies einzig bei einem System mit voll- bzw. hauptamtlichen Richterinnen und Richtern. Im Weiteren müsste bei Einführung des Zirkulationsverfahrens auch die Entschädigung der Richterinnen und Richter insoweit angepasst werden, als sichergestellt wird, dass das Aktenstudium trotz fehlender Sitzung angemessen entschädigt wird.

VI. Abteilung Zivilrecht

1. Friedensrichterämter

Die GL postuliert unter Berufung auf deutlich sinkende Fallzahlen eine Reduktion der Anzahl Friedensrichterinnen und -richter auf grundsätzlich eine Person pro Kreis, wobei die GL in Kreisen mit grösserer Belastung die Wahl weiterer Personen anordnen könnte.

Die BLRV stellt den statistischen Rückgang der Falleingänge nicht in Frage, bezweifelt aber, ob diese die Statistik die Arbeitsbelastung umfassend spiegelt, da Auskünfte und telefonische Ersuchen nicht erfasst werden. Nach Auskunft der Friedensrichterinnen und Friedensrichter haben diese Anfragen in den letzten Jahren erheblich zugenommen, da Kanton und Gemeinden entsprechende Dienstleistungen abgebaut haben. Möglicherweise wird auch die Schliessung von Polizeiposten zu weiteren Anfragen führen. Bevor deshalb im vorgesehenen Umfang abgebaut wird, müsste die statistische Erfassung der Arbeit der Friedensrichterämter entsprechend erweitert und dann erneut evaluiert werden.

Ob die Reduktion der Anzahl Friedensrichterinnen und -richter sodann den Betreuungsaufwand durch die Abteilung Zivilrecht erheblich reduzieren würde, erscheint zweifelhaft: Heute tauschen sich die Friedensrichterinnen und -richter innerhalb des gleichen Kreises regelmässig auch in Rechtsfragen aus. Bei einer Reduktion auf eine Person pro Kreis wäre deshalb eher eine Zunahme des Beratungsbedarfs zu erwarten.

Unbefriedigend ist aus Sicht der Rechtssuchenden schliesslich auch, dass nach der neu vorgeschlagenen Regelung bei Verhinderung der/des einzigen Amtsinhabers/Amtsinhaberin oder bei grosser Geschäftslast Fälle einem anderen Friedensrichterkreis zugewiesen werden müssten, was überdies mit administrativen Weiterungen verbunden ist.

Als Revisionsziel der Vorlage wird angegeben, dass die sachliche Zuständigkeit der Spruchkörper aller Baselbieter Gerichte im Hinblick auf alle möglichen Kosteneinsparungen überprüft und interkantonal verglichen werden soll. Aus der Vorlage geht nicht hervor, ob diese Überprüfung auch bei den Friedensrichterämtern vorgenommen wurde. Jedenfalls liessen sich nach Auffassung der BLRV durch die Erweiterung der Zuständigkeit der Friedensrichterinnen und -richter erhebliche Kosten einsparen und die Zivilkreisgerichte entlasten. In anderen Kantonen sind die Friedensrichterinnen und -richter auch für arbeitsrechtliche, erbrechtliche Klagen und reine Unterhaltszahlungen zuständig. Zudem war für 2015 bei den Zivilkreisgerichten eine Zunahme der Schlichtungsverhandlungen zu verzeichnen.

Aus den genannten Gründen spricht sich die BLRV für die Beibehaltung von mindestens zwei Friedensrichterinnen und -richtern pro Friedensrichteramtskreis aus. Eine gewisse Einsparung lässt sich bereits mit dem Wegfall einer dritten Friedensrichterperson in den Kreisen 4, 7 und 8 erreichen.

2. Erweiterung der Präsidialzuständigkeit an der Abteilung Zivilrecht des Kantonsgerichts

In der Abteilung Zivilrecht wurde bereits in der Vergangenheit eine weitgehende Präsidialzuständigkeit geschaffen, die mit den Anforderungen an ein zweitinstanzliches Gericht kaum vereinbaren ist (vgl. dazu oben Ziff. C.I.). Dennoch schlägt die GL hier weitere Präsidialzuständigkeiten vor, was die BLRV entschieden ablehnt.

