



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 11 / 2020–2021

	Inhalt	Seite
11.	Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter) .....	667



## Inhaltsverzeichnis

<b>11.</b>	<b>Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter)</b>	
<b>I.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	668
	1. Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte .....	668
	2. Rechtssetzungsauftrag betreffend die Zuwahl von ausser- ordentlichen Richterinnen und Richtern .....	669
	3. Pendenzenlast des Kantonsgerichts .....	671
	4. Separate Vorlage für die Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter .....	672
<b>II.</b>	<b>Vernehmlassungsverfahren</b> .....	674
	1. Allgemeine Beurteilung der Vorlage .....	674
	2. Umgang mit den Anliegen .....	674
	2.1. Berücksichtigte Anliegen .....	674
	2.2. Nicht berücksichtigte Anliegen .....	679
	2.3. Weitere Bemerkungen .....	682
<b>III.</b>	<b>Revisionsvorlage</b> .....	683
	1. Konzept .....	683
	2. Zuwahl für die oberen kantonalen Gerichte und die Regionalgerichte .....	684
	3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	686
	3.1. Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes .....	686
	3.2. Teilrevision des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Kantons- und des Verwaltungsgerichts .....	695
<b>IV.</b>	<b>Personelle und finanzielle Auswirkungen</b> .....	696
	1. Für den Kanton .....	696
	2. Für die Regionen und Gemeinden .....	697
<b>V.</b>	<b>Gute Gesetzgebung</b> .....	697
<b>VI.</b>	<b>Inkrafttreten</b> .....	698
<b>VII.</b>	<b>Anträge</b> .....	698



## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

11.

### **Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter)**

Chur, den 19. Oktober 2020

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend die Botschaft zur Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes betreffend die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern.

#### **Das Wichtigste in Kürze**

Das Kantonsgericht besteht aus sechs, das Verwaltungsgericht aus fünf vollamtlichen Richterinnen und Richtern. Nicht vorgesehen ist derzeit im Bündner Recht eine Zuwahl von Richterinnen und Richtern an die oberen kantonalen Gerichte, wenn ein Mitglied eines oberen kantonalen Gerichts während mehrerer Monate ausfällt oder wenn ein oberes kantonales Gericht wegen einer ausserordentlich hohen Geschäftslast nicht mehr in der Lage ist, Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist zu erledigen. Der Grosse Rat hat in der Junisession 2019 entschieden, diese Gesetzeslücke zu schliessen und die Zuwahl von Richterinnen und Richtern an die oberen kantonalen Gerichte für diese Fälle vorzusehen.

Nicht diskutiert wurde damals, ob dieses Instrument auch für die Regionalgerichte eingeführt werden soll. Dies ist nach Auffassung der Regierung zu bejahen, wenn ein Regionalgericht nicht über hinreichend Rich-

terinnen und Richter mit juristischer Ausbildung verfügt, um einen ausserordentlichen Ausfall oder eine ausserordentlich hohe Geschäftslast zu bewältigen. Für diese Fälle soll das Instrument der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern auch für die Regionalgerichte eingeführt werden. Für die übrigen richterlichen Behörden erweist es sich nicht als erforderlich.

Hinzuweisen bleibt darauf, dass mit der vorliegenden Revision nur die gesetzlichen Grundlagen für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern geschaffen werden. Nicht Gegenstand der Vorlage sind allfällige Änderungen der Verfassung des Kantons Graubünden, die in Betracht zu ziehen sind, um den Kreis der Bewerberinnen und Bewerber für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zu erweitern. Ob und inwieweit die Verfassung des Kantons Graubünden zu diesem Zweck revidiert werden soll, wird im Rahmen des Rechtssetzungsprojekts geprüft werden, mit dem die weiteren Beschlüsse des Grossen Rats zur Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte umgesetzt werden.

## **I. Ausgangslage**

### **1. Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte**

Am 8. Dezember 2015 überwies der Grosse Rat der Regierung den Auftrag der Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) vom 17. August 2015. Darin wurde die Regierung aufgefordert, den Geschäftsverkehr zwischen den oberen kantonalen Gerichten, der Regierung sowie dem Grossen Rat zu überprüfen und Lösungen zu präsentieren, die es den oberen kantonalen Gerichten ermöglichen würden, nicht nur mit dem Budget, der Rechnung und dem Jahresbericht, sondern weiteren Anliegen direkt an den Grossen Rat zu gelangen.

Am 6. Dezember 2016 erneuerte die KJS diesen Antrag und ergänzte ihn dahingehend, als sie eine grundlegende Überprüfung der derzeitigen Organisation des Kantonsgerichts von Graubünden (nachfolgend als Kantonsgericht bezeichnet) und des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden (nachfolgend als Verwaltungsgericht bezeichnet) forderte. Dabei sei vorderhand zu untersuchen, ob das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht zu einem kantonalen Obergericht mit Kammersystem zusammenzulegen seien (Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 779 ff., 780). Schliesslich ersuchte die KJS das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG) mit

Schreiben vom 25. September 2017, zu untersuchen, ob für die oberen kantonalen Gerichte eine Regelung für Fälle von ausserordentlichen Vakanzen von Richterinnen und Richtern vorzusehen sei (Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 781).

Die Regierung entschied sich, zur Beantwortung dieser beiden Aufträge des Grossen Rats und der vorerwähnten Anfrage der KJS einen Bericht auszuarbeiten, der sich mit der Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte befasst. In diesem Bericht stellte sie dem Grossen Rat sechs Grundsatzfragen zur Organisation des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts, deren Beantwortung die Grundlage für das nachfolgend zu initiiierende Rechtssetzungsprojekt bilden sollte (Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 782). Die KJS ergänzte diesen Fragenkatalog anlässlich der Vorberatung des Berichts betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte um eine Frage zur teilamtlichen Richtertätigkeit an den oberen kantonalen Gerichten.

In der Junisession 2019 behandelte der Grosse Rat diesen Bericht. Dabei stimmte er fünf der an ihn gerichteten Grundsatzfragen zu und erteilte der Regierung damit den Auftrag, die für die Umsetzung dieser Beschlüsse erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen (GRP 5 | 2018/2019, S. 849 ff.).

## **2. Rechtssetzungsauftrag betreffend die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern**

Einer dieser Rechtssetzungsaufträge bezieht sich auf die Schaffung eines Mechanismus, um eine hinreichende Dotierung der oberen kantonalen Gerichte in Ausnahmesituationen sicherzustellen. Mit den existierenden Instrumenten können die oberen kantonalen Gerichte gewöhnliche Absenzen vollamtlicher Richterpersonen sowie vorübergehende Spitzen in der Geschäftslast, nicht aber mehrmonatige Ausfälle vollamtlicher Richterpersonen sowie ausserordentlich hohe Geschäftslasten bewältigen. Diese Gesetzeslücke kann geschlossen werden, indem die Wahl von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern, Ersatzrichterinnen und -richtern oder ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vorgesehen wird oder dem Aktuariat in Ausnahmesituationen richterliche Aufgaben übertragen werden (vgl. dazu Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 837 ff.).

In Abwägung der mit diesen Möglichkeiten verbundenen Vor- und Nachteile sprach sich die Regierung für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern aus. Begründend führte sie im Wesentlichen aus, die nebenamtlichen Richterinnen und Richter seien mit der Justizreform 2 abgeschafft worden. Dieser Schritt sei hauptsächlich damit begründet worden, dass der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern mit Nach-

teilen bei der Verfügbarkeit und der Flexibilität verbunden sei. Zudem sei dieses System in der Praxis präsidiallastig, da die jeweiligen Vorsitzenden aufgrund der Instruktion der Fälle einen grossen Wissensvorsprung gegenüber den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern hätten. Die Lehre tendiere ausserdem zunehmend dazu, die nebenamtlichen Richterinnen und Richter – vor allem dann, wenn sie zusätzlich eine anwaltliche Tätigkeit ausüben würden, – eher kritisch zu betrachten, weil sie den Anschein der Befangenheit erwecken könnten. Nebenamtliche Richterinnen und Richter könnten daher nicht mehr in denjenigen Gebieten eingesetzt werden, in denen sie eine besondere Fachkompetenz hätten. Dadurch würden die bisherigen Vorteile des Nebenamts reduziert. Ausserdem dürfte es zukünftig schwieriger werden, nebenamtliche Richterinnen und Richter zu finden (Botschaft Heft Nr. 6/2006–2007, S. 457 ff., S. 484 ff.). Diese Überlegungen, die den Grossen Rat und die Regierung dazu bewogen hätten, für das Kantons- und Verwaltungsgericht keine nebenamtlichen Richterinnen und Richter mehr vorzusehen, träfen nach wie vor zu. Zudem würde das neue System mit vollamtlichen Richterinnen und Richtern gut funktionieren. Würden jetzt wieder nebenamtliche Richterinnen und Richter für die oberen kantonalen Gerichte vorgesehen, müsste die Anzahl der vollamtlichen Richterinnen und Richter an den oberen kantonalen Gerichten reduziert werden, da die nebenamtlichen Richterinnen und Richter auch einzusetzen wären, um die ordentliche Geschäftslast zu bewältigen. Dies böte im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit ein erhebliches Konfliktpotential und liesse sich mit Blick auf die per 1. Januar 2017 erfolgte Aufstockung am Kantonsgericht nur schwer begründen. Es sei daher abzulehnen, für die oberen kantonalen Gerichte wieder nebenamtliche Richterinnen und Richter einzuführen (Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 840 f.).

Nicht gleichermassen negativ zu beurteilen sei die Einführung von Ersatzrichterinnen und -richtern. Dagegen spräche vor allem die Tatsache, dass an den Regionalgerichten neben voll- und hauptamtlichen Richterinnen und Richtern nebenamtliche Richterinnen und Richter tätig seien. Weshalb an den oberen kantonalen Gerichten stattdessen Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter zum Einsatz kommen sollten, liesse sich kaum überzeugend begründen. Dies umso weniger, als nichts darauf hindeuten würde, dass sich ausserordentliche Ausfälle von Richterinnen und Richtern oder ausserordentlich hohe Geschäftslasten mithilfe von Ersatzrichterinnen und -richtern besser bewältigen liessen als mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern. Aus diesem Grund erachte es die Regierung nicht für angezeigt, Ersatzrichterinnen und -richter für die oberen kantonalen Gerichte einzuführen (Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 841 f.).

