



Sitzung vom: 2. Mai 2017
Beschluss Nr.: 434

Motion betreffend Besetzung der Rechtspflegekommission (Beschränkung der Anzahl von praktizierenden Anwältinnen und Anwälten): Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Besetzung der Rechtspflegekommission (Beschränkung der Anzahl von praktizierenden Anwältinnen und Anwälten), welche von der Kommission „Petition“, unterzeichnet von sechs Kommissionsmitgliedern, am 24. März 2017 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Die Motionäre fordern, dass das Kantonsratsgesetz dahingehend anzupassen ist, dass maximal zwei praktizierende Anwältinnen oder Anwälte, die vor den Obwaldner Gerichten auftreten, Mitglied der Rechtspflegekommission sind.

1.2 Begründung

1.2.1 Ausgangslage

Am Montag, 29. August 2016 sei die Petition zur Beseitigung der Missachtung der Gewaltentrennung im Kanton Obwalden von Lukas Müller beim Ratssekretariat eingereicht worden. Im Grundsatz verlange die Petition, dass in der Rechtspflegekommission (RPK) keine Kantonsrätin bzw. kein Kantonsrat Mitglied sein könne, die als Anwältin oder der als Anwalt im Anwaltsregister eingetragen sei und vor den lokalen Gerichten als Anwältin bzw. Anwalt auftrete.

Petitionen zuhanden des Kantonsrats würden nach Art. 59 des Kantonsratsgesetzes (KRG; GDB 132.1) zur Prüfung und Antragsstellung an die RPK überwiesen. Bei der Prüfung dieser Petition sei jedoch die RPK inhaltlich direkt betroffen. Deshalb habe die Ratsleitung gestützt auf Art. 22 Abs. 1 Bst. c KRG entschieden, die Bearbeitung und Beantwortung dieser Petition an eine andere vorberatende Kommission, nämlich an die vormalige Kommission „Justizreform“ zu übertragen. Falls die vorberatende Kommission das Begehren unterstütze, könne sie nach Art. 59 Abs. 2 Bst. d KRG einen parlamentarischen Vorstoss einreichen. Bei einer Ablehnung des Begehrens beantrage sie dem Kantonsrat von der Petition ohne weitere Folgen Kenntnis zu nehmen.

1.2.2 Grundsätzliche Unterstützung des Begehrens

Die vorberatende Kommission habe Verständnis für das Anliegen des Petitionärs. Vor allem aufgrund der Kleinräumigkeit des Kantons Obwalden könne der Eindruck einer möglichen Beeinflussung der Gerichte und gewisser Interessenskonflikte entstehen. Ein vollständiger Ausschluss der praktizierenden Anwältinnen und Anwälte aus der RPK gehe der Kommission aber zu weit. Dies würde bedeuten, dass zukünftig kein Fachwissen und keine Praxiserfahrung über das Prozessrecht sowie das gerichtliche Verfahren mehr in der RPK vorhanden wären.

1.2.3 Fokus auf anwaltschaftliche Tätigkeit vor Obwaldner Gerichten

Eine Beschränkung der Mitgliedschaft in der RPK aufgrund eines Eintrags in einem Anwaltsregister (sowohl inner- wie auch ausserkantonale) sei nicht sinnvoll und könne Probleme und Unklarheiten beim Vollzug verursachen. So stelle sich z.B. die Frage, ob mit dieser Einschränkung Beschwerden zuhanden eines Departements oder des Regierungsrats für diese Anwältinnen und Anwälte noch möglich seien. Die Kommission erachte diesen Eingriff als zu drastisch. Eine mögliche Beschränkung der anwaltschaftlichen Tätigkeit müsse deshalb einen direkten Zusammenhang mit der Oberaufsichtstätigkeit der RPK haben. Gemäss Kantonsratsgesetz übe die RPK unter anderem die Oberaufsicht über das Obergericht (inkl. Verwaltungsgericht), das Kantonsgericht, die Steuerrekurskommission und die Staatsanwaltschaft aus. Demzufolge sei eine Begrenzung auf die praktizierenden Anwältinnen und Anwälte, die vor diesen Obwaldner Gerichten tätig seien, sinnvoll.

1.2.4 Beschränkung der Anzahl praktizierender Anwältinnen und Anwälte

Die Problematik, welche der Petitionär anspreche, könne nach Ansicht der Kommission auch über eine quantitative Beschränkung der praktizierenden Anwältinnen und Anwälte erreicht werden. Die Kommission befürworte die momentane personelle Zusammensetzung der RPK mit zwei praktizierenden Anwältinnen. Demzufolge gelte es, diese jetzige Situation ins formelle Recht zu überführen. Mit diesen moderaten gesetzlichen Anpassungen könnten gewissen Bedenken und dem Anliegen der Petition Folge geleistet werden. Gleichzeitig gehe das Fachwissen in der RPK aber nicht verloren, da praktizierende Anwältinnen und Anwälte weiterhin in der RPK vertreten sein dürften. Es gelte zu betonen, dass diese quantitative Beschränkung nur für praktizierende Anwältinnen und Anwälte gelte, die vor den Obwaldner Gerichten tätig seien. Für Kantonsratsmitglieder, die zwar über eine juristische Ausbildung verfügten, aber nicht vor den Obwaldner Gerichten tätig seien, bestehe weiterhin die uneingeschränkte Möglichkeit, in der RPK vertreten zu sein.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Evaluation der Justizreform

Die Motion betreffend Besetzung der Rechtspflegekommission (52.13.01), welche am 14. März 2013 von der SVP-Fraktion im Zuge der Veröffentlichung des „Roten Buches“ eingereicht wurde (KR-Protokoll vom 23. Oktober 2014, S. 69 [Votum Sigrist]), verlangte, dass in die RPK zukünftig nur noch Kantonsratsmitglieder gewählt werden, welche nicht im Anwaltsregister des Kantons Obwalden eingetragen seien.

Der Kantonsrat wandelte die Motion in ein Postulat um. Dies vor allem mit Blick auf die höhere Flexibilität bei der Umsetzung der Motionsanliegen im Rahmen der Evaluation der Justizreform. Das Motionsanliegen sollte gemeinsam mit ähnlich gelagerten Fragen behandelt werden. Es sollte der Blick nicht nur auf das Modell im Kanton Nidwalden, sondern auch auf Modelle anderer Kantone gewendet werden. Zudem sollte die Gleichbehandlung von Anwältinnen und Anwälten, die in unterschiedlichen Kantonen eingetragen sind, geprüft werden (vgl. KR-Protokoll 23. Mai 2013, S. 255 ff.).

Im Rahmen der Evaluation der Justizreform wurde das Thema der Besetzung der RPK mit Anwältinnen und Anwälten eingehend geprüft. Wie Bericht und Botschaft des Regierungsrats und des Obergerichts an den Kantonsrat vom 17. Juni 2014 ausführen (S. 21 ff.), würden in der Zentralschweiz einzig die Kantone Nidwalden und Zug Einschränkungen für praktizierende Anwälte und Anwältinnen hinsichtlich der Mitgliedschaft in solchen Kommissionen vorsehen. Im Kanton Nidwalden gelte, dass die im kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälte der Justizkommission nicht angehören können. Im Kanton Zug finde sich die Regelung, dass die in der Justizprüfungskommission praktizierenden Anwältinnen und Anwälte

nicht die Mehrheit bilden dürfen. Die Kantone Schwyz, Uri und Luzern würden keine Beschränkungen der Kommissionszugehörigkeit für praktizierende Anwältinnen und Anwälte vorsehen.

Vor diesem Hintergrund wurden für das Vernehmlassungsverfahren zwei mögliche Varianten vorgeschlagen:

1. Variante: Kein Handlungsbedarf (d.h. Anwälte dürfen weiterhin Mitglieder der RPK sein);
2. Variante: neuer Art. 25a KRG (Unvereinbarkeit, d.h. Mitglieder der RPK dürfen nicht als Parteivertreter vor den Gerichten und den Behörden des Kantons auftreten, die der Aufsicht der Kommission unterstehen).

Im Vernehmlassungsverfahren haben sich die Parteien SVP, FDP, CVP, SP sowie der Unterwaldner Anwaltsverband zur Besetzung der RPK geäußert, wobei einzig die SVP aus Gründen der „klaren Trennung von Justiz und Aufsicht“ die Anliegen des Postulats befürwortete. Alle anderen Parteien sahen keinen Handlungsbedarf.

Im Ergebnis haben Regierungsrat und Obergericht keinen Handlungsbedarf erkannt und dem Kantonsrat beantragt, auf die Neuschaffung einer Unvereinbarkeitsklausel zu verzichten. Dies vor allem deshalb, weil rechtlich keine Notwendigkeit für eine Regelung besteht, die RPK dagegen aber für die Aufgabenerfüllung zwingend auf juristisches Wissen und entsprechende vertiefte Praxiserfahrung angewiesen ist. Dazu gehören insbesondere Kenntnisse über den Betrieb und die Kultur der örtlichen Gerichte. Ein externer Einkauf von Fachwissen wäre mit hohen Kosten verbunden und würde zu einer Erschwerung der Abläufe innerhalb der Kommission führen. Zudem kommt den einzelnen Kommissionsmitgliedern keine Entscheidungskompetenz zu, weshalb ihr Einfluss in der Kommission beschränkt ist. Insoweit spielt die Parteivertretung vor Gericht keine Rolle für die Kommissionstätigkeit, zumal bei allfälligen Interessenskonflikten die Ausstandsregelungen gelten, was ausreichend ist, um eine unabhängige Oberaufsicht zu gewährleisten. Im Übrigen ist die RPK nicht nur Aufsichts-, sondern auch Fachkommission. Dort allerdings ist der Ausschluss von Anwältinnen und Anwälten kein Thema.