Zunächst ist nicht ersichtlich, weshalb neu auch Beschwerden gegen Entscheide eines Kollegialgerichts (Dreierkammer der Zivilkreisgerichte) präsidial beurteilt werden sollen. In Beschwerdesachen geht es regelmässig um prozessrechtliche Fragen. Hier ist es besonders wichtig, dass die kantonale Praxis nicht ausschliesslich von den Präsidien bestimmt wird, welche beispielsweise Verletzungen von Formvorschriften durch die Vorinstanz aufgrund ihrer (regelmässigen) eigenen früheren Tätigkeit in der ersten Instanz grosszügiger begegnen. Die Massnahme wird denn auch nicht weiter begründet, sondern es wird einzig auf die Analogie zur Beschwerde gegen Entscheide der Friedensrichterinnen und -richter verwiesen. Diese Entscheide sind jedoch angesichts des limitierten Zuständigkeitsbereichs der Friedensrichterämter klarerweise nicht mit Entscheiden der Dreierkammern der Zivilkreisgerichte vergleichbar. An der Zuständigkeit der Dreierkammer der Abteilung Zivilrecht des Kantonsgerichts ist deshalb festzuhalten.

Gleiches gilt für die – in Ziffer 2 und 3 der Vorlage nicht erwähnte – Einführung der Präsidialzuständigkeit für Beschwerden gegen Entscheide der Schlichtungsstellen für Mietangelegenheiten und nach dem Gleichstellungsgesetz. Worauf sich die zur Begründung dieser Änderung angeführte Rechtsprechungspraxis stützen soll, ist nicht nachvollziehbar. § 5 Abs. 1 Bst. b EG ZPO sieht einzig für Beschwerden gegen Entscheide der Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie der Präsidien der Zivilkreisgerichte eine Präsidialzuständigkeit vor. Wenn das zuständige Kantonsgerichtspräsidium unter geltendem Recht entsprechende Beschwerden beurteilt hat, ergingen diese Entscheide somit ohne gesetzliche Grundlage. Es ist auch hier kein sachlicher Grund ersichtlich, um die von einer Kollegialbehörde gefällten erstinstanzlichen Entscheide im Rechtsmittelverfahren allein durch ein Präsidium überprüfen zu lassen.

Ferner soll das heute bestehende Wahlrecht bei der Beurteilung von Berufungen gegen Präsidialentscheide der Zivilkreisgerichte abgeschafft werden. Begründet wird dies damit, dass dieses Wahlrecht in der Vergangenheit nur sehr selten ausgeübt worden sei und gegen Entscheide der Präsidien nicht mehr bzw. erfolgreicher Rechtsmittel ans Bundesgericht ergriffen worden seien. Vorab ist festzuhalten, dass die Anzahl ergriffener Rechtsmittel nicht sehr aussagekräftig ist, da der Entscheid für einen Weiterzug ans Bundesgericht von ganz unterschiedlichen Aspekten abhängt. Vor allem aber ist die geringe Beanspruchung des Wahlrechts kein Argument für dessen Abschaffung, im Gegenteil: Wenn das Wahlrecht selten beansprucht wird, führt dies zu keinem bedeutsamen Aufwand seitens des Gerichts, und damit seine Abschaffung zu keinem nennenswerten Spareffekt. Wird berücksichtigt, dass der Landrat das Wahlrecht erst vor wenigen Jahren aus rechtsstaatlichen Überlegungen eingeführt hat, erscheint seine Abschaffung nicht gerechtfertigt. Die BLRV lehnt deshalb auch diesen Vorschlag ab.

Anzumerken ist schliesslich, dass die mit den beiden Massnahmen verbundenen Eingriffe in die Justizkultur angesichts des - nota bene - geschätzten Spareffekts von CHF 5'000 unverhältnismässig erscheinen.