Nicht zielführend erscheine im Weiteren, dem Aktuariat in Ausnahmesituationen zusätzliche richterliche Aufgaben zu übertragen, da zweifelhaft

sei, ob solche Massnahmen für sich allein genügen würden, um ausserordentliche Ausfälle von Richterinnen und Richtern sowie ausserordentliche Geschäftslasten zu bewältigen. Dieses Instrument könnte daher nur in Kombination mit der Wahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vorgesehen werden. In diesem Fall erscheine es jedoch nicht als erforderlich, weil die Anzahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter sowie deren Beschäftigungsgrad im Einzelfall auf der Grundlage der konkreten Arbeitslast festgelegt werden könne. Die Zuwahl einer ausserordentlichen Richterin bzw. eines ausserordentlichen Richters reiche für die Bewältigung der Ausnahmesituation daher aus. Aus diesen Überlegungen sei die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vorzusehen, um ausserordentlichen Ausfällen oder ausserordentlichen Geschäftslasten zu begegnen (Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 842).

Der Grosse Rat stimmte diesem Vorschlag der Regierung in der Junisession 2019 mit 110 Ja-Stimmen bei einer Nein-Stimme und Null Enthaltungen zu (GRP 5 | 2018/2019, S. 863 f.).

### **3. Pendenzenlast des Kantonsgerichts**

Die Pendenzenlast des Kantonsgerichts steigt seit dem Jahr 2009 kontinuierlich an. Aufgrund dieser Entwicklung erhöhte der Grosse Rat mit der Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 15. Dezember 2015 die Anzahl der vollamtlichen Richterinnen sowie Richter am Kantonsgericht von fünf auf sechs vollamtliche Stellen (Botschaft Heft Nr. 3/2015–2016, S. 159 ff., GRP 1 | 2015/2016, S. 185 ff.). Seit dem 1. Januar 2017 verfügt das Kantonsgericht nunmehr über sechs vollzeitliche Richterstellen.

Diese personelle Aufstockung führte nicht zum erwünschten Abbau der Pendenzen. Zwar sank die Anzahl der rechtshängigen Verfahren im Jahr 2017 von 270 Fällen auf 267 Fälle (Geschäftsberichte 2017, S. 8). Im Jahr 2018 verzeichnete das Kantonsgericht aber eine Zunahme von 267 Fällen auf 325 Fälle. Damit stieg die Pendenzenlast um 20% an ( $325 \text{ [Pendenzen 2018]} \times 100 : 267 \text{ [Pendenzen 2017]}$ ; Geschäftsberichte 2018, S. 7). Diese Entwicklung setzte sich im Jahr 2019 fort. In diesem Jahr nahmen die pendenten Verfahren von 325 Fällen auf 408 Fälle zu (Geschäftsberichte 2019, S. 7).

Um die Ursachen der steigenden Pendenzenlast beim Kantonsgericht und mögliche Vorkehrungen zu deren Abhilfe zu ermitteln, entschied die KJS am 5./12. November 2019 einen Untersuchungsbericht einzuholen. Im Untersuchungsbericht vom 31. März 2020 kamen Prof. Dr. iur. Beat Stalder und Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann zum Schluss, dass das Kantonsgericht sowohl absolut als auch im Vergleich zu anderen oberinstanzlichen Gerichten einen zu hohen Pendenzenberg und damit einhergehend zu lange Verfah-

rensdauern aufweise. Die Ursachen dieser Problematik seien vielschichtig und könnten nicht einem Umstand allein zugerechnet werden (S. 48). So sei das Kantonsgericht im Rahmen der Justizreform 2 nur mit fünf Richterstellen dotiert worden, obgleich damals bereits ein Bedarf von fünfeinhalb Richterstellen ausgewiesen gewesen sei. Die Justizreform 2 habe ausserdem nicht dazu gedient, den sich aus der Inkraftsetzung der eidgenössischen Prozessordnungen (per 1. Januar 2011) und des Kindes- sowie Erwachsenen-schutzrechts (per 1. Januar 2013) ergebenden Mehrbedarf abzudecken. Diesem Mehraufwand sei erst mit der Schaffung einer sechsten Richterstelle Rechnung getragen worden, die per 1. Januar 2017 rechtswirksam geworden sei. In der Zwischenzeit sei der Pendenzenberg des Kantonsgerichts bereits angestiegen gewesen, was sich bis heute auf die Geschäftslast des Kantonsgerichts und die Dauer der hängigen Verfahren auswirke (S. 48). Aufgrund von unfall- und krankheitsbedingten Arbeitsausfällen habe das Kantonsgericht ausserdem bis heute nur kurze Zeit in Vollbesetzung arbeiten können (S. 48).

Diesen beiden von insgesamt sieben Ursachen für die Pendenzenlast des Kantonsgerichts soll nach der Auffassung der Untersuchungsbeauftragten begegnet werden, indem das Kantonsgericht so rasch wie möglich in den gesetzlich vorgesehenen Etat versetzt werde. In der Vollbesetzung mit sechs Richterinnen bzw. Richtern sollte es in der Lage sein, die Eingänge zu bewältigen; eine Aufstockung der ordentlichen Richterstellen sei nicht erforderlich (S. 49). Hingegen sei das Kantonsgericht zeitlich begrenzt mit zusätzlichen Richterinnen und Richtern zu dotieren, damit der aufgelaufene Pendenzenberg abgebaut werden könne (S. 35). Die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage solle so rasch wie möglich geschaffen werden. Sodann sei das Kantonsgericht absolut und im Vergleich mit anderen Kantonsgerichten mit Aktuariatsstellen unterdotiert. Die Untersuchungsbeauftragten würden empfehlen, eine bis zwei zusätzliche Stellen im Aktuarat zu schaffen.

#### **4. Separate Vorlage für die Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter**

Der Grosse Rat hat die Regierung – wie vorangehend ausgeführt – in der Junisession 2019 beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern an die oberen kantonalen Gerichte zu schaffen (vgl. die vorstehenden Ausführungen unter I. Ziff. 2.). Um diesen Beschluss des Grossen Rats sowie die weiteren Beschlüsse, die der Grosse Rat in der Junisession 2019 betreffend die Organisation der oberen kantonalen Gerichte getroffen hat, umzusetzen, hat das DJSG als zuständiges Departement eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Es ist geplant, dass

die Arbeitsgruppe ihre Arbeit bis Mitte 2021 abschliesst, so dass die fragliche Vorlage in der zweiten Halbjahreshälfte 2021 in die Vernehmlassung gegeben werden kann. Die aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten überarbeitete Vorlage soll dem Grossen Rat im Juni 2022 zum Entscheid vorgelegt werden.

Die fragliche Vorlage wird eine Revision der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) beinhalten, welche die Grundlage für gewisse, gesetzliche Neuregelungen, insbesondere die Zusammenführung der oberen kantonalen Gerichte, bilden wird. Um die Abstimmungsfreiheit zu respektieren, darf die Referendumpublikation für die sich hierauf stützenden Gesetzesänderungen darum erst vorgenommen werden, nachdem die Bündner Stimmbevölkerung die Teilrevision der Kantonsverfassung angenommen hat (Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Wann diese Voraussetzung erfüllt sein wird, kann mangels Kenntnis des Abstimmungsplans für das Jahr 2022 derzeit nicht bestimmt werden. Wird angenommen, die Teilrevision der Kantonsverfassung werde im September 2022 zur Abstimmung gebracht, so könnte die Gesetzesvorlage frühestens im Oktober 2022 im kantonalen Amtsblatt publiziert werden. Wird das Gesetzesreferendum nicht ergriffen oder kommt es nicht zustande, so könnte die betreffende Vorlage mutmasslich am 1. Februar 2023 in Kraft gesetzt werden.

Angesichts der derzeitigen Pendenzenlast des Kantonsgerichts kann nicht so lange mit der Schaffung der Regelungen für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zugewartet werden. Die Regierung hat deshalb, in Absprache mit der KJS, entschieden, die Regelungen betreffend die Zuwahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter aus dem Rechtssetzungsprojekt, das der Umsetzung der in der Junisession 2019 gefassten grossrätlichen Beschlüsse dient, herauszulösen und in einer separaten Vorlage zusammenzufassen. Dabei soll vorderhand auf eine Revision der Kantonsverfassung verzichtet werden. Allfällige Änderungen der Kantonsverfassungen sollen im Rahmen des Rechtssetzungsprojekts diskutiert und vorgeschlagen werden, mit dem die weiteren Beschlüsse, die der Grosse Rat in der Junisession 2019 gefasst hat, umgesetzt werden. Dies soll es ermöglichen, die Vorlage bereits am 1. Juni 2021 in Kraft zu setzen.

## **II. Vernehmlassungsverfahren**

Die Regierung gab den Entwurf des DJSG betreffend die Zuwahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter am 9. Juni 2020 zur Vernehmlassung frei. Vom 10. Juni bis zum 10. September 2020 konnten sich alle interessierten Organisationen, Personen und Gruppen zum Vorschlag der Regierung äussern.

Insgesamt gingen 28 Vernehmlassungen ein. Inhaltlich äusserten sich vier Parteien, 16 Gemeinden, elf Gerichte in einer Stellungnahme, drei Departemente, der Bündnerische Anwaltsverband und die Finanzkontrolle des Kantons Graubünden.

### **1. Allgemeine Beurteilung der Vorlage**

Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen die vorgeschlagenen Regelungen zur Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern grundsätzlich. Die betreffende Vorlage sei erforderlich, um sicherstellen zu können, dass die kantonalen Gerichte auch in Ausnahmesituationen über hinreichend Richterinnen und Richter verfügen würden, um die ihnen übertragene Rechtsprechungsfunktion ausüben zu können. Die fragliche Revision genüge indessen nicht, um den in den vergangenen Jahren sichtbar gewordenen Schwächen im Bündner Justizsystem zu begegnen. Die Bündner Bevölkerung habe Anspruch auf ein funktionierendes Justizsystem. Das Rechtssetzungsprojekt betreffend die Optimierung der Organisation der kantonalen Gerichte sei daher mit grösstmöglicher Beförderung voranzutreiben und so rasch wie möglich abzuschliessen.

### **2. Umgang mit den Anliegen**

#### ***2.1. Berücksichtigte Anliegen***

##### *Systematische Einordnung*

Zwei Gemeinden weisen darauf hin, dass die Zusammensetzung der Gerichte und die Wahl der Richtenden in den Artikeln 21 ff. GOG geregelt seien. Die Regelungen betreffend die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern seien darum unter dem Sachtitel 3.1.2. einzufügen und nicht, wie von der Regierung vorgeschlagen, in die Artikel 6a ff. GOG aufzunehmen.

