



ERLÄUTERUNGEN ZUM VERNEHMLASSUNGSENTWURF FÜR DAS GERICHTSORGANISATIONSGESETZ

1. Ausgangslage

Am 23. September 2012 hat das Bündner Volk der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2012 (KV, BR 110.100) zugestimmt, die eine Gebietsreform zum Gegenstand hatte. Diese Gebietsreform beinhaltet unter anderem die territoriale Zusammenführung von 14 Regionalverbänden und elf Bezirken zu elf Regionen, die Umbenennung der Bezirks- zu Regionalgerichten, die Statuierung der Regionalgerichte zu unteren kantonalen Gerichten sowie die Aufhebung der Kreise als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die jedoch weiterhin als Wahlsprengel für die Bestellung des Grossen Rates dienen (vgl. Art. 27 Abs. 3, Art. 54 Ziff. 2, Art. 68 ff. nKV).

Diese Teilrevision wird gestaffelt umgesetzt. In einem ersten Schritt erfolgen die Zuteilung der Gemeinden zu den elf Regionen (Totalrevision Einteilungsgesetz), die organisatorische Ausgestaltung der Regionen (Teilrevision Gemeindegesetz) sowie zahlreiche Anpassungen, die den (gestaffelten) Wegfall der Kreise und Regionalverbände Rechnung tragen. Diesen Schritt hat der Grosse Rat in der Aprilsession 2014 umgesetzt, in dem er die Anschlussgesetzgebung zur Gebietsreform beschlossen hat. Nachdem gegen das Mantelgesetz das Referendum ergriffen worden ist, stimmte das Bündner Volk am 30. November 2014 der Anschlussgesetzgebung zu bzw. lehnte das Referendum ab. Das Inkrafttreten der Anschlussgesetzgebung soll auf den 1. Januar 2016 erfolgen.

In einem zweiten Schritt folgt nun die Gerichtsreform. Die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit werden künftig von den Regionalgerichten als untere kantonale Gerichte ausgeübt (Art. 54 Ziff. 2 nKV). Anstelle der Bezirke bilden die Regionen die Gerichtssprengel für die Regionalgerichte (Art. 71 Abs. 3 nKV). Das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG, BR 173.000) und weitere 22 Gesetze sind deshalb anzupassen. Die Änderungen sollen auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten.

2. Heutige Ausgestaltung der Gerichtsorganisation

2.1 Allgemeines

Die Justiz gehört zu den Kernaufgaben eines Staatswesens und wird als dritte Gewalt neben Legislative und Exekutive bezeichnet. Sie ist Teil des in Art. 4 KV verankerten Gewaltenteilungsprinzips. Die Verfassung gewährleistet die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 KV). Unter Vorbehalt der Befugnisse des Grossen Rates ist die Justizverwaltung Sache der Gerichte (Art. 51 Abs. 2 KV). Der Vorbehalt betrifft namentlich die Wahl (Art. 36 KV) und das Budget (Art. 35 KV). Vorbehalten ist aber auch die Gesetzgebung. Im Rahmen des Gesetzes verwaltet sich die Justiz selber. Auf die Schaffung einer zentralen Justizverwaltung wurde bewusst verzichtet (Botschaft Heft Nr. 6/2006-2007, S. 497). Trotz gerichtlicher Selbstverwaltung ist es zulässig, dass die Verwaltung im Auftrag der Gerichte gewisse administrative Aufgaben für diese wahrnimmt.

2.2 Institutionelle Ausgestaltung und Organisation der Bezirksgerichte

Gemäss geltendem Recht sind die Bezirke Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art. 71 Abs. 1 KV). Entsprechend besteht in jeden Bezirk ein Bezirksgericht, ein Vermittleramt und eine Schlichtungsbehörde für Mietsachen; letztere sind dem Bezirksgericht administrativ angegliedert (Art. 45 und 51 GOG). Die Wahl, Zusammensetzung, Grösse und Organisation der Bezirksgerichte und Schlichtungsbehörden werden durch das kantonale Recht abschliessend geregelt (vgl. v.a. Art. 35-56 GOG sowie die Organisationsverordnungen [BR 173.500 und 173.600]). Die Bezirke sind gemäss Art. 35 GOG im Bereich der Rechtsprechungsbefugnisse oder der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben rechts- und handlungsfähig. Im Rahmen ihrer Justizverwaltung haben die Bezirksgerichte gewisse administrative Aufgaben wie die Informatik oder das Lohnwesen mittels Vereinbarungen – und mit Zustimmung des Kantonsgerichts als Aufsichtsbehörde – an die Verwaltung übertragen.