VII. Abteilung Strafrecht

1. Ausweitung / Einführung präsidialer Spruchkompetenzen

Es wurde bereits unter Ziff. A. darauf hingewiesen, dass im Bereich der Strafgerichtsbarkeit (wie auch im Bereich der Zivilgerichtsbarkeit) in der jüngeren Vergangenheit aus Spargründen die präsidialen, aber auch die Kammer-Spruchkompetenzen in erheblichem Rahmen ausgeweitet wurden, also immer mehr Rechtsprechungskompetenzen dem Einzelrichter/der Einzelrichterin bzw. (von den Fünferkammern weg) dem Dreiergericht zugewiesen wurden. Deutlich zeigt sich dies bei der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit: so

- wurde 2006 die Spruchkompetenz der erstinstanzlichen Strafgerichtspräsidien für Freiheitsstrafen von 6 Monaten auf 12 Monate erhöht;
- unterliegen seit 2011 alle Massnahmenentscheide der präsidialen Zuständigkeit (Ausnahme Verwahrung und stationäre Massnahmen in einer Sicherheitseinrichtung; vgl. § 14 Abs. 1 Ziff. 5 EG-StPO);

- ist seit Einführung der neuen StPO (2011) im Bereich der stationären therapeutischen Massnahmen zur Behandlung von psychischen Störungen, für die das Strafgesetzbuch keine absolute Höchststrafe vorgesehen hat, der Einzelrichter/die Einzelrichterin dafür zuständig, die Massnahme um weitere 5 Jahre zu verlängern (vgl. Art. 59 Abs. 4 StGB i.V.m. § 14 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 EG-StPO) – eine höchst problematische und schweizweit wohl einzigartig weitgehende präsidiale Zuständigkeitsregelung;
- wurde die Spruchkompetenz der Dreierkammern des Strafgerichts 2011 von zwei Jahren auf drei Jahre erhöht, 2013 dann sogar auf fünf Jahre.

Bisher kennt der Kanton BL keine einzelrichterlichen Spruchkompetenzen in zweiter Instanz, was der Regelung an praktisch allen zweitinstanzlichen Gerichten der Schweiz und am Bundesgericht entspricht. Bis 2013 folgte die Zuständigkeit der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts jeweils den Zuständigkeitsänderungen am erstinstanzlichen Strafgericht. Der letzten Erhöhung der Dreiergerichtszuständigkeit am Strafgericht (bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe; vgl. § 14 Abs. 1 b Ziff. 1 EG-StPO) folgte dann aber keine Ausweitung der Zuständigkeit der Dreierkammer am Kantonsgericht. Die Zuständigkeit bis zu 3 Jahren Freiheitsstrafe blieb nicht zuletzt aus sachlogischen Gründen bestehen, da oberhalb dieser Grenze nur noch unbedingte Freiheitsstrafen möglich sind

Die teilweise problematischen Ausweitungen der Spruchkompetenzen im Bereich des Strafrechts waren jeweils mit entsprechenden Reduktionen des betrieblichen Aufwands in beiden Instanzen verbunden (z.B. wurden an der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts seit 2010 zwei nebenamtliche Richterstellen abgebaut, wie die Vorlage zu Recht feststellt).

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich zweierlei: Zum einen zeigt sich, dass in den letzten Jahren in grossem Umfang die Spruchkompetenzen in der Strafgerichtsbarkeit auf kleinere Spruchkörper, insbesondere auf die einzelrichterliche Zuständigkeit verschoben wurde, weshalb in diesem Bereich kein Raum für weitere Spruchkörperverkleinerungen und insbesondere für eine Ausweitung der Einzelrichter-Spruchkompetenz besteht. Zum anderen wird aber auch ersichtlich, dass hier kein Raum für weitere Personaleinsparungen besteht.

Die BLRV ist deshalb klar der Meinung, dass an den Spruchkörpern und Zuständigkeiten in der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit festzuhalten ist, also keine Änderungen erfolgen dürfen. So sah es auch das LR-Postulat 2014-424, in dem eine erneute Ausdehnung der Spruchkompetenzen gerade nicht angeregt wurde; vielmehr diene der strafrechtliche Bereich als Referenzpunkt dafür, was bei den Spruchkompetenzen an Sparpotential noch realisierbar ist. Die Vorlage sieht denn auch – zu Recht – keine solchen Änderungen am Strafgericht vor.

Die Vorlage fordert jedoch in einigen – zugegebenermassen wenigen – Bereichen die Einführung der Einzelrichterkompetenz in der zweiten Instanz und erblickt dort, trotz fehlender Erfahrungswerte, weiteres Sparpotential. Die Präsidialkompetenz soll gemäss § 15 EG-StPO gelten, wenn Gegenstand eines Berufungsverfahrens ausschliesslich

- a) eine Busse,
- b) eine ambulante Massnahme nach Art. 63 StGB oder

c) eine andere Massnahme nach den Art. 66-73 StGB ist.

Die BLRV ist klar der Meinung, dass es an zweitinstanzlichen Gerichten (weder im Berufungsverfahren noch im Beschwerdeverfahren) keine Einzelrichter-Kompetenz geben soll. Die Gerichtsorganisation in der Mehrheit der Schweizer Kantone kennt in der zweiten Instanz keine Präsidialkompetenz, und auch in den Regelungen der meisten europäischen Judikaturen findet sich auf zweiter Instanz keine Einzelrichter-Zuständigkeit. Die rechtstaatlichen (unparteiliche/unabhängige Justiz) und sachlichen Gründe (Mehraugenprinzip, diskursive Wahrheitsfindung, Vermeidung einer Richtersreiberjustiz etc.), die gegen eine Einzelrichterzuständigkeit im Rechtsmittelverfahren sprechen, sind offensichtlich (s. auch oben Ziff. C.I.).

Aus diesen Gründen und angesichts fehlender Erfahrungswerte ist von vorneherein auf eine Präsidialzuständigkeiten in der zweiten Instanz zu verzichten.

Wenn hingegen durch diese Regelung eine zusätzlich „Sparbereitschaft“ zum Ausdruck gebracht werden soll, dann wäre die systemwidrige Einführung des Einzelrichters in der zweiten Instanz allenfalls denkbar, soweit sie auf den Bereich der Bussen (Übertretungen) beschränkt bliebe. Hingegen ist eine weitere Zuständigkeitsverlagerung betreffend ambulante Massnahmen nach Art. 63 StGB und andere Massnahmen nach Art. 66 – 73 StGB abzulehnen.

Ambulante Massnahmen greifen stark in die Persönlichkeit der Betroffenen ein. „Andere Massnahmen“ nach Art. 66ff. StGB sind:

- Friedensbürgschaft (Art. 66 StGB)
- Landesverweisung (Art. 66a bis 66d StGB)
- Tätigkeitsverbot, Kontaktverbot und Rayonverbot (Art. 67 bis 67d StGB)
- Fahrverbot (Art. 67e StGB)
- Veröffentlichung des Urteils (Art. 68 StGB)
- Einziehung/Ersatzforderungen (Art. 69 bis 73 StGB).

Insbesondere **Tätigkeitsverbot, Kontakt- und Rayonverbot**, aber auch **Einziehungen und Ersatzforderungen** können bereits ganz erhebliche Eingriffe in Persönlichkeit und Vermögen darstellen, weshalb eine Präsidialzuständigkeit hier verfehlt wäre. Offensichtlich nicht mehr vertretbar ist die Einzelrichterkompetenz sodann im Bereich von Art. 66a bis 66d StGB, der neurechtlichen **Landesverweisung**. Diese Massnahme (mit Strafcharakter) greift schwerwiegend in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen (und ggf. ihrer Familien) ein, weshalb eine dagegen erhobene Berufung nicht von einem Präsidium, sondern zwingend von einem Dreiergericht zu beurteilen ist. Wenngleich noch unklar ist, wie häufig die neue Landesverweisung allein mit Berufung angefochten wird – es gibt Hinweise, dass dies recht häufig der Fall sein könnte– so ist eine Berufung nur gegen die Landesverweisung jedenfalls nicht ganz auszuschliessen. Angesichts der Tragweite dieses Entscheides muss darüber ein Kollegialgericht befinden.

Sollte entgegen dem Hauptstandpunkt der BLRV nicht auf die Einführung von Präsidialzuständigkeiten in der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts verzichtet werden, so muss diese Zuständigkeit auf Berufungen gegen Bussen und eventuell noch gegen die Anordnung von Friedensbürgschaften beschränkt bleiben. § 15 Abs.

1 EG StPO könnte dann wie folgt lauten: „Das Präsidium des Kantonsgerichts, (...) soweit ausschliesslich eine Busse [oder eine Friedensbürgschaft nach Artikel 66 StGB] Gegenstand des Berufungsverfahrens ist“.