Der Sachtitel «3.1.2. Richterinnen und Richter» steht unter dem Oberbegriff «3.1. Kantons- und Verwaltungsgericht». Darin finden sich die Rege-

lungen, die ausschliesslich für das Kantons- und Verwaltungsgericht gelten. Wird die Zuwahl hier geregelt, so wird dieses Instrument nur für das Kantons- und Verwaltungsgericht eingeführt. In diesem Fall könnten ausserordentliche Richterinnen und Richter nur an die oberen kantonalen Gerichte gewählt werden. In der Vernehmlassung blieb unbestritten, dass auch an den Regionalgerichten Situationen entstehen können, die eine vorübergehende Aufstockung der Richterstellen erfordern, um die Erledigung von Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist und in der gesetzlich vorgesehenen Besetzung sicherstellen zu können. Es ist daher nicht möglich, die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern ausschliesslich unter dem Sachtitel 3.1.2. zu regeln.

Den Vernehmlassungsteilnehmenden ist aber darin zuzustimmen, dass der von der Regierung vorgeschlagene Regelungsansatz, wonach die Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter in den gemeinsamen Bestimmungen unter dem Sachtitel «2.1. Allgemeine Organisation» geregelt werden soll, der Struktur des Gerichtsorganisationsgesetzes nicht entspricht. Unter diesem Sachtitel finden sich nur Regelungen, die für alle im Gerichtsorganisationsgesetz geregelten richterlichen Behörden gelten. Wird die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern hier normiert, werden in diesen Abschnitt erstmals Regelungen aufgenommen, die nur für die oberen kantonalen Gerichte und die Regionalgerichte gelten. Die Regierung hat sich daher entschieden, die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern für die oberen kantonalen Gerichte und die Regionalgerichte gesondert unter den Sachtiteln «3.1.2. Richterinnen und Richter» (Art. 27a ff. GOG) sowie «3.3. Regionalgerichte» (Art. 37a ff. GOG) zu regeln. In diesem Sinne soll das Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden umgesetzt werden.

### *Nebenbeschäftigungen*

Eine Gemeinde sowie ein Departement erachten die vorgeschlagene Regelung der zulässigen Nebenbeschäftigungen anhand des Verweises auf Artikel 38 GOG für missverständlich.

Die Frage der Nebenbeschäftigung erfährt infolge der getrennten Regelung der Zuwahl für die oberen und unteren kantonalen Gerichte eine Neuregelung. Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen hat sich die Regierung entschieden, die Nebenbeschäftigung nur mehr für die hauptamtlichen ausserordentlichen Richterinnen und Richter an den oberen kantonalen Gerichten besonders zu regeln. Diese sollen unter denselben Voraussetzungen Nebenbeschäftigungen ausüben dürfen wie die hauptamtlichen Mitglieder der Regionalgerichte (Art. 27b Abs. 3 GOG). Für sie gilt demnach Artikel 38 Absatz 1 GOG sinngemäss. Die vollamtlichen ausserordentlichen Richterinnen und Richter an den oberen kantonalen Gerichten dürfen keine

Nebenbeschäftigungen ausüben. Im Zweifelsfall entscheidet die KJS, ob eine Nebenbeschäftigung vorliegt. Diese in Artikel 25 GOG verankerte Regelung gilt für die vollamtlichen ausserordentlichen Richterinnen und Richter an den oberen kantonalen Gerichten aufgrund des Verweises in Artikel 27b Absatz 4 GOG. Für die ausserordentlichen Regionalrichterinnen und -richter gilt hinsichtlich der Nebenbeschäftigungen dieselbe Regelung wie für die ordentlichen vollamtlichen Mitglieder der Regionalgerichte (Art. 37b Abs. 3 GOG i.V.m. Art. 38 GOG).

### *Beschäftigungsgrad*

Zwei Gemeinden geben im Weiteren zu bedenken, dass der Beschäftigungsgrad der ausserordentlichen Richterinnen und Richter nach der von der Regierung vorgeschlagenen Regelung überhaupt nicht festgelegt sei. Es könne daher nicht ausgeschlossen werden, dass ein Gericht in sinnvoller Anwendung von Artikel 21 Absatz 2 GOG den Beschäftigungsgrad der ausserordentlichen Richterinnen und Richter eigenmächtig festlegen werde. Um dies zu verhindern, sei ausdrücklich vorzusehen, dass die KJS für die Festlegung des Beschäftigungsgrads der ausserordentlichen Richterinnen und Richter zuständig sei.

Durch das Instrument der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern soll die Möglichkeit geschaffen werden, für ausserordentliche Ausfälle von Richterinnen und Richtern sowie ausserordentlich hohe Geschäftslasten vorübergehend zusätzliche Richterstellen zu schaffen. Ob eine solche Ausnahmesituation vorliegt, hat die KJS zu entscheiden. Bejaht sie dies, so hat sie in einem weiteren Schritt den Umfang der benötigten Richterstellen festzulegen und diese alsdann durch die Wahl der ausserordentlichen Richterinnen sowie Richter zu besetzen. Mit der Wahl legt die KJS demnach die Anzahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter, deren Beschäftigungsgrad sowie die Dauer des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses fest. Die Vernehmlassungsteilnehmenden weisen zu Recht darauf hin, dass dies in der vorgeschlagenen Regelung nicht klar zum Ausdruck kommt. Es erscheint sinnvoll, die vorgeschlagene Regelung diesbezüglich zu präzisieren (vgl. Art. 27c Abs. 2 und Art. 37c Abs. 2 GOG).

### *Öffentliche Stellenausschreibung*

Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen es grundsätzlich, dass die KJS auf eine öffentliche Ausschreibung von ausserordentlichen Richterstellen verzichten kann. Ein Departement sowie der Bündnerische Anwaltsverband sind jedoch der Auffassung, dass präziser zu umschreiben sei, in welchen Fällen von einer öffentlichen Stellenausschreibung abgesehen werden könne. Der Bündnerische Anwaltsverband erachtet dies nur für angezeigt, wenn Bewerberinnen oder Bewerber zur Auswahl stehen, welche auch

von den oberen kantonalen Gerichten als persönlich und fachlich geeignet bezeichnet würden. Das Departement wünscht den Verzicht auf die öffentliche Stellenausschreibung auf die Fälle des ausserordentlichen Ausfalls von Richterpersonen zu beschränken.

Mit der öffentlichen Ausschreibung wird das Ziel verfolgt, die zu besetzende Richterstelle einem möglichst breiten Publikum zur Kenntnis zu bringen. Hierdurch erhöht sich die Chance, dass potentielle Bewerberinnen und Bewerber von der Richterstelle erfahren und sich für eine Bewerbung entscheiden. Die öffentliche Stellenausschreibung ist folglich ein wichtiges Instrument für die Rekrutierung von Richterinnen und Richtern (vgl. *Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019*, S. 817). Deshalb sollen auch ausserordentliche Richterstellen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. In bestimmten Fällen erweist sich eine öffentliche Stellenausschreibung indessen nicht als sachgerecht. Die Regierung schlägt vor, die Fallkonstellationen, in denen von einer öffentlichen Stellenausschreibung abgesehen werden kann, in Anlehnung an die Personalverordnung (vgl. Art. 2 Abs. 2 PV [170.410]) zu umschreiben. In diesem Sinne soll dem Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden Rechnung getragen werden.

#### *Berufsvorsorgerechtliche Sonderleistung*

Die Finanzkontrolle des Kantons Graubünden weist darauf hin, dass die Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts gemäss Artikel 5 Absätze 2 und 3 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts (GGVG; BR 173.050) ein erhöhtes Sparguthaben und erhöhte Austrittsleistungen erhielten. Die Abwicklung dieser Zusatzrenten sei relativ komplex. Bei dem zeitlich befristeten Einsatz von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern wäre die Komplexität noch grösser. Unter diesen Umständen erscheine der Verzicht auf Zusatzrenten für ausserordentliche Richterinnen und Richter vertretbar. Artikel 5 Absätze 2 und 3 GGVG sollten daher nur für die ordentlichen Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts gelten.

Seit dem 1. Januar 2007 sind die Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts für die Risiken Tod, Alter und Invalidität berufsvorsorgerechtlich bei der Pensionskasse Graubünden versichert (Art. 5 Abs. 1 GGVG). Artikel 5 Absätze 2 und 3 GGVG räumen ihnen berufsvorsorgerechtliche Sonderleistungen ein, die zusätzlich zu den gewöhnlichen Pensionskassenleistungen geschuldet sind. Diese Sonderleistungen dienen primär dazu, allfällige Vorsorgelücken zu schliessen. Die Pensionskasse Graubünden verfolgt als berufliche Vorsorgeeinrichtung das Ziel, ihren Versicherten zusammen mit den Leistungen der ersten Säule ein Renteneinkommen von rund 60% des letzten Lohns zu gewähren. Hierdurch soll den Versicherten die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermög-

licht werden. Die Leistungen der Pensionskasse Graubünden orientieren sich indessen an den durchschnittlichen Einkünften der Versicherten. Für die Mitglieder der oberen kantonalen Gerichte, deren Lohn deutlich über diesem Niveau liegt, genügen die Leistungen der Pensionskasse Graubünden nicht, um das angestrebte Leistungsniveau zu erreichen. Deshalb hat der kantonale Gesetzgeber für die Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts in den Artikeln 5 Absätzen 2 und 3 GGVG besondere berufsvorsorgerechtliche Leistungen vorgesehen (vgl. Botschaft Heft Nr. 9/2006–2007, S. 1079 ff., 1082 f.; GRP 2 | 2006/2007, S. 547 ff.). Zugleich sollen hierdurch politische Risiken wie die Gefahr einer Nichtwiederwahl abgedeckt werden.

Mit der Zuwahl wird ein befristetes Beschäftigungsverhältnis begründet, das mit dem Ablauf der festgelegten Beschäftigungsdauer endet. Es ist somit ausgeschlossen, dass ausserordentliche Richterinnen und Richter während ihres Beschäftigungsverhältnisses pensioniert werden. Sie könnten folglich nur von den berufsvorsorgerechtlichen Zusatzleistungen von Artikel 5 Absatz 3 GGVG profitieren. Gemäss der fraglichen Regelung hat der Kanton die Austrittsleistung von austretenden Mitgliedern der oberen kantonalen Gerichte um 2,5% für jedes erfüllte Altersjahr ab dem 50. Altersjahr, maximal um 25%, zu erhöhen. Dieser Zuschlag ist nicht nur auf dem Vorsorgeguthaben geschuldet, das während des Richteramts gebildet wird, sondern auf dem gesamten Vorsorgeguthaben der versicherten Person. Der Kanton hat mit anderen Worten auch die Sparguthaben, welche eingebracht werden, sowie die freiwilligen Beiträge um den Zuschlag gemäss Artikel 5 Absatz 3 GGVG zu erhöhen (vgl. GRP 2 | 2006/2007, S. 549).

Bei der Wahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern kann diese Regelung zu erheblichen Mehrkosten führen, wenn eine Richterperson gewählt wird, die das 50. Altersjahr vollendet hat. Wird z.B. eine 58-jährige Person für zwei Jahre in ein ausserordentliches Richteramt gewählt, so hat der Kanton das gesamte Vorsorgeguthaben der betreffenden Person um 25% zu erhöhen ( $10 \times 2,5\% = 25\%$ ). Dasselbe gilt, wenn eine über 59-jährige Person gewählt wird, und zwar in diesem Fall bereits, wenn sie das ausserordentliche Richteramt für weniger als zwei Jahre ausüben würde. Wird eine 50-jährige Person gewählt, schuldet der Kanton immer noch einen Zuschlag von mindestens 2,5% auf dem gesamten Vorsorgeguthaben der versicherten Person, d.h. auf dem eingebrachten Sparguthaben, dem während der Dauer des Richteramts gebildeten Vorsorgeguthaben sowie allfälligen freiwilligen Beiträgen. Diese berufsvorsorgerechtlichen Sonderleistungen gehen weit über die während der Dauer des Richteramts ordentlich angesparten Sparguthaben hinaus. Sie erscheinen daher nicht sachgerecht.

Zu beachten ist allerdings, dass solche Fälle auch bei den ordentlichen Mitgliedern des Kantons- und des Verwaltungsgerichts eintreten können. Hier stellen sie jedoch die Ausnahme dar. In den meisten Fällen lässt sich

die berufsvorsorgerechtliche Sonderleistung damit rechtfertigen, dass die Leistungen der Pensionskasse Graubünden den Mitgliedern der oberen kantonalen Gerichte keine hinreichende Risikodeckung bieten. Ob diese Vorsorgelücke mit den existierenden Zusatzleistungen in angemessener Weise geschlossen wird, plant die Regierung im Rahmen des Rechtssetzungsprojekts zu prüfen, das dem Grossen Rat in der Junisession 2022 zum Entscheid vorgelegt werden soll (vgl. die vorstehenden Ausführungen unter I. Ziff. 4.). Mit der vorliegenden Botschaft soll einzig für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter eine angemessene Regelung getroffen werden. In diesen Fällen erachtet es die Regierung mit Blick auf die beschränkte Beschäftigungsdauer der ausserordentlichen Richterinnen und Richter und dem Fehlen politischer Sonderrisiken für vertretbar, auf eine berufsvorsorgerechtliche Sonderregelung zu verzichten. Entsprechend der Empfehlung der Finanzkontrolle des Kantons Graubünden soll der Geltungsbereich von Artikel 5 Absätzen 2 und 3 GGVG folglich auf die ordentlichen Mitglieder der oberen kantonalen Gerichte beschränkt werden.

## ***2.2. Nicht berücksichtigte Anliegen***

### *Dauer der Zuwahl*

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende regen an, die zulässige Dauer der Zuwahl in einem separaten Absatz zu regeln und diese grundsätzlich auf ein Jahr zu begrenzen. Nur in begründeten Fällen solle diese Frist ausnahmsweise einmalig um höchstens ein weiteres Jahr verlängert werden können. Begründend führen sie aus, angesichts der aktuell geltenden Amtsdauer von vier Jahren erscheine eine einmalige Wahl auf eine halbe Amtsdauer aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen problematisch. Es müsse verhindert werden, dass ausserordentliche Richterinnen und Richter in die Position von ordentlichen Richterinnen und Richtern überführt und die Richterstellen durch die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern stillschweigend erhöht würden.

Die von der Regierung vorgeschlagene Regelung sieht die Wahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern für zwei Fallkonstellationen vor, nämlich einerseits, wenn eine Richterin oder ein Richter infolge der Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit oder aus anderen persönlichen Gründen voraussichtlich während mehrerer Monate an der Ausübung des Richteramts verhindert ist, andererseits, wenn ein Gericht wegen einer ausserordentlich hohen Geschäftslast nicht mehr in der Lage ist, Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist zu erledigen, oder ein solcher Zustand einzutreten droht. Diese beiden Fälle erfordern eine unterschiedliche Regelung der zulässigen Dauer der Zuwahl.

Im ersten Fall dient die Zuwahl dazu, den Ausfall einer Richterin bzw. eines Richters zu kompensieren. Ist ausgewiesen, dass ein Mitglied des Kantons- oder Verwaltungsgerichts das Richteramt während mehrerer Monate nicht ausüben kann, so ist für diesen Zeitraum eine ausserordentliche Richterin bzw. ein ausserordentlicher Richter mit einem Beschäftigungsgrad von 100% zu wählen. Bei den Regionalgerichten hängt der Umfang der benötigten Stellenaufstockung davon ab, ob und inwieweit der Ausfall durch haupt- und nebenamtliche Richterinnen sowie Richter aufgefangen werden kann. Soweit dies nicht möglich ist, soll die KJS für die Dauer des Ausfalls eine ausserordentliche Richterin bzw. einen ausserordentlichen Richter wählen können. Im einen wie im anderen Fall geht es darum, mit dem Instrument der Zuwahl den Verlust der Arbeitskraft aufzufangen, der durch den ausserordentlichen Ausfall einer Richterin bzw. eines Richters entstanden ist. Die Zuwahl hat sich daher an der Dauer der Verhinderung der amtsunfähigen Richterperson zu orientieren. Eine zeitliche Befristung erscheint nicht sachgerecht.

Die Ausgangslage ist eine andere bei der Zuwahl wegen einer ausserordentlich hohen Geschäftslast. Nach der Vernehmlassungsvorlage soll die KJS in diesem Fall ausserordentliche Richterinnen bzw. Richter für maximal zwei Jahre wählen können, wenn das betroffene Gericht ansonsten nicht (mehr) in der Lage ist, Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist und in der gesetzlich vorgesehenen Besetzung zu erledigen. Wird die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern – wie von den Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert – in der Regel auf ein Jahr begrenzt, so sähe sich die KJS gezwungen, ausserordentliche Richterinnen und Richter für ein Jahr zu wählen, selbst wenn ein darüberhinausgehender Bedarf ausgewiesen wäre. Der KJS würde damit die Möglichkeit genommen, die in dieser Situation angemessene Zuwahl vorzunehmen. Dies allein wegen der Befürchtung, dass sie die Richterstellen ohne eine solche Regelung in einem Ausmass erhöhen würde, das die ausserordentliche Geschäftslast des infrage stehenden Gerichts übersteigt. Die Regierung ist davon überzeugt, dass sich die KJS der finanzpolitischen Bedeutung der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern bewusst ist. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die KJS den Bedarf an ausserordentlichen Richterinnen und Richtern im Einzelfall sorgfältig prüfen und die Anzahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter, deren Beschäftigungsgrad und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses zurückhaltend festlegen wird. Aus Sicht der Regierung erweist es sich nicht als erforderlich, den Ermessensspielraum der KJS bei der Zuwahl über das in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Ausmass zu beschränken. Die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern soll folglich für maximal zwei Jahre zugelassen werden. Für mehr als zwei Jahre kann eine Person ein ausserordentliches Richteramt, das wegen einer ausserordentlich hohen Geschäftslast geschaffen wurde, nicht bekleiden.

### *Altersgrenze für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter*

Eine Gemeinde ist der Auffassung, es solle eine Altersgrenze von 70, allenfalls 72 Jahren für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vorgesehen werden. Eine Gemeinde lehnt den Verzicht auf eine Altersgrenze ab, da den jüngeren Juristinnen und Juristen hierdurch die Möglichkeit genommen werde, sich über ein ausserordentliches Richteramt für ein ordentliches Richteramt zu qualifizieren.

Die Effektivität der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern hängt von den Vorkenntnissen sowie Vorerfahrungen der gewählten Personen ab. Geeignete Personen zu finden, dürfte ausgesprochen schwierig sein, da bei einer Zuwahl häufig eine hochprozentige Stelle für wenige Monate zu besetzen sein wird. Der Kreis der möglichen Bewerberinnen und Bewerber soll daher nicht durch unnötige Rekrutierungshemmnisse eingeschränkt werden. Darum soll für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern keine Altersgrenze vorgesehen werden. Hierdurch soll die Möglichkeit geschaffen werden, ehemalige Richterinnen und Richter, die ihr Amt infolge des Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze aufgegeben haben, in ein ausserordentliches Richteramt zu wählen. Diese sog. «retired judges» verfügen über einen reichen Erfahrungsschatz und sind mit dem Gerichtsbetrieb vertraut (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 199). Sie können das Richteramt daher aufnehmen, ohne sich vorgängig in nennenswertem Umfang in das Tätigkeitsgebiet einarbeiten und den Gerichtsbetrieb kennenlernen zu müssen. Davon kann insbesondere ausgegangen werden, wenn sie einen Geschäftsfall noch zu Ende führen oder wenige Monate nach der Aufgabe des Richteramts an das Gericht zurückkehren, dem sie vormals angehört haben. Liegt ihre Richtertätigkeit länger zurück und hat die betreffende Person das 70. Altersjahr überschritten, so kann es durchaus fraglich sein, ob sie immer noch in der Lage ist, ein Richteramt auszuüben. Diese Frage soll aber nicht der Gesetzgeber, sondern die KJS im Einzelfall entscheiden.

Dasselbe gilt, wenn jüngere Bewerberinnen und Bewerber zur Wahl stehen. In diesem Fall soll die KJS entscheiden, ob sie diesen den Vorzug gegenüber einer ehemaligen Richterperson geben will. Diesen Entscheid soll die KJS jeweils im Einzelfall unter Abwägung der massgeblichen Umstände treffen können. Für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter soll daher keine Altersgrenze vorgesehen werden.

### *Aktuarinnen und Aktuarien als ausserordentliche Richterinnen und Richter*

Schliesslich weisen etliche Vernehmlassungsteilnehmende darauf hin, dass die Zuwahl von Aktuarinnen und Aktuarien problematisch sei. Der temporäre Wechsel vom Aktuarat zum Richteramt und wieder zurück, sei aus verschiedenen Gründen problematisch. Dies fordere von der betroffenen

Person ein hohes Mass an Differenzierungsvermögen, je nach Funktion, die sie gerade ausübe. Überdies sei fraglich, wie sich die Funktion und die Wahl von solch «temporär Richtenden» im Richterkollegium auswirke.

Es ist einzuräumen, dass die Zuwahl von Aktuarinnen und Aktuaren als ausserordentliche Richterinnen und Richter zu Schwierigkeiten führen kann. Dies gilt vor allem dann, wenn Aktuarinnen und Aktuare an demselben Gericht gleichzeitig im Richteramt und im Aktuariat tätig sind. Solche Fälle dürften in der Praxis allerdings selten sein. In der Regel dürfte, wer als ausserordentliche Richterin bzw. als ausserordentlicher Richter gewählt wird, die Tätigkeit im Aktuariat aufgeben. Ausserdem können Aktuarinnen und Aktuare nicht nur an demselben Gericht in ein ausserordentliches Richteramt gewählt werden, sondern auch an einem anderen Gericht. Haben die beiden Gerichte dasselbe Tätigkeitsgebiet, so dürfte die betreffende Person aufgrund ihrer Fachkenntnisse und ihrer Gerichtserfahrung eine ideale Besetzung für ein ausserordentliches Richteramt sein. Zuwahlen von Aktuarinnen und Aktuare sollen daher nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Ob eine solche Zuwahl erfolgen soll, soll im Einzelfall die KJS entscheiden, indem sie zwischen dem Konfliktpotential einer Zuwahl eines Aktuars oder einer Aktuarin und den möglichen Vorteilen, die eine derartige Wahl bietet, abwägt. Es erscheint nicht angezeigt, der KJS diese Möglichkeit von vornherein zu nehmen.

### ***2.3. Weitere Bemerkungen***

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende regen sodann an, die oberen kantonalen Gerichte mit hauptamtlichen Regionalrichterinnen und -richtern als Ersatzrichtende zu besetzen, ein Generalsekretariat zu schaffen, die Anzahl der Aktuarinnen und Aktuare zu erhöhen, neue Führungsinstrumente für das Präsidium einzuführen, den Fraktionsproporz abzuschaffen, die Amtsdauer der ordentlichen Richterinnen und Richter zu beschränken und die Gerichtskommunikation zu intensivieren.

Mit Blick auf die derzeitige Pendenzenlast des Kantonsgerichts hat die Regierung in Absprache mit der KJS entschieden, eine separate Vorlage für die Zuwahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter auszuarbeiten, um die fraglichen Regelungen so rasch wie möglich in Kraft setzen zu können. Die vorliegende Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes befasst sich daher nur mit der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern. Alle weiteren Fragen im Zusammenhang mit der Optimierung der Organisation der Gerichte sollen im Rahmen des Rechtssetzungsprojekts geprüft werden, das der Umsetzung der weiteren vom Grossen Rat in der Junisession 2019 getroffenen Beschlüsse dient. Deshalb werden auch die vorerwähnten Anliegen in diesem Projekt geprüft werden.

### III. Revisionsvorlage

#### 1. Konzept

Richterinnen und Richter haben Rechtsstreitigkeiten zu beurteilen. Für diese Tätigkeit sind Rechtskenntnisse unerlässlich. Rechtskenntnisse allein genügen aber nicht, um das Amt einer Richterin oder eines Richters auszuüben. Richterinnen und Richter müssen auch über soziale Kompetenzen verfügen, um Verfahren leiten, mit den anderen Richterinnen sowie Richtern zusammenarbeiten und die Mitarbeitenden der richterlichen Behörden führen zu können (vgl. dazu Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 810).

Weil ausserordentliche Richterinnen und Richter nur für wenige Monate bis einige Jahre an einem Gericht tätig sind, stehen bei einer Zuwahl die fachlichen Qualifikationen im Vordergrund. Deshalb ist es wichtig, dass ausserordentliche Richterinnen und Richter über das Fachwissen verfügen, das für das betreffende Richteramt erforderlich ist. Zwar können sich methodisch geschulte Juristinnen und Juristen in jeder Rechtsmaterie zurechtfinden. Sie müssen sich jedoch zunächst einarbeiten, was vor allem in hochspezialisierten Fachbereichen mehrere Monate in Anspruch nehmen kann. Die Effektivität der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern hängt daher massgeblich davon ab, ob sich Bewerberinnen und Bewerber mit den erforderlichen Vorkenntnissen sowie Vorerfahrungen zur Wahl stellen. Solche Personen zu finden, dürfte ausgesprochen schwierig sein, da in der Regel ein hochprozentiges Richteramt für wenige Monate bis einige wenige Jahre zu besetzen sein wird. Der Kreis der möglichen Bewerberinnen und Bewerber soll deshalb nicht durch unnötige Rekrutierungshemmnisse eingeschränkt werden.

Dementsprechend wäre zu prüfen, ob bei ausserordentlichen Richterinnen und Richtern auf die Wohnsitzpflicht verzichtet werden soll (Art. 21 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 9 KV, Art. 23 Abs. 2 GOG) und die Unvereinbarkeitsregeln von Art. 22 KV zu lockern wären. Ob die betreffenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern geändert werden sollen, wird im Rahmen des Rechtssetzungsprojekts geprüft werden, das der Umsetzung der weiteren Beschlüsse dient, die der Grosse Rat anlässlich der Beratung des Berichts betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte gefasst hat. Die vorliegende Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes bewegt sich innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens, um die betreffenden Regelungen so rasch wie möglich in Kraft setzen zu können (vgl. vorstehende Ausführungen unter I. Ziff. 4.).

## 2. Zuwahl für die oberen kantonalen Gerichte und die Regionalgerichte

Dem Kantonsgericht gehören sechs, dem Verwaltungsgericht fünf vollamtliche Richterinnen und Richter an (Art. 21 Abs. 1 und Abs. 1<sup>bis</sup> GOG). Diese im Gerichtsorganisationsgesetz festgeschriebene Anzahl Richterinnen und Richter kann derzeit nicht erhöht werden. Der Spruchkörper der oberen kantonalen Gerichte kann nur insofern erweitert werden, als Richterinnen und Richter des jeweils anderen Gerichts für die Beurteilung von Einzelfällen beigezogen werden können (Art. 19 Abs. 2 GOG). Ausserdem haben die oberen kantonalen Gerichte die Möglichkeit, das Aktuariat aufzustocken. Weitere Instrumente als die punktuelle Erweiterung des Spruchkörpers sowie den vermehrten Einsatz des Aktuariats kennt das Gerichtsorganisationsgesetz nicht, um ausserordentliche Ausfälle von Richtenden oder ausserordentlich hohe Geschäftslasten aufzufangen. In solchen Situationen besteht deshalb die Gefahr, dass ein oberes kantonales Gericht die hängigen Gerichtsfälle nicht mehr innert angemessener Frist erledigen kann und dadurch gegen Artikel 29 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verstösst. Zieht es, um dieses Ergebnis zu vermeiden, zusätzliches Personal für die Fallbearbeitung heran, kann es die Verfahrensdauer reduzieren. Dieses Vorgehen erweist sich aber nur dann als zulässig, wenn das Gericht dennoch in der gesetzlich vorgesehenen Besetzung entscheidet. Ausserordentliche Ausfälle von Richterinnen und Richtern sowie ausserordentlich hohe Geschäftslasten bergen folglich die Gefahr, dass ein oberes kantonales Gericht gegen Artikel 29 Absatz 1 BV verstösst oder Artikel 30 Absatz 1 BV missachtet (Botschaft Heft Nr. 9/2018–2019, S. 830). Um solch verfassungswidrige Zustände zu vermeiden, soll gemäss dem Beschluss des Grossen Rats vom 12. Juni 2019 das Instrument der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern an die oberen kantonalen Gerichte geschaffen werden (GRP | 5/2018/2019, S. 863 f.).

Fraglich ist, ob dieses Instrument auch für andere Gerichte oder die Bündner Schlichtungsbehörden eingeführt werden soll. Die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit üben im Kanton Graubünden neben dem Kantonsgericht primär die Regionalgerichte aus. Die Zusammensetzung der Regionalgerichte hängt von deren Grösse ab (Art. 36 GOG). In der Regel bestehen sie aus einer vollamtlichen Präsidentin bzw. einem vollamtlichen Präsidenten, einer hauptamtlichen Vizepräsidentin oder einem hauptamtlichen Vizepräsidenten sowie acht nebenamtlichen Richterinnen und Richtern (Art. 36 Abs. 1 GOG). Die Regionalgerichte Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair und Moesa verfügen nicht über ein hauptamtliches Vizepräsidium (Art. 36 Abs. 2 GOG). Die Richterinnen und Richter am Regionalgericht Plessur sind alle vollamtlich tätig (Art. 36 Abs. 4 GOG, Art. 1 Abs. 3 der Verordnung über die Organisa-

tion, die Besoldung und das Rechnungswesen der Regionalgerichte [Regionalgerichtsverordnung, RGV; BR 173.500]). Die Regionalgerichte Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Moesa sowie Plessur können ausserordentlichen Ausfällen einer Richterin oder eines Richters sowie ausserordentlich hohen Geschäftslasten folglich nur mit dem vermehrten Beizug von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern begegnen. Die übrigen Regionalgerichte haben in der Regel zusätzlich die Möglichkeit, den Beschäftigungsgrad ihrer hauptamtlichen Vizepräsidentin oder ihres hauptamtlichen Vizepräsidenten zu erhöhen. Mit diesen Instrumenten ist es den Regionalgerichten bislang gelungen, ausserordentliche Situationen zu bewältigen, ohne dass sich die Dauer der Verfahren übermässig verlängert hat.

Ob ihnen dies zukünftig auch bei längeren Ausfällen von voll- und hauptamtlichen Richterinnen und Richtern gelingen wird, erscheint fraglich. Denn in den vergangenen Jahren hat die Komplexität der Zivil- und Strafverfahren – wie das Kantonsgericht in der Botschaft Heft Nr. 3/2015–2016, S. 163 ausführte – in prozessualer und materieller Hinsicht markant zugenommen. Dies ist einerseits auf die aufwendigeren neuen Prozessordnungen (Schweizerische Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272] und Schweizerische Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0]), andererseits auf die immer komplexer werdende Rechtslandschaft zurückzuführen. Nebenamtliche Richterinnen und Richter können die Funktion einer voll- oder hauptamtlichen Richterperson darum nur mehr übernehmen, wenn sie über eine juristische Ausbildung verfügen. Andernfalls kann ihnen diese Aufgabe nicht mehr übertragen werden. Sind die nebenamtlichen Richterinnen und Richter allesamt Laien, kann einem ausserordentlichen Ausfall einer Richterin oder eines Richters somit nur mehr durch die Aufstockung des Beschäftigungsgrads der hauptamtlichen Richterinnen und Richter begegnet werden. Diese Möglichkeit besteht nicht, wenn die hauptamtliche Richterin bzw. der hauptamtliche Richter selbst ausfällt, nicht existiert (Regionalgerichte Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Moesa) oder bereits im Normalfall vollamtlich (Regionalgericht Plessur) tätig ist. Dasselbe gilt, wenn die hauptamtliche Richterin oder der hauptamtliche Richter eine Nebenbeschäftigung ausübt, die eine Ausdehnung der Richtertätigkeit ausschliesst. In diesen Fällen kann mit den bestehenden Mechanismen eine hinreichende Dotierung der Regionalgerichte nicht sichergestellt werden. In solchen Situationen sind die Regionalgerichte darauf angewiesen, die ihnen zur Verfügung stehenden Richterstellen durch das Instrument der Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter vorübergehend zu erhöhen.

Weniger akut dürfte der Handlungsbedarf für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zur Bewältigung ausserordentlicher Spitzen in der Geschäftslast sein. In der Vergangenheit sind die Regionalgerichte indessen bereits verschiedentlich durch Fälle mit einem ausseror-

dentlich hohen Bearbeitungsaufwand an ihre Grenzen gestossen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, das Instrument der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern auch für diese Fallkonstellationen vorzusehen.

Nicht erforderlich ist die Zuwahl ausserordentlicher Behördenmitglieder hingegen für das Schiedsgericht nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht (vgl. Art. 1 ff. des Einführungsgesetzes zum Schlichtungs- und Schiedsgerichtsverfahren nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht [EGzSSV; BR 370.300]), für die Enteignungskommissionen (Art. 19 des Enteignungsgesetzes des Kantons Graubünden [BR 803.100]) sowie für die Bündner Schlichtungsbehörden (Art. 45 ff. GOG, Art. 51 ff., Art. 57 ff. GOG, Art. 1 ff. EGzSSV). Hier genügen die bestehenden Stellvertretungsregeln. Denn die Pensen der Mitglieder dieser richterlichen Behörden sind in der Regel gering. Im Allgemeinen genügt daher ein relativ bescheidener Ausbau des Beschäftigungsgrads der Mitglieder der richterlichen Behörden, um ausserordentliche Ausfälle sowie ausserordentlich hohe Geschäftslasten zu bewältigen. Hier kann deshalb darauf verzichtet werden, eine Zuwahl von ausserordentlichen Behördenmitgliedern vorzusehen.

Das Instrument der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern soll folglich nur für die oberen kantonalen Gerichte sowie für die Regionalgerichte eingeführt werden.

### **3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### ***3.1. Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes***

##### ***Art. 20 Gesamtgericht***

Sollen zukünftig ausserordentliche Richterinnen und Richter an die oberen kantonalen Gerichte gewählt werden können, stellt sich die Frage, ob deren Tätigkeit auf die Rechtsprechung zu begrenzen ist oder ob sie an den Aufgaben der Justizverwaltung zu beteiligen sind. Die Durchsicht der in anderen Kantonen bestehenden Regelungen zu den ausserordentlichen Richterinnen und Richtern hat ergeben, dass ausserordentliche Richterinnen und Richter in der Regel keine justizverwaltungsrechtlichen Aufgaben übernehmen. Sehr selten sind Regelungen wie jene im Kanton Bern für das kantonale Zwangsmassnahmengericht, wonach ausserordentliche Richterinnen und Richter nach einer gewissen Einsatzdauer dem Gesamtgericht als stimmberechtigtes Mitglied angehören (vgl. Art. 2 Abs. 5 des Geschäftsreglements des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts [GeschR kZGM; 162.121]; CATHERINE REITER, *Gerichtsinterne Organisation: Best Practices*, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 124 m.w.H.).

Gegen eine Beteiligung von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern an den Aufgaben der Justizverwaltung spricht, dass diese dem Kantons- oder Verwaltungsgericht in der Regel nur für einige Monate bis höchstens zwei Jahre angehören (Art. 27a und Art. 37a GOG). Unter diesen Umständen erscheint es nicht angezeigt, ausserordentliche Richterinnen und Richter an den Aufgaben der Justizverwaltung zu beteiligen. In Artikel 20 Absatz 1 GOG soll daher vorgesehen werden, dass nur die ordentlichen Mitglieder dem Gesamtgericht angehören. Hierdurch soll – wie in der Mehrheit der Kantone – ausgeschlossen werden, dass ausserordentliche Richterinnen und Richter Aufgaben der Justizverwaltung übernehmen.

**Art. 27a** *Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter*  
*1. Ausserordentliche Umstände*

Die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen oder Richtern ist ein ausserordentliches Instrument, mit dessen Hilfe ein vorübergehender Mehrbedarf an Richterinnen bzw. Richtern gedeckt werden soll. Unter welchen Voraussetzungen ein vorübergehender Ausbau von Richterstellen zulässig sein soll, soll für die oberen kantonalen Gerichte in Artikel 27a GOG durch eine abschliessende Aufzählung der Anwendungsfälle geregelt werden (vgl. zur systematischen Einordnung die vorstehenden Ausführungen unter I. Ziff. 2.1.). Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich an jener, die der Kanton Zug kennt (§ 16 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1]).

Gemäss Artikel 27a Absatz 1 Litera a GOG sollen ausserordentliche Richterinnen und Richter für die Dauer der Verhinderung gewählt werden können, wenn eine Richterin oder ein Richter des Kantons- oder Verwaltungsgerichts das Richteramt infolge der Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit oder aus anderen persönlichen Gründen voraussichtlich für mehrere Monate nicht ausüben kann. Angesprochen sind hiermit Fälle, in denen eine Richterin oder ein Richter aus Gründen, die in ihrer/seiner Person liegen, voraussichtlich während mehrerer Monate an der Amtsausübung gehindert ist. Im Vordergrund steht hier die gesundheitsbedingte Verhinderung an der Ausübung des Richteramts. Weitere persönliche Gründe, wie sie etwa in Artikel 324a Absatz 1 des Obligationenrechts (OR; SR 220) beispielhaft aufgeführt sind, dürften selten sein (vgl. dazu statt vieler: THOMAS GEISER/ROLAND MÜLLER, *Arbeitsrecht in der Schweiz*, 3. Aufl., Bern 2015, N. 428 ff.); sie sollen aber nicht ausgeschlossen werden. Ob eine solche arbeitsplatzbezogene Arbeitsunfähigkeit wegen eines in der Person einer Richterin bzw. eines Richters liegenden Grunds vorliegt, muss im Zuwahlverfahren nicht mit einer jeden vernünftigen Zweifel ausschliessenden Gewissheit bewiesen werden. Es genügt, wenn aufgrund der Umstände mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass

eine Richterperson wegen eines persönlichen Grunds voraussichtlich für mehrere Monate nicht in der Lage sein wird, die richterliche Tätigkeit auszuüben. Dieser Beweis kann durch ein Arztzeugnis geführt werden. Eingehende Beweiserhebungen zur arbeitsplatzbezogenen Arbeitsunfähigkeit sind im Zuwahlverfahren nicht erforderlich.

Sodann soll eine Zuwahl ausserordentlicher Richterpersonen für höchstens zwei Jahre möglich sein, wenn ein oberes kantonales Gericht nicht mehr in der Lage ist, Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist zu erledigen (Art. 27a Abs. 1 lit. b GOG). Artikel 29 Absatz 1 BV begründet den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist. Der letztgenannte verfassungsrechtliche Grundsatz wird verletzt, wenn ein Gericht untätig bleibt (sog. Rechtsverweigerung) oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obgleich es zum Tätigwerden verpflichtet wäre (sog. Rechtsverzögerung, BGE 135 I 6 E. 2.1). Diese Handlungspflicht richtet sich vorderhand an die zuständigen Richterinnen bzw. Richter, welche die gebotenen Verfahrenshandlungen vorzunehmen haben. Artikel 29 Absatz 1 BV verpflichtet aber auch die staatlichen Organe, welche die Gerichte mit den Mitteln auszustatten haben, welche sie für die Erfüllung der ihnen übertragenen Rechtsprechungstätigkeit benötigen (MÜLLER, a.a.O., S. 156). Die Verwirklichung dieses Grundsatzes kann insbesondere bedeuten, dass die Anzahl der Richterinnen und Richter aufgestockt werden muss, wenn die Geschäftslast eines Gerichts derart hoch ist, dass eine Verfahrenserledigung innert angemessener Frist nicht (mehr) möglich ist. Der in Artikel 27a Absatz 1 Litera b GOG als Messgrösse für eine solche Situation verwendete Begriff der Geschäftslast entspricht nicht der Verfahrensdauer (MÜLLER, a.a.O., S. 24). Die Verfahrensdauer bezeichnet den Zeitraum, den ein Gericht seit dem Eingang des Falls bis zu dessen Abschluss benötigt. Die Geschäftslast gibt den Differenzialwert unter der Kurve wieder, der resultiert, wenn die Arbeitsbelastung eines Gerichts gegenüber der Verfahrensdauer aufgetragen wird, sie bezeichnet mithin den Zeitraum, innert dessen ein Gericht die pendenten Verfahren bei durchschnittlicher Erledigungsquote erledigen könnte (MÜLLER, a.a.O., S. 24 f.). Ist dieser Zeitraum übermässig lang, soll es Artikel 27a Absatz 1 Litera b GOG zukünftig ermöglichen, die Richterstellen an den oberen kantonalen Gerichten im erforderlichen Umfang zu erhöhen.

Die fragliche Regelung soll im Weiteren die Grundlage für eine Zuwahl bieten, wenn eine solche Situation aufgrund einer ausserordentlichen Zunahme der Geschäftslast einzutreten droht. Die Dotierung der Gerichte ist auf ihre ordentliche Geschäftslast ausgerichtet. Die gesetzlich festgeschriebene Anzahl Richterstellen kann sich folglich als ungenügend erweisen, wenn ungewöhnlich viele Gerichtsfälle zu bearbeiten oder Gerichtsfälle mit einem ausserordentlich grossen Bearbeitungsaufwand instanziiert werden.

In solchen Situationen soll eine Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern möglich sein, wenn eines der oberen kantonalen Gerichte andernfalls voraussichtlich nicht mehr in der Lage wäre, rechtshängige Streitigkeiten innert angemessener Frist zu erledigen.

Hinsichtlich der Dauer der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern bleibt festzuhalten, dass diese bei einem ausserordentlichen Ausfall einer Richterperson anders geregelt werden soll als bei einer ausserordentlich hohen Geschäftslast. Im ersten Fall geht es darum, mit der Zuwahl den Verlust der Arbeitskraft aufzufangen, der durch den ausserordentlichen Ausfall einer Richterin bzw. eines Richters entstanden ist. Die Zuwahl hat sich daher an der Dauer der Verhinderung der amtsunfähigen Richterperson zu orientieren (vgl. dazu auch die vorstehenden Ausführungen unter II. Ziff. 2.2.).

Anders verhält es sich, wenn ausserordentliche Richterinnen und Richter wegen einer ausserordentlich hohen Geschäftslast an ein oberes kantonales Gericht gewählt werden. Hier soll die Zuwahl auf zwei Jahre beschränkt werden. Dieser Befristung liegt die Überlegung zugrunde, dass übermässige Pendenzen mit der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern in der Regel binnen zwei Jahren soweit abgebaut werden können, dass die Verfahren wiederum innert angemessener Frist erledigt werden können. Genügen diese Vorkehrungen nicht, so dürfte die ordentliche Dotierung ungenügend sein. Die ordentliche Geschäftslast müssen die oberen kantonalen Gerichte mit den vom Grossen Rat gewählten Richterinnen und Richtern bewältigen können (Art. 22 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> GOG). Das Instrument der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern kann hierfür nicht beansprucht werden. Nimmt die ordentliche Geschäftslast zu, sind die Anzahl Richterstellen an den oberen kantonalen Gerichten zu erhöhen und nicht ausserordentliche Richterinnen sowie Richter an die oberen kantonalen Gerichte zu wählen.

#### **Art. 27b** 2. *Wählbarkeitsvoraussetzungen und Nebenbeschäftigungen*

Um die Rekrutierung von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zu erleichtern, sollen für sie besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen vorgesehen werden. So soll für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter die Altersgrenze gemäss Artikel 26 Absatz 2 GOG nicht gelten. Wie die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika zeigen, kann es ideal sein, vorübergehende Engpässe an Gerichten mit Richterinnen und Richtern zu überbrücken, die vormals dort tätig waren (sog. retired judges). Diese Möglichkeit soll zukünftig auch im Kanton Graubünden bestehen. Zu diesem Zweck soll in Artikel 27b Absatz 1 GOG vorgesehen werden, dass ausserordentliche Richterinnen und Richter keiner Altersgrenze unterliegen (vgl. dazu auch die vorstehenden Ausführungen unter II. Ziff. 2.2.).

Für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter ebenfalls nicht massgebend sein soll der Fraktionsproporz. Gemäss Artikel 57 Absatz 1 des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BR 170.100) sind die Fraktionen bei der Wahl der Richterinnen und Richter an die oberen kantonalen Gerichte in der Regel entsprechend ihrer Stärke zu berücksichtigen. Der hinter dieser Regelung stehende Repräsentationsgedanke ist bei der Zuwahl nicht so bedeutsam wie bei der Besetzung einer ordentlichen Richterstelle, da eine durch die Zuwahl bedingte Unter- bzw. Übervertretung einer Fraktion nur mehrere Monate bis einige wenige Jahre dauern wird. Der Fraktionsproporz soll daher bei der Zuwahl nicht beachtet werden müssen. Hierdurch dürfte sich der Kreis der potentiellen Bewerberinnen und Bewerber massgeblich erweitern.

Im Weiteren erachtet es die Regierung für sinnvoll, in Artikel 27b Absatz 2 GOG ausdrücklich festzuhalten, dass Aktuarinnen und Aktuare als ausserordentliche Richterinnen und Richter gewählt werden können. Ob eine solche Zuwahl zulässig ist, könnte mit Blick auf den Wortlaut von Artikel 22 Absatz 1 und 3 KV bezweifelt werden. Das Kantonsgericht legt die fraglichen Unvereinbarkeitsregelungen eng aus. Es erachtet in ständiger Praxis die Wahl von Aktuarinnen und Aktuare des Kantonsgerichts als nebenamtliche Regionalrichterinnen bzw. -richter für zulässig. Auch Aktuarinnen und Aktuaren eines Regionalgerichts ist es praxisgemäss gestattet, an einem anderen Regionalgericht ein nebenamtliches Richteramt auszuüben. In Anlehnung an diese Praxis sollen Aktuarinnen und Aktuaren der oberen kantonalen Gerichte sowie der Regionalgerichte als ausserordentliche Richtende an ein oberes kantonales Gericht gewählt werden dürfen (vgl. dazu auch die vorstehenden Ausführungen unter II. Ziff. 2.2.).

Problematisch für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern erscheint schliesslich Artikel 25 GOG. Diese Regelung untersagt Richterinnen und Richtern des Kantons- und Verwaltungsgerichts jede Nebenbeschäftigung. Artikel 25 GOG ist deshalb so rigide abgefasst, weil die oberen kantonalen Gerichte momentan nur vollamtliche Richterstellen kennen. Vollamtlichen Richterinnen und Richtern verbietet bereits Artikel 51 Absatz 4 KV jede Nebenbeschäftigung, sofern ausnahmsweise gesetzlich nichts anders vorgesehen ist. Artikel 25 GOG geht jedoch insofern über Artikel 51 Absatz 4 KV hinaus, als er den oberen kantonalen Richterinnen und Richtern ungeachtet ihres Beschäftigungsgrads jede Nebenbeschäftigung verbietet. Dies erweist sich für die Zuwahl nicht als sachgerecht, wenn die zu besetzende Richterstelle kein Vollamt ist. Ist eine ausserordentliche Richterin bzw. ein ausserordentlicher Richter nicht vollamtlich tätig, lässt sich ein Verbot jeder Nebenbeschäftigung nicht mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vereinbaren. Deshalb soll in Artikel 27b Absatz 3 GOG vorgesehen werden, dass die hauptamtlichen Richterinnen und Richter unter

denselben Voraussetzungen Nebenbeschäftigungen ausüben dürfen wie die hauptamtlichen Mitglieder der Regionalgerichte. Mit dieser Regelung wird Artikel 38 Absatz 2 GOG für sinngemäss anwendbar erklärt (vgl. dazu auch die vorstehenden Ausführungen unter II. Ziff. 2.1.). Nicht besonders geregelt werden muss die Nebenbeschäftigung für die vollamtlichen ausserordentlichen Richterinnen und Richter. Für sie gilt aufgrund des Verweises in Artikel 27b Absatz 4 GOG Artikel 25 GOG.

Im Übrigen sollen für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter dieselben Wählbarkeitsvoraussetzungen gelten wie für die ordentlichen Richterinnen und Richter des betreffenden Gerichts (Art. 27b Abs. 4 GOG).

### **Art. 27c** 3. *Zuständigkeit und Verfahren*

Im Zuwahlverfahren wird die zuständige Behörde zunächst zu entscheiden haben, ob eine der in Artikel 27a GOG umschriebenen Fallkonstellationen vorliegt. Bejaht sie dies und besteht damit die Möglichkeit der Zuwahl, hat sie in einem weiteren Schritt die Anzahl der Richterinnen sowie Richter, deren Beschäftigungsrad und die Dauer der benötigten Richterstelle(n) festzulegen. Schliesslich hat sie ein Bewerbungsverfahren durchzuführen und die ausserordentliche Richterin bzw. den ausserordentlichen Richter zu wählen. Das Zuwahlverfahren ist folglich ein mehrstufiger Prozess. Würde diese Aufgabe dem Grossen Rat übertragen, müsste ihm die Angelegenheit mehrfach, mindestens aber zur Bejahung der Zuwahlmöglichkeit sowie für die Wahl der ausserordentlichen Richterin bzw. des ausserordentlichen Richters vorgelegt werden. Ein solches Verfahren würde sicherlich ein Jahr dauern. Dies erscheint für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern nicht sachgerecht. Deshalb soll die Wahl der ausserordentlichen Richterinnen oder Richter der KJS übertragen werden.

Die KJS soll mit der Zuwahl die Anzahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter, deren Beschäftigungsrad und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses festlegen. Die Gerichte sind nicht befugt, den Beschäftigungsgrad der ausserordentlichen Richterinnen und Richter während der Amtszeit in analoger Anwendung von Artikel 21 Absatz 1 GOG zu verändern (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter II. Ziff. 2.1.). Hierüber entscheidet die KJS abschliessend.

Mit der Zuwahl soll die KJS dem betroffenen Gericht überdies die Finanzmittel zusprechen, die für die Finanzierung der zeitweiligen Richterstelle(n) benötigt werden. Gemäss Artikel 35 Absatz 1 KV legt der Grosse Rat das Budget fest. Dies gilt sowohl für das Budget der kantonalen Verwaltung als auch für jenes der kantonalen Gerichte. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Diese in Artikel 35 Absatz 1 Satz 2 KV vorgesehene Regelung ermöglicht es, die Kreditkompetenz einem anderen Gremium zu übertragen. Mit dem Zusatz «Ausnahmen» wird zum Ausdruck gebracht, dass Kompetenzdelega-

tionen für die Genehmigung von Budgetkrediten nur punktuell zulässig sind, was eine Aushöhlung der Budgethoheit des Grossen Rats ausschliesst.

Der kantonale Gesetzgeber hat die Möglichkeit, die Budgetbefugnis einem anderen Organ zu übertragen, bislang vereinzelt in Anspruch genommen (vgl. z.B. Art. 36 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt [Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BR 710.100], Art. 34 FHG, Art. 38 FHG, Art. 8 des Gesetzes über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Graubünden [GWE; BR 932.100] i.V.m. Art. 32 Abs. 2 GWE). Von ihr soll auch im vorliegenden Fall Gebrauch gemacht werden, indem die KJS befugt werden soll, dem betroffenen Gericht mit der Zuwahl die finanziellen Mittel zuzusprechen, die es benötigt, um die gewählte Person zu entlohnen und ihr einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Ein Nachtragskredit ist hierfür nicht erforderlich (Art. 27c Abs. 2 GOG).

Auslöser für die Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter sind ausserordentliche Umstände, die eine vorübergehende Aufstockung der Richterstellen an den oberen kantonalen Gerichten bedingen (Art. 27a Abs. 1 GOG). Ob eine solche Situation vorliegt, können primär das betroffene Gericht sowie die zuständige Aufsichtsbehörde beurteilen. Diese Stellen sollen daher die Möglichkeit haben, ein Zuwahlverfahren einzuleiten. Demzufolge sind das Kantons- und Verwaltungsgericht zu berechtigen, ein Zuwahlverfahren bei der KJS einzuleiten.

Besonders geregelt werden soll ferner die öffentliche Ausschreibung von ausserordentlichen Richterstellen. Die öffentliche Stellenausschreibung ist ein wichtiges Instrument für die Rekrutierung von Richtenden (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter II. Ziff. 2.1.). Darum sollen auch ausserordentliche Richterstellen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Bei zeitlicher Dringlichkeit soll die KJS allerdings die Möglichkeit erhalten, auf eine öffentliche Stellenausschreibung zu verzichten, wenn eine qualitativ gute Besetzung gewährleistet ist (Art. 27c Abs. 4 GOG). Diese Regelung lehnt sich an Artikel 2 Absatz 2 Litera e PV an. Bei deren Auslegung kann die dazu entwickelte Praxis berücksichtigt werden. Hierdurch wird die Auslegung erleichtert.

Im Übrigen soll das Zuwahlverfahren grundsätzlich gleich ausgestaltet werden wie das Wahlverfahren für die Besetzung einer ordentlichen Richterstelle an den oberen kantonalen Gerichten, für die sich kein amtierendes Mitglied zur Wahl stellt (Art. 27c Abs. 5 GOG).

**Art. 37a** *Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter*  
*1. Ausserordentliche Umstände*

Die Regionalgerichte bestehen in der Regel aus einem vollamtlichen Präsidium, einem hauptamtlichen Vizepräsidium und acht nebenamtlichen Richterinnen sowie Richtern. Mit dieser Besetzung kann ausserordentlichen Ausfällen von Richtenden sowie ausserordentlichen Geschäftslasten durch den vermehrten Beizug von haupt- und nebenamtlichen Richterinnen und Richtern begegnet werden, wenn die betreffenden Personen über juristische Fachkenntnisse verfügen und ihre amtliche Tätigkeit im erforderlichem Masse ausbauen können (vgl. vorstehende Ausführungen unter III. Ziff. 2.).

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Situation der Regionalgerichte von jener der oberen kantonalen Gerichte. Deshalb sollen ausserordentliche Richterinnen und Richter nur an die Regionalgerichte gewählt werden können, wenn diese nicht über hinreichend hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen oder Richter mit juristischer Ausbildung verfügen, um die Ausnahmesituation zu bewältigen (Art. 37a Abs. 1 lit. b GOG, vgl. auch die vorstehenden Ausführungen unter III. Ziff. 2). Im Übrigen können ausserordentliche Richterinnen und Richter unter denselben Voraussetzungen an die Regionalgerichte gewählt werden wie an die oberen kantonalen Gerichte (Art. 37a Abs. 1 lit. a GOG).

**Art. 37b** *2. Wählbarkeitsvoraussetzungen und Nebenbeschäftigungen*

Für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter an den Regionalgerichten soll – wie für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter an den oberen kantonalen Gerichten – keine Altersgrenze gelten (Art. 37b Abs. 1 GOG, vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen zu Art. 27b GOG unter Ziff. III. Ziff. 3.). Zudem sollen – wie im Fall der oberen kantonalen Gerichte – auch Aktuarinnen und Aktuare als ausserordentliche Richterinnen und Richter an die Regionalgerichte gewählt werden können. Dies soll ausdrücklich in Artikel 37b Absatz 2 GOG vorgesehen werden, weil angesichts des Wortlauts von Artikel 22 Absatz 1 sowie 3 KV und im Hinblick auf Artikel 43 Absatz 1 GOG ansonsten fraglich sein könnte, ob eine solche Zuwahl zulässig ist (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen zu Art. 27b GOG).

Im Übrigen sollen für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter dieselben Wählbarkeitsvoraussetzungen gelten wie für die voll- und hauptamtlichen Regionalrichterinnen und -richter (Art. 37b Abs. 3 GOG). Nebenbeschäftigungen können sie unter den in Artikel 38 GOG vorgesehenen Voraussetzungen ausüben (Art. 37b Abs. 3 GOG).

### **Art. 37c** 3. *Zuständigkeit und Verfahren*

Artikel 37c GOG stimmt mit Artikel 27c GOG überein. Die Ausführungen zu Artikel 27c GOG gelten folglich auch für Artikel 37c GOG (vgl. die vorstehenden Ausführungen zu Art. 27c GOG).

Ergänzend bleibt darauf hinzuweisen, dass es systemwidrig wäre, den Regionalgerichten ein Antragsrecht für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zuzugestehen. Die Regionalgerichte unterstehen der Aufsicht des Kantonsgerichts (Art. 52 Abs. 1 KV, Art. 65 Abs. 1 GOG). Als direkte Aufsichtsbehörde trägt das Kantonsgericht die Verantwortung dafür, dass die Regionalgerichte die ihnen übertragene Rechtsprechungsfunktion rechtmässig, zweckmässig und haushälterisch erfüllen. Stellt es fest, dass ein Regionalgericht unterdotiert ist, so hat es darauf hinzuwirken, dass die personellen Mittel aufgestockt werden. Wird für die Regionalgerichte die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vorgesehen, so hat das Kantonsgericht insbesondere zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Artikel 37a GOG erfüllt sind. Bejaht es dies, beantragt es bei der KJS die Zuwahl der benötigten Anzahl ausserordentlicher Richterinnen bzw. Richter für das infrage stehende Regionalgericht. Kommt es zum Schluss, die Voraussetzungen von Artikel 37a GOG lägen nicht vor, so stellt es die rechtmässige Erfüllung der Rechtsprechungsaufgaben mithilfe anderer Massnahmen sicher. Ob der eine oder andere Weg gewählt werden soll, hat das Kantonsgericht als verantwortliche Aufsichtsbehörde zu entscheiden. Würden die Regionalgerichte befugt, bei der KJS die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zu beantragen, so könnten sie das Kantonsgericht umgehen und sich direkt an die KJS wenden, um ihre Interessen durchzusetzen. Hieraus entstünde ein Missverhältnis zwischen der Verantwortung des Kantonsgerichts und dessen Befugnissen. Dies gilt es zu vermeiden. Die Regionalgerichte sollen daher nicht berechtigt werden, bei der KJS die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zu beantragen.

### **Art. 42** *Justizverwaltung*

Die Tätigkeit der ausserordentlichen Richterinnen und Richter an den Regionalgerichten soll auf die Rechtsprechung beschränkt werden. Hierfür sprechen dieselben Gründe wie bei den oberen kantonalen Gerichten (vgl. die vorstehenden Ausführungen zu Art. 20 GOG). Artikel 42 GOG ist entsprechend anzupassen.

### ***3.2. Teilrevision des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Kantons- und des Verwaltungsgerichts***

#### ***Art. 5 Berufliche Vorsorge***

Die Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts sind für die berufliche Vorsorge bei der Pensionskasse Graubünden versichert (Art. 5 Abs. 1 GGVG). Gemäss Artikel 5 Absatz 2 GGVG werden ihre Sparguthaben im Zeitpunkt der Alterspensionierung zu Lasten des Kantons um 25% erhöht. Bei Austritt vor der Alterspensionierung wird die Austrittsleistung gemäss Artikel 5 Absatz 3 GGVG ebenfalls erhöht. In diesem Fall beträgt der Zuschlag 2,5% für jedes erfüllte Altersjahr ab Alter 50, insgesamt jedoch höchstens 25%.

Diese berufsvorsorgerechtlichen Sonderleistungen sollen eine allfällige Vorsorgelücke schliessen, aber auch Risiken politischer Natur wie die Gefahr einer Nichtwiederwahl abdecken. Die Pensionskasse Graubünden verfolgt als berufliche Vorsorgeeinrichtung das Ziel, ihren Versicherten zusammen mit den Leistungen der ersten Säule nach Eintritt eines Versicherungsfalles ein Renteneinkommen von rund 60% des letzten Lohns zu gewähren. Dadurch sollen sie ihre gewohnte Lebenshaltung in angemessener Weise fortführen können. Die Leistungen der Pensionskasse Graubünden orientieren sich aber an den durchschnittlichen Einkünften der Versicherten. Für die Mitglieder der oberen kantonalen Gerichte, deren Lohn deutlich über diesem Niveau liegt, genügen die Leistungen der Pensionskasse Graubünden in der Regel nicht, um dieses Leistungsniveau zu erreichen. Deshalb hat der kantonale Gesetzgeber für die Mitglieder der oberen kantonalen Gerichte in den Artikeln 5 Absätzen 2 und 3 GGVG besondere berufsvorsorgerechtliche Leistungen vorgesehen (vgl. Botschaft Heft Nr. 9/2006–2007, S. 1079 ff., 1082 f.; GRP 2 | 2006/2007, S. 547 ff.).

Werden die ausserordentlichen Richterinnen und Richter diesen Regelungen unterstellt, so kann dies zu erheblichen finanziellen Mehrkosten führen, wenn eine Richterperson gewählt wird, die das 50. Altersjahr vollendet hat. In diesem Fall hätte der Kanton ihr gesamtes Vorsorgeguthaben, d.h. das eingebrachte Sparguthaben, das während des Richteramts gebildete Sparguthaben sowie allfällige freiwillige Beiträge, um mindestens 2,5% zu erhöhen, und zwar selbst dann, wenn ein ausserordentliches Richteramt nur für einige wenige Monate ausgeübt würde (vgl. vorstehende Ausführungen unter II. Ziff. 2.1.). Eine derartige berufsvorsorgerechtliche Leistung überstiege die während der Dauer des Richteramts ordentlich angesparten Sparguthaben bei Weitem. Bei kurzer Beschäftigungsdauer wäre sie wohl sogar höher als der Lohnanspruch der ausserordentlichen Richterin bzw. des ausserordentlichen Richters. Dies erscheint nicht sachgerecht. Deshalb und weil die ausserordentlichen Richterinnen und Richter keinen politischen Sonder-

risiken ausgesetzt sind, sollen die berufsvorsorgerechtlichen Sonderleistungen auf die ordentlichen Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts beschränkt werden.

Die Regierung ist sich bewusst, dass die ausserordentlichen Richterinnen und Richter dadurch im Vergleich zu ihrem Lohn bescheidene berufsvorsorgerechtliche Leistungen erhalten. Der Aufbau einer angemessenen beruflichen Vorsorge wird dadurch indessen nicht vereitelt, da die ausserordentlichen Richterinnen und Richter das Richteramt in der Regel nur für einige wenige Monate bis höchstens zwei Jahre ausüben. Unter diesen Umständen erscheint es vertretbar, auf berufsvorsorgerechtliche Sonderleistungen zu verzichten.

## **IV. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

### **1. Für den Kanton**

Mit der Zuwahl einer ausserordentlichen Richterin bzw. eines ausserordentlichen Richters wird eine befristete Richterstelle mit einem im Einzelfall zu bestimmenden Pensum geschaffen. Hieraus ergeben sich primär Mehrkosten in Form von zusätzlichen Lohnkosten.

Der Lohn der Richterinnen und Richter des Kantons- und des Verwaltungsgerichts ist im Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der kantonalen Gerichte festgelegt (GGVG; BR 173.050). Demnach beträgt das Jahresgehalt für Richterinnen und Richter an den oberen kantonalen Gerichten 102 % des Maximums der höchsten Gehaltsklasse (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. c GGVG), momentan mithin 226 460 Franken pro Jahr (Fr. 17 420 x 13). In dieser Lohnsumme nicht enthalten sind die Arbeitgeberbeiträge an die erste Säule sowie an die berufliche Vorsorge. Wird hierfür ein durchschnittlicher Ansatz von 18 % eingesetzt, so erhöhen sich die jährlichen Lohnkosten auf 261 223 Franken (118 % von Fr. 226 460).

Weniger genau berechnen lