

An den Landrat

Glarus, 23. November 2020

Bericht zur Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und des Gerichtsorganisationsgesetzes

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und das Gerichtsorganisationsgesetz an ihrer Sitzung vom 23. November 2020 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Bruno Gallati, Näfels, Präsident

Mitglieder: LR Mathias Zopfi, Engi (Vizepräsident)
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Thomas Kistler, Niederurnen
LR Emil Küng, Obstalden
LR Dominique Stüssi, Niederurnen
LR Vreni Reithebuch, Linthal
LR Roland Goethe, Glarus
LR Hans Schubiger, Netstal

LR Thomas Kistler, Niederurnen, ersetzte den entschuldigten LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen.

An der Sitzung nahmen sodann der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ), Regierungsrat Dr. Andrea Bettiga, Obergerichtspräsidentin Dr. Petra Hauser, Verwaltungsgerichtspräsident Dr. Markus Heer sowie der Departementssekretär DSJ, Arpad Baranyi, teil. Letzterer war auch für die Protokollführung besorgt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission der Bericht und der Antrag des Regierungsrates vom 20. Oktober 2020 (inkl. SBE und Synopsen) sowie die Vernehmlassungsantworten zur Verfügung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Vorlage besteht aus zwei Teilen. Den Hauptteil bildet das totalrevidierte Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG). Dieser 30-jährige Erlass wurde grundlegend überarbeitet. Die im GOG vorgenommenen Änderungen hinsichtlich der Gerichtsorganisation machen auch eine Anpassung der Kantonsverfassung erforderlich. Diese bildet den anderen, kleineren Teil der Vorlage. Grund für die vorliegende Revision ist die seit Jahren hohe Geschäftslast beim Obergericht und beim Kantonsgericht. Die Verfahren dauern dadurch im Bereich des Zivil- und Strafrechts zu oft zu lange. Intern getroffene Massnahmen und Optimierungen reichen nicht mehr aus. Die Vorlage bezweckt, dass alle Gerichte ihre Fälle unter Wahrung der guten Qualität wieder innert angemessener Frist beurteilen können. Um dies zu erreichen, wird die Gerichtsorganisation insbesondere durch die Schaffung je eines teilamtlichen Vizepräsidiums beim Obergericht und Kantonsgericht ergänzt. Für sie ist ein festes Stellenpensum vorgesehen. Die neuen teilamtlichen Vizepräsidien sollen zudem wie die Gerichtspräsidien eine juristische Ausbildung aufweisen. Für das Obergerichtsvizepräsidium ist ein Pensum von 50 Prozent vorgesehen. Beim Kantonsgerichtsvizepräsidium beträgt das geplante Pensum 80 Prozent.

Mit der Vorlage werden zwei prägende Elemente des Glarner Gerichtswesens, nämlich das Milizrichtersystem und die einfachen bzw. flexiblen Strukturen, beibehalten und für die Zukunft gestärkt. Die Milizrichterinnen und -richter bringen weiterhin ihre breite Berufs- und Lebenserfahrung in die Urteilsfindung ein. Dadurch bilden sie einen wichtigen Faktor, um eine hohe Qualität der Rechtsprechung sicherzustellen. Die Richterinnen und Richter sollen nicht mehr starr entweder in eine Zivilabteilung oder in die Strafkammer des Kantonsgerichts gewählt werden, sondern allgemein ins Kantonsgericht. Dieses konstituiert sich in der Folge eigenständig unter optimaler Berücksichtigung von Bedarf sowie individuellen Fähigkeiten und Präferenzen. Das schafft zusätzliche Flexibilität. Die Anzahl Richterinnen und Richter sowie die Grösse der Spruchkörper bleiben unverändert. Angepasst wird auch die Organisation der Verwaltungskommission der Gerichte, welche für die alle Gerichte betreffenden Fragen zuständig ist. Insbesondere soll hier der Vorsitz nicht mehr wie bis anhin zwingend durch das Obergerichtspräsidium ausgeübt werden können, sondern auch durch das Verwaltungsgerichtspräsidium. Diese Lösung entspricht der Gleichrangigkeit der beiden obersten Glarner Gerichte. Das Verwaltungsgericht und die Schlichtungsbehörde können ihre Verfahren innert nützlicher Frist erledigen. Bei diesen besteht daher kein organisatorischer Handlungsbedarf.

Gleichzeitig werden im Zusammenhang mit der vorliegenden Revision verschiedene notwendige Anpassungen auch in anderen den Justizbereich betreffenden kantonalen Gesetzen vorgenommen. Im Vernehmlassungsverfahren erfuhr die Vorlage breite Unterstützung. Viele vorgebrachte Anpassungsvorschläge konnten berücksichtigt werden.