2. Ausweitung der Spruchkompetenz der Dreierkammer/ Beibehaltung der Fünferkammer

Der Entwurf schlägt vor, die Zuständigkeit der Dreierkammer der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts für Freiheitsstrafen erneut an diejenige der Dreierkammer des Strafgerichts anzugleichen, d.h. von drei auf fünf Jahre zu erhöhen (neu § 15 Abs. 2 und 3 EG StPO). Dem ist zuzustimmen. Daraus ergibt sich auch ein gewisses Sparpotential ohne dass dabei rechtsstaatliche Grundsätze in Frage gestellt werden (und namentlich das Mehraugenprinzip verloren geht).

Ebenso ist der Vorlage zu folgen, wenn sie die Abschaffung der Fünferkammern für Strafen von über 5 Jahren (bis lebenslänglich) und die Anordnung lebenslänglicher Verwahrung ablehnt, da hier für die Betroffenen existenzielle Fragen zur Diskussion stehen (vergleichbar mit besonders gewichtigen Fragen im verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Verfahren).

Die BLRV stimmt somit der Änderung von § 15 EG StPO in diesem Punkt zu.

3. Festhalten an der Dreierkammer als Spruchkörper im Beschwerdeverfahren

Die BLRV begrüsst ausdrücklich das Festhalten an der Dreierkammer als Spruchkörper im Beschwerdeverfahren. Dies entspricht auch den Gerichtsorganisationen in den meisten anderen Kantonen. Diese Spruchkompetenz hat sich in der Sache klar bewährt und ist angesichts der Tragweite und Komplexität der jeweils sich stellenden Rechtsfragen (aber häufig auch des komplexen Sachverhalts) gerechtfertigt. Es gilt sodann auch hier, wie im Berufungsverfahren, der Gefahr einer Richterschreiberjustiz bei Präsidialkompetenz vorzubeugen, wobei diese Gefahr im Beschwerdeverfahren, das (i.d.R.) ohne Parteiöffentlichkeit stattfindet, noch erhöht zu Tage tritt.

4. Reduktion der Zahl der Richterinnen und Richter an der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts

Von der vorgeschlagenen Reduzierung der Richterstellen an der Abt. Strafrecht ist abzusehen. Die Abteilung Strafrecht hat in den letzten Jahren die Zahl der Richterinnen und Richter um zwei Stellen auf nunmehr sechs Richterinnen und Richter reduziert. Damit wurde ein wesentlicher Sparbeitrag geleistet.⁵

Gegen eine weitere Reduktion spricht aber noch ein anderer gewichtiger Grund. Der in Art. 21 Abs. 2 StPO statuierte Ausschlussgrund hält fest: „Wer als Mitglied der Beschwerdeinstanz tätig geworden ist, kann im gleichen Fall nicht als Mitglied des Berufungsgerichts wirken.“ Berufungsgericht und Beschwerdeinstanz sind bei der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts angesiedelt. Wenn also eine Richterin oder

⁵ Wie wohl zu fragen ist, ob die Einsparung von Personalaufwand bei nebenamtlichen Richterinnen und Richtern – die notabene bei einem Arbeitspensum von gut 50% weit geringer entschädigt werden als hauptamtliche Richter(innen) – der wirksamste Weg zur Zielerreichung ist.

ein Richter an einem Beschwerdeverfahren teilnimmt, kann sie/er nicht im parallel laufenden/nachfolgenden Berufungsverfahren sitzen. Es ist somit unzulässig, im gleichen Fall sowohl als Mitglied des Berufungsgerichts als auch der Beschwerdeinstanz zu amten. Dadurch wird das „Reservoir“ an in einem konkreten Fall einsetzbaren Richterinnen und Richtern in der Abteilung erheblich reduziert. Schon heute muss in zahlreichen Fällen auf Richterinnen und Richter aus den anderen Abteilungen des Kantonsgerichts zurückgegriffen werden, d.h. die Kammer ist oft mehrheitlich von nicht der Abteilung Strafrecht angehörenden Gerichtsmitgliedern zusammengesetzt – was letztlich auch die Frage nach dem zuständigen Richter/Gericht und dem Recht des Angeklagten darauf aufwirft (vgl. Art. 6 EMRK).