2.3 Personal- und Vorsorgewesen

Die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Richterinnen und Richter des Kantons- und Verwaltungsgerichts richten sich nach der Spezialgesetzgebung (Art. 24 GOG). Die Besoldung und die berufliche Vorsorge der voll- und hauptamtlichen Mitglieder der Bezirksgerichte richten sich hingegen nach dem kantonalen Personal- bzw. Pensionskassenrecht (Art. 44 Abs. 1 und 5 GOG). In Bezug auf die Besoldung der nebenamtlichen Mitglieder sind die Bezirksgerichte jedoch weitgehend autonom, d.h. sie können im Rahmen des kantonalen Rechts deren Entschädigung festlegen (Art. 44 Abs. 2 GOG). Für die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeitenden aller Gerichte gilt das kantonale Personalrecht (Art. 3 Abs. 2 lit. b PG [BR 170.400], Art. 29, Art. 32 Abs. 2, Art. 44 Abs. 3 GOG); die berufliche Vorsorge richtet sich nach dem kantonalen Pensionskassenrecht (Art. 29, Art. 32 Abs. 2, Art. 44 Abs. 5 GOG).

2.4 Finanz- und Rechnungswesen

Die Bezirksgerichte sind im Budget und in der Jahresrechnung des Kantons unter den richterlichen Behörden unter der Rubrik 7020 aufgeführt. Seit dem Jahr 2011 übernimmt der Kanton vollumfänglich die Defizite der Bezirksgerichte und der Schlichtungsbehörden gemäss dem genehmigten Budget (vgl. Art. 73 GOG). Die Bezirksgerichte verfügen über ihre Kredite selbstständig (Art. 20 BGV). Jedes Bezirksgericht führt eine eigene Buchhaltung, verfügt über eigene Bankkonti und nimmt das Inkassowesen wahr. Das Kantonsgericht genehmigt Budget und Rechnung der Bezirksgerichte nach Prüfung durch die kantonale Finanzkontrolle und auf deren Antrag (Art. 71 Abs. 2 GOG). Die Eingaben der Bezirksgerichte werden von der Finanzkontrolle nach formellen und von der Finanzkontrolle nach materiellen Kriterien geprüft. Die kantonale Finanzkontrolle übt damit faktisch die Funktion einer Revisionsstelle der Bezirksgerichte aus.

Die Schlichtungsbehörden tätigen ihre Ausgaben über die Bezirksgerichtskanzlei (Art. 15 Schlichtungsbehördenverordnung [SBV, BR 173.600]). Sofern nicht das vollständige Inkasso über die Bezirksgerichtskanzlei erfolgt, sind zumindest die Einnahmen der Schlichtungsbehörden auf ein vom Bezirksgericht verwaltetes Konto zu führen (Art. 16 SBV).

3. Revision

3.1 Handlungsbedarf

Ziel der vorliegenden Revision ist es, die Rechtstellung der Regionalgerichte als untere kantonale Gerichte umzusetzen sowie die organisatorische Ausgestaltung der Regionalgerichte auf Gesetzesstufe zu normieren. Dabei ist der richterlichen Unabhängigkeit, dem Prinzip der Gewaltentrennung sowie der Justizverwaltung besondere Beachtung zu schenken. Die Ausgestaltung der Regionalgerichte soll, mit den notwendigen Änderungen, analog zur heutigen Regelung des Kantonsgerichts vorgenommen werden.

3.2 Organisatorische Ausgestaltung der Regionalgerichte

Die Regionalgerichte stellen untere kantonale Gerichte dar (vgl. Art. 54 Ziff. 2 nKV). Als Folge dieser Stellung innerhalb des Kantons werden die Rechnung und das Budget eines jeden Regionalgerichts – wie jene/-s des Kantons- und Verwaltungsgerichts – in die Rechnung bzw. ins Budget des Kantons Graubünden integriert. Die Regionalgerichte werden unmittelbar Teil der Gebietskörperschaft Kanton Graubünden. Folglich sind Verträge der Regionalgerichte im Namen des Kantons Graubünden, handelnd durch das betreffende Regionalgericht, abzuschliessen. Die Rechts- und Handlungsfähigkeit wird daher in derselben Art und Weise wie beim Kantons- und Verwaltungsgericht gewährt und umschrieben. Der Umfang der Rechts- und Handlungsfähigkeit des Kantons- und Verwaltungsgerichts ergibt sich aus deren verfassungsmässigen Stellung sowie aus Art. 39 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG, BR 710.100); bezüglich der kreditmässigen Entscheidkompetenzen sind sie der Regierung gleichgestellt (Art. 39 FHG). In diesem Sinne ist das FHG mit einer entsprechenden, die Regionalgerichte betreffenden Bestimmung zu ergänzen.

Wie die Bezirksgerichte üben die Regionalgerichte die Zivil- und Strafrichterbarkeit aus. Als untere kantonale Gerichte unterstehen die Richterinnen und Richter den Unvereinbarkeitsvoraussetzungen gemäss Kantonsverfassung (Art. 22 KV) bzw. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 3 RVOG, BR 170.300). Ebenso sind die Wählbarkeitsvoraussetzungen dieselben wie für die oberen kantonalen Gerichte (Art. 21 KV). Die Bestellung der Richterinnen und Richter erfolgt weiterhin nach dem bisherigen System. Es kommen den Regionen mithin keine Kompetenzen in Bezug auf die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit zu.

3.3 Personal- und Vorsorgewesen

Im geltenden GOG finden sich personal- und vorsorgerechtliche Bestimmungen an verschiedenen Stellen. Diese werden in zwei gemeinsame Bestimmungen im Allgemeinen Teil zusammengeführt (vgl. E-Art. 8a und 8b GOG). Dadurch können sechs Artikel im GOG sowie drei Bestimmungen auf Verordnungsstufe (Art. 1 lit. e KGV [BR 173.100], Art. 1 lit. h VGV [BR 173.300] und Art. 2 BGV [173.500]) aufgehoben werden; die Regelung wird übersichtlicher und transparenter.

Die inhaltlichen Änderungen sind gering: So wird bei der Besoldung nicht mehr zwischen Präsidentin/Präsident, voll- und hauptamtlichen Vizepräsidentinnen/Vizepräsidenten und voll- und hauptamtlichen Richterinnen und Richter unterschieden, sondern nur noch von voll- und hauptamtlichen Mitgliedern der Regionalgerichte gesprochen (vgl. Art. E-Art. 8b Abs. 2 GOG). Des Weiteren werden neben Besoldung und beruflicher Vorsorge auch die Personal-

nebenkosten (Berufsunfall, Nichtberufsunfall, Krankentaggeld) der Regionalrichterinnen und -richter erwähnt, weshalb diese neu über den Kanton versichert sein werden. Dies bedeutet, dass die Regionalgerichte keine eigene Lösung mehr benötigen.

Rechnung getragen wurde auch dem Umstand, dass es sich bei den Richterinnen und Richtern um vom Volk bzw. vom Grossen Rat gewählte Magistratspersonen handelt, die nicht in einem Angestelltenverhältnis zum jeweiligen Gericht stehen. So wird für die Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgericht, d.h. für die Richterinnen und Richter, in Bezug auf die Besoldung, die Personalnebenkosten und die berufliche Vorsorge wie bis anhin auf die Spezialgesetzgebung verwiesen (vgl. E-Art. 8b Abs. 1 GOG).

3.4 Finanz- und Rechnungswesen

Der Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes ist anzupassen, sodass dieses auf die Regionalgerichte Anwendung findet (vgl. E-Art. 1 FHG). Die Regionalgerichte haben folglich, wie das Kantons- und Verwaltungsgericht auch, bei der Erstellung des Budgets und der Jahresrechnung das Finanzhaushaltsgesetz zu beachten. Daraus folgt, dass künftig jedes der elf Regionalgerichte eine separate Rechnungsrubrik erhält. Die einzelnen Rechnungsrubriken werden als Globalbudget geführt. Analog zum Kantons- und Verwaltungsgericht sollen die Regionalgerichte keine eigene Finanzbuchhaltung mehr führen. Es obliegt dem Kantonsgericht zu bestimmen, wer die Finanzbuchhaltungen betreut und das Inkasso der Regionalgerichte führt. Dies kann, in Absprache mit dem für die Finanzen zuständigen Departement, die Finanzverwaltung sein. Gestützt auf Art. 71 Abs. 3 GOG regelt das Kantonsgericht die Einzelheiten des Finanz- und Rechnungswesens für sich und die Regionalgerichte in einer Verordnung. Dazu gehört unter anderem einerseits die Finanzbuchhaltung als Teilbereich des Rechnungswesens und andererseits das Inkasso.

