



**Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und
Sicherheit des Grossen Rats**

betreffend

**Festlegung des Gesamtstellenumfangs für das Ober-
gericht in der Amtsperiode 1.1.2025 bis 31.12.2028
(Art. 44 Abs. 2 GOG in der Fassung vom 12. Juni 2022)**

Inhalt

1	Grundlagen.....	3
1.1	Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes	3
1.2	Gestaffeltes Inkrafttreten.....	3
1.3	Erstmalige Wahlen ins Obergericht für die Amtsperiode 1.1.2025 bis 31.12.2028	4
1.4	Art. 44 Abs. 2 GOG	4
2	Vorgehen der KJS	4
2.1	Stellungnahme des Kantons- und des Verwaltungsgerichts	4
2.2	Austausch vom 8. Mai 2023.....	6
2.3	Beratung und Beschluss vom 9. Mai 2023.....	7
2.4	Bericht vom 26. Mai 2023	7
3	Erwägungen der KJS.....	7
3.1	Ausgangslage Zivil- und Strafrechtspflege (Kantonsgericht).....	7
3.2	Ausgangslage Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsgericht)	8
3.3	Laufende Projekte	9
3.4	Gesamtstellenumfang	9
3.5	Fazit	10
4	Ausblick auf die nächsten Schritte und Aufgaben.....	10
5	Antrag.....	11

Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und Sicherheit betreffend Festlegung des Gesamtstellenumfangs für das Obergericht in der Amtsperiode 1.1.2025 bis 31.12.2028

Sehr geehrter Herr Landespräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 44 Abs. 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes in der Fassung vom 12. Juni 2022 sowie Art. 26 Abs. 6 und 7 der Geschäftsordnung des Grossen Rats in der Fassung vom 12. Juni 2022 erstattet die Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) dem Grossen Rat nachstehend Bericht und Antrag betreffend die Festlegung des Gesamtstellenumfangs für das Obergericht in der Amtsperiode 1.1.2025 bis 31.12.2028.

1 Grundlagen

1.1 Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes

In der Junisession 2022 hat der Grosse Rat die Teilrevision der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) zwecks Zusammenlegung der oberen kantonalen Gerichte zu einem Obergericht zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet sowie eine Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG; BR 173.000) beschlossen. Am 27. November 2022 hat das Bündner Stimmvolk der Teilrevision der Kantonsverfassung mit einem Ja-Anteil von 83,5 Prozent zugestimmt. Gegen die Totalrevision des GOG wurde kein Referendum ergriffen.

1.2 Gestaffeltes Inkrafttreten

Das neue Obergericht nimmt seine Arbeit am 1. Januar 2025 auf. Damit dies überhaupt möglich ist, setzt die Regierung die Bestimmungen der Teilrevision der KV sowie jene der Totalrevision des GOG gestaffelt und damit teilweise schon vor dem 1. Januar 2025 in Kraft (siehe AGS 2023-007 und AGS 2023-008). Davon betroffen sind insbesondere jene Bestimmungen, die es dem Grossen Rat ermöglichen, die Richterinnen

und Richter für das neue Obergericht erstmals zu wählen, sowie Bestimmungen, welche es den gewählten Richterinnen und Richtern ermöglichen werden, das Obergericht zu organisieren.

1.3 Erstmalige Wahlen ins Obergericht für die Amtsperiode 1.1.2025 bis 31.12.2028

Art. 120 Abs. 1 GOG in der Fassung vom 12. Juni 2022 bestimmt, dass der Grosse Rat die Präsidentin oder den Präsidenten, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten sowie die weiteren Mitglieder des Obergerichts erstmalig in getrennten Wahlgängen bis spätestens im Dezember 2023 wählt. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, dass die gewählten Oberrichterinnen und Oberrichter genügend Zeit haben, das Obergericht zu organisieren, um am 1. Januar 2025 die Arbeit aufzunehmen.

1.4 Art. 44 Abs. 2 GOG

Gemäss Art. 44 Abs. 2 GOG in der Fassung vom 12. Juni 2022 legt der Grosse Rat jeweils vor den Erneuerungswahlen den Gesamtstellenumfang für das Obergericht fest. Im Sinn eines Analogieschlusses und mangels einer entsprechenden Übergangsbestimmung muss dies auch für die erstmalige Wahl der Oberrichterinnen und Oberrichter gelten.

2 Vorgehen der KJS

2.1 Stellungnahme des Kantons- und des Verwaltungsgerichts

Gemäss Art. 26 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Grossen Rats in der Fassung vom 12. Juni 2022 (GGO; BR 170.140) bereitet die KJS die Wahlen für das Obergericht vor. Dazu gehört in einem ersten Schritt, dem Grossen Rat Bericht und Antrag für den Gesamtstellenumfang zu unterbreiten (Art. 44 Abs. 2 GOG in der Fassung vom 12. Juni 2022). Die KJS hat in diesem Zusammenhang beschlossen, vorab das Kantons- und das Verwaltungsgericht zum Gesamtstellenumfang des Obergerichts anzuhören und die beiden Gerichte am 18. Januar 2023 aufgefordert, eine Stellungnahme abzugeben. Mit Datum vom 30. März 2023 haben sich die Gerichte fristgerecht und gemeinsam vernehmen lassen. Die Antwort ist diesem Bericht beigelegt und im Folgenden kurz zusammengefasst:

Das Kantons- und das Verwaltungsgericht haben ihren Bedarf an Richterinnen und Richtern je separat ausgewiesen und kommen in ihrer Stellungnahme zum Schluss, dass das Obergericht mit 13 Vollzeitäquivalenten (FTE) ausgestattet werden müsste,

was im Vergleich zu heute (6 FTE Kantonsgericht, 5 FTE Verwaltungsgericht) ein Plus von 200 Stellenprozenten darstellt. Dabei sind sowohl das Kantons- als auch das Verwaltungsgericht der Auffassung, dass ihr jeweiliger Bereich mit je 100 Stellenprozenten aufzustocken sei. Da es künftig kein «separates» Kantons- und Verwaltungsgericht mehr geben wird, sondern ein Obergericht mit verschiedenen Kammern, ist es zutreffender, nachfolgend von einem Bedarf für die Zivil- und Strafrechtspflege (heute beim Kantonsgericht) und von einem Bedarf für die Verwaltungsrechtspflege (heute beim Verwaltungsgericht) zu sprechen. Zudem wird der Grosse Rat «nur» die Gesamtdotation für das Obergericht festlegen. Wie die personellen Ressourcen dann eingesetzt werden, ist Sache des Gerichts.

Begründung des Kantonsgerichts für die Aufstockung der Dotation um 1 FTE für die Zivil- und Strafrechtspflege:

Im Jahr 2009 wurde das Kantonsgericht im Rahmen der Justizreform 2 mit 5 FTE dotiert. 2017 wurde der Stellenumfang um 100 Prozent auf 6 FTE erhöht und ist seither unverändert. Die erneute Erhöhung wird mit den Entwicklungen im Bereich der Strafverfahren sowie im Bereich der Zivilverfahren begründet.

Die Anzahl Strafverfahren nimmt zu, weshalb die Staatsanwaltschaft ihre personellen Kapazitäten bereits ausgebaut hat. Die Kriminalstatistik bestätigt diesen Trend. Erschwerend kommt hinzu, dass gemäss neuer bundesgerichtlicher Rechtsprechung in fast allen Fällen strafrechtlicher Berufungen mündliche Verhandlungen durchgeführt werden müssen. Diese sind in einer Dreierbesetzung zu entscheiden und die beisitzenden Richterinnen und Richter haben hierfür erhebliche Aufwendungen zu treffen (Prozessvorbereitung, Teilnahme an der Hauptverhandlung mitsamt Beweisabnahmen, anschliessende Beratung). Dies hat zur Folge, dass gerade die sehr aufwändigen und im Zunehmen begriffenen Strafverfahren die Hälfte der ordentlichen Besetzung des Kantonsgerichts stark absorbiert. Hinzu kommt, dass das Bundesrecht seit neuestem vorschreibt, dass das Berufungsgericht innerhalb von 12 Monaten entscheiden muss. Um die Geschäftslast zu bewältigen, muss so pro Woche mindestens eine mündliche Hauptverhandlung stattfinden können.

Die Zivilverfahren werden aufwändiger. Dies ist in erster Linie auf das Verhalten der Parteien zurückzuführen, welche immer kompromissloser prozessieren. Die Rechtschriften werden länger und das «ewige Replikrecht» führt zu einer Verlängerung der Verfahren und entsprechendem Aktenzuwachs. Zudem verlangt das auf Bundesebene revidierte Unterhaltsrecht immer detailliertere Anforderungen an die Berechnungen

seitens der Gerichte, weshalb auch Unterhaltsberechnungen zunehmend komplizierter und aufwändiger werden.

Begründung des Verwaltungsgerichts für die Aufstockung der Dotation um 1 FTE für die Verwaltungsrechtspflege:

Im Jahr 2009 wurde das Verwaltungsgericht im Rahmen der Justizreform 2 mit 5 FTE dotiert. Der Stellenumfang ist seither unverändert. Seit damals sind die Verfahren aufgrund der erhöhten Normendichte und des Verhaltens der Rechtssuchenden aufwändiger und komplexer geworden, und zwar in sämtlichen Rechtsgebieten des öffentlichen Rechts. Auch die Anforderungen des Bundesgerichts an die gerichtliche Begründungspflicht und -dichte sind stark gestiegen, was zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Urteilsbegründung führt. Nicht unerheblich ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Verwaltungsgericht regelmässig die erste gerichtliche Instanz ist, was aufgrund der Aufarbeitung und Abklärung des Sachverhalts und der erstmaligen ausführlichen rechtlichen Begründung ohnehin zu einem erhöhten Aufwand führt.

Das Verwaltungsgericht war in den letzten Jahren nur aufgrund eines erheblichen Mehreinsatzes der beteiligten Richterinnen und Richter in der Lage, die Geschäftslast zu bewältigen. Dies darf nicht zu einem Dauerzustand werden. Zudem soll auch der Gefahr eines Wiederanstiegs der Anzahl pender Fälle ab 2025 begegnet werden, welche derzeit mit zusätzlichen 200 Stellenprozenten bis 31. Dezember 2024 abgebaut werden.

Anzufügen ist, dass beide Gerichte darauf hinweisen, dass aufgrund der laufenden grossen Projekte zur Umsetzung der Justizreform 3, des Um- und Erweiterungsbaus des Staatsgebäudes sowie des Informatikprojekts Justitia 4.0 bereits heute und auch noch für die nächsten Monate und Jahre zusätzlich personelle Ressourcen gebunden sind.

2.2 Austausch vom 8. Mai 2023

Anlässlich des jährlichen Treffens der KJS mit dem Kantons- und dem Verwaltungsgericht hatte die Kommission die Gelegenheit, sich auch direkt mit den betroffenen Richterinnen und Richtern über die Geschäftslast sowie anstehenden Aufgaben und Herausforderungen zu unterhalten. So konnte eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage der Gesamtstellendotation für das neue Obergericht stattfinden.

2.3 Beratung und Beschluss vom 9. Mai 2023

Die KJS hat sich an der Sitzung vom 9. Mai 2023 sehr eingehend mit der Thematik des Gesamtstellenumfanges befasst und gestützt auf die schriftliche Stellungnahme und den persönlichen Austausch mit den beiden Gerichten ihren Antrag an den Grossen Rat beschlossen.

2.4 Bericht vom 26. Mai 2023

An der Sitzung vom 26. Mai 2023 hat die KJS den vorliegenden Bericht bereinigt und verabschiedet.

3 Erwägungen der KJS

Die KJS legt ihren Erwägungen bzw. ihrem Beschluss das Ziel zugrunde, dass das neue Obergericht einen guten Start hinlegen kann. Insbesondere soll ein neuerlicher Anstieg der Anzahl pender Fälle kurz nach dem Start und damit der erneute Zuzug von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vermieden werden. Die Politik ist deshalb bei der Festlegung der Gesamtdotation für das Obergericht in der Verantwortung.

3.1 Ausgangslage Zivil- und Strafrechtspflege (Kantonsgericht)

Die KJS attestiert dem Kantonsgericht, welches heute ordentlich mit 6 FTE dotiert ist, eine gute und effiziente Arbeit. Der von der KJS im 2018 in Auftrag gegebene Bericht von Stalder/Uhlmann ist zum Schluss gekommen, dass das Kantonsgericht mit diesen 6 FTE ausreichend ausgestattet ist, um das normale Tagesgeschäft zu bewältigen. Diese Einschätzung teilt auch die KJS, welche im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit unter anderem die Anzahl pender Fälle in der Zivil- und Strafrechtspflege genau beobachtet.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das Kantonsgericht für die Zivil- und Strafrechtspflege für die Jahre 2022 und 2023 mit ausserordentlichen Richterinnen und Richtern im Umfang von 200 Stellenprozenten verstärkt wurde. Für das Jahr 2024 ist ein entsprechendes Gesuch eingereicht worden, von der KJS aber noch nicht behandelt. Hierbei handelt es sich um die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern in Sinne von Art. 27a Abs. 2 GOG zur Bewältigung einer ausserordentlich hohen Geschäftslast. Diese ausserordentlich hohe Geschäftslast liegt

darin begründet, dass nebst dem Tagesgeschäft noch in der Vergangenheit entstandenen Pendenzen abgearbeitet werden müssen. Die Gründe, welche zu diesem Anwachsen der Pendenzen geführt hatten, sind inzwischen beseitigt, und die ausserordentlichen Richterinnen und Richter arbeiten täglich am Abbau dieser Altlasten. Es darf daher die Prognose gewagt werden, dass die Anzahl penderter Fälle in der Zivil- und Strafrechtspflege sich beim Start des neuen Obergerichts auf einem guten Niveau befinden wird. In diesem Sinne sind diese befristeten 2 FTE für ausserordentliche Richterinnen und Richter für die Gesamtstellenfestlegung des Obergerichts nicht direkt massgeblich.

3.2 Ausgangslage Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsgericht)

Die KJS attestiert auch dem Verwaltungsgericht, das heute ordentlich mit 5 FTE dotiert ist, eine gute Arbeit. Die Anzahl der pendenten Fälle befindet sich grundsätzlich auf einem zufriedenstellenden Niveau.

Das Verwaltungsgericht war aus Sicht der KJS ab dem Jahr 2020 gut unterwegs, was die Anzahl penderter Fälle anbelangt. Sowohl das Verwaltungsgericht als auch die KJS sahen damals nach eingehender Prüfung keine Notwendigkeit der Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter zur Bewältigung der Geschäftslast. Nachdem sich in den Jahren davor die Pendenzen aufgrund eines längeren Ausfalls eines Richters erhöht hatten, konnten diese kontinuierlich aus eigener Kraft wieder abgebaut werden.

Durch den kurzfristigen Rücktritt eines Verwaltungsrichters Ende 2022 und den ordentlichen Rücktritt des Verwaltungsgerichtspräsidenten per 31. März 2023 kam das Gericht in die Situation, dass es bis zum Greifen der Nachfolge der beiden Zurückgetretenen nur mit drei respektive dann vier ordentlichen Richterinnen und Richtern auskommen muss. Um die vorherrschende personelle Situation zu entschärfen (Art. 27a Abs. 1 GOG) und um das Gericht in die Lage zu bringen, keinen erneuten Anstieg der pendenten Fälle vor dem Übergang zum neuen Obergericht verzeichnen zu müssen (Art. 27a Abs. 2 GOG), wurden auch dem Verwaltungsgericht ausserordentliche Richterinnen und Richter im Umfang von 200 Stellenprozenten zugewählt, und zwar bis 31. Dezember 2024. Das Verwaltungsgericht erhält erst per 1. Juli 2023 die vierte ordentliche Richterin und die noch freie fünfte Stelle wird frühestens im Herbst 2023 besetzt werden können. Bis diese beiden Personen eingearbeitet sind und das Gericht wieder mit der zu erwartenden Effizienz bei Fünferbesetzung arbeiten wird, ist eine vorübergehende Erhöhung der Anzahl penderter Fälle nicht auszuschliessen. Dank

der zugewählten ausserordentlichen Richterinnen und Richter und der befristeten Aufstockung der Aktuariatsstellen um 30 Prozent sollte dieser Situation aber angemessen und zeitgerecht begegnet werden können. Da es sich bei der Zuwahl somit um eine «Überbrückungsmassnahme» handelt, sind auch diese befristeten 2 FTE für ausserordentliche Richterinnen und Richter für die Gesamtstellenfestlegung des Obergerichts nicht direkt massgeblich.

3.3 Laufende Projekte

Zu berücksichtigen sind die zurzeit bereits laufenden und direkt das Kantons- und das Verwaltungsgericht – und ab 2025 auch das Obergericht – betreffenden grossen Projekte. Zum einen müssen sowohl das Kantons- als auch das Verwaltungsgericht personelle Ressourcen für die Umsetzung der Justizreform 3 einsetzen. Dieser Prozess wird hauptsächlich bis Ende 2024 dauern, aber sicher auch noch die Anfangsphase des neuen Obergerichts betreffen. Zum anderen müssen beide Gerichte personelle Ressourcen für Beratung und Detailplanung beim Umbau des Staatsgebäudes bereitstellen, welcher voraussichtlich bis Ende 2025 dauern wird. Danach folgt die sicher ebenfalls anspruchsvolle Umzugsphase. Und schliesslich läuft das Informatikprojekt Justitia 4.0 zur Digitalisierung der Schweizer Justiz, welches in den kommenden Jahren auf gesamtkantonomer Ebene umgesetzt werden muss.