Aus den genannten Gründen ist die BLRV dezidiert dafür, die Zahl der Richterinnen und Richter an der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts bei sechs zu belassen.⁶

D. Kostentransparenz und Kostenwahrheit

Die BLRV unterstützt grundsätzlich das Anliegen nach Kostentransparenz und Kostenwahrheit. Hinsichtlich der Kostentragung des Gemeinwesens in der Verwaltungsrechtspflege gibt es indessen - wie die GL zutreffend ausführt - durchaus Argumente, das Gemeinwesen auch künftig nicht mit Kosten zu belasten. Da es sich insoweit aber um eine politische Frage handelt, verzichtet die BLRV auf eine Stellungnahme.

Ferner kann sich die BLRV den Ausführungen der GL zu den nicht steuerbaren Aufwendungen der Gerichte anschliessen.

E. Zusammenfassung

Abschliessend sollen die wesentlichen Positionen der BLRV zu den Vorschlägen der GL nochmals in geraffter Form festgehalten werden:

1. Die BLRV hat Verständnis dafür, dass die GL die Sparbemühungen des Kantons unterstützen will. Sie ist jedoch der Auffassung, dass angesichts des Anteils der Gerichtskosten am Gesamtbudget des Kantons und der Vorleistungen der Justiz in diesem Bereich sowie den rechtsstaatlichen Vorgaben kein Handlungsbedarf und -spielraum besteht.
2. Die BLRV registriert mit Besorgnis, dass die Vorschläge der GL im Bereich der Rechtsprechung ausschliesslich auf eine Zurückdrängung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter gerichtet sind. Sie ist der Auffassung, dass - falls der Handlungsbedarf bezüglich Sparmassnahmen in der Justiz bejaht werden sollte - auch die Gehälter der Gerichtsmitarbeitenden zu überprüfen wären.
3. Die BLRV befürwortet sodann die Reduktion des Aufwands der GL, ist jedoch der Meinung, dass diese ohne die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen realisierbar ist, ja die Schaffung von Ausschüssen eher den gegenteiligen Effekt hätte. Unterstützt werden sodann das vorgeschlagene Rotationsprinzip für den Vorsitz des Kantonsgerichts und die Abschaffung der Funktion des/der ersten Gerichtsschreibers/Gerichtsschreiberin. Bezüglich der Aufsichtsfunktion über die erstinstanzlichen Gerichte wird das von der GL vorgeschlagene Modell abgelehnt.

⁶ Vgl. auch die Ausführungen in Ziff. A Vorbemerkungen zum Abbau von nebenamtlichen Richterstellen.

4. Die Vorschläge für Reduktionen der Spruchkörper und erweiterte Präsidialzuständigkeiten am Kantonsgericht lehnt die BLRV aus verschiedenen Gründen, insbesondere jedoch auch unter Hinweis auf die grosse Bedeutung des Kollegialitätsprinzips in der zweiten Instanz weitestgehend ab. Hinsichtlich der Spezialverwaltungsgerichte hat die BLRV ebenfalls Vorbehalte zu den geplanten Änderungen. Die Reduktion der Friedensrichterinnen und -richter erscheint der BLRV zum heutigen Zeitpunkt als zu wenig begründet.

5. Zirkulationsentscheide im Verwaltungsprozessrecht müssen angesichts der damit verbundenen Gefahr einer Gerichtsschreiberjustiz die Ausnahme bleiben. Zu beachten ist, dass ein korrektes Zirkulationsverfahren erfordert, dass stets die gesamten Akten in Zirkulation gesetzt werden. Ferner muss die Entschädigung der Richterinnen und Richter entsprechend angepasst werden.

6. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Kostentragung des Gemeinwesens in der Verwaltungsrechtspflege verzichtet die BLRV auf eine Stellungnahme, da es sich um eine politische Frage handelt. Die BLRV kann sich sodann den Ausführungen zu den nicht steuerbaren Aufwendungen der Gericht anschliessen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen
Basellandschaftliche Richtervereinigung
Die Präsidentin



lic.iur. Ursula Roth Somlo

Liestal, 09.02.2017