Eine Änderung erfährt auch der Budgetprozess. Zwar reichen die Regionalgerichte ihre Budgets und Rechnungen weiterhin dem Kantonsgericht ein. Hingegen werden diese nicht mehr von der Finanzkontrolle vorgeprüft; auch stellt die Finanzkontrolle keinen Antrag mehr. Die formelle Prüfung durch die Finanzverwaltung sowie die materielle Prüfung durch die Finanzkontrolle finden zusammen mit den Budgets des Kantons- und Verwaltungsgerichts statt. Diese Änderung ist auf den Umstand zurückzuführen, dass aus den bisherigen Bezirksgerichten unter dem Namen Regionalgerichte untere kantonale Gerichte werden. An einer Budgetprüfung durch das Kantonsgericht wird jedoch festgehalten.

3.5 Terminologische Anpassungen

Aufgrund der Änderung von Art. 54 KV sind auch die Regionalgerichte kantonale Gerichte. Die bisher in der Gesetzgebung verwendete Unterscheidung zwischen kantonalen Gerichten und Gerichten wird dadurch obsolet. Deshalb war in der ganzen Gesetzgebung zu prüfen, inwiefern der Begriff "kantonale Gerichte" anzupassen war. Da die Schlichtungsbehörden nicht unter dem Begriff "Gerichte" subsumiert werden können, sind sie dort explizit erwähnt, wo die Regelung auch für sie Geltung haben soll. Zudem nehmen zahlreiche kantonale Erlasse Bezug auf die Terminologie Bezirk, Bezirksgericht, Bezirksgerichtspräsidentin/Bezirksgerichtspräsident. Die betroffenen Erlasse werden im Rahmen der GOG-Teilrevision an die neue Terminologie angepasst.

Die Bezeichnung "Regionalgerichte" wird erst ab 1. Januar 2017 Verwendung finden, denn die Bezirksgerichte bleiben in der heutigen Zusammensetzung und für den gegenwärtigen Gerichtssprengel unter der heutigen Bezeichnung bis Ende 2016 zuständig (vgl. Art. 108 Abs. 2 nKV).

3.6 Übergangsregelung

Die Übergangsbestimmung regelt einerseits, dass die vorhandenen Guthaben, Schulden, Möbel, Büromaterialien usw. der Bezirksgerichte an den Kanton übergehen. Ursprünglich leistete der Kanton Graubünden einen Beitrag an das Defizit der Bezirksgerichte. Nach der Gerichtsreform I übernahm der Kanton 50% der Kosten, die andere Hälfte ging zu Lasten der Gemeinden. Seit 2011 finanziert der Kanton die Bezirksgerichte zu 100%. Er hat die Ausgaben somit mehrheitlich finanziert. Andererseits findet ein Arbeitgeberwechsel statt. Neu ist der Kanton Graubünden, vertreten durch das jeweilige Regionalgericht bzw. durch die jeweilige Schlichtungsbehörde, Arbeitgeber. Diesbezüglich müssen die Arbeitsverträge angepasst werden.

Keine gesetzliche Übergangsregelung bedarf es in denjenigen Bereichen, in denen das Kantonsgericht gestützt auf das GOG die Kompetenz und die Pflicht hat, Bestimmungen für die Regionalgerichte zu erlassen. Zu denken ist etwa an das Finanz- und Rechnungswesen (vgl. Art. 71 Abs. 3 GOG). Diesbezüglich ist das Kantonsgericht für den Erlass der Übergangsbestimmungen zuständig. Soweit solche notwendig sind, erlässt es diese im Rahmen der Revision der Bezirksgerichtsverordnung (BGV, BR 173.500).

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Vgl. separate synoptische Zusammenstellung Teilrevision Gerichtsorganisationsgesetz.

5. Auswirkungen der Revision

5.1 Für den Kanton

Für den Kanton sind weder personelle noch finanzielle Auswirkungen zu erwarten. Er finanziert die Bezirksgerichte bereits heute zu 100 Prozent.

5.2 Für die Regionen

Die Richterinnen und Richter der Regionalgerichte sind im Verlauf des Jahres 2016 zu wählen. Die Amtsdauer schliesst nahtlos an die Amtsdauer der heutigen Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter an, die im Jahr 2012 ordentlich für eine vierjährige Amtsdauer (bis Ende 2016) gewählt worden sind.

5.3 Für die Bezirke

Die gewählten Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter bleiben bis zum 31. Dezember 2016 im Amt. Der Gerichtssprengel entspricht bis Ende 2016 den heutigen Bezirken (vgl. Art. 108 Abs. 2 nKV).