2. Eintreten

Im Vorfeld zur Eintretensdebatte wurde seitens des Departementvorstehers die Wichtigkeit der Vorlage für die Justiz im Kanton betont. Mit ihr werde diese fit gemacht, um sich den Herausforderungen stellen zu können. Die Gerichtsverfahren hätten in den vergangenen Jahren einerseits enorm an Komplexität zugenommen und andererseits sei deren Zahl gestiegen. Der damit verbundene Aufwand habe das Glarner Gerichtswesen ans Limit gebracht. Mit der vorliegenden Revision würden jetzt die erforderlichen Massnahmen getroffen, ohne die Strukturen aufzublähen. Die Glarner Gerichtsorganisation bleibe schlank. Die Vorlage spreche für sich. Durch die Gerichte wurde auf die umfassenden Vorarbeiten bzw. Analyse der eigenen Strukturen und der Gerichtsorganisationen von anderen Kantonen hingewiesen, die für die Erstellung der Vorlage getätigt wurden. Man sei mit dem Ergebnis zufrieden und überzeugt an den richtigen Stellen angesetzt zu haben. Für die Gerichte erweisen sich die in der Vorlage vorgeschlagenen Anpassungen als unbedingt erforderlich, um eine qualitativ gute Rechtsprechung gewährleisten zu können.

Von einem Kommissionsmitglied wurde im Rahmen der Eintretensdebatte die Frage aufgeworfen, ob die geltend gemachten langen Verfahrensdauern als vorübergehende Phase anzusehen seien. Es habe auch schon früher Zeiten mit höheren Pendenzenzahlen gegeben, die dann wieder gesunken seien. Gemäss dem betreffenden Kommissionsmitglied bestehe die Gefahr, dass mit den vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen unnötig zusätzliche Strukturen geschaffen werden, die nach dem Abbau der Geschäftslast nicht mehr ausgelastet sind und Kosten verursachen. Es stelle sich die Frage nach der Ausschöpfung von anderen Möglichkeiten, beispielsweise der Priorisierung bestimmter Fälle. Seitens der Gerichte wurde darauf hingewiesen, dass die Pendenzenzahl schon seit längerem zu hoch und mit einem Rückgang nicht zu rechnen ist. Im Bereich des Strafrechts werde priorisiert. Dem Beschleunigungsgebot könne jedoch nicht mehr in sämtlichen Fällen ausreichend Rechnung getragen werden. Durch die Priorisierung im Strafrecht dauerten die zivilrechtlichen Fälle länger. Es sei bisher versucht worden, mit teils befristeten Aufstockungen bei den Gerichtsschreibern der Situation zu begegnen. Der Engpass liege jedoch bei den Präsidien. Diese seien im Bereich der richterlichen Aufgaben überlastet, die nicht an die Gerichtsschreiber oder das administrative Personal delegiert werden könnten.

Verschiedene Kommissionsmitglieder fanden lobende Worte für die Vorlage. Das aufgrund der heutigen Anforderungen verstärkt auftretende Spannungsfeld zwischen Miliz- und Berufsrichtertum sei sehr gut aufgelöst worden. Ebenso werde begrüsst, dass die Bewältigung der hohen Geschäftslast nicht mit der Erhöhung der Gerichtsschreiberstellen angegangen wird. Der Weg über zusätzliche teileamtliche Richterinnen und Richter erwies sich als richtig. Die Gerichtsschreiber könnten nicht entscheiden. Am Ende brauche es eine Richterin oder einen Richter. Eine Gerichtsschreiberjustiz gelte es zu vermeiden. Mit den vorgesehenen beiden juristisch ausgebildeten teileamtlichen Vizegerichtspräsidien werde dieses Ziel erreicht. Es wurde anerkannt, dass die Gerichtsverfahren in den letzten Jahren aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts immer aufwändiger wurden. Lange Verfahrensdauern seien belastend. Es müsse jetzt Gegensteuer gegeben werden. Einem Kommissionsmitglied ist es zudem ein Anliegen, dass die Publikation der Gerichtsentscheide im Internet inskünftig grosszügiger gehandhabt wird.

Zum Eintreten wurden keine Anträge aus der Kommission gestellt. Es war nach geführter Debatte unbestritten.

3. Detailberatung

3.1. Bericht (Ziff. 1 bis 8)

Zur Nummerierung in Ziff. 2.

Bei der Beratung des Berichts wurde festgestellt, dass bei dessen Nummerierung die Ziff. 2.4. fehlt und nach Ziff. 2.3. direkt mit der Ziff. 2.5. fortgefahren wird. Es ist lediglich die Reihenfolge der Nummerierung nicht korrekt. Inhaltlich ist der Bericht vollständig. Das Versehen wurde in der auf der Website des Landrats publizierten Vorlage zwischenzeitlich behoben.

Zu Ziff. 8.4.1. (Juristische Ausbildung der Gerichtspräsidien und teileamtlichen Vizepräsidien)

Ein Kommissionsmitglied fragte nach dem Einsatz von Milizrichterinnen und Milizrichter als Verfahrensleiterinnen bzw. Verfahrensleiter. Gemäss Vorlage könne die Verfahrensleitung nur noch in Einzelfällen weiterhin einer Milizrichterin oder einem Milizrichter übertragen werden. Das betreffende Kommissionsmitglied wollte genauer wissen, wo dies vorgesehen sei, zumal er die Möglichkeit einer solchen Übertragung der Verfahrensleitung an sich begrüsse. Die Gerichte erklärten, dass es sich nach wie vor als zweckmässig erwies, die Verfahrensleitung im Bereich der einvernehmlichen Scheidungen oder in anderen einfachen, nichtstreitigen Angelegenheiten auf Milizrichterinnen und Milizrichter zu übertragen. Nicht mehr vorgesehen ist deren Einsatz bei den Zwangsmassnahmeverfahren des Strafrechts.

3.2. Bericht (Ziff. 9 bis 11) und Gesetzestexte

3.2.1. Teil A: Kantonsverfassung

Zu Art. 74 (Wählbarkeit)

Für die Gerichtspräsidien und die teilamtlichen Vizepräsidien soll inskünftig ein an einer Schweizer Hochschule mit einem Lizentiat oder Master abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften die Wählbarkeitsvoraussetzung bilden. Ein Kommissionsmitglied wies darauf hin, dass ausländische Rechtsanwälte heute ihr Patent in der Schweiz anerkennen lassen und hier tätig sein können. Es herrsche Freizügigkeit. Das Kommissionsmitglied wollte deshalb wissen, ob mit der Bestimmung in Art. 74 Abs. 2 KV einer solchen Person verwehrt sei, für das Gerichts- bzw. Vizegerichtspräsidium im Kanton zu kandidieren. Seitens der Gerichte wurde dies bejaht und erklärt, dass die Einführung der fachlichen Wahlvoraussetzung des juristischen Studiums hinsichtlich der obersten Richterämter dazu diene, die Vertrautheit mit dem Schweizerischen Recht zu gewährleisten.

3.2.2. Teil B: Gerichtsorganisationsgesetz, inkl. Nebenerlasse

Zu Art. 36 GOG (Protokoll)

Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung können für die Protokollführung Aufzeichnungsgeräte verwendet werden. Von einem Kommissionsmitglied wurde die Frage gestellt, ob es nicht einer Regelung brauche, welche die Vernichtung der Aufzeichnungen frühestens nach der rechtskräftigen Erledigung vorschreibe. Die Gerichte führten dazu aus, dass Audio- und Videoaufnahmen im Grundsatz gleich behandelt werden wie die Handprotokolle. Deren Aufbewahrung bis zur rechtskräftigen Erledigung des Falles bilde eine Selbstverständlichkeit.

Zu Art. 20 EG ZPO (Parteientschädigung)

Die Kommission wollte wissen, wieso in Abs. 2 die Kompetenz zum Erlass des Anwaltstarifs von der Anwaltskommission zum Obergericht verschoben werde und welche Auswirkungen dadurch zu erwarten seien. Durch die Gerichte wurde erklärt, dass mit Blick auf die Unbefangenheit sich die Zuweisung dieser Aufgabe an das Obergericht als sinnvoll erweise. Die Anwaltskommission bestehe aus Anwältinnen und Anwälten und sei deshalb unmittelbar betroffen. Der Vorteil eines Anwaltstarifs sei, dass mehr Rechtssicherheit und Transparenz hergestellt werden könne. Mit dem Vorstand der Anwaltskommission sei die Zuständigkeitsregelung besprochen. Diese werde vor dem Erlass des Anwaltstarifs angehört.

Zu Art. 4 EG StPO (Amtliche Verteidigung)

Verschiedene Kommissionsmitglieder stellten Fragen zur Regelung der amtlichen Verteidigung. Die Diskussion drehte sich im Wesentlichen darum, ob es sich überhaupt als notwendig erweise, dass der Landrat eine bestimmte Anzahl von amtlichen Verteidigern für eine feste Amtsdauer wählt. Es könnte stattdessen auch einfach eine Liste bei den Gerichten bzw. der Staatsanwaltschaft geführt werden, auf der diejenigen Anwälte aufgeführt sind, die sich bereit erklärt hätten, als amtliche Verteidiger zu wirken. Es überwog jedoch die Sichtweise, dass mit der Wahl durch den Landrat diese Funktion verbindlich übertragen wird. Der Kreis der gewählten amtlichen Verteidiger sei so klar definiert und damit ebenso, dass diese zu den gegebenen Rahmenbedingungen bei Bedarf zur Verfügung stehen. Sollten zudem für einzelne Fälle oder kurzfristig zusätzliche amtliche Verteidiger benötigt werden, könne die Staatsanwaltschaft nach wie vor auf die ansässigen Anwälte zurückgreifen, unabhängig, ob diese als amtliche Verteidiger gewählt sind oder nicht. Ebenso könne die Verfahrensleitung einen Wahlverteidiger als amtlichen Verteidiger einsetzen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind.

Im Rahmen der Detailberatung erfolgten aus der Kommission keine Abänderungsanträge zur Vorlage.

4. Antrag

Die Kommission beantragt einstimmig, die «Änderung der Verfassung des Kantons Glarus» und das «Gerichtsorganisationsgesetz» unverändert der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission
Recht, Sicherheit und Justiz**



Bruno Gallati, Näfels
Kommissionspräsident