Im Rahmen der Beratungen der Evaluation der Justizreform reichte die SVP-Fraktion am 13. Oktober 2014 einen Änderungsantrag ein. Danach sollten im Sinne der anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens vorgeschlagenen Unvereinbarkeitsregelung Mitglieder der RPK nicht als Parteivertreter vor den Gerichten und den Behörden des Kantons auftreten dürfen. Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 23. Oktober 2014 (KR-Protokoll, S. 69 ff.) nach langer, intensiver und umfassender Diskussion den Änderungsantrag mit 39 zu 13 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) abgelehnt und ist letztlich den Ausführungen von Regierungsrat und Obergericht gefolgt, wonach in diesem Punkt des Evaluationsprojekts kein Handlungsbedarf besteht.

2.2 Beständigkeit neuerer Gesetzgebungen

Die Evaluation ist am 1. März 2015 (erster Teil) und am 1. Juli 2016 (zweiter Teil) in Kraft getreten. Seither hat sich diesbezüglich nichts Wesentliches geändert. Weder ist ein Gewaltenteilungsproblem ersichtlich noch eine Neuregelung aus anderen Gründen notwendig.

Eine „gute“ Gesetzgebung weist eine gewisse Stabilität auf. Die Gesetzgebung darf nicht zu oft oder zu rasch ändern. Ohne eine gewisse Beständigkeit ist die Gesetzgebung praktisch kaum wahrnehmbar. Vor allem vermag sie eine ihrer zentralen Funktionen, nämlich die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Vorausschaubarkeit, nicht zu erfüllen (Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007, in: BBl 2007 6127). Ins kantonale Rechtssetzungsverfahren übertragen bedeutet dies, dass sich der Kantonsrat als Gesetzgeber des Qualitätsmerkmals der Beständigkeit bewusst sein muss, wenn es darum geht, neuere Gesetzgebungen wieder anzupassen.

Der Kantonsrat hat in Zusammenhang mit der Evaluation der Justizreform die Besetzung der RPK eingehend beraten und eine Unvereinbarkeitsregelung klar abgelehnt. Um der neuen Gesetzgebung die erforderliche Beständigkeit zu verschaffen und weil keine Notwendigkeit für eine Anpassung besteht, wird dem Kantonsrat empfohlen, auf den damaligen Grundsatzentscheid nicht mehr zurückzukommen.

2.3 Beschränkung der Wahlfreiheit?

Der Regierungsrat ist für die Besetzung der Rechtspflegekommission nicht zuständig. Es ist der Kantonsrat, der zu Beginn der Amtsdauer als ständige Kommission die RPK mit neun Mitgliedern wählt. Die Fraktionen und die Ratsleitung achten bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl von Kommissionen darauf, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird (Art. 25 f. KRG). Gemäss Art. 13 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 21 April 2005 (KRV; GDB 132.11) ist jede Fraktion gemäss Verteilungsschlüssel nach Fraktionsstärke in der Kommission vertreten. Bei ständigen Kommissionen erfolgt die Nomination als verbindlicher Wahlvorschlag der Fraktionen (Art. 13 Abs. 3 KRV). Darüber hinaus bestehen keine Wahlvoraussetzungen für Mitglieder der RPK. In der Praxis hängt deren Wahl von verschiedenen Faktoren ab, also beispielsweise von der augenblicklichen Zusammensetzung des Kantonsrats oder den politischen Zielen der Parteien.

Der Vorschlag der Motionäre zielt darauf ab, den Status quo in der Gesetzgebung zu verankern. Insoweit geht er an der Forderung des Petitionärs vorbei, Anwältinnen oder Anwälte, die vor den lokalen Gerichten auftreten, von der Wahl in die RPK auszuschliessen. Dass die Forderung selbst unbegründet ist, wurde bereits erwähnt. Der Vorschlag der Motionäre macht aber auch sonst keinen Sinn. Es ist eine Aufgabe des Kantonsrats, bei der Wahl der Mitglieder der RPK darauf zu achten, dass die Kommissionen ausgewogen besetzt werden. Dazu gehört auch die Frage, ob und wie viele praktizierenden Anwältinnen und Anwälte in der Kommission Einsitz nehmen sollen. Es ist daher nicht einsichtig, weshalb der Kantonsrat sich – ohne Handlungsbedarf – in seiner Wahlfreiheit selber einschränken und die heutige, eher zufällige Zusammensetzung der RPK als Wahlvorgabe im Gesetz abbilden soll. Dies gilt erst recht, wenn man bedenkt, dass sich die Praxis zur Besetzung der RPK – soweit von einer solchen überhaupt gesprochen werden kann – im Laufe der Zeit wieder ändern kann und dannzumal die Besetzung durch Anwältinnen und Anwälte vielleicht kein Thema mehr ist.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion abzulehnen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Versand: 17. Mai 2017