3.4 Gesamtstellenumfang

Prima vista sind das Kantons- und das Verwaltungsgericht nach Auffassung der KJS – «Normalbetrieb» in Vollbesetzung vorausgesetzt – personell gut aufgestellt. Bei einer Fusion und Belassung des Status quo von Kantons- und Verwaltungsgericht würde der Gesamtstellenumfang des Obergerichts somit auf dem gesetzlichen Minimum von elf Vollzeitstellen liegen.

Die Anforderungen der laufenden Projekte verbunden mit dem Wunsch der Politik nach schnelleren Verfahren und Verhinderung neuer Pendenzenlasten wie vor 2020 sprechen hingegen auch aus Sicht der KJS klar für eine Erhöhung der Gesamtstellendotation für das Obergericht.

Gemäss Antrag des Kantons- und des Verwaltungsgerichts sollen am Obergericht zwei zusätzliche Stellen geschaffen werden. Die Kommission kann die dargelegten Gründe für eine Dotation des Obergerichts mit 1300 Stellenprozenten (also 2 zusätzlichen FTE) grundsätzlich nachvollziehen.

Die KJS ist jedoch der Ansicht, dass die Schaffung einer zusätzlichen Vollzeitstelle ausreicht, um die laufenden Projekte zu bearbeiten bzw. den gemäss Stellungnahme der Gerichte gestiegenen Verfahrensaufwand aufzufangen. Abstrakt ausgedrückt führen zusätzliche 100 Stellenprozent nämlich dazu, dass eine um 8% höhere Geschäftslast als heute bewältigt werden kann. Zudem wird von der neuen Organisationsstruktur des Obergerichts (Justizreform 3) mit einer Generalsekretärin/einem Generalsekretär sowie einer/einem Informationsbeauftragten eine administrative Entlastung der Richterinnen und Richter und eine damit einhergehende Effizienzsteigerung bei der Fall erledigung erwartet. Dazu kommt schliesslich auch, dass mit der Zuwahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter der Weg geebnet wurde, dem Obergericht keine «Altlasten» übergeben zu müssen, denn die KJS erwartet, dass an beiden Gerichten mit den bewilligten Massnahmen in der laufenden Amtsperiode die Anzahl der pendenten Fälle sinkt und die Verfahrensdauern abnehmen. Ein guter Start in die neue Ära des Obergerichts sollte damit also möglich sein.

3.5 Fazit

Mit 12 FTE wäre das Obergericht nach dem Dafürhalten der KJS strukturell gut aufgestellt. Nach einer Übergangsphase, in welcher die Justizreform 3 noch fertig umgesetzt werden und der Umzug von den beiden Standorten an der Poststrasse und der Oberen Plessurstrasse ins Staatsgebäude erfolgen muss, könnte das neue Gericht seinem Auftrag mit zusätzlichen 100 Stellenprozenten gegenüber dem Status quo nachkommen und das Niveau der heutigen Verfahrensdauern und Anzahl penderter Fälle halten oder gar noch verbessern.

4 Ausblick auf die nächsten Schritte und Aufgaben

Nach der Festlegung des Gesamtstellenumfangs für das Obergericht wird die Präsidentenkonferenz des Grossen Rats gestützt auf den Fraktionsproporz festlegen, welche Fraktionen in welchem Umfang Anspruch auf die Sitze am Obergericht haben. Danach wird die KJS die freien Stellen öffentlich ausschreiben (Art. 50 Abs. 1 GOG in der Fassung vom 12. Juni 2022). In einem letzten Schritt vor der Wahl wird der Grosse Rat gemäss Art. 45 Abs. 1 GOG in der Fassung vom 12. Juni 2022 voraussichtlich in der Oktobersession 2023 die konkrete Anzahl und den Beschäftigungsgrad der Oberichterinnen und Oberrichter festlegen. Für die Dezembersession 2023 sind dann schliesslich die Wahlen für das Obergericht geplant.

5 Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt die KJS

1. auf das Geschäft einzutreten;
2. den Gesamtstellenumfang für das Obergericht für die Amtsdauer vom 1. Januar 2025 bis 31. Dezember 2028 auf 12 Vollzeitäquivalente festzulegen.

Chur, 26. Mai 2023

Für die Kommission für Justiz und
Sicherheit des Grossen Rats

Die Präsidentin:



Julia Müller

Julia Müller

Der Sekretär



P. Barandun

Patrick Barandun