

UNTERSUCHUNGSBERICHT¹

**ZUHANDEN DER KOMMISSION FÜR JUSTIZ UND SICHERHEIT DES GROSSEN
RATES GRAUBÜNDEN**

betreffend

**EVALUATION DER PENDENZEN UND VERFAHRENSDAUERN AM
KANTONSGERICHT GRAUBÜNDEN**

erstellt von

PROF. DR. BEAT STALDER

Partner bei Wenger Plattner Rechtsanwälte

PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT

Professor an der Universität Zürich

Konsulent bei Wenger Plattner Rechtsanwälte

unter Mitarbeit von

TINA M. HEIM

Rechtsanwältin

Basel/Bern, den 31. März 2020

¹ Teilweise anonymisierte Fassung vom 25. Mai 2020

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE, UNTERSUCHUNGSaufTRAG UND ABLAUf	5
II.	AUFSICHT, METHODISCHES VORGEHEN UND VERFAHRENSFRAGEN	6
	1. Aufsicht des Grossen Rates über das Kantonsgericht	6
	2. Methodisches Vorgehen	7
	3. Verfahrensfragen	9
III.	ORGANISATIONsRECHTLICHE GRUNDLAGEN DES KANTONSGERICHTS GRAUBÜNDEN	9
	1. Anwendbare Gesetzesbestimmungen	9
	2. Gesamtgericht und Kammereinteilung	10
	3. Leitung des Gerichts	12
	4. Aufgaben des Aktuariats	12
	5. Die Gerichtskanzlei	13
	6. Entscheidungsfindung / Verfahrensablauf	13
IV.	STATISTISCHE AUSWERTUNGEN	14
	1. Fallerledigungszahlen	14
	a) Fallerledigungen des Kantonsgerichts Graubünden insgesamt ...	14
	b) Fallerledigungen nach Kammern	15
	c) Fallerledigungen im Vergleich mit anderen kantonalen Gerichten	16
	2. Entwicklung der pendenten Fälle	18
	a) Pendente Fälle am Kantonsgericht Graubünden insgesamt	18
	b) Pendente Fälle nach Kammern	20
	c) Im Vergleich mit anderen kantonalen Gerichten	21
	3. Verfahrensdauer	22
	a) Verfahrensdauern des Kantonsgerichts Graubünden	22
	b) Verfahrensdauern nach Kammern	22
	c) Im Vergleich mit anderen kantonalen Gerichten	24

4.	Gutheissungs- und Abweisungsquote in Bezug auf vorinstanzliche Urteile	24
5.	Aufhebungsquote Bundesgericht	25
6.	Personelle Dotierung in Bezug auf Richterstellen	25
	a) Absolute Dotierung	25
	b) Richterstellen (FTE) im Verhältnis zur Bevölkerungszahl	25
	c) Richterstellen (FTE) im Verhältnis zur Anzahl eingehender Klagen/Beschwerden	26
7.	Personelle Dotierung in Bezug auf das Aktuariat	26
	a) Absolute Dotierung mit Aktuariatsstellen	26
	b) Anzahl Aktuariatsstellen im Verhältnis zur Anzahl Richterstellen	26
	c) Anzahl Aktuariatsstellen im Verhältnis zur Anzahl eingehender Fälle	27
	d) Anzahl Aktuariats-Stellen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl	27
8.	Umfang der Urteile	27
9.	Fazit	28
V.	ERKENNTNISSE AUS DEN BEFRAGUNGEN	29
1.	Einleitung	29
2.	Teilaspekt 1: Mehraufwand aufgrund der Eidgenössischen Prozessordnungen und des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts	29
	a) Erkenntnisse aus den Befragungen	29
	b) Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten	30
3.	Teilaspekt 2: Anzahl Richterstellen	32
	a) Erkenntnisse aus den Befragungen	32
	b) Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten	33
4.	Teilaspekt 3: Anzahl Aktuariatsstellen	35
	a) Erkenntnisse aus den Befragungen	35
	b) Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten	35
5.	Teilaspekt 4: Spannungen innerhalb des Richtergremiums	36

a)	Erkenntnisse aus den Befragungen	36
b)	Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten.....	37
6.	Teilaspekt 5: Urteilsqualität und Urteilslänge	37
a)	Erkenntnisse aus der Statistik und den Befragungen	37
7.	Teilaspekt 6: Organisation und Führung des Gerichts.....	41
a)	Gesetzliche Grundlagen.....	41
b)	Spannungsfelder der Gerichtsführung.....	41
c)	Vom Kantonsgerichtspräsidenten getroffene Massnahmen	42
d)	Präsenzzeiten	45
e)	Zusammenarbeit Aktuarat/Richter	45
8.	Teilaspekt 7: Richterwahlen	47
a)	Erkenntnisse aus den Befragungen	47
b)	Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten.....	47
VI.	ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN.....	48
1.	Ergebnisse.....	48
2.	Empfehlungen.....	49

I. AUSGANGSLAGE, UNTERSUCHUNGS-AUFTRAG UND ABLAUF

- 1 Am 1. Januar 2009 ist im Kanton Graubünden die Justizreform 2 in Kraft getreten. Sie zielte ab auf die Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte, auf die Erledigung von Rechtsstreitigkeiten mit vernünftigem zeitlichem und finanziellem Aufwand, auf die fachliche Qualitätssicherung und auf eine rationelle und wirtschaftliche Organisation der Gerichte.² Handlungsbedarf bestand aufgrund der neuen Kantonsverfassung von 2003 (u.a. Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitglieder der Gerichtsbehörden, Regelung der Gerichtssprache, Informationsbedarf der Öffentlichkeit) und aufgrund neuen Bundesrechts, insbesondere dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht am 17. Juni 2005³ mit seinen Anforderungen an den doppelten Instanzenzug in Zivil- und Strafverfahren. Nicht Gegenstand der Justizreform 2 bildeten die Anpassungen der Gerichtsorganisation an die damals noch in Vorbereitung stehenden eidgenössischen Prozessordnungen, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten sind.⁴
- 2 Im Rahmen der Justizreform 2 wurden für das Kantonsgericht Graubünden (anstelle der bis dahin geltenden Besetzung mit drei vollamtlichen und zehn nebenamtlichen Richterinnen und Richtern) fünf Vollzeitrichterstellen vorgesehen und besetzt.⁵ Per 1. Januar 2017 bewilligte der Grosse Rat des Kantons Graubünden dem Kantonsgericht aufgrund der hohen Arbeitsbelastung eine sechste Richterstelle.⁶ Bereits in der Dezembersession 2013 hatte der Grosse Rat des Kantons Graubünden dem Antrag des Kantonsgerichts um Aufstockung des Aktuariats von sechs auf sieben Vollzeitstellen entsprochen; die neugeschaffene Aktuariatsstelle konnte im Frühjahr 2014 besetzt werden.⁷
- 3 Beim Kantonsgericht Graubünden werden auch nach der Schaffung der sechsten Richterstelle weiterhin lange Verfahrensdauern beklagt. Zudem haben in der

2 Vgl. auch zum Folgenden die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend Optimierung der kantonalen Gerichtsorganisation (Justizreform), Heft 6/2006-2007, S. 469 ff..

3 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, BGG; SR 173.110.

4 Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) sowie Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0).

5 Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2006-2007, S. 518 sowie Art. 21 Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) in der Fassung vom 16. Juni 2010, in Kraft bis 31. Dezember 2015, BR 173.000; vgl. auch Jahresbericht 2009 des Kantonsgerichts von Graubünden, S. 4, abrufbar über <<http://www.justiz-gr.ch/gerichte/kantonsgericht/dokumentation/jahresbericht/>>, besucht am 03.03.2020.

6 Vgl. Geschäftsbericht der Gerichte an den Grossen Rat des Kantons Graubünden für das Jahr 2016, S. 6, abrufbar über <<https://www.justiz-gr.ch/gerichte/kantonsgericht/dokumentation/jahresbericht/>>, besucht am 03.03.2020.

7 Jahresbericht 2014 des Kantonsgerichts von Graubünden vom 31. März 2015, S. 14, abrufbar über <<http://www.justiz-gr.ch/gerichte/kantonsgericht/dokumentation/jahresbericht/>>, besucht am 03.03.2020.

Aussenwahrnehmung die Pendenzen trotz der zusätzlichen Richterstelle nicht abgenommen.⁸

- 4 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rates Graubünden am 5./12. November 2019 die beiden Unterzeichnenden mit einer Untersuchung wie folgt beauftragt:

1. *Die Auftragnehmer werden beauftragt, eine Begutachtung der Ursachen der zunehmenden Pendenzen und der langen Verfahrensdauern am Kantonsgericht Graubünden vorzunehmen sowie wirksame und geeignete Massnahmen zur Abhilfe vorzuschlagen.*

Insbesondere haben die Gutachter zu prüfen, ob die Ursachen personeller, struktureller, organisatorischer und/oder anderweitiger Natur sind.

2. *Die Gutachter legen sodann dar, mit welchen Massnahmen den Problemfeldern effizient, effektiv, nachhaltig und in welchen Zeithorizonten zu begegnen ist.*

- 5 Im Zeitraum Dezember 2019 bis Februar 2020 haben die Untersuchungsbeauftragten Richterin und Richter, Aktuariere und weitere Personen zu den Themen der Untersuchung befragt.

- 6 Im Hinblick auf diese Befragungen hat das Gericht die Richterschaft und das Aktuarat des Kantonsgerichts mit Beschluss vom 3. Dezember 2019 gestützt auf Art. 13 Abs. 3 GOG⁹ vom Amtsgeheimnis entbunden.

- 7 Dem Richterkollegium des Kantonsgerichts sowie dem Aktuarat wurde Gelegenheit gegeben, sich zum Berichtsentwurf zu äussern. Mit Schreiben vom 23. März 2020 hat das Kantonsgericht zum Entwurf Stellung genommen. Soweit sich daraus ein Anpassungs- und Ergänzungsbedarf ergeben hat, ist dieser direkt in die nachfolgenden Ausführungen eingearbeitet.

II. AUFSICHT, METHODISCHES VORGEHEN UND VERFAHRENSFRAGEN

1. Aufsicht des Grossen Rates über das Kantonsgericht

- 8 Die Administrativuntersuchung wie auch formlose Untersuchungen sind ein Instrument der verfassungsrechtlich gebotenen Aufsicht über die öffentliche

8 Vgl. etwa Beitrag im Regionaljournal Graubünden vom 12. März 2019 <<https://www.srf.ch/news/regional/graubuenden/trotz-zusaetzlicher-stelle-das-buendner-kantonsgericht-sitzt-auf-einem-pendenzenberg>>, besucht am 03.03.2020.

9 Gerichtsorganisationsgesetz vom 16. Juni 2010, BR 173.000.

Verwaltung bzw. Träger öffentlich-rechtlicher Aufgaben, mithin auch von Gerichtsbehörden. Damit wird abgeklärt, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde erfordert.¹⁰ Die Durchführung einer Administrativ- oder formlosen Untersuchung ist jedoch kaum geregelt; entsprechende gesetzliche Bestimmungen fehlen im Kanton Graubünden weitgehend.

- 9 Der Grosse Rat des Kantons Graubünden übt die Aufsicht über das Kantonsgericht aus (Art. 68 Abs. 1 GOG). Er nimmt diese Aufsicht durch seine ständige Kommission für Justiz und Sicherheit wahr, welche die Geschäftsführung der kantonalen Gerichte prüft und überwacht (Art. 26 Abs. 1 GGO¹¹). Die Kommissionen des Grossen Rates haben zur Beurteilung der ihnen zugewiesenen Geschäfte das Recht, die zweckdienlichen Auskünfte einzuholen und nach Anhören der obersten Gerichtsbehörden in die erforderlichen Akten Einsicht zu nehmen (Art. 27 Abs. 1 GRG¹²). Die von Gesetzes wegen bestehenden Informations- und Prüfungsrechte gegenüber den Gerichten beziehen sich nur auf Fragen der Geschäftsführung und die Justizverwaltung (Art. 27 Abs. 2 GRG). Die Unabhängigkeit der Justiz bleibt in jedem Fall gewahrt. Kommissionen des Grossen Rates des Kantons Graubünden können im Rahmen ihres Auftrages bei aussenstehenden Sachverständigen gestützt auf Art. 28 Abs. 1 Bst. c GRG sodann Gutachten in Auftrag geben.
- 10 Die Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rates ist somit im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und gestützt auf die vorgenannten Grundlagen befugt, einen Bericht zum Thema Pendenzen und lange Verfahrensdauern bei externen Sachverständigen in Auftrag zu geben.

2. Methodisches Vorgehen

- 11 Die Untersuchungsbeauftragten sind wie folgt vorgegangen:
- a. Auswertung der Verfahrensdauern des Kantonsgerichts Graubünden anhand der Geschäftsberichte. Vergleich dieser Zahlen absolut und vollzeitäquivalenzbereinigt mit den Zahlen vergleichbarer Kantonsgerichte.
 - b. Analyse der Ursachen für den Anstieg der Pendenzen durch Befragung von Vertretern der Gerichtsleitung, der Kommission für Justiz und Sicherheit und

10 BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER, Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, 2004, S. 11.

11 Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 8. Dezember 2005, BR 170.140.

12 Gesetz über den Grossen Rat vom 8. Dezember 2005, Grossratsgesetz, BR 170.100.

allfälliger weiterer Personen sowie durch Analyse einer repräsentativen Anzahl von Urteilen.

- c. Verarbeitung der Erkenntnisse; Berichterstattung mit Beantwortung der Fragen und Empfehlungen gemäss Aufgabenstellung unter Berücksichtigung der institutionellen Unabhängigkeit des Kantonsgerichts Graubünden.

- 12 Die Untersuchungsbeauftragten analysierten in einem ersten Schritt die öffentlich zugänglichen Geschäftsberichte des Kantonsgerichts Graubünden in Bezug auf die Verfahrensdauern und Pendenzen. Sie haben die Zahlen mit jenen der Obergerichte Bern und Zürich verglichen. Die Vergleichsgerichte wurden mit Blick darauf ausgewählt, dass es sich hierbei um Gerichte handelt, die zahlenmässig sehr viele Fälle erledigen, in der Beurteilung der Untersuchungsbeauftragten ihre Organisation und ihre Abläufe entsprechend optimiert haben und damit als Benchmark gelten können. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden lediglich Fälle der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit¹³ (inkl. Handelsgericht und Fälle der Aufsicht über Schuldbetreibungs- und Konkursachen sowie aus dem Kindes- und Erwachsenenschutz) herangezogen. Bei der vertieften Betrachtung in Bezug auf das Kantonsgericht Graubünden wurden sodann auch Fälle aus weiteren Gebieten sowie weitere Aufgaben des Kantonsgerichts in die Beurteilung einbezogen. Bei den für das Kantonsgericht Graubünden verwendeten Zahlen für das Geschäftsjahr 2019 handelt es sich um vorläufige Zahlen vom 13. Januar 2020. Die Untersuchungsbeauftragten sind sich bewusst, dass diese Zahlen nicht eins zu eins mit jenen des Kantonsgerichts Graubünden verglichen werden können. Darum geht es aber auch nicht; Ziel der Zahlenerhebungen ist vielmehr die Schaffung von Vergleichsgrössen, für welche die Datenbasis ausreicht.
- 13 Zur Erstellung des dem Bericht zugrunde liegenden Sachverhalts führten die Untersuchungsbeauftragten Befragungen mit allen gewählten Richtenden (ausser mit einem Mitglied, das per Ende 2019 aus dem Gericht ausschied und für ein Gespräch nicht zur Verfügung stand), mit einer repräsentativen Auswahl von Aktuarinnen und Aktuaren, einer Delegation des Anwaltsverbandes des Kantons Graubünden und einer Delegation eines Regionalgerichts auf der Grundlage eines semistrukturierten Fragenkatalogs durch. Insgesamt wurden 13 Gespräche geführt. Allen Befragten wurde in Bezug auf die Verwendung ihrer Aussagen Anonymität zugesichert.

13 Nicht berücksichtigt wurden die Fallzahlen des Zwangsmassnahmengerichts im Falle des Kantons Zürich, allgemein Rechtshilfefälle sowie Fälle der Justiz- und Anwaltsaufsicht.

- 14 Mit Blick darauf, dass in den Befragungen mitunter Urteile des Kantonsgerichts auch als übermässig lang kritisiert worden sind, haben die Untersuchungsbeauftragten eine Auswahl an Urteilen aus dem Zeitraum zwischen dem 1. Oktober 2017 und dem 30. September 2019 aus unterschiedlichen Kammern des Kantonsgerichts und mit Blick auf entsprechende Urteile in den Vergleichskantonen auf ihren Umfang analysiert.

3. Verfahrensfragen

- 15 Die Untersuchungsbeauftragten haben die Untersuchung völlig unabhängig durchgeführt. Zur Feststellung des Sachverhalts bedienten sie sich der Mittel nach Art. 34 GRG. Demnach kann die Kommission für Justiz und Sicherheit im Rahmen ihrer Aufsicht bezüglich Geschäftsführung und Justizverwaltung, vom Kantonsgericht neben den für die Sachkommissionen vorgesehenen allgemeinen Informationsrechten insbesondere schriftliche Berichte oder die Herausgabe von Akten verlangen und in sämtliche Akten Einsicht nehmen sowie in der Regel nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Präsidenten jede Person aus der Justizverwaltung oder der Behörde anhören, auch in Abwesenheit des Vorgesetzten.
- 16 Die in die Untersuchung einbezogenen Behörden und Angestellten des Kantons sind verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken (Art. 27 i.V.m. Art. 34 GRG). Sie haben Gelegenheit, alle Akten die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen sowie Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 16 f. VRG¹⁴). Die Vorschriften des VRG und der Zivilprozessordnung über das Verweigerungsrecht fanden auf die Befragungen sinngemäss Anwendung (vgl. Art. 12 Abs. 3 VRG). Die angehörten Personen wurden in diesem Sinne belehrt.

III. ORGANISATIONSRECHTLICHE GRUNDLAGEN DES KANTONSGERICHTS GRAUBÜNDEN

1. Anwendbare Gesetzesbestimmungen

- 17 Die gesetzlichen Grundlagen für das Kantonsgericht Graubünden finden sich im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) und in der Verordnung über die Organisation des Kantonsgerichts (KGV¹⁵).

14 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006, BR 370.100.

15 Verordnung über die Organisation des Kantonsgerichts vom 14. Dezember 2010, BR 173.100.

2. Gesamtgericht und Kammereinteilung

18 Das Kantonsgericht Graubünden (im Folgenden auch «Kantonsgericht») besteht aus sechs vollamtlichen Richtern bzw. Richterinnen, die jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden (Art. 21 Abs. 1 GOG i.V.m. Art. 23 Abs. 1 KV¹⁶).

19 Dem Gesamtgericht obliegen gemäss Art. 20 Abs. 2 GOG folgende Aufgaben:

- a. der Erlass von Gerichtsverordnungen;
- b. die Regelung der Einzelheiten der Gerichtsorganisation und -verwaltung;
- c. die Bestellung der Kammern;
- d. die Ernennung der Kammervorsitzenden und die Regelung der Stellvertretung;
- e. die Anstellung und Entlassung des fest angestellten Personals;
- f. der Entscheid über Amtsenthebung und Amtseinstellung;
- g. weitere Aufgaben, die ihm durch Gesetz oder Verordnung übertragen werden.

20 Das Gesamtgericht bestellt die Kammern jeweils für eine Amtsdauer. Bei der Kammereinteilung ist auf eine möglichst gleichmässige Arbeitsbelastung zu achten (Art. 17 Abs. 1 und 3 GOG). Jede Kammer besteht aus der oder dem jeweiligen Vorsitzenden, der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter und einer zusätzlichen Richterinnen oder einem zusätzlichen Richter (Art. 3 Abs. 1 KGV). Das Gericht verfügt aktuell über folgende sechs Kammern (Art. 2 KGV):

- a. Die Justizaufsichtskammer (JAK) behandelt Aufsichtsbeschwerden gegen Regionalgerichte, Schlichtungsbehörden oder das kantonale Zwangsmassnahmengericht (Art. 5 KGV). Der Vorsitz obliegt dem Präsidenten Norbert Brunner. Stellvertreterin ist Kantonsrichterin Ursula Michael Dürst und Beisitzender ist Kantonsrichter Fridolin Hubert.
- b. Die 1. Zivilkammer (ZK1) behandelt insbesondere Fälle aus Rechtsgebieten, die das Zivilgesetzbuch betreffen oder damit zusammenhängen (Art. 6 KGV). Im Rechtsgebiet Familienrecht wird der Vorsitz durch die Vorsitzende der ZK1, Kantonsrichterin Ursula Michael Dürst wahrgenommen. Beisitz haben die Kantonsrichter Davide Pedrotti und der Stellvertreter der ZK1, Präsident Norbert Brunner. Letzterer hat die Funktion des seit Mai 2019

16 Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003, BR 110.100.

krankgeschriebenen Kantonsrichters Peter Schnyder übernommen. Auf dem Rechtsgebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzes (KESR) hat der Präsident Norbert Brunner Vorsitz. Als Beisitzende amtieren die Kantonsrichterin Ursula Michael Dürst sowie Kantonsrichter Micha Nydegger. In personen-, erb- und sachenrechtlichen Rechtsgebieten hat seit dem krankheitsbedingten Ausfall von Kantonsrichter Peter Schnyder ebenfalls Präsident Norbert Brunner Vorsitz. Beisitzer sind Kantonsrichter Davide Pedrotti und infolge des krankheitsbedingten Ausfalls neu Kantonsrichterin Ursula Michael Dürst.

- c. Die 2. Zivilkammer (ZK2) behandelt insbesondere Fälle, die das Obligationenrecht oder damit zusammenhängende Erlasse betreffen, sowie Fragen aus dem Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie der Schiedsgerichtsbarkeit (Art. 7 KGV). Den alternierenden Vorsitz teilen sich die Kantonsrichter Fridolin Hubert und sein Stellvertreter Micha Nydegger. Beisitz hat Präsident Norbert Brunner. Bei Fällen mit Vorsitz von Micha Nydegger übernimmt teilweise auch Kantonsrichterin Ursula Michael Dürst den Beisitz.
- d. Als Aufsichtsbehörde in Schuldbetreibungs- und Konkursachen amtet die Schuldbetreibungs- und Konkurskammer (KSK), Art. 8 KGV). In Aufsichtsfällen führt den Vorsitz Präsident Norbert Brunner, in Gerichtsfällen seine Stellvertreterin, Kantonsrichterin Ursula Michael Dürst. Beisitz hat Kantonsrichter Fridolin Hubert.
- e. Die 1. Strafkammer (SK1) beurteilt strafrechtliche Berufungen (Art. 9 KGV). Den Vorsitz führt seit dem Ausfall von Kantonsrichter Peter Schnyder Kantonsrichter Davide Pedrotti¹⁷. Stellvertreter ist Kantonsrichter Micha Nydegger und Beisitzer Kantonsrichter Fridolin Hubert. In schriftlichen Verfahren nimmt zudem Kantonsrichterin Ursula Michael Dürst Beisitz.
- f. Die 2. Strafkammer (SK2) ist zuständig für strafrechtliche Beschwerden (Art. 10 KGV). Bezüglich Weiterzüge Zwangsmassnahmengericht hat Vorsitz Kantonsrichter Micha Nydegger. Beisitz nehmen Präsident Norbert Brunner und Kantonsrichter Fridolin Hubert. In Fällen übriger Rechtsgebiete teilen sich die Kantonsrichter Micha Nydegger und Fridolin Hubert alternierend den Vorsitz. Beisitz hat Präsident Norbert Brunner.

¹⁷ In sämtlichen italienischsprachigen Verfahren (mit Ausnahme der Justizaufsichtskammer und der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer) führt Kantonsrichter Davide Pedrotti ebenfalls den Vorsitz. Als Beisitzer amtieren die jeweiligen Vorsitzenden der betroffenen Kammer zuzüglich eines Beisitzers der jeweiligen Kammer.

21 Für die Zuteilung eines Geschäfts an eine Kammer ist die Rechtsfrage massgeblich, auf der das Schwergewicht der Entscheidung liegt (Art. 12 Abs. 1 KGV). Bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet der Präsident des Kantonsgerichts über die Zuteilung (Art. 12 Abs. 3 KGV).

22 Die Kammern entscheiden in der Regel in der Besetzung mit drei Richtern. Über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder auf Anordnung der oder des Vorsitzenden entscheidet die Kammer in der Besetzung mit fünf Kantonsrichtern. Ist hingegen ein Rechtsmittel offensichtlich unzulässig oder offensichtlich begründet oder unbegründet, entscheidet die oder der zuständige Vorsitzende in einzelrichterlicher Kompetenz (Art. 18 GOG).

3. Leitung des Gerichts

23 Das Kantonsgericht wird durch den Präsidenten geführt. Dieser überwacht die Geschäftstätigkeit und nimmt zusätzliche Aufgaben wahr (Art. 8 Abs. 1 GOG; Art. 1 KGV). Es sind dies insbesondere die Erledigung sämtlicher administrativer und personalrechtlicher Geschäfte in Zusammenarbeit mit der Gerichtskanzlei unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Gesamtgerichts, die Vorbereitung der dem Gesamtgericht vorbehaltenen Geschäfte, die Erstellung von Budget, Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht zu Händen des Gesamtgerichts und des Grossen Rates sowie die Tüftung von Ausgaben im Rahmen des genehmigten Budgets und des kantonalen Finanzrechts. Daneben nimmt er den Verkehr mit den für das Kantonsgericht zuständigen grossrätlichen Kommissionen und Ämtern der kantonalen Verwaltung sowie mit den der Aufsicht des Kantonsgerichts unterliegenden Regionalgerichten, Schlichtungsbehörden sowie Betreibungs- und Konkursämtern wahr. Weiter obliegt ihm das Verfassen von Vernehmlassungen zu Gesetzesvorlagen und Mitwirkung bei Justizvorlagen, die das Kantonsgericht und seine Rechtsprechungsbereiche betreffen, die periodische Überprüfung der durch die Kammern und die einzelnen Mitglieder zu bewältigenden Geschäftslast sowie die Koordination des Einsatzes von Aktuarinnen und Aktuaren in Absprache mit den Kammervorsitzenden (Art. 13 KGV).

24 Der Präsident wird im zeitlichen Umfang der präsidentalen Tätigkeiten von Rechtsprechungsaufgaben entlastet (Art. 14 Abs. 1 KGV). Zudem wird er durch den/die Vizepräsidenten/in unterstützt (Art. 14 Abs. 2 KGV).

4. Aufgaben des Aktuariats

25 Die Kantonsrichter und -richterrinnen können Aktuarinnen und Aktuare zur Abklärung von Rechtsfragen und zum teilweisen Verfassen von Urteilsentwürfen

und Referaten beziehen. Weiter obliegt den Aktuaren die Betreuung der Gerichtsbibliothek sowie die Übernahme weiterer vom Präsidium zugewiesener Aufgaben (Art. 28 KGV). Erscheint es für die Bewältigung der Geschäftslast notwendig, können der Präsident oder die Kammervorsitzenden auch Aktuarinnen bzw. Aktuare ad hoc beziehen (Art. 29 KGV).

26 Das Kantonsgericht Graubünden beschäftigt auf Stufe Aktuarat seit der Aufstockung im Frühjahr 2014 sieben Vollzeitstellen.¹⁸ Von den acht Personen arbeiten zwei Personen in einem 50-Prozent Pensum.

5. Die Gerichtskanzlei

27 Die Gerichtskanzlei unter Leitung der Kanzleichefin bzw. dem Kanzleichef erfasst alle eingehenden Fälle und führt die Prozessinstruktionen nach Anweisung der Vorsitzenden aus. Weiter obliegt ihnen die Mitteilung und Abrechnung von Entscheiden, das Führen des Rechnungswesens, die Erledigung von Korrespondenz und Telefonverkehr, die Archivierung von Prozessakten sowie die Erledigung weiterer administrativer Arbeiten im Zusammenhang mit dem Gerichtsbetrieb und dem Personalwesen auf Anweisung des Präsidenten (Art. 33 KGV).

6. Entscheidungsfindung / Verfahrensablauf

28 Im Rahmen der Prozessinstruktion kommt den instruierenden Richtern gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KGV insbesondere folgende Aufgaben zu:

- a. Anweisungen an die Kanzlei betreffend Erfassung der Fälle;
- b. Erlass der notwendigen prozessleitenden Verfügungen einschliesslich Verfügungen über vorsorgliche Massnahmen und die unentgeltliche Rechtspflege;
- c. Abklärung der sich stellenden Tat- und Rechtsfragen, allenfalls unter Beizug einer Aktuarin oder eines Aktuars;
- d. Erhebung von Beweisen, soweit sich dies als notwendig und zulässig erweist;
- e. Prüfung, ob sich Fragen grundsätzlicher Bedeutung stellen und demgemäss eine Fünfer-Besetzung notwendig wird;

18 Geschäftsbericht der Gerichte an den Grossen Rat des Kantons Graubünden im März 2017 für das Jahr 2016, S. 5.

f. in Fällen mit Parteivortritt die Organisation der Hauptverhandlung unter Mithilfe der Kanzlei und Leitung derselben.

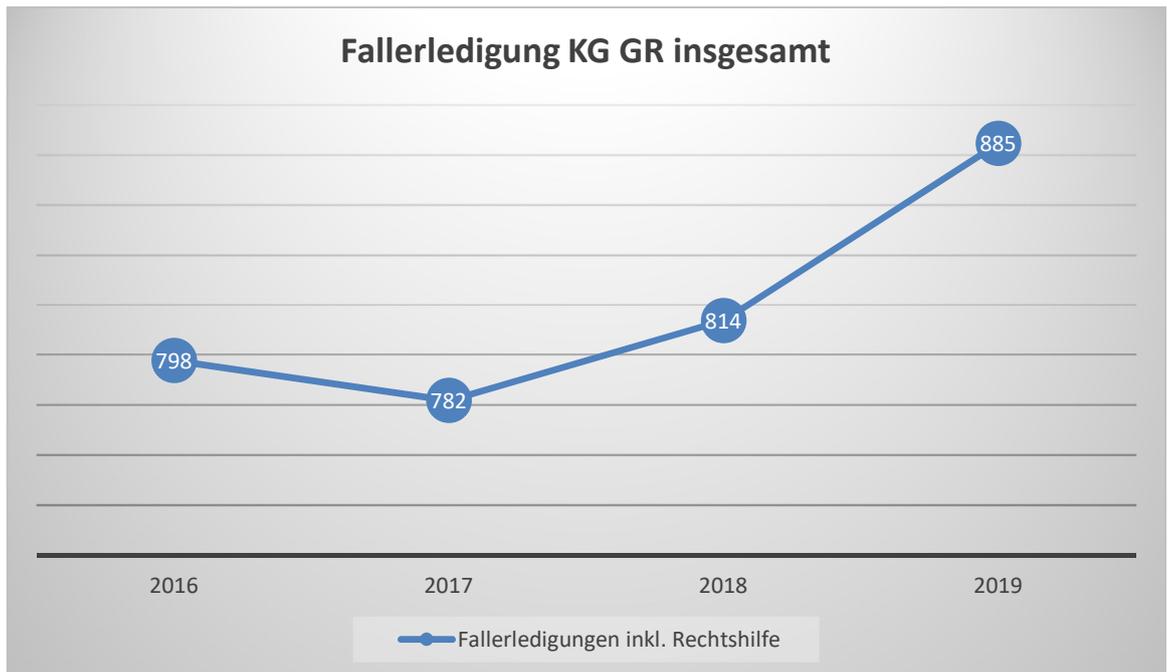
- 29 Bei Verfahren mit Parteiverhandlung werden die spruchreifen Fälle nach der Vorbereitung durch den oder die Vorsitzende/n zusammen mit allfälligen Aufzeichnungen über rechtliche Vorabklärungen den Mitrichtern aufgelegt. Das Urteil wird nach der Parteiverhandlung in geheimer Beratung gefällt. Das Aktuarat redigiert das Urteil. Die Urteilsredaktion wird durch den oder die Vorsitzende/n überwacht und ggf. korrigiert (Art. 16 - 22 KGV).
- 30 Bei Verfahren ohne Parteiverhandlung wird der spruchreife Fall durch den oder die Vorsitzende/n für die Beratung im Spruchkörper vorbereitet. Dabei wird ein umfassender Urteilsentwurf verfasst oder werden zumindest die massgeblichen Erwägungen in einem Referat ausformuliert (Art. 23 Abs. 1 KGV). Die oder der Vorsitzende kann für die Abklärung einzelner Fragen oder die Redaktion des Referats oder Urteilsentwurfs oder einzelner Teile davon eine Aktuarin oder einen Aktuar beiziehen (Art. 24 KGV). Bei einfachen Fällen und Einzelrichterverfahren genügen stichwortartige Aufzeichnungen zu Händen der Aktuarin oder des Aktuars, welche oder welcher gestützt darauf den Urteilsentwurf verfasst (Art. 23 Abs. 2 KGV). Liegt der Urteilsentwurf vor, wird dieser samt Akten bei den übrigen Mitgliedern der Kammer in Zirkulation gesetzt. Sind diese mit dem Urteilsentwurf und den Erwägungen einverstanden, kann auf eine gemeinsame Beratung verzichtet werden, und der Entwurf wird nach der Zustimmung aller Richterinnen oder Richter zum Urteil erhoben. Andernfalls oder auf Wunsch des Vorsitzenden kann eine gemeinsame Urteilsberatung stattfinden. Ist das Urteil gefällt, nimmt die Aktuarin oder der Aktuar die Schlussredaktion vor und unterbreitet das Urteil der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden zur Prüfung (Art. 27 KGV).

IV. STATISTISCHE AUSWERTUNGEN

1. Fallerledigungszahlen

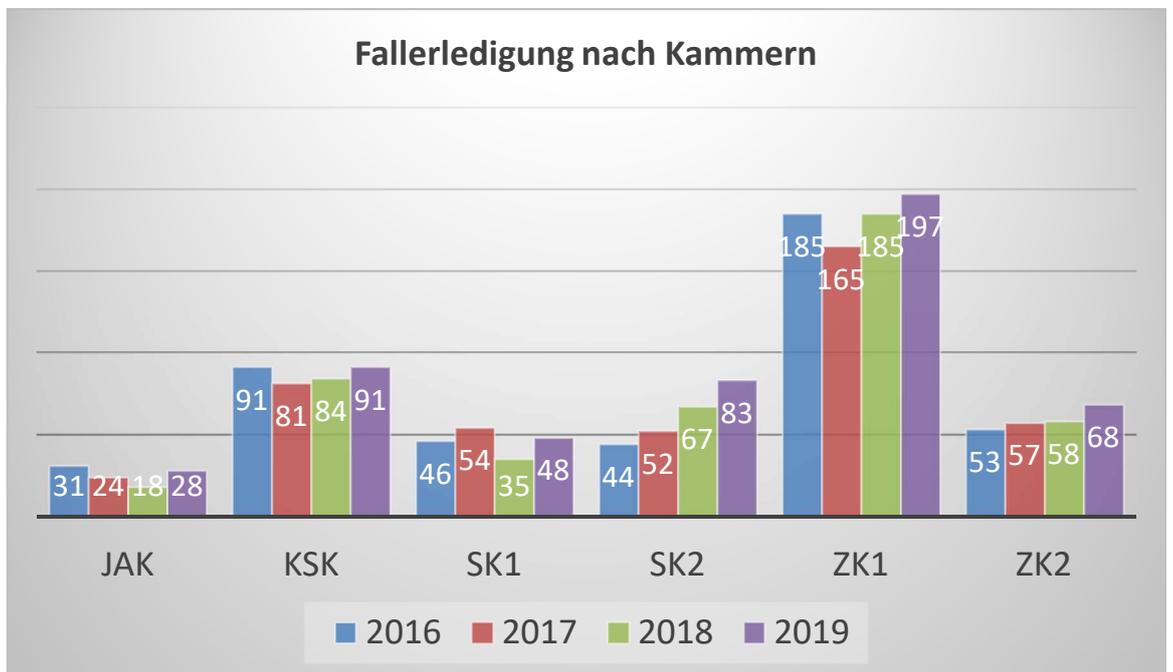
a) *Fallerledigungen des Kantonsgerichts Graubünden insgesamt*

- 31 Die Fallerledigungszahlen des Kantonsgerichts Graubünden präsentieren sich in den Jahren 2016 bis 2019 wie folgt:



b) Fallerledigungen nach Kammern

32 Aufgeteilt auf die einzelnen Kammern präsentieren sich die Fallerledigungszahlen im erwähnten Zeitraum wie folgt:¹⁹



33 Aus den Zusammenstellungen ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- a. Die Anzahl der Fallerledigungen insgesamt hat in den Jahren 2018 und 2019 deutlich zugenommen. Dies ist insoweit bemerkenswert, als ein

¹⁹ Inkl. Fälle der Justizaufsichtskommission, jedoch exkl. Gesamtgericht und Rechtshilfeverfahren.

Mitglied des Richterremiums seit Mai 2019 krankgeschrieben ist und somit seit längerer Zeit nur fünf von sechs Richtern im Einsatz sind.

- b. Die Anzahl Fallerledigungen in der ZK1 waren im gesamten Beobachtungszeitraum konstant hoch. Im Jahr 2017 sind sie leicht zurückgegangen, während sie sich im Jahr 2018 stabilisiert und im Jahr 2019 nochmals deutlich erhöht haben.
- c. Die SK1 konnte die Anzahl erledigter Fälle im Jahr 2017 leicht steigern. Ein deutlicher Rückgang der Erledigungszahlen ist im Jahr 2018 feststellbar. Auch im Jahr 2019 blieben die Fallerledigungen hinter jenen im Jahr 2017 zurück. Aktuell sind die Erledigungszahlen in der Tendenz wieder steigend. Es ist jedoch feststellbar, dass die Anzahl der Fallerledigungen insgesamt, bzw. in den übrigen Kammern in den Jahren 2018 und 2019 zugenommen haben.
- d. In der SK2 sind die Erledigungszahlen im Beobachtungszeitraum konstant gestiegen.
- e. JAK/KSK/ZK2: Die übrigen Kammern sind konstant, bzw. haben leicht höhere Fallerledigungen aufzuweisen.

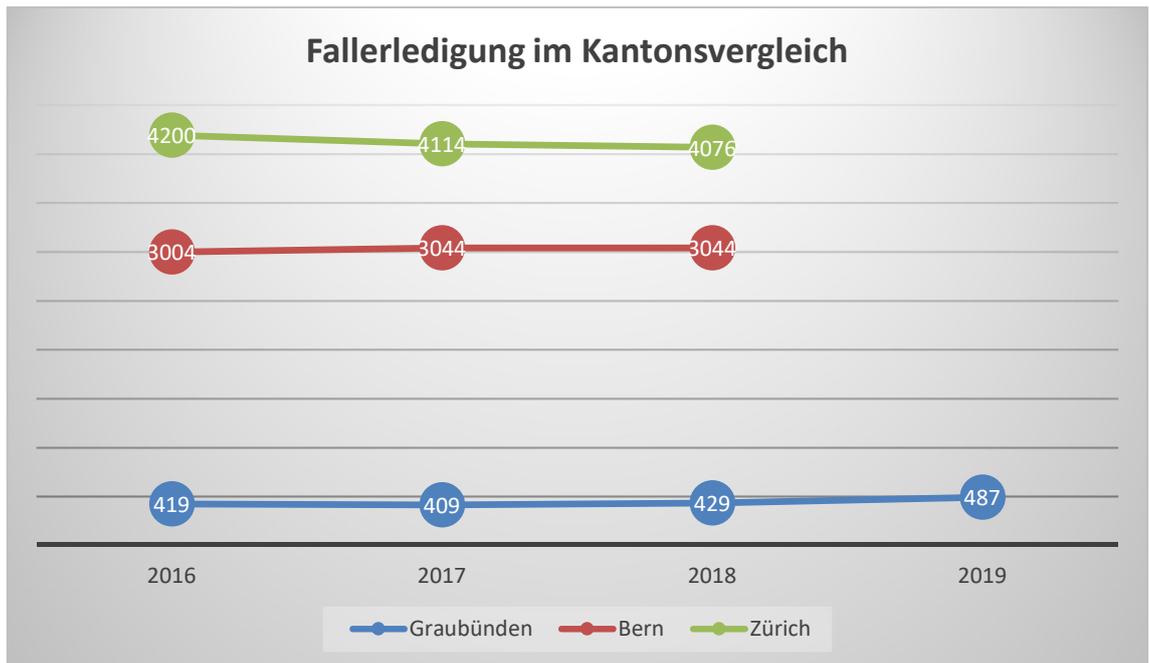
c) **Fallerledigungen im Vergleich mit anderen kantonalen Gerichten**

- 34 Im Sinne eines Benchmarks haben die Untersuchungsbeauftragten die Fallerledigungszahlen in Zivil- und Strafsachen (inkl. handelsrechtliche Streitigkeiten, Aufsichtsfälle Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sowie Fälle des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes) des Kantonsgerichts Graubünden²⁰ mit den Erledigungszahlen bzw. deren Entwicklung des Obergerichts Bern²¹ und des Obergerichts Zürich²² im Zeitraum 2016 bis 2018 verglichen.

20 Die Zahlen des Kantonsgerichts Graubünden setzen sich aus den Fällen der KSK, SK1+2 sowie ZK 1+2 zusammen. Fälle des Gesamtgerichts, der Justizaufsicht und Rechtshilfe wurden nicht berücksichtigt. Die jeweiligen Jahresberichte sind abrufbar über <http://www.justiz-gr.ch/gerichte/kantonsgericht/dokumentation/jahresbericht/>, besucht am 03.03.2020.

21 Die Zahlen des Obergerichts Bern setzen sich wie folgt zusammen: Zivilabteilung, Strafabteilung, inkl. Handelsgericht, KESG und Aufsicht SchKG; exkl. Anwaltsaufsicht. Die Berichte sind abrufbar über: <https://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/obergericht/downloads-publikationen.html>, besucht am 03.03.2020.

22 Die Zahlen des Obergerichts Zürich setzen sich aus den Zivilsachen (Berufungen und Beschwerden inkl. KESG und Aufsicht SchKG), Strafsachen sowie den Fällen vom Handelsgericht zusammen. Namentlich die Tabellen Nr. 90, 91, 96a, 110, 129 und 135. Nicht berücksichtigt wurden u.a. Zwangsmassnahmen, Rechtshilfefälle sowie Fälle der Verwaltungskommission. Die Berichte sind abrufbar über: <https://www.gerichte-zh.ch/organisation/obergericht/rechenschaftsbericht.html>, besucht am 03.03.2020.



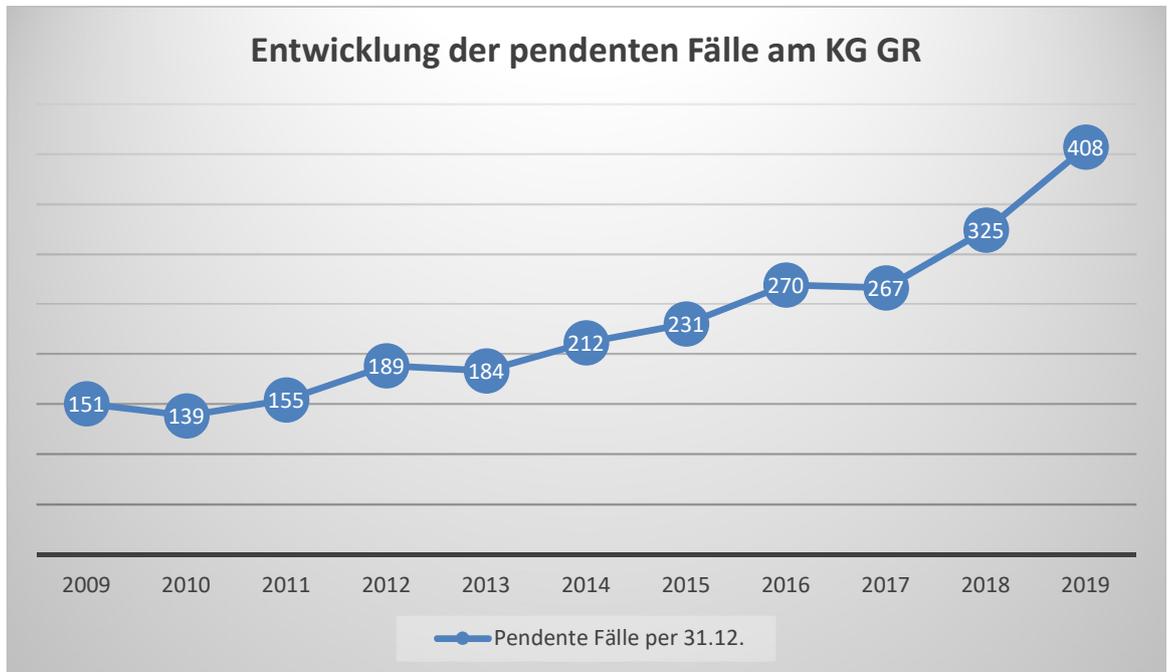
35 Aus der Grafik lassen sich folgende Rückschlüsse ziehen:

- a. Absolut gesehen hat das Kantonsgericht Graubünden im Vergleich zu den anderen Obergerichten selbstverständlich weniger Fälle beurteilt. Die Differenzen lassen sich durch unterschiedliche Lage, Zentrumsfunktionen, Wirtschaftskraft, Zusammensetzung der Bevölkerung usw. erklären. Umgelegt auf die Bevölkerungszahlen ergeben sich (im Durchschnitt der Vergleichsperiode) im Kanton Graubünden 1 Fall auf rund 455 Einwohner, im Kanton Zürich 1 Fall auf rund 370 Einwohner und im Kanton Bern 1 Fall auf rund 341 Einwohner). Die Grössenordnungen stimmen in etwa überein; jedenfalls hat der Kanton Graubünden bzw. sein Kantonsgericht gemessen an seiner Bevölkerungszahl nicht eine unterdurchschnittliche Fallerledigung aufzuweisen.
- b. Die Anzahl Fallerledigungen der Vergleichskantone stagnierten bzw. waren leicht rückläufig im Jahr 2017 und 2018, während sich die Erledigungszahlen des Kantonsgerichts Graubünden ab 2017 konstant erhöhten.
- c. Beim Vergleich ist zu berücksichtigen, dass der Kanton Graubünden dreisprachig ist (Kanton Bern zweisprachig und Kanton Zürich einsprachig), was zur Folge hat, dass Richterinnen und Richter im Kanton Graubünden vermehrt an Urteilen mitzuwirken haben, die nicht in ihrer Muttersprache verfasst sind, was durchaus einen Mehraufwand mit sich bringt.

2. Entwicklung der pendenten Fälle

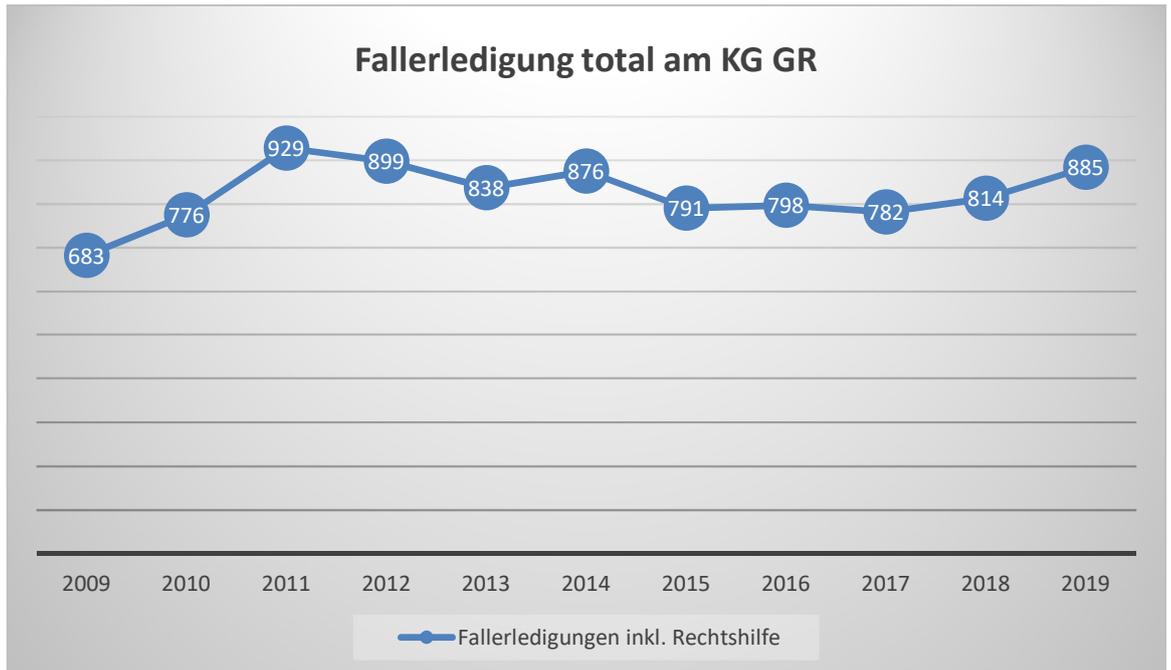
a) *Pendente Fälle am Kantonsgericht Graubünden insgesamt*

36 Das Bild in Bezug auf die pendenten Fälle am Kantonsgericht stellt sich wie folgt dar:

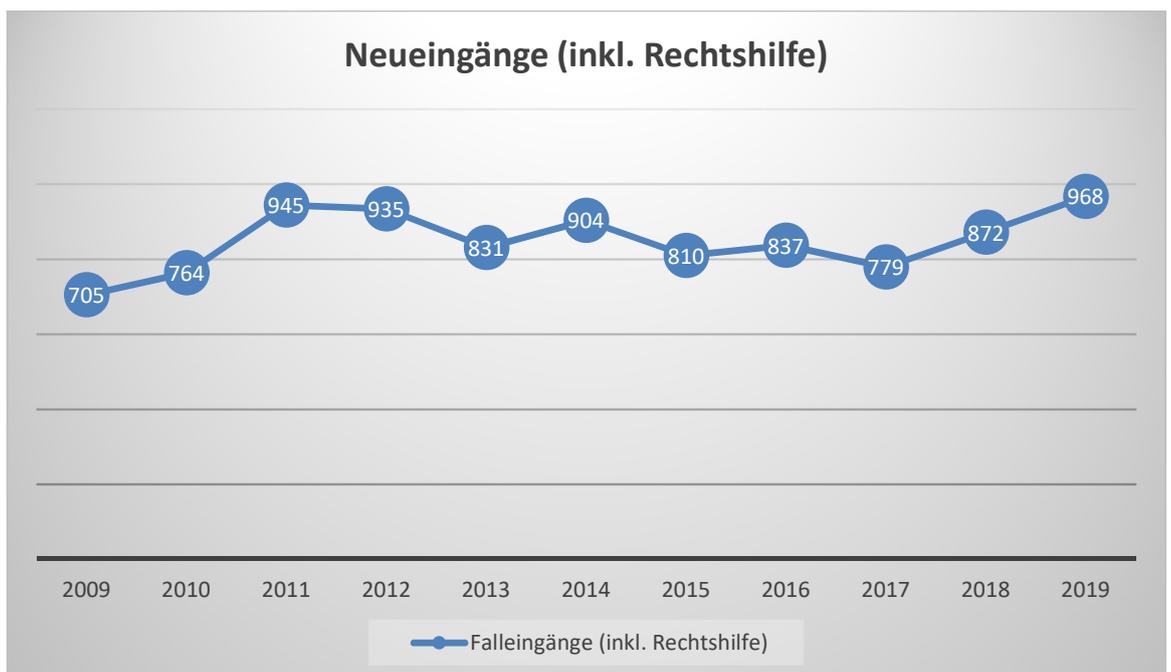


37 Bemerkenswert erscheint den Untersuchungsbeauftragten dazu Folgendes:

- a. Die Pendenzen am Kantonsgericht Graubünden sind seit 2011 stetig gestiegen; im Zeitraum 2014 bis 2019 haben sie sich praktisch verdoppelt. Ein zeitlicher Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Prozessordnungen am 1. Januar 2011 (vorne Rz. 1) ist nicht von der Hand zu weisen.
- b. Im gleichen Zeitraum sind auch die Fallerledigungszahlen des Kantonsgerichts Graubünden – wenn auch in deutlich kleinerer Dynamik – angestiegen.

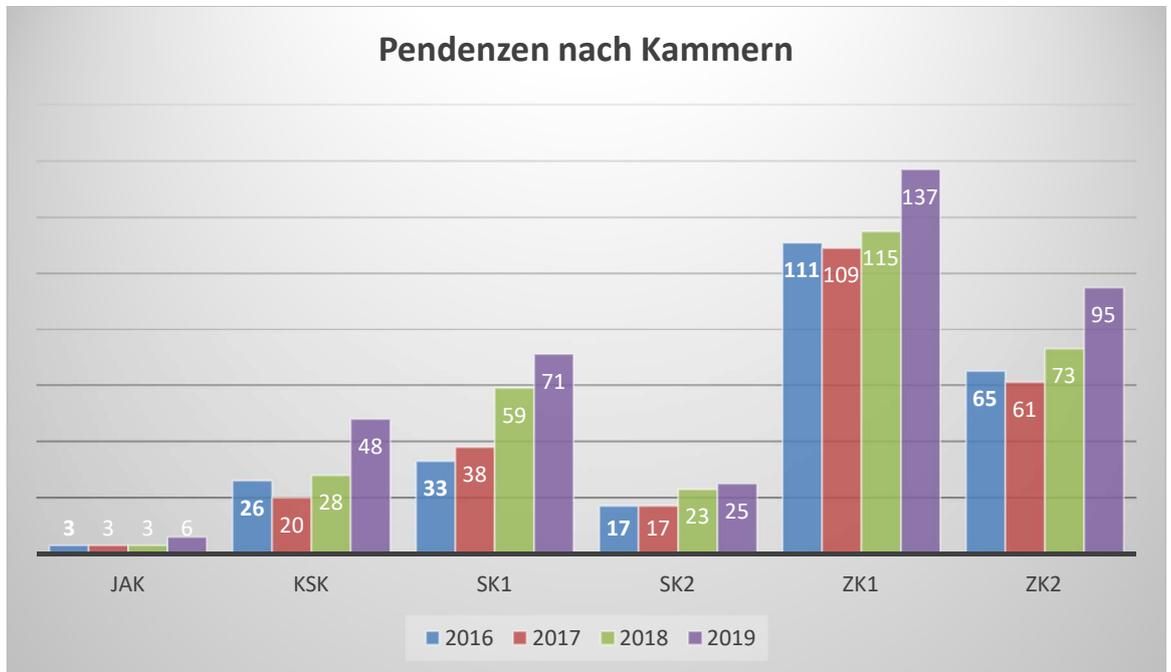


c. Im Sinn einer vorläufigen Folgerung sind die aktuellen Pendenzen nicht auf eine Reduktion des Outputs des Gerichts, sondern einerseits auf die mit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Prozessordnungen per 1. Januar 2011 sowie der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 zurückgehende «Sockelpendenz» und andererseits auf eine allgemeine Fallzunahme, insbesondere auch in den letzten drei Jahren, zurückzuführen. Allein im Jahr 2019 sind gegenüber dem Vorjahr 95 Mehreingänge zu verzeichnen, gegenüber 2017 sogar 189 Mehreingänge.



b) Pendente Fälle nach Kammern

38 Bezogen auf die einzelnen Kammern des Kantonsgerichts Graubünden ergeben sich die folgenden Pendenzen²³:



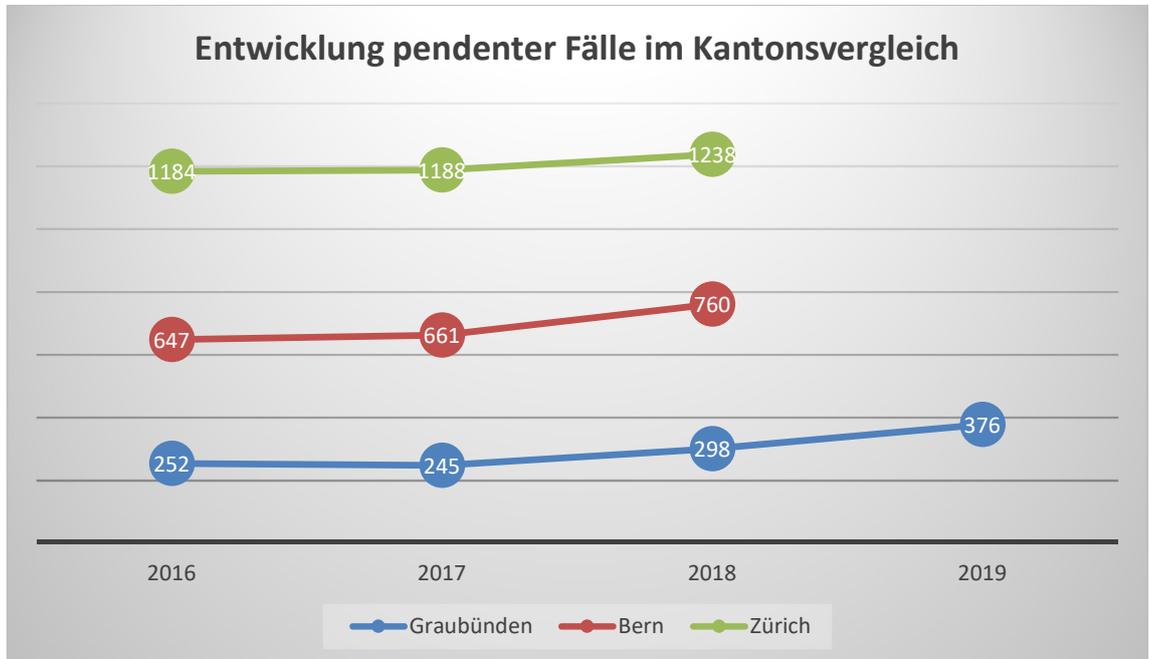
39 Daraus ergeben sich die folgenden Erkenntnisse:

- a. In sämtlichen Kammern erhöhte sich die Anzahl der pendenten Fälle in den Jahren 2018 und 2019, wenn auch in stark unterschiedlichem Ausmass. Ins Auge springt die Pendenzen-Zunahme in der KSK (rund 70 %) und in der ZK 2 (rund 30 %); in der SK1, der SK2 und der ZK1 betrug sie rund 20 %.
- b. Absolut gesehen weisen die ZK1 und die ZK2 hohe Pendenzenzahlen auf. Gleichzeitig haben in beiden Kammern auch die Fallerledigungszahlen zugenommen (vorne Rz. 32). Die Pendenzen haben sich mithin hier nicht neu angehäuft. Vielmehr hatten beide Kammern bereits im Jahr 2016 eine hohe Pendenzenlast. Die Kammern schieben mithin seit mehreren Jahren eine erhebliche Pendenzenlast vor sich hin, die sie trotz erhöhtem Output nicht abarbeiten können.

23 Exkl. Gesamtgericht und Rechtshilfe.

c) **Im Vergleich mit anderen kantonalen Gerichten**

40 Die Entwicklung der pendenten Fälle am Kantonsgericht Graubünden²⁴ im Vergleich mit den Obergerichten Zürich und Bern (inkl. deren Handelsgerichte) stellt sich wie folgt dar:



41 Daraus ergibt sich namentlich Folgendes:

- a. Alle drei Kantons- bzw. Obergerichte haben in den letzten Jahren einen mehr oder weniger deutlichen Anstieg der Pendenzen zu verzeichnen, Zürich im Vergleich 2018 zu 2016 um 4,5 %, Bern um 17,5 % und Graubünden um 18 %. Augenfällig ist der Anstieg im Kanton Graubünden im Jahr 2019 von 26 % gegenüber dem Vorjahr; er lässt sich nur zum Teil auf die steigenden Eingangszahlen von 11 % (vorne Rz. 37c) zurückführen (vgl. dazu auch hinten Rz. 80 ff. [intern: Krankheitsausfall]). Vergleichszahlen aus den Kantonen Bern und Zürich liegen uns insoweit noch nicht vor.
- b. Die Sockelpendenz (Verhältnis erledigte Fälle zu den pendenten Fällen) des Kantonsgerichts Graubünden²⁵ für das Jahr 2018 liegt bei einem Wert von 69.46 % (Anzahl penderer Fälle [298] in Relation zur Anzahl erledigter Fälle [429]). Beim Obergericht Bern liegt im Jahr 2018 die Sockelpendenz bei rund 25 %²⁶ und beim Obergericht Zürich bei rund 30 %. Das

24 Zivil- und Strafsachen inkl. Handelsrechtliche Streitigkeiten.

25 Bei Berücksichtigung Rechtshilfe- und Gesamtgerichtsfälle reduziert sich die Sockelpendenz auf 39.92 % für das Jahr 2018 bzw. auf 46.10 % für das Jahr 2019.

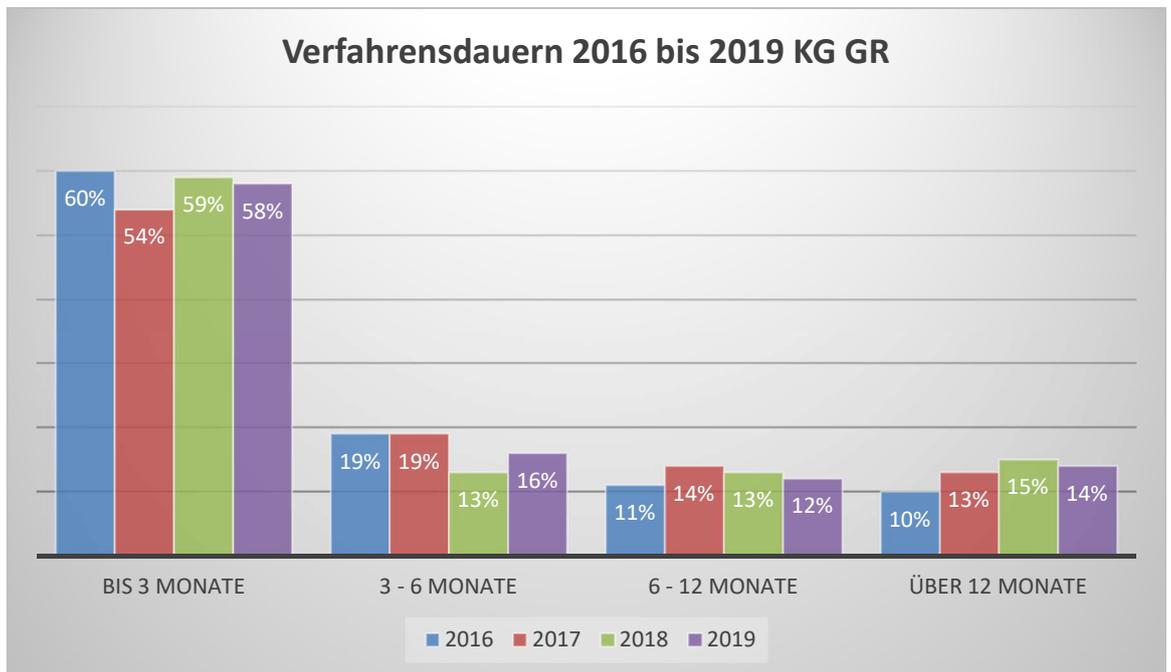
26 Vgl. auch Tätigkeitsbericht mit Statistiken 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern für das Jahr 2018, S. 40.

Kantonsgericht Graubünden weist somit gegenüber den Vergleichsgerichten eine übermässig hohe Anzahl an Pendenzen im Vergleich zur Anzahl Fallerledigungen auf.

3. Verfahrensdauer

a) *Verfahrensdauern des Kantonsgerichts Graubünden²⁷*

42 Bezogen auf das Gesamtgericht ergeben sich aus den Geschäftsberichten die folgenden Verfahrensdauern (dargestellt in Prozenten an den Gesamterledigungen, exkl. Rechtshilfe):

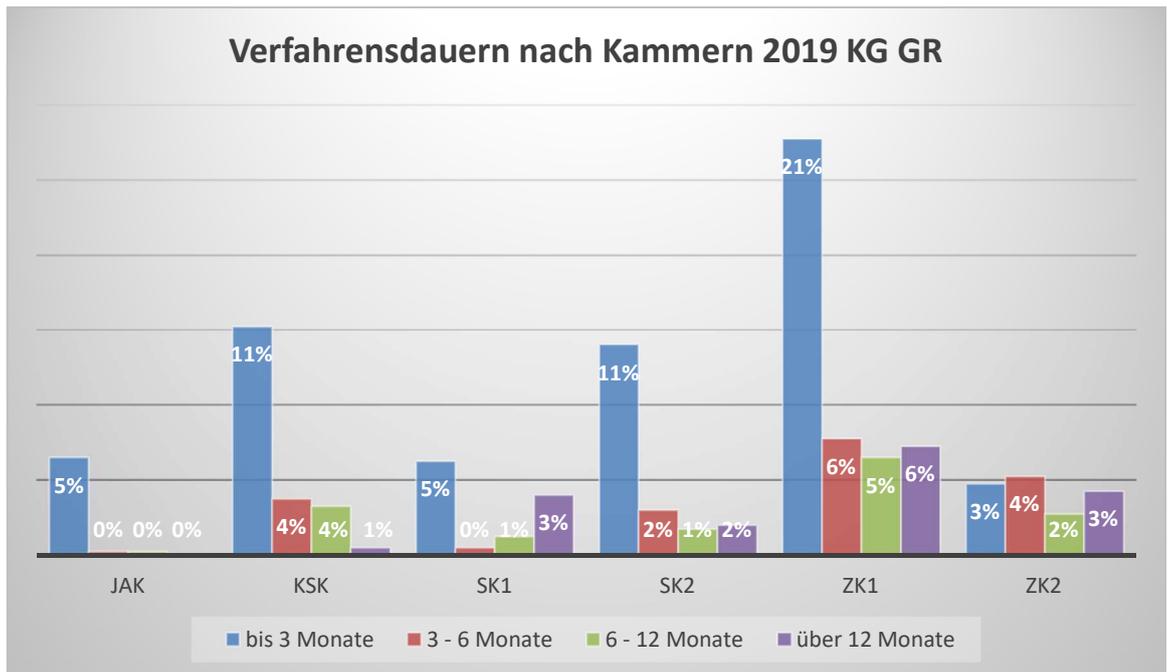


43 Die langen Verfahrensdauern (über 12 Monate) haben in den Jahren 2018 und 2019 tendenziell leicht zugenommen.

b) *Verfahrensdauern nach Kammern*

44 Die Verfahrensdauern an den einzelnen Kammern des Kantonsgerichts von Graubünden präsentierten sich für 2019 wie folgt:

27 Exkl. Rechtshilfefälle.

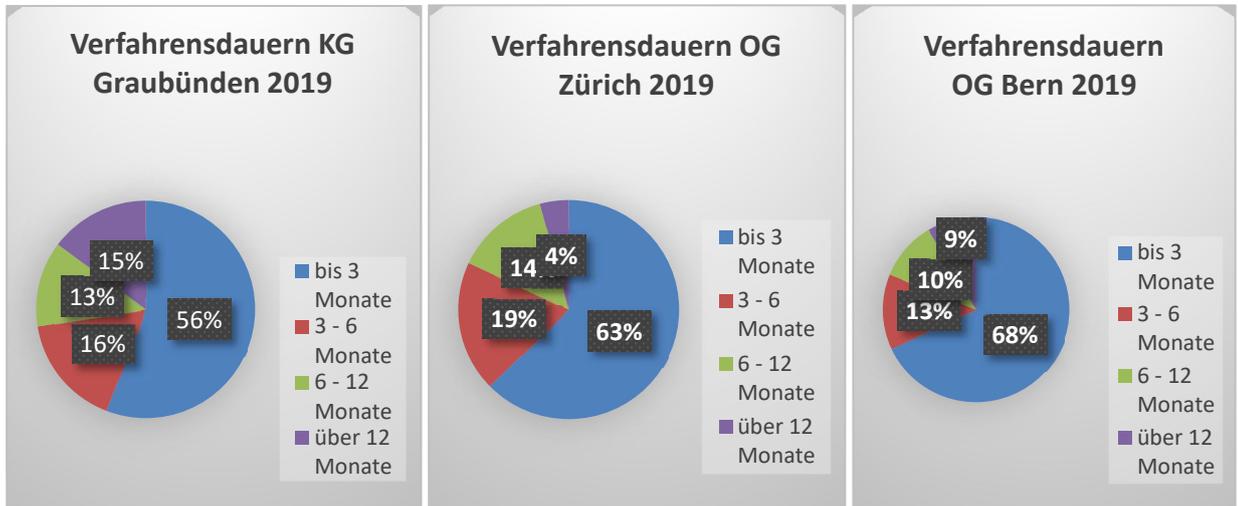


45 Es zeigt sich dabei Folgendes:

- a. Alle Kammern (mit Ausnahme der JAK) haben einen Anteil von Verfahren mit Verfahrensdauern von über 12 Monaten. Den höchsten Anteil überjähriger Verfahrensdauern hat die ZK1, welche allerdings auch die höchste Geschäftslast und Erledigungszahl insgesamt verzeichnet (vorne Rz. 32). Folgerichtig ist es auch die ZK1, welche die höchste Pendenzenlast zu verzeichnen hat (Rz. 38).
- b. Es wäre nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten allerdings unzulässig, aus den Verfahrensdauern allein Rückschlüsse auf die Arbeitsweise in der jeweiligen Kammer zu ziehen. Zum einen sind Fälle aus einzelnen Rechtsgebieten per se aufwändiger als aus anderen Rechtsgebieten. Zum andern gibt die Statistik die Dauer der Rechtshängigkeit wieder, die mitunter auch von weiteren Parametern beeinflusst wird, etwa von der Notwendigkeit der Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels, der Einholung von Gutachten usw.

c) **Im Vergleich mit anderen kantonalen Gerichten**

46 Ein Vergleich der Verfahrensdauern im Kanton Graubünden mit jenen der beiden Vergleichsgerichte zeigt folgendes Bild: ²⁸



47 Aus der Grafik ergibt sich Folgendes:

- Augenfällig ist, dass die beiden verglichenen Gerichte prozentual deutlich weniger Verfahren mit einer Verfahrensdauer von über 12 Monaten aufweisen. Im Kanton Graubünden beläuft sich diese Quote auf 15 %, im Kanton Bern auf 9 % und im Kanton Zürich sogar nur auf 4 %.
- Am andern Ende der Skala fällt auf, dass die Gerichte in Bern und Zürich deutlich mehr Fälle in einem Zeitraum von unter drei Monaten erledigen (Bern: 68 %, Zürich: 63 %) als das Kantonsgericht Graubünden (56 %).

4. Gutheissungs- und Abweisungsquote in Bezug auf vorinstanzliche Urteile

48 Die Belastung eines Gerichts hängt nicht zuletzt auch von der Qualität der angefochtenen Urteile ab. Je höher deren Qualität, desto geringer ist tendenziell der Aufwand der oberen Instanz zur Überprüfung und ggf. Neuurteilung.

49 Die Gutheissungsquote des Kantonsgerichts Graubünden in Bezug auf die bei ihm angefochtenen Urteile weist im Jahr 2019 keine Auffälligkeiten auf. Sie beträgt 27 % (einschliesslich Rückweisungen bzw. Teilgutheissungen).²⁹ Die

²⁸ Zu Vergleichszwecken wurden die Rechtshilfeverfahren sowie Verfahren des Gesamtgerichts sowie der Justizaufsicht wiederum nicht berücksichtigt. Die Zahlen für das Kantonsgericht Graubünden basieren auf der vorläufigen Statistik vom 13. Januar 2020, Tabelle Nr. 23f. Bei den Zahlen der Obergerichte Zürich und Bern sind die Fälle des Handelsgerichts miteingerechnet. Die Angaben des Kantons Bern pro 2019 wurden uns freundlicherweise vorab zur Verfügung gestellt; diese sind nicht noch nicht öffentlich. Die Daten für das Obergericht Zürich basieren auf den Tabellen Nrn. 92, 96b, 111, 113a sowie 131 (d.h. inkl. Handelsgericht) gemäss Rechenschaftsbericht für das Jahr 2018.

²⁹ Gemäss vorläufiger Statistik vom 13. Januar 2020, Überblick, Tabelle Nr. 23d.

Gutheissungsquoten der Obergerichte Bern³⁰ und Zürich³¹ sind durchaus vergleichbar.

5. Aufhebungsquote Bundesgericht

50 Ebenfalls kann die Aufhebungsquote letztinstanzlicher kantonaler Urteile durch das Bundesgericht Hinweise auf die Arbeitsweise des Kantonsgerichts liefern.

51 Von den 524 im Jahr 2019 durch das Kantonsgericht Graubünden erledigten Fällen³² wurden 54 Urteile beim Bundesgericht angefochten. Dieses hiess rund 19 % der Beschwerden gut.³³ Im Jahr 2018 betrug die Gutheissungsquote 10.9 % und im Jahr 2017 11 %.³⁴

52 Die Untersuchungsbeauftragten vermögen auch in diesen Zahlen keine Auffälligkeiten erkennen. Die Gutheissungsquote des Bundesgerichts in Bezug auf Urteile des Bernischen Obergerichts beträgt für angefochtene Urteile der Strafkammer 29 % und für übrige Urteile der Beschwerde- und der Zivilkammer 4 %. Das Obergericht Zürich erhebt diese Zahlen statistisch nicht.

6. Personelle Dotierung in Bezug auf Richterstellen

a) Absolute Dotierung

53 Das Kantonsgericht Graubünden ist derzeit mit sechs Vollzeit-Richterstellen dotiert.

b) Richterstellen (FTE) im Verhältnis zur Bevölkerungszahl

54 Gemessen an der Bevölkerungszahl ist das Kantonsgericht Graubünden gut bzw. überdurchschnittlich dotiert. Rechnerisch entfällt eine Richterstelle auf rund 33'000 Einwohner.³⁵ In Bern entfällt eine Richterstelle auf rund 49'000 Einwohner³⁶ und im Kanton Zürich eine Richterstelle auf rund 38'000 Einwohner³⁷. Die Untersuchungsbeauftragten sind sich bewusst, dass diese Relation nur beschränkt

30 Das Obergericht Bern weist gemäss Anhang mit Auskunftserteilung vom 11. Februar 2020 in der Zivilkammer eine Gutheissungsquote (inkl. teilweise Gutheissungen) von 22 % für das Jahr 2019 aus. In Strafverfahren beträgt die Gutheissungsquote 30 %.

31 Beim Obergericht Zürich betrug die Gutheissungsquote im Jahr 2018 bei zivilrechtlichen Berufungen ebenfalls 20 % bzw. inkl. Rückweisungen 25 % und bei zivilrechtlichen Beschwerden 19% bzw. inkl. Rückweisungen 22 %. Entsprechende Zahlen in Bezug auf Straffälle des Obergerichts Zürich fehlen. Vgl. Rechenschaftsbericht des Obergerichts des Kantons Zürich über das Jahr 2018, Tabelle 93 auf S. 149 sowie Tabelle 96c auf S. 152.

32 Gesamte Erledigungen von 885 Fällen abzüglich Rechtshilfe-Fälle.

33 Gemäss vorläufiger Statistik vom 13. Januar 2020, Weiterzüge, Tabelle 41b.

34 Gemäss Ziff. 4.10 der Jahresberichte für die Jahre 2017 und 2018.

35 198'379 Einwohner am 31. Dezember 2018 gemäss Bundesamt für Statistik, Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, definitive Jahresergebnisse, 2018, veröffentlicht am 27. August 2019, BFS-Nummer su-d-01.02.04.06.01.

36 Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Bern betrug 1'034'977 Einwohner im Jahr 2018.

37 1'520'968 Einwohner per 31. Dezember 2018 im Kanton Zürich.

aussagekräftig ist; wesentlich bedeutsamer ist die Relation der Anzahl Richterstellen zur Anzahl eingehender Klagen und Beschwerden (sogleich Rz. 55 ff.).

c) Richterstellen (FTE) im Verhältnis zur Anzahl eingehender Klagen/Beschwerden

55 Gemäss Geschäftsbericht 2018 sind beim Kantonsgericht Graubünden 2018 482 neue Fälle³⁸ eingegangen, somit pro Vollzeit-Richterstelle rund 80 Fälle.

56 Beim Obergericht Bern sind im Vergleichsjahr gemäss Tätigkeitsbericht³⁹ 3'130 neue Fälle (inkl. Handelsgericht; exkl. Anwaltsaufsicht) eingegangen. Auf eine Oberrichter-Vollzeitstelle entfallen somit 149 Fälle. Das Obergericht Zürich weist in seinem Rechenschaftsbericht⁴⁰ aus dem Jahr 2018 insgesamt 4'126 neue Fälle (inkl. Handelsgericht) aus, womit auf eine Richter-Vollzeitstelle (inkl. ständige Ersatzrichtereinsätze) 102 Fälle entfallen.

57 Auch wenn diese Zahlen zu relativieren sind – massgebend für einen Ressourcenvergleich ist letztlich nicht die blosse Anzahl Fälle, sondern deren Komplexität und damit der im Einzelfall erforderliche Arbeitsaufwand – ergibt sich aus dem vorstehenden Vergleich doch der Eindruck, dass das Kantonsgericht mit Richterstellen nicht unterdotiert ist.

7. Personelle Dotierung in Bezug auf das Aktuariat

a) Absolute Dotierung mit Aktuariatsstellen

58 Das Kantonsgericht Graubünden ist derzeit mit sieben Aktuarstellen dotiert. Sechs davon sind als Vollzeitstellen besetzt, eine weitere durch zwei Aktuarinnen zu je 50 %.

b) Anzahl Aktuariatsstellen im Verhältnis zur Anzahl Richterstellen

59 Das Verhältnis der Anzahl Aktuarstellen zu den Richterstellen fällt beim Kantonsgericht Graubünden unterdurchschnittlich aus. Beim Kantonsgericht Graubünden entfallen auf eine Richterstelle 1,16 Aktuarstellen. In Bern⁴¹ beträgt

38 Zu Vergleichszwecken ohne Rechtshilfefälle und ohne Fälle des Gesamtgerichts und der Justizaufsicht.

39 Tätigkeitsbericht mit Statistiken 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, abrufbar über: <https://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/obergericht/downloads-publikationen.html>, abgerufen am 06.02.2020.

40 Rechenschaftsbericht des Obergerichts des Kantons Zürich über das Jahr 2018, abrufbar über: <https://www.gerichte-zh.ch/organisation/obergericht/rechenschaftsbericht.html>, abgerufen am 06.02.2020.

41 Das Obergericht Bern beschäftigte gemäss telefonischer Auskunft vom 18. Dezember 2019 im Jahr 2019 21 Richterstellen (FTE) bzw. 33.4 Gerichtsschreiberstellen (FTE, inkl. befristete Stellen).

das Verhältnis (gemessen an Vollzeitäquivalenten) 1,5 und in Zürich⁴² kommen auf eine Richterstelle 2,26 Gerichtsschreiber-Stellen. Die Richtenden am Obergericht Zürich können somit auf nahezu doppelt so viele Gerichtsschreiber-Ressourcen zurückgreifen, wie jene am Kantonsgericht Graubünden. Hinzu kommt, dass im Kanton Graubünden die Aktuarinnen und Aktuare auch Zusatzaufgaben wahrnehmen, die bei den Obergerichten Bern und Zürich mindestens teilweise durch die Generalsekretariate erledigt werden.

60 Die Unterdotierung mit Aktuariatsstellen wurde durch die meisten befragten Gerichtspersonen als Mangel und Teilursache von überlangen Verfahrensdauern und hoher Pendenzenlast identifiziert. Freilich wurde auch darauf hingewiesen, dass die Effizienz des Aktuariats nicht nur von der Anzahl Aktuariatsstellen abhängt, sondern auch von der Art und Weise, wie die Aktuarinnen und Aktuare durch die Richtenden eingesetzt werden.

c) Anzahl Aktuariatsstellen im Verhältnis zur Anzahl eingehender Fälle

61 Pro Vollzeit-Aktuarenstelle sind gemäss Geschäftsbericht 2018 rund 69 Fälle eingegangen. Werden sämtliche Fälle (inkl. Justizaufsicht, Gesamtgericht und Rechtshilfefälle) berücksichtigt, entfielen sogar 124 Fälle auf eine Vollzeit-Aktuarenstelle.

62 Im Kanton Bern entfallen auf einen Aktuar 94 Fälle und im Kanton Zürich auf einen Aktuar 47 Fälle.⁴³

63 Im Kantonsvergleich zeigt sich, dass das Kantonsgericht Graubünden namentlich im Vergleich zum Kanton Zürich hinsichtlich Aktuarenstellen unterdotiert ist.

d) Anzahl Aktuariats-Stellen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl

64 Gemessen an der Bevölkerungszahl liegen die Aktuariatsstellen am Kantonsgericht Graubünden im Mittelfeld. Rechnerisch entfällt eine Aktuarenstelle auf rund 28'339 Einwohner. In Bern entfällt eine Aktuarenstelle auf 30'987 Einwohner und in Zürich eine Stelle auf 17'196 Einwohner.⁴⁴

8. Umfang der Urteile

65 Die Untersuchungsbeauftragten haben eine selbst vorgenommene Auswahl an Urteilen aus dem Zeitraum 1. Oktober 2017 bis 30. September 2019 sowie von

42 Das Obergericht Zürich beschäftigte im Jahr 2019 88.45 Vollzeitstellen auf Stufe Gerichtsschreiber und auf Stufe Richter (inkl. Ersatzoberrichter) 39.09 Vollzeitstellen gemäss Email vom 6. Februar 2020.

43 Vgl. auch Rz. 56. Zu Vergleichszwecken ohne Anwaltsaufsicht, Rechtshilfe und Zwangsmassnahmengericht.

44 Vgl. vorne Rz. 54 sowie Fussnote 32f.

Dritter Seite erhaltene Urteile des Kantonsgerichts Graubünden analysiert und stichprobeartig mit öffentlich zugänglichen Urteilen von anderen Kantonsgerichten verglichen. Wir verweisen diesbezüglich auf die Würdigung hinten (vgl. Rz. 93 ff.).

9. Fazit

66 Die Auswertung der statistischen Unterlagen des Kantonsgerichts Graubünden für sich allein und im Vergleich mit den beiden anderen kantonalen Gerichten führt zu folgenden Erkenntnissen:

- a. Die Anzahl Fallerledigungen hat in den vergangenen zwei Jahren am Kantonsgericht Graubünden insgesamt deutlich zugenommen.
- b. Die Anzahl Fallerledigungen in der ZK1 waren konstant hoch. Im Jahr 2017 sind sie leicht zurückgegangen, während sie sich im Jahr 2018 stabilisiert und im Jahr 2019 nochmals deutlich erhöht haben.
- c. In der SK1 ist ein deutlicher Rückgang der Fallerledigungen im 2018 feststellbar. Aktuell sind die Zahlen in der Tendenz wieder steigend. Auch im Jahr 2019 blieben die Fallerledigungen allerdings hinter jenen im Jahr 2017 zurück.
- d. Die Pendenzen am Kantonsgericht von Graubünden sind seit 2011 stetig gestiegen, im Zeitraum 2014 - 2019 haben sie sich praktisch verdoppelt.
- e. Im Zeitraum 2018 - 2019 sind die Pendenzen in der KSK um 70 %, in der ZK2 um rund 30 % und in der SK1, SK2 und ZK1 um rund 20 % gestiegen. Absolut gesehen weisen die ZK1 und die ZK2 hohe Pendenzenzahlen auf. Beide Kammern hatten indessen bereits 2016 eine hohe Pendenzenlast.
- f. Den höchsten Anteil an überjährigen Verfahrensdauern hat die ZK1, welche allerdings auch die höchste Geschäftslast und Erledigungszahl insgesamt verzeichnet. Die verglichenen Gerichte weisen deutlich weniger Verfahren mit Verfahrensdauern von über 12 Monaten aus.
- g. Der Kantonsvergleich zeigt, dass das Kantonsgericht von Graubünden im Hinblick auf die Anzahl Richterstellen genügend dotiert ist. Eher knapp bzw. unterdurchschnittlich fällt hingegen die Dotierung des Aktuariats aus.
- h. Keine Auffälligkeiten zeigen die Gutheissungs- bzw. Abweisungsquoten in Bezug auf erstinstanzliche Urteile bzw. die Aufhebungsquote des Bundesgerichts in Bezug auf Kantonsgerichtsurteile.

V. ERKENNTNISSE AUS DEN BEFRAGUNGEN

1. Einleitung

67 Die Erkenntnisse aus den statistischen Werten ermöglichten den Untersuchungsbeauftragten, die Befragungen der Gerichtspersonen themenbezogen durchzuführen. Dabei hat sich die bei der Auswertung der Statistiken entstandene Arbeitshypothese bestätigt, dass die Problematik von überlangen Verfahrensdauern und übermässiger Pendenzenlast am Kantonsgericht Graubünden vielschichtig ist und nicht einer Ursache allein zugeschrieben werden kann. Nachfolgend wird auf die einzelnen von den Untersuchungsbeauftragten identifizierten Teilursachen der Problematik themenbezogen eingegangen.

2. Teilaspekt 1: Mehraufwand aufgrund der Eidgenössischen Prozessordnungen und des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

68 Am 1. Januar 2011 sind die Eidgenössische Zivilprozessordnung und die Eidgenössische Strafprozessordnung in Kraft getreten, welche das zuvor kantonalrechtlich geregelte Prozessrecht auf Bundesebene vereinheitlicht und zu zusätzlichen Zuständigkeiten des Kantonsgerichts – etwa im Zusammenhang mit der Anfechtung vorsorglicher Massnahmen im Familienrecht – geführt haben. Die befragten Richtenden wie auch Aktuarinnen und Aktuare verorten in den bundesrechtlichen Vorgaben und insbesondere in deren Umsetzung durch das Bundesgericht einen erheblichen Mehraufwand an die Prüfungs- und Begründungsdichte von Urteilen. Diese Anforderungen treffen mit der vom Bundesgericht verlangten Begründungsdichte von Urteilen direkt die Gerichte, andererseits – namentlich mittels Anforderungen an die Substantiierung – auch die Anwaltschaft, was zu längeren Rechtsschriften und damit aufwändigeren Verfahren führt. Die Tendenz zu längeren Rechtsschriften wird überdies gefördert durch die zunehmende Zahl von im Kanton Graubünden prozessierenden ausserkantonalen Anwältinnen und Anwälten. Schliesslich hat das vom Bundesgericht eingeführte jederzeitige Replikrecht zur Erhöhung des Aktenumfangs und der Verfahrensdauern beigetragen. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass dem Kantonsgericht Graubünden auch zusätzliche Aufgabenbereiche übertragen wurden, so etwa im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.

b) Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten

69 Es ist nicht von der Hand zu weisen und entspricht der Erfahrung der Untersuchungsbeauftragten, dass die Einführung der Eidgenössischen Prozessordnungen und die Neuordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (und der entsprechenden bundesgerichtlichen Praxis) in allen Kantonen tendenziell zu aufwändigeren Verfahren geführt hat.

70 Mit Einführung der *neuen Prozessordnungen und des revidierten Kindes- und Erwachsenenschutzrechts* sind in verschiedener Hinsicht neue und höhere Anforderungen an das Verfahren bzw. das Urteil gestellt worden:

- a. Dazu gehört etwa das Erfordernis der *schriftlichen Begründung*: Vor Einführung der Eidgenössischen Zivilprozessordnung konnten die Prozessparteien bei der Rechtsmittelinstanz auf die Begründung eines Urteils verzichten.⁴⁵ Eine Eröffnung des Entscheids ohne schriftliche Begründung ist seit Einführung der eidgenössischen Zivilprozessordnung nur noch in erstinstanzlichen Verfahren zulässig (Art. 239 i.V.m. Art. 318 Abs. 2 ZPO).
- b. Erhöhte Anforderungen gelten sodann in Bezug auf die *Substantiierungslast*, die namentlich auch vom Bundesgericht stark betont wird: Die Parteien haben dem Gericht die Tatsachen, auf die sie ihre Begehren stützen, darzulegen und die Beweismittel anzugeben (Art. 55 Abs. 1 ZPO). Die Substantiierungslast zwingt die klagende Partei zu weitläufigeren Ausführungen in der Klageschrift. Andererseits muss die beklagte Partei substantiiert bestreiten. Eine pauschale Bestreitung ist nicht mehr möglich.⁴⁶
- c. Ein weiterer Faktor für längere Verfahren ist das jederzeitige *Replikrecht*: Nach der Praxis des Bundesgerichts verleiht der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV⁴⁷) als Teilaspekt des allgemeinen Grundsatzes des fairen Verfahrens von Art. 29 Abs. 1 BV bzw. Art. 6 Ziff. 1 EMRK⁴⁸ den Parteien das Recht, von jeder dem Gericht eingereichten Stellungnahme Kenntnis zu nehmen und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob diese neue Tatsachen oder Argumente enthält und ob sie das Gericht

45 DR. NORBERT BRUNNER, Begründungsverzicht in Rechtsmittelverfahren der Eidgenössischen Prozessgesetzte in SJZ 106 (2010) Nr. 19.

46 ROLAND HÜRLIMANN, Die Substantiierungslast – Fluch oder Segen?, *AnwaltsRevue* 5/2019, S. 209ff. sowie ANDREAS SCHNEUWLY, Lange Rechtsschriften – Wieso? Und was tun? *AnwaltsRevue* 10/2019, S. 443ff.

47 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

48 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.

tatsächlich zu beeinflussen vermag.⁴⁹ Wird einer Partei die Möglichkeit genommen, zu Eingaben der Gegenpartei Stellung zu nehmen, ist nach der Rechtsprechung des EGMR das Prinzip der Waffengleichheit verletzt, das Bestandteil des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren ist.⁵⁰ Das Recht auf Stellungnahme kann also zu einem mehrfachen Schriftenwechsel führen, der letztlich erst dann sein Ende findet, wenn der Empfänger der letzten Stellungnahme auf eine Replik verzichtet.⁵¹ Dies hat zweifellos zur Folge, dass sich das Verfahren einerseits bis zum Abschluss des Schriftenwechsels und andererseits durch die Auseinandersetzung mit den Eingaben im Urteil verlängert.

- d. *Begründungsdichte*: Zudem sind die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Begründungsdichte für die Strafzumessung in den letzten Jahren augenfällig angestiegen⁵², was sich ebenfalls aufwandsteigernd auswirkt und damit zu längeren Bearbeitungsdauern führt.⁵³
- e. Am 1. Januar 2013 ist das *neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht* in Kraft getreten.⁵⁴ Damit wurden neue Zuständigkeiten begründet, da solche Entscheide nicht mehr an eine Verwaltungsbehörde, sondern direkt von einem Gericht beurteilt werden müssen.⁵⁵ Dem Kantonsgericht Graubünden sind mit dieser Revision zusätzliche Aufgaben zugewiesen worden (Art. 60 Abs. 1 EGzZGB⁵⁶).

71 Die Befragten haben überzeugend dargelegt, dass die Einführung der Eidgenössischen Prozessordnungen und die Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts mit neuen Zuständigkeiten und nicht zuletzt auch die mit diesen Neuerungen einhergehende bundesgerichtliche Praxis bei den Gerichten unmittelbar, über die zunehmende Länge anwaltlicher Rechtschriften auch mittelbar, beim Kantonsgericht einen ins Gewicht fallenden Mehraufwand ausgelöst haben.

49 BGE 133 I 100, E. 4.3 - 4.6.

50 BGE 133 I 100, E. 4.3.

51 BSK StPO-HAFNER/FISCHER, Art. 109 StPO N 21.

52 STEPHAN BERNARD, Reden ist Silber, Schweigen ist Gold? in: forumpoenale S0/2014 S. 23.

53 Der Bundesrat plant eine Änderung der Strafprozessordnung. Er hat zu diesem Zweck im vergangenen Jahr eine entsprechende Botschaft zu Händen des Parlaments verabschiedet, BBl 2019 6697. Inwieweit diese Revision Einfluss auf Zusatzanstrengungen der Gerichte nehmen wird, ist zurzeit offen.

54 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Änderung vom 19. Dezember 2008; AS 2011 725; BBl 2006 7001.

55 Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28. Juni 2006, BBl 2006 S. 7001 ff, namentlich S. 7074.

56 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 12. Juni 1994, BR 210.100.

- 72 Nicht ausser Acht zu lassen ist allerdings, dass gerade mit Blick auf diesen Mehraufwand das Kantonsgericht Graubünden per 1. Januar 2017 mit einer zusätzlichen Richterstelle dotiert wurde. Dies allerdings mit Zeitverzug: das Kantonsgericht hatte das Bedürfnis nach Aufstockung bereits im Frühling 2013 angemeldet und ein entsprechendes Aufstockungsbegehren gestellt. In der Zwischenzeit hatten sich, wie sich aus der Grafik in Rz. 36 ergibt, bereits erhebliche Pendenzen angehäuft (vgl. dazu auch hinten Rz. 77 ff.).
- 73 In Anschlag zu bringen ist im Weiteren, dass der prozessrechtsbedingte Mehraufwand wohl bei den meisten oberinstanzlichen Gerichten angefallen ist, ohne dass er – jedenfalls mit Blick auf die beiden zum Vergleich herangezogenen Obergerichte Zürich und Bern – zu einem vergleichbaren Anstieg der Pendenzen und Verfahrensdauern geführt hat. Die Richterschaft des Kantonsgerichts weist in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf darauf hin, dass die Vergleichskantone Zürich und Bern offenbar früher reagiert haben, indem im Kanton Zürich die Stellenprozente der voll- und teilamtlichen Richterinnen und Richter am Obergericht um 300 Stellenprozente (von 3'500 auf 3'800) und im Kanton Bern die Anzahl der Gerichtsschreiber zwischen 2011 und 2019 von 26,3 auf 33,4 Stellen erhöht wurden. Diese Zahlen sind im Wesentlichen zutreffend.
- 74 Die Untersuchungsbeauftragten kommen aufgrund ihrer Abklärungen und Befragungen zum Schluss, dass sich das Inkrafttreten der Eidgenössischen Prozessordnungen per 1. Januar 2011 und das Inkrafttreten des revidierten Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 erheblich auf die Arbeitslast des Kantonsgerichts ausgewirkt haben und eine Initialursache für die ansteigende Geschäftslast und damit verbunden die überlange Verfahrensdauern gesetzt haben. Es wäre aber verfehlt, diese Umstände als alleinige Ursache der heutigen Problematik zu betrachten. Es sind weitere Umstände hinzugekommen, die diese Entwicklung begünstigt haben.

3. Teilaspekt 2: Anzahl Richterstellen

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

- 75 Die Befragten – sowohl Richtende wie Aktuare, wie Dritte – erachten die Dotierung des Kantonsgerichts mit Richterstellen grundsätzlich als genügend und gehen praktisch einhellig davon aus, dass die aktuelle Geschäftslast mit sechs Richterstellen grundsätzlich bewältigt werden kann. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass das Gericht seit der Schaffung der sechsten Richterstelle per 1. Januar 2017 bisher nur beschränkte Zeit in dieser Zusammensetzung arbeiten

konnte, fiel doch das vorsitzende Mitglied der ZK1 im Frühling 2017 unfallbedingt für längere Zeit aus und ist Kantonsrichter Peter Schnyder seit Mai 2019 krankgeschrieben, so dass das Gericht seither faktisch mit fünf Richterstellen arbeitet.

- 76 Mehrere Befragte beklagten, dass das Kantonsgericht das Gesuch um eine zusätzliche (sechste) Richterstelle in Anbetracht steigender Pendenzen und Verfahrensdauern bereits im Frühling 2013 gestellt habe, diese Stelle aber erst per 1. Januar 2017 bewilligt worden sei, in einem Zeitpunkt, in dem die Pendenzen und Verfahrensdauern schon ein beträchtliches Ausmass angenommen hatten.

b) *Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten*

- 77 In der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Optimierung der kantonalen Gerichtsorganisation (Justizreform 2) vom 30. Mai 2006 wurde festgehalten, dass aufgrund der Auslastung der Richter gemäss Jahresbericht 2005 von einer gegenwärtigen Arbeitslast von rund 550 Stellenprozenten auszugehen sei.⁵⁷ Trotz dieser Erkenntnis erfolgte die Umsetzung der Justizreform zunächst auf der Grundlage von fünf Vollzeit-Richterstellen. Es kann somit festgehalten werden, dass das Kantonsgericht eher (zu) schwach dotiert in die Umsetzung der Justizreform 2 startete, zumal mit dieser Besetzung Mehraufwand des Kantonsgericht, der sich aus der Umsetzung der eidgenössischen Prozessordnungen sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ergab, noch nicht antizipiert war (vorne Rz.1).
- 78 Das Gesuch des Kantonsgerichts Graubünden vom 20. März 2013 um Bewilligung einer sechsten Richterstelle aufgrund der hohen Pendenzen wurde auf 1. Januar 2017 bewilligt. In diesem Zeitraum von rund drei Jahren haben sich die pendenten Fälle von 184 auf 270 Fälle angehäuft (vgl. Grafik vorne Rz. 36). Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass ein Anstieg der pendenten Fälle zumindest teilweise auf diese anfängliche Unterdotierung der Richterstellen zurückzuführen ist.
- 79 Die zusätzlich geschaffene Richterstelle auf den 1. Januar 2017 wirkte sich in den Zahlen der SK1 für das Jahr 2017 aus. Ein Anstieg der Fallerledigungszahlen der Folgejahre in der SK1 blieb hingegen aus (vgl. Grafik vorne Rz. 31 f. und 37). Die Anzahl der Fallerledigungen hat gesamthaft gesehen in den Jahren 2018 und 2019 zugenommen (vgl. Grafik vorne Rz. 31). Wie die Befragungen gezeigt haben, lässt sich die aktuelle Situation in der SK1 nicht zuletzt damit erklären, dass Kantonsrichter Davide Pedrotti bei der Bewältigung der Arbeitslast des seit Mai

57 Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2006-2007, S. 572. Abrufbar über <https://www.gr.ch/Botschaften/2006/6-2006.pdf>, besucht am 03.03.2020.

- 2019 krankgeschriebenen Kantonsrichters auch in anderen Kammern mit dringlichen Geschäften aushalf, wodurch Fälle der SK1 zurückgestellt wurden.
- 80 Das Kantonsgericht Graubünden hatte in der Vergangenheit verschiedene personelle Ausfälle. Einerseits fiel das vorsitzende Mitglied der ZK1 im Jahr 2017 aufgrund eines Skiunfalls für mehrere Wochen aus. Andererseits ist ein Kantonsrichter seit Mai 2019 krankgeschrieben. Somit war das Gericht bisher einzig im Jahr 2018 vollbesetzt. Gemäss den durchgeführten Befragungen kam es in den letzten Jahren auch zu etlichen Wechseln und Abgängen langjähriger Mitarbeitenden im Aktuariat sowie zu vorübergehenden Ausfällen, beispielsweise infolge Vorbereitung für die Anwaltsprüfung oder Krankheit.
- 81 Der Ausfall der Richterin im Jahr 2017 ist im Rückgang der Anzahl erledigten Fälle in der ZK1 im 2017 (vgl. Grafik vorne Rz. 30 f.) wahrnehmbar. Nicht direkt niedergeschlagen in der Anzahl der erledigten Fälle hat sich (bisher) der krankheitsbedingte Ausfall von Kantonsrichter Peter Schnyder seit Mai 2019. Dies ist im Wesentlichen den Zusatzanstrengungen der Richtenden und des Aktuariats geschuldet (hinten Rz. 114). Aufgrund der hohen Falleingänge sind die Pendenzen im Jahr 2019 dennoch angestiegen (vgl. Grafik vorne Rz. 37c).
- 82 Art. 19 Abs. 2 GOG sieht eine Aushilfe durch das Verwaltungsgericht vor für den Fall, dass das Kantonsgericht wegen Verhinderungs- oder Ausstandsgründen nicht vollzählig besetzt werden kann, und nach Art. 19 Abs. 3 GOG können nötigenfalls Regionalgerichtspräsidentinnen und -präsidenten als Ersatzrichterinnen und -richter beigezogen werden. Diese Aushilfsregelungen kommen nach übereinstimmenden Angaben der Befragten im Moment nicht zum Tragen, weil sowohl das Verwaltungsgericht als auch die Regionalgerichte – die regelmässig nur mit einer vollamtlichen Richterstelle besetzt sind – ihrerseits so belastet sind, dass eine Aushilfe am Kantonsgericht nicht möglich ist. Seit dem krankheitsbedingten Ausfall des vorsitzenden Mitglieds der SK1 ist das Gericht somit derzeit mit einem Richter unterbesetzt, was sich auf die Arbeitslast der übrigen Richterinnen und Richter und damit auf die Pendenzensituation und die Verfahrensdauer auswirkt.
- 83 Der Vergleich mit der personellen Dotierung an den Obergerichten Bern und Zürich zeigt, dass die Dotierung mit sechs Richterstellen im Verhältnis zur Anzahl Fälle und Einwohnerzahl im Normalfall genügen sollte (vgl. vorne Rz. 53 ff.). Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, war dies in der Vergangenheit jedoch nicht der Fall, weshalb sich eine erhebliche Anzahl von Pendenzen anhäufen konnte.
- 84 Ein Bedürfnis nach genereller Aufstockung der Richterstellen besteht auch nach Einschätzung der Untersuchungsbeauftragten nicht. Hingegen sollten zusätzliche

Möglichkeiten, in ausserordentlichen Situationen für beschränkte Zeit – zu denken ist neben längerer Krankheit etwa auch an Mutterschaftsurlaube – Ersatzrichterinnen und -richter einzusetzen, geprüft werden. Angesichts der in Rz. 82 dargelegten aktuellen Unterdotierung wäre etwa daran zu denken, Aktuarinnen und Aktuare als ausserordentliche Richtende einzusetzen, was freilich einer Anpassung von Art. 19 GOG bedürfte und seinerseits zur Folge hätte, dass das ohnehin bereits unterbesetzte Aktuarat (hinten Rz. 86 ff.) zusätzlich geschwächt würde.

85 Der Anstieg des Pendenzenbergs und damit verbunden der Verfahrensdauern ist nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten zum einen darauf zurückzuführen, dass die zusätzliche Richterstelle erst relativ spät geschaffen wurde, wodurch sich eine Pendenzenlast ergeben hat, die das Gericht nun trotz steigender Erledigungszahlen vor sich herschiebt. Zum andern fällt in Betracht, dass das Gericht seit Einführung der zusätzlichen Richterstelle aufgrund von Ausfällen nur relativ kurze Zeit in Vollbesetzung arbeiten konnte. Wir empfehlen der auftraggebenden Kommission, das Gericht nebst baldmöglicher Wiederherstellung der Normaldotierung von sechs Richtenden zeitlich begrenzt mit Ersatzrichterinnen oder -richtern zu verstärken, damit die Pendenzenlast, die das Gericht seit Jahren vor sich herschiebt, abgebaut werden kann. Sobald dies erfolgt ist, ist das Gericht nach unserer Einschätzung in der Lage, die Geschäftslast in Normalbesetzung von sechs Richtenden in vernünftiger Zeit zu bewältigen.

4. Teilaspekt 3: Anzahl Aktuariatsstellen

a) Erkenntnisse aus den Befragungen

86 Sowohl die befragten Richtenden als auch die befragten Aktuarinnen und Aktuare waren überwiegend der Auffassung, dass eine massvolle Erhöhung der Aktuariatsstellen – die Rede war meist von 1-2 Stellen – sehr wünschbar wäre, um die Arbeitslast bewältigen zu können. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass die Aktuarinnen und Aktuare nicht nur Urteilsentwürfe schreiben, sondern mit verschiedenen Zusatzaufgaben betraut sind, was zwar als Job-Enrichment durchaus willkommen ist, aber Ressourcen bindet, die dann für die Urteilsarbeit nicht zur Verfügung stehen.

b) Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten

87 Die Befragungen haben die statistischen Erkenntnisse (vorne Rz. 58 ff.) erhärtet, wonach das Kantonsgericht Graubünden über eine unterdurchschnittliche Anzahl

Aktuariatsstellen verfügt und eine Aufstockung des Aktuariats um 1-2 Stellen wünschenswert wäre. Die Richterschaft geht in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf von einem weitergehenden Erhöhungsbedarf aus. Solche Wünsche der Direktbetroffenen sind grundsätzlich mit Zurückhaltung zu würdigen, weil zusätzliche Ressourcen generell willkommen sind. Die Untersuchungsbeauftragten sind allerdings – auch mit Blick auf die Dotierung der verglichenen Obergerichte – der Auffassung, dass die Personalbegehren in Bezug auf das Aktuarat berechtigt sind und eine massvolle Aufstockung zum Abbau des Pendenzenbergs und zur Bewältigung des Tagesgeschäfts beitragen würde.

88 Freilich wäre bei einer Erhöhung des Aktuariats-Etats darauf zu achten, dass die Aktuarinnen und Aktuare dann auch effizient eingesetzt werden, namentlich, indem sie frühzeitig in die Fallbearbeitung involviert werden. Eine Aufstockung des Aktuariats würde weitgehend wirkungslos verpuffen, wenn die Fälle aufgrund der Pendenzenlast weiterhin über Wochen und Monate bei den Richterinnen und Richtern liegen, bis sie durch diese bearbeitet werden (vgl. hinten Rz. 115 ff.).

89 Ebenfalls zu prüfen wäre die Einführung eines Generalsekretariats, um das Aktuarat von administrativen Aufgaben zu entlasten.

5. Teilaspekt 4: Spannungen innerhalb des Richterorgans

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

90 Die Untersuchungsbeauftragten sind über die Spannungen innerhalb des Gerichts nur am Rande, namentlich über die Presseberichterstattung⁵⁸, informiert und die Untersuchung jener Umstände bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. In sämtlichen Befragungen sowohl der Richtenden als auch der Aktuarinnen und Aktuare wurde das Thema indes aufgegriffen und es hat sich gezeigt, dass diese Auseinandersetzung und die damit verbundenen Verfahren alle Richtenden und das Aktuarat – auch nicht direkt betroffene Personen – stark beschäftigt und Ressourcen bindet. Einerseits seien mehrere Verfahren hängig, in denen gegenüber den befassten Behörden Stellungnahmen abzugeben seien; andererseits drücke die Auseinandersetzung auf die Stimmung am Gericht, was sich auf den Gerichtsbetrieb insbesondere in der Eskalationsphase im Frühling 2019 lähmend ausgewirkt habe.

58 Vgl. etwa Regionaljournal Graubünden. Krise am Bündner Kantonsgericht wegen Urteilsspruch vom 22. Januar 2020, abrufbar über <<https://www.srf.ch/news/regional/graubuenden/justizkommission-untersucht-krise-am-buendner-kantonsgericht-wegen-urteilsspruch>>, besucht am 05.03.2020.

b) *Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten*

91 Die Untersuchungsbeauftragten haben in ihren Befragungen den Eindruck gewonnen, dass diese Affäre das Gericht und die am Gericht tätigen Personen erschüttert hat und weiterhin stark beschäftigt. Es liegt auf der Hand, dass Spannungen innerhalb eines Gerichts – insbesondere wenn sie die Erfüllung der Kernaufgabe betreffen und damit die Richterinnen und Richter sowie Aktuarinnen und Aktuare nicht nur als Teammitglieder, sondern in ihrem Selbstverständnis als Mitglieder der Justiz betreffen – geeignet sind, sich lähmend auf den Gerichtsbetrieb auszuwirken. Dies einerseits – wie in den Gesprächen aufgezeigt – durch die direkte Inanspruchnahme der Richtenden für das Vorbereiten und Verfassen von Stellungnahmen gegenüber den Behörden, aber andererseits auch durch eine allgemeine Verunsicherung sowohl bei den Richtenden als auch im Aktuarat (und wohl auch bei den Kanzleimitarbeitenden).

92 In den Befragungen aufgeschienen ist indes auch eine gegenläufige Bewegung: Nach einer ersten Phase der Lähmung anfangs 2019 scheint nach übereinstimmender Schilderung mehrerer Gerichtspersonen auch eine Aufbruchstimmung eingetreten zu sein, geprägt durch die breit mitgetragene Haltung, dass das Gericht sowohl mit Blick auf seine Wahrnehmung in der Öffentlichkeit als auch mit Blick auf seine Geschäftslast inmitten einer grossen Herausforderung steht, die durch gemeinsame ausserordentliche Anstrengungen und eine Bündelung der Kräfte bewältigt werden kann und muss. Die Untersuchungsbeauftragten hatten den Eindruck, dass der Kantonsgerichtspräsident wie auch die Richterin und übrigen Richter einen überaus grossen Einsatz leisten, um die Krise zeitnah zu überwinden. Die Richterschaft legt in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf Wert auf die Feststellung, dass seit dem krankheitsbedingten Ausscheiden des Vorsitzenden der SK1 keinerlei Spannungen am Gericht mehr bestehen.

6. Teilaspekt 5: Urteilsqualität und Urteilslänge**a) *Erkenntnisse aus der Statistik und den Befragungen***

93 Anlass der vorliegenden Untersuchung bildete nicht zuletzt der Eindruck, die Urteile des Kantonsgerichts seien zu lang und zu detailliert, was unnötig Ressourcen binde. Vor allem aussenstehende Personen haben darauf hingewiesen, dass insbesondere Urteile in Scheidungs- und Eheschutzverfahren der Vorsitzenden der ZK1 zum einen übermässig umfangreich (80 Seiten und mehr) und die entsprechenden Verfahren auch sehr lange hängig seien. Belangloses werde

mitunter relativ lange ausgeführt, während die Kernfragen mitunter knapp behandelt würden. Zudem bestünden die Urteile aus vielen Textbausteinen.

- 94 Die Befragungen der Richtenden und der Aktuarinnen und Aktuare hat diese Einschätzung grundsätzlich bestätigt. Die Urteile unter dem Vorsitz der Vorsitzenden der ZK 1 wurden praktisch einhellig als sehr lang bzw. zu lang qualifiziert. Alle Befragten äusserten sich aber gleichzeitig anerkennend über die Qualität der Urteile; die Vorsitzende der ZK1 verfüge über ein enormes Fachwissen auf diesem Gebiet, sei ein «absoluter crack».
- 95 Die Untersuchungsbeauftragten haben mehrere Urteile des Kantonsgerichts Graubünden aus dem Familienrecht⁵⁹ analysiert und mit entsprechenden Obergerichtsurteilen aus den Kantonen Bern und Zürich verglichen. Sie kommen in Bezug auf Aufbau und Länge der Urteile zu folgenden Erkenntnissen:
- a. Es fällt auf, dass die Prozessgeschichte sehr detailliert wiedergegeben wird. Allein die Prozessgeschichte inkl. detaillierter Wiedergabe der Vorbringen vor der 1. Instanz umfasst regelmässig bis zu 20 Seiten.⁶⁰ Ein Vergleich mit Urteilen des Obergerichts des Kantons Bern⁶¹ und des Obergerichts Zürich⁶² zeigt, dass andere kantonale Gerichte die Prozessgeschichte deutlich weniger ausführlich abhandeln. Häufig wird die Prozessgeschichte der Vorinstanz weggelassen und stattdessen erst mit dem Entscheid der Vorinstanz in die Prozessgeschichte eingestiegen. Dieses Prinzip findet in den beiden Vergleichskantonen im Übrigen nicht nur im Bereich des Familienrechts, sondern namentlich auch in Strafsachen Anwendung. Soweit notwendig wird im Rahmen der Beweiswürdigung auf den rechtserheblichen Sachverhalt eingegangen.⁶³
 - b. Die Urteile der Vorsitzenden der ZK1 sind äusserst ausführlich und detailliert. Sie erwecken den Eindruck, dass jedes noch so kleine Vorbringen der Parteien einzeln abgehandelt wird. Weiter ist uns aufgefallen, dass sich die Urteile mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Literatur in

59 Z.B. Urteil des Kantonsgerichts Graubünden ZK1 11 16 vom 29. Oktober 2015 betreffend Nebenfolgen der Ehescheidung (82 Seiten), Urteil des Kantonsgerichts Graubünden ZK1 17 141 und ZK1 17 142 vom 5. Oktober 2018 betreffend Eheschutz (69 Seiten) oder Urteil des Kantonsgerichts Graubünden ZK1 14 152/ZK1 15 70/ZK1 15 79 vom 24. Oktober 2017 betreffend Erlass vorsorglicher Massnahmen im Ehescheidungsverfahren (78 Seiten).

60 Urteil des Kantonsgerichts von Graubünden ZK1 14 152/ ZK1 15 70/ ZK1 15 79 vom 24. Oktober 2017.

61 Urteil vom 29. März 2018 des Obergerichts Bern ZK 17 593 betreffend Eheschutz oder auch Urteil vom 30. Januar 2018 des Obergerichts Bern ZK 17 271 / ZK 17 272 / ZK 17 361.

62 Urteil vom 6. Dezember 2019 des Obergerichts des Kantons Zürich LC190024-O/JA betreffend Ehescheidung, Urteil vom 10. Mai 2019 des Obergerichts des Kantons Zürich LC180016-O/U betreffend Ehescheidung.

63 Z.B. Urteil des Obergerichts des Kantons Bern SK 2018 133 vom 28. März 2019 betreffend, gewerbsmässigem Betrug, mehrfacher Urkundenfälschung, mehrfacher Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz. Urteil des Obergerichts Zürich vom 20. September 2019 SB180332-O/U/jv betreffend versuchte vorsätzliche Tötung.

grosser Tiefe auseinandersetzen und insoweit in die Nähe einer wissenschaftlichen Arbeit rücken. Mitunter enthalten die Urteile Eventualbegründungen.⁶⁴

- c. Selbst in Fällen, in denen sich die Parteien durch gerichtlichen Vergleich geeinigt haben, wird der Vergleich und die Verfahrenserledigung ausführlich – mitunter auf bis zu 30 Seiten – begründet und wird in Anwendung der *Offizialmaxime* in Kindesbelangen (Art. 296 ZPO) geprüft, ob der gerichtliche Vergleich richterlich genehmigt werden könne.⁶⁵ Dies ist im Grundsatz zweifellos richtig; allerdings stellt sich den Untersuchungsbeauftragten schon die Frage, ob dies in dieser Ausführlichkeit nötig ist, zumal ja die Frage der Genehmigungsfähigkeit an sich schon im Zeitpunkt des Vergleichsabschlusses geklärt sein muss.

96 Angesichts dieser Abklärungen kommen die Untersuchungsbeauftragten ihrerseits zum Schluss, dass Urteile der 1. ZK im Familienrecht mit *Fug* als zu lang und zu detailliert bezeichnet werden können. Dies stellt die Vorsitzende der ZK1 auch nicht in Abrede. Sie hat in der Befragung eingeräumt, dass die Länge ihrer Urteile bereits mehrfach thematisiert worden sei und sie sich auch bemühe, sich kürzer zu fassen; gleichzeitig sehe sie sich als Richterin ihren qualitativen Ansprüchen verpflichtet. Sie sei bereit, weiterhin an sich zu arbeiten, um zu kürzeren Urteilen zu gelangen. Ihren Perfektionismus kompensiere sie mit einem hohen Arbeitseinsatz. Die Länge der Urteile ergebe sich zudem im Wesentlichen aus den Vorbringen der Parteien.

97 Es wäre allerdings verkürzt, sich allein auf die Urteile der ZK1 zu fokussieren. Auch Urteile der SK1 bzw. ZK2 weisen teilweise über 60 Seiten aus.⁶⁶ Dies mag bei den Strafurteilen teilweise dem Umstand geschuldet sein, dass höhere Anforderungen an die Begründungsdichte, insbesondere auch bei der Strafzumessung oder aufgrund der *Offizialmaxime* bestehen (vorne Rz. 68 ff.). Zudem ist es für die Untersuchungsbeauftragten nachvollziehbar, dass die Substantiierungslast und Bestreitungspflicht sowie das jederzeitige Replikrecht und damit einhergehend ein mehrfacher Schriftenwechsel Einfluss auf den Umfang eines Urteils haben.

64 So etwa Urteil des Kantonsgerichts von Graubünden ZK 1 17 141 / ZK1 17 142, E. 8.3 vom 5. Oktober 2018.

65 Urteil des Kantonsgerichts von Graubünden ZK1 18 78 vom 6. November 2018 sowie Urteil des Kantonsgerichts von Graubünden ZK 1 18 30 / ZK1 18 172 vom 21. Juni 2019.

66 Urteil des Kantonsgerichts von Graubünden vom 14. November 2018 SK1 17 14 (84 Seiten) oder etwa Urteil des Kantonsgerichts von Graubünden vom 13. November 2017 ZK2 14 5 (58 Seiten).

- 98 Auch andere kantonale Gerichte tun sich schwer mit kurzen Urteilen⁶⁷, wobei die Kürze an sich ohnehin nicht erstrebenswert ist; anzustreben ist eine «dem Einzelfall angemessene Kürze». Es ist schwierig, Urteilsumfänge miteinander vergleichen zu wollen; sie hängen immer vom Sachverhalt, und der rechtlichen Komplexität des Einzelfalls ab. Immerhin stellen die Untersuchungsbeauftragten gerade mit Blick auf das Obergericht Zürich fest, dass kürzere Urteile durchaus möglich sind, indem das Gericht auch in Strafsachen mitunter lediglich festhält, dass die Vorinstanz den anwendbaren Strafrahmen korrekt abgesteckt und auch zutreffend erläutert habe, welche Grundsätze im Rahmen der Strafzumessung zu beachten seien, worauf verwiesen werden könne.⁶⁸ Diese Urteilsarbeit hat zweifellos ihre Grenzen (vgl. etwa BGE 141 IV 244), erscheint den Untersuchungsbeauftragten, mit Augenmass eingesetzt, aber insgesamt als tauglich und effizient.
- 99 Zweifellos steht der Umfang eines Urteils in einem direkten Bezug mit dem für seine Erarbeitung erforderlichen Arbeitsaufwand und damit mit der Ressourcenbindung der Referentin bzw. des Referenten, von beteiligten Mitrichtern und Aktuaren. Es ist schwierig, diesen Bezug zu quantifizieren. Er ist nach der Erfahrung der Untersuchungsbeauftragten nicht linear, d.h. es wäre falsch, davon auszugehen, dass ein zwanzigseitiges Urteil nur halb so viele Ressourcen bindet wie ein vierzigseitiges Urteil. Die überlangen Urteile mögen vor diesem Hintergrund einen Beitrag an die Pendenzenlast und die überlangen Verfahrensdauern leisten, stellen aber nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten nicht den Hauptgrund für die aktuelle Belastungssituation des Kantonsgerichts dar.
- 100 Nicht auszublenden ist freilich Folgendes: Der Urteilsumfang beschlägt nicht nur die gerichtsinterne Ressourcenallokation, sondern ist auch wesentlicher Teil des Aussenauftritts des Gerichts und damit von dessen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Sowohl die Anwaltschaft als auch die Prozessparteien haben das Bedürfnis, in einfacher Sprache, möglichst prägnant und kurz über die Beweggründe ins Bild gesetzt zu werden, weshalb das Gericht so und nicht anders entschieden hat. Überlange Urteile laufen diesem Bedürfnis zuwider, verursachen zusätzlichen Anwaltsaufwand und beinhalten das Risiko, in der Öffentlichkeit ein Zerrbild über die wahre Leistungsfähigkeit eines Gerichts zu bewirken.

67 Urteil des Obergerichts des Kantons Bern SK 2018 133 vom 28. März 2019 betreffend, gewerbsmässigem Betrug, mehrfacher Urkundenfälschung, mehrfacher Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz (117 Seiten). Urteil des Obergerichts des Kantons Bern SK 2019 46+47 vom 6. September 2019 betreffend Raub, Diebstahl, Sachbeschädigung (97 Seiten).

68 Urteil des Obergerichts Zürich vom 18. Juni 2019, SB180051-O/U/jv, E. 3.1, 3.4 und 4.1.

101 Sowohl mit Blick auf die gerichtsinterne Ressourcenbindung als auch mit Blick auf
die Aussenwirkung überlanger Urteile empfehlen wir dem Gericht, die
Notwendigkeit langer Urteilsbegründungen im Einzelfall selbstkritisch zu
hinterfragen und gemeinsam darauf hinzuarbeiten, inskünftig mit kürzeren
Urteilsbegründungen zu arbeiten. Diese Empfehlung richtet sich insbesondere auch
an die Vorsitzende der ZK1.

7. Teilaspekt 6: Organisation und Führung des Gerichts

a) Gesetzliche Grundlagen

102 Gemäss Art. 8 GOG führt der Präsident das Gericht, überwacht die gesamte
Geschäftstätigkeit und vertritt das Gericht nach aussen (vgl. vorne Rz. 23 f.).

103 Art. 13 Abs. 1 der vom Gericht selbst erlassenen KGV wiederholt den
Führungsauftrag des Präsidenten und weist ihm u.a. die ausdrückliche Aufgabe zu,
die Geschäftslast der Kammern und der einzelnen Mitglieder zu bewältigenden
Geschäftslast periodisch zu überprüfen (Bst. h) und den Einsatz von Aktuarinnen
und Aktuaren in Absprache mit den Kammervorsitzenden zu koordinieren (Bst. i).

b) Spannungsfelder der Gerichtsführung

104 Das Führen von Gerichten bzw. von Richterinnen und Richtern steht in einem
Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit. Diese gilt auch innerhalb
eines Kollegialgerichts. Sie bedeutet, dass im Kollegialgericht niemandem eine
Vorrangstellung bei der Rechtsprechung zukommt und grundsätzlich jede Stimme
formell gleichwertig ist. Die richterliche Unabhängigkeit ist allerdings auf das
Kerngeschäft der Urteilsfindung beschränkt.

105 Nicht im Schutzbereich der richterlichen Unabhängigkeit liegen demgegenüber Akte
der *Gerichtsverwaltung*.⁶⁹ Hier dürfen (und müssen) die mit der Führung des
Gerichts betrauten Organe ihre gesetzlichen Führungsaufgaben wahrnehmen.
Gemäss Art. 8 Abs. 1 GOG führt die Präsidentin oder der Präsident das Gericht⁷⁰,
überwacht die gesamte Geschäftstätigkeit und vertritt das Gericht nach aussen.
Gemäss Art. 13 Abs. 1 KGV obliegen dem Präsidenten und der Präsidentin u.v.a.
die periodische Überprüfung der durch die Kammern und die einzelnen Mitglieder
zu bewältigenden Geschäftslast (auch vor dem Hintergrund, dass nach Art. 17 Abs.
3 GOG bei der Kammereinteilung auf eine möglichst gleichmässige

69 REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 220.

70 Dies im Gegensatz zum Regierungspräsidenten, welcher lediglich den Vorsitz und damit gerade nicht die Institution
als solches führt gemäss Art. 12 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 15. Juni
2006, BR 170.300.

Arbeitsbelastung zu achten ist) sowie die Koordination des Einsatzes von Aktuaren in Absprache mit den Kammervorsitzenden. Diese Zuständigkeiten bewirken nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten nicht nur eine Überprüfungs- sondern auch eine Entscheid- und Weisungsbefugnis des Präsidenten, zumal Art. 20 GOG insoweit keine Zuständigkeit des Gesamtgerichts festlegt. Weisungen des Präsidenten sind im Bereich der Gerichtsverwaltung (und vorbehaltlich der Zuständigkeit des Gesamtgerichts nach Art. 20 GOG) jedenfalls insoweit zulässig, als sie die freie Entscheidungsfindung der einzelnen Richterinnen und Richter in der Rechtsprechung nicht beeinträchtigen. Zulässig sind mithin etwa Vorgaben zur anzustrebenden Verfahrensdauer und deren Überwachung mit einem «Ampelsystem», Anordnungen betreffend die Priorisierung von Fällen und dergleichen. Unzulässig wären hingegen Weisungen über den maximalen Umfang von Urteilen, weil hier in den Urteilsinhalt eingegriffen würde. Hier bleiben immerhin die Möglichkeiten der mitwirkenden Richter bestehen, im Rahmen ihrer Mitwirkung auf das Urteil Einfluss zu nehmen.

106 Festzuhalten ist allerdings, dass die Weisungsbefugnis des Präsidenten im Bereich der Gerichtsverwaltung nicht sanktionsbewehrt ist. Widersetzen sich Richtende diesen Anordnungen durch aktiven oder passiven Widerstand, bleibt dies für die Rechtsstellung der betreffenden Richtenden zunächst folgenlos. Sanktionsmöglichkeiten stehen in solchen Fällen dem Grossen Rat im Rahmen von dessen Aufsichtsfunktion über das Kantonsgericht (Art. 68 ff. GOG) zur Verfügung. Gemäss Art. 69 Abs. 1 GOG kann der Grosse Rat Richtende zeitweilig im Amt einstellen oder ihres Amtes entheben; weitere Disziplinarbefugnisse stehen der Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rates zu (Art. 69 Abs. 2 GOG).

c) *Vom Kantonsgerichtspräsidenten getroffene Massnahmen*

107 Dem Gericht aussenstehende Personen haben den Eindruck geäussert, dass das Gericht weder geführt noch organisiert noch kontrolliert werde. Dieser Eindruck hat sich den Untersuchungsbeauftragten nicht bestätigt. Unsere Befragungen haben ergeben, dass der Präsident nach Kräften um die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung des ordentlichen Gerichtsbetriebs mit vertretbaren Pendenzen und Verfahrensdauern bemüht ist, die von ihm vorgesehenen Massnahmen aber aus verschiedenen Gründen nicht die gewünschte Wirkung erzielt haben.

108 Insbesondere hat der Präsident – teilweise präsidialiter, teilweise mit Unterstützung des Richterkollegiums – die folgenden Massnahmen in die Wege geleitet:

- a. Anpassungen über die Kammereinteilungen unter der Berücksichtigung der Entwicklung seit 2009. So erfolgten insbesondere Anpassungen per Januar 2017, Januar 2019 und Januar 2020.
- b. Interne Arbeitshilfe mit indikativen Zeitvorgaben für die Fallerledigung vom 30. Dezember 2010: Darin ist enthalten, wie lange ein Fall von der Fallerfassung (z.B.: 1 Tag) bis zum Referat für die Hauptverhandlung bzw. Beratung (3 Monate) oder die Mitteilung des Entscheids (1 Woche) im Regelfall maximal dauern soll.
- c. Einführung Pendenzenliste: An den internen Richtersitzungen erhält das Kollegium jeweils alle 14 Tage eine Pendenzenliste mit Angabe der spruchreifen Fälle.
- d. Arbeitspapier vom Oktober 2016: Erwartungen des Präsidenten an das Kollegium mit Zielvorgabe, dass ein im ordentlichen Verfahren geführter Fall spätestens nach drei Monaten an die Hand genommen und der Beurteilung zugeführt werden müsse. Das Arbeitspapier wird von Mitrichtern allerdings als untauglich betrachtet, da die Vorgaben in zahlreichen Fällen von vornherein nicht eingehalten werden können.
- e. Fallgewichtung mit Koeffizienten für ausgeglichene Geschäftslastverteilung vom November 2016: Die Fallgewichtung beruht auf der Überlegung, dass nicht alle Fälle bzw. Fallgruppen gleichviel Ressourcen beanspruchen. Sie zielt auf eine gleichmässige Belastung der Kammern und der einzelnen Richtenden ab, wobei eben die blossе Anzahl zugeteilter Fälle nicht allein Ausschlag gebend ist. Fallgewichtungen sind in der Justiz regelmässig umstritten, zum einen, weil sich zwar in Bezug auf Fallgruppen durchaus Durchschnittszahlen berechnen lassen, aber letztlich der Einzelfall massgebend ist, zum andern, weil solche Fallgewichtungen regelmässig dazu führen, dass sich einzelne Richtende benachteiligt fühlen. Dies ist am Kantonsgericht Graubünden offenbar nicht anders: Der Präsident ist der Auffassung, die Fallgewichtungstabelle sei in Kollegiumssitzungen mehrfach besprochen und akzeptiert worden, wogegen einzelne Richtende der Auffassung sind, die Tabelle sei nie förmlich beschlossen worden. Protokolle liegen offenbar nicht vor.
- f. Beschlüsse von anfangs 2018, dass alle Mitte 2017 spruchreifen Fälle bis Ende 2018 mitgeteilt sein müssen, sowie Beschluss anfangs 2019, dass alle Mitte 2018 spruchreifen Fälle bis Ende 2019 mitgeteilt sein müssen.

- g. Auf Pendenzenliste der Aktuare wird neu vermerkt, wann die Fälle den Aktuaren zugeteilt worden sind, damit die Reihenfolge in der Abarbeitung eingehalten wird. Einzig dringende Fälle werden vorgezogen.
- h. Ampelsystem und Quartalsstatistik für die Richter: Darauf ist entsprechend der Farben erkennbar, wie viele spruchreife Fälle pendent sind. Fälle die älter als 24 Monate sind weisen eine rote Farbe auf.

- 109 Es kann somit nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten nicht gesagt werden, der Präsident habe dem Pendenzenanstieg und dem damit verbundenen Anstieg der Verfahrensdauern tatenlos zugeschaut. Vielmehr ist ihm zu attestieren, dass er mehrfach Versuche unternommen hat, die Problematik der Pendenzenlast in den Griff zu kriegen. Festzustellen ist allerdings gleichermassen, dass die Anläufe teilweise wirkungslos geblieben sind.
- 110 Dieses Ergebnis ist nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten zum einen auf die systemisch fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten zurückzuführen (vorne Rz. 106), zum andern aber auch auf ein Führungsverständnis, das nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten – gerade in Krisenzeiten – den Anforderungen an eine moderne Justizführung nicht durchwegs gerecht wird. Ein Kollegialgericht lässt sich nach der Erfahrung der Untersuchungsbeauftragten letztlich nicht über Direktiven führen, sondern über «Leadership» in dem Sinn, dass es dem Präsidenten gelingen muss, das Kollegium auf ein gemeinsames Verständnis der *Organisationsziele* einerseits – z.B. die Erledigung einer bestimmten Fallquote in angemessener Qualität innert bestimmter Frist – und andererseits auf ein gemeinsames Verständnis der *Art und Weise*, wie diese Ziele erreicht werden sollen – z.B. Vorgehen bei der Fallinstruktion, anzustrebende Begründungslänge und -dichte, Einsatz von Aktuaren, Erwartungen an die Mitrichtenden in der Zirkulation – einzustimmen.
- 111 Die Untersuchungsbeauftragten haben bei ihren Befragungen der Mitglieder des Kantonsgerichts eine solche «unité de doctrine» in Bezug auf die grundlegenden Ziele und die Grundzüge der Arbeitsweise nur schwach ausgeprägt erkennen können. Die Richtenden arbeiten – was auch das Aktuarat bestätigt – sehr unterschiedlich. Einzelne Richtende beziehen das Aktuarat sehr früh in die Fallbearbeitung ein, andere praktisch nicht; einzelne Richtende arbeiten vorwiegend mit Urteilsentwürfen, andere mit Referaten. Ein Austausch unter den Richtenden findet primär in den Richtersitzungen statt. Die Untersuchungsbeauftragten haben sich des Eindrucks nicht erwehren können, dass das Kollegialgericht derzeit aus Richter-Individuen besteht, die sich nach bestem Wissen und Gewissen, aber

letztlich jeder für sich, für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen am Kantonsgericht einsetzen, aber (noch) nicht zu einem Team im vorerwähnten Sinn zusammengefunden haben. Entsprechend schwer ist es für den Präsidenten, das Kollegium auf die gemeinsamen Ziele und Arbeitsweisen zu vereinen. Dies wäre aus Sicht der Untersuchungsbeauftragten wünschenswert und durchaus möglich, ohne die richterliche Unabhängigkeit zu kompromittieren, aber es würde einen etwas anderen Führungsstil voraussetzen.

112 Wir empfehlen dem Gericht, sich dem Thema Führung (wozu sowohl Führen als auch Führen lassen gehört) und Teambildung vertieft anzunehmen, zweckmässigerweise mit einer externen fachkundigen Begleitung. Dies mit dem Ziel, die Richtenden in Bezug auf die Organisationsziele und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung auf ein gemeinsames Verständnis zu einen und das Teamverständnis zu stärken.

d) Präsenzzeiten

113 Die Richterschaft untersteht der Vertrauensarbeitszeit. Auf Stufe Aktuariat und Gerichtskanzlei wird die Arbeitszeit erfasst.

114 Seitens Aussenstehender wurde der Verdacht geäussert, einzelne Richtende nähmen es mit ihrer Anwesenheit am Gericht nicht so genau, d.h. seien trotz Pendenzenberg übermässig abwesend. Dieser Eindruck hat sich nicht bestätigt. Die Richtenden sind nicht zur Arbeitszeiterfassung verpflichtet. Die Befragung der Richterschaft und des Aktuariats hat allerdings glaubhaft ergeben, dass alle Gerichtspersonen die aktuelle Situation am Kantonsgericht sehr ernst nehmen und sowohl auf Richter- wie auch Aktuarenebene einen Zusatzeffort leisten, der sich kaum über eine längere Periode aufrechterhalten lassen wird. Allerdings erfüllen die Kantonsrichter ihre Arbeitspflicht tageszeitbedingt unterschiedlich – z.B. vom frühen Morgen bis in den mittleren Nachmittag oder aber vom späteren Nachmittag bis in die Abendstunden –, was zu dem in der Öffentlichkeit entstandenen (oder kolportierten) Eindruck beigetragen haben mag.

e) Zusammenarbeit Aktuariat/Richter

115 Die Untersuchungsbeauftragten haben auch den Eindruck gewonnen, dass die Zusammenarbeit zwischen Aktuariat und Richterschaft nicht optimal verläuft. Abgesehen vom unterschiedlichen Einsatz des Aktuariats (vorne Rz. 111) fehlen gemeinsame Foren für den Austausch zwischen Aktuariat und Richterschaft

weitgehend. Anliegen des Aktuariats werden durch die «geschäftsführende»⁷¹ Aktuarin an den Präsidenten herangetragen, der das Anliegen ggf. in das Richterergremium trägt und das Ergebnis an die Aktuarin zuhanden des Aktuariats zurückübermittelt. Informationen werden dadurch (bewusst oder unbewusst) mehrfach gefiltert, was der vertrauensbildenden Zusammenarbeit zwischen Aktuarat und Richterschaft nicht zuträglich ist. Abgesehen vom direkten Austausch im konkreten Fall besteht wenig Gelegenheit zum Austausch zwischen Aktuarat und Richterschaft. Ein Bewusstsein, dass Richterschaft und Aktuarat ein gemeinsames Ziel verfolgen und insoweit ein Team sind, scheint auf Richtererebene (noch) weitgehend zu fehlen; teambildende Anlässe finden gemäss den in den Befragungen gewonnenen Erkenntnisse kaum statt.

116 Die Aktuarinnen stehen im Pool zur Verfügung und können nach Bedarf beigezogen werden. Dies liegt in der Eigenverantwortung der Vorsitzenden (vgl. vorne Rz. 25). Für die Urteilsfindung und damit auch den Einsatz der Aktuarinnen und Aktuarinnen bestehen mehrere «Settings», namentlich ein Zirkulationsverfahren auf der Grundlage von durch das Aktuarat vorbereiteten Urteilsentwürfen (mit der Möglichkeit der mitwirkenden Richtenden, eine Verhandlung zu beantragen) oder eine Urteilsberatung auf der Grundlage von sog. «Referaten», die in der Regel durch die Richterinnen und Richter selbst erarbeitet werden. Diese Vorgehensmethoden haben sich nach übereinstimmender Auskunft der Beteiligten grundsätzlich bewährt; die Aktuarinnen und Aktuarinnen würden allerdings gerne früher in die Fallbearbeitung einbezogen werden und auch gerne Referate verfassen, was die Richtenden durchaus entlasten könnte, zumal mehrfach darauf hingewiesen wurde, dass Urteilsentwürfe mitunter Wochen, wenn nicht Monate, auf Richtertischen liegen, bis sie weiterbearbeitet werden. Diese Abläufe sollten nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten einer genaueren Überprüfung unterzogen werden.

117 Das Aktuarat hat neben seinen ursprünglichen Aufgaben etliche Nebenaufgaben wie etwa Bibliothek, Rechtskraftbescheinigungen etc. Solche Aufgaben sind ressourcenbindend und setzen u.E. nicht zwingend den Einsatz von Juristinnen und Juristen voraus, sondern können mindestens teilweise auch durch Kanzleipersonal oder ein Generalsekretariat bewältigt oder mindestens vorbereitet werden. Die Untersuchungsbeauftragten empfehlen auch insoweit eine Überprüfung dieser Aufgaben und ggf. die Schaffung eines Generalsekretariats, welche die Aktuarinnen

71 Es handelt sich nicht um eine offizielle Funktionsbezeichnung, sondern um eine faktische Stellung der betreffenden Aktuarin.

und Aktuare (und auch die Richtenden) von gerichtsadministrativen Aufgaben entlastet.

8. Teilaspekt 7: Richterwahlen

a) *Erkenntnisse aus den Befragungen*

118 In etlichen Befragungen wurde sowohl von Gerichtspersonen als auch von Aussenstehenden kritisiert, dass die Richterwahlen im Kanton Graubünden zu sehr durch den Parteienproporz dominiert würden. Dies habe zur Folge, dass mitunter nicht die geeignetste Person gewählt werde, sondern die Kandidatin oder der Kandidat aus der «richtigen» Partei.

b) *Beurteilung durch die Untersuchungsbeauftragten*

119 Richterwahlen nach Massgabe des Parteienproporzes haben in der Schweiz Tradition und finden wohl in fast allen Kantonen wie insbesondere auch für Wahlen an das Bundesverwaltungs- und das Bundesgericht Anwendung. Die Wahlbehörden begründen die Legitimität von Wahlen nach Parteienproporz regelmässig damit, dass die Gerichte ein Abbild der Gesellschaft darstellen. Ob und wie lange sich in Zeiten zunehmender Polit-Abstinenz diese These aufrecht halten lässt, ist hier nicht zu beurteilen.

120 Die Voraussetzung der Parteizugehörigkeit wird in der Lehre mitunter kritisiert, mitunter differenziert betrachtet. Erwähnenswert erscheint etwa folgende Einschätzung, der sich die Untersuchungsbeauftragten anschliessen:

«In Anbetracht der vorstehenden Überlegungen wird die Zulässigkeit von Parteiquoten bei der Besetzung von Richterstellen hier grundsätzlich bejaht. Dies allerdings nur unter der Bedingung, dass die Parteimitgliedschaft nicht vorrangiges oder gar einziges Wahlkriterium ist, sondern zuvorderst die fachliche und menschliche Kompetenz der Kandidatinnen und Kandidaten steht und neben parteipolitischen auch andere Kriterien wie Geschlecht, Sprache oder regionales Herkommen Bedeutung gewinnen.»⁷²

121 Es handelt sich hierbei um eine politische Frage, die von den politischen Behörden zu beurteilen ist und den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sprengt. Sie wird hier – lediglich hinweisend – aufgegriffen, weil sie in mehreren Befragungen in Zusammenhang zur hier zu beurteilenden Thematik der Pendenzen und Verfahrensdauern gebracht wurde.

72 REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 275.

VI. ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

1. Ergebnisse

122 Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

- a. Das Kantonsgericht Graubünden weist sowohl absolut gesehen als auch im Vergleich mit anderen oberinstanzlichen kantonalen Gerichten einen zu hohen Pendenzenberg und damit einhergehend überlange Verfahrensdauern auf. Ein Handlungsbedarf ist nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten ausgewiesen.
- b. Die Ursachen dieser Problematik sind vielschichtig und können nicht einem Umstand allein zugerechnet werden. Ausgewiesen sind nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten die folgenden Teilursachen:
 - i. Im Rahmen der Umsetzung der Justizreform 2 im Kanton Graubünden wurde das Kantonsgericht mit 5 Richterstellen dotiert (obwohl bereits damals ein Bedarf nach 5,5 Richterstellen veranschlagt worden war). Die Justizreform diente ausdrücklich nicht zur Abdeckung eines sich durch das Inkrafttreten der eidgenössischen Prozessordnungen per 1. Januar 2011 und des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 ergebenden Mehraufwandes. Diese neuen bundesrechtlichen Grundlagen führten bei den kantonalen Gerichten, auch beim Kantonsgericht Graubünden, zu Mehraufwendungen, denen allerdings erst mit der Bewilligung einer zusätzlichen Richterstelle per 1. Januar 2017 Rechnung getragen wurde. In der Zwischenzeit war der Pendenzenberg am Kantonsgericht bereits angestiegen, was sich bis heute auf die Geschäftslast und die Verfahrensdauern auswirkt.
 - ii. Das Kantonsgericht konnte bisher aufgrund unfall- und krankheitsbedingter Ausfälle von Richtenden nur kurze Zeit in seiner Vollbesetzung (sechs Richterstellen) arbeiten, was selbstredend eine Mehrbelastung der übrigen Richtenden zur Folge hatte, was sich wiederum auf die Verfahrensdauern ausgewirkt hat.
 - iii. Mit seiner aktuellen Dotierung von sechs Richterstellen ist das Kantonsgericht bei Vollbesetzung in der Lage, die aktuelle Geschäftslast zu bewältigen. Die aktuelle langen Verfahrensdauern

sind auf den Pendenzenberg zurückzuführen, den das Gericht seit einigen Jahren vor sich herschiebt.

- iv. Die früher bestehenden Spannungen innerhalb des Richterorgans haben sich sowohl auf Richtenden- wie auch auf Aktuarstufe lähmend auf die Geschäftstätigkeit und damit auf die Erledigungszahlen ausgewirkt. Seit Sommer 2019 hat sich die Situation deutlich verbessert und nach aktuellen Angaben der Richterschaft können im heutigen Zeitpunkt keine Spannungen mehr ausgemacht werden.
- v. Die Urteile des Kantonsgerichts Graubünden sind in der Tendenz eher lang, insbesondere jene der Zivilkammer 1 im Familienrecht sind mitunter überlang. Es wäre allerdings falsch, die Pendenzen und die Verfahrensdauern vorab diesem Umstand anzulasten; der Umfang eines Urteils steht nicht zwingend in direkter Relation mit dem hierfür erforderlichen Arbeitsaufwand.
- vi. Der Präsident des Kantonsgerichts hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder darum bemüht, die Pendenzen und Verfahrensdauern in den Griff zu kriegen. Etliche Versuche sind u.a. an fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Kollegiums und hoher Geschäftslast gescheitert. Was dem Präsidenten nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten nicht vollends gelungen ist, ist, seine Führungsaufgabe so wahrzunehmen, dass das Richterorgan und das Aktuarat zu einem Team geformt wurde, das sich über eine gemeinsame Zielsetzung und eine weitgehende Übereinstimmung in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung identifiziert.
- vii. Die internen Abläufe am Gericht, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den Richtenden und dem Aktuarat, sind nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten nicht in allen Teilen effizient und haben Verbesserungspotential.

2. Empfehlungen

123 Angesichts dieser Erkenntnisse empfehlen wir Folgendes:

- a. Das Gericht sollte so rasch als möglich in den gesetzlich vorgesehenen Etat mit sechs Richterstellen versetzt werden. Damit sollte es in der Lage sein, die aktuellen Eingänge zu bewältigen. Eine Aufstockung mit zusätzlichen

ordentlichen Richterstellen ist aus Sicht der Untersuchungsbeauftragten nicht erforderlich.

- b. Hingegen wäre eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen dahin gehend zu prüfen, dass für den Abbau der Pendenzenlast und die Wiederherstellung akzeptabler Verfahrensdauern kurzfristig zeitlich befristete ad hoc-Richterstellen geschaffen und besetzt werden können, allenfalls extern, allenfalls aus dem Kreis des Aktuariats. Gleichermassen wären solche Möglichkeiten vorzusehen für den kurzfristigen Ersatz unfall- oder krankheitsbedingter Ausfälle von Richtenden.
- c. Das Kantonsgericht ist absolut und im Vergleich mit anderen Kantonsgerichten mit Aktuariatsstellen unterdotiert. Wir empfehlen die Schaffung von 1-2 zusätzlichen Aktuariatsstellen, allenfalls zur Erhöhung der Attraktivität solcher Stellen mit der Möglichkeit von Teilzeitarbeit. Ebenfalls zu prüfen ist die Schaffung eines Generalsekretariats, das das Aktuarium (und die Richtenden) von administrativen Aufgaben entlastet.
- d. In Kenntnis der Auffassung des Gerichts, dass die personellen Spannungen überwunden sind, gleichzeitig aber unter Hinweis darauf, dass am Gericht nach Auffassung der Untersuchungsbeauftragten erhebliche Unterschiede in der Art und Weise der Fallbearbeitung und des Einsatzes von Aktuarinnen und Aktuaren bestehen, und Führungsinstrumente des Präsidenten bislang nicht auf allgemeine Akzeptanz gestossen sind, empfehlen wir dem Kantonsgericht eine (wohl sinnvollerweise extern moderierte) Durchführung von Führungs- und Teambildungsmassnahmen unter Einbezug der Aktuarinnen und Aktuare. Dies namentlich mit dem Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Führungsverständnisses, eines gemeinsamen Verständnisses über eine effiziente Organisation des Gerichts sowie über effiziente Arbeitsweisen und -abläufe bei der Erarbeitung von Urteilen.
- e. Wir empfehlen dem Kantonsgericht, den Detaillierungsgrad und die Länge von Urteilen selbstkritisch zu analysieren und generell auf kürzere Urteile hin zu arbeiten. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Vorsitzende der Zivilkammer 1. Diese Zielsetzung kann beispielsweise in Form von durch das Richterkollegium zu beschliessenden Grundsätzen und mittels bilateraler Gespräche zwischen Präsident und den Richterkolleginnen und -kollegen bzw. den Aktuaren definiert und evaluiert werden. Ziel ist eine selbstkritische, einvernehmliche Regelung. Die richterliche Unabhängigkeit

darf durch solche Massnahmen selbstverständlich nicht in Frage gestellt werden.

Basel/Bern, den 31. März 2020

sig. Uhlmann

Prof. Dr. Felix Uhlmann

sig. Stalder

Prof. Dr. Beat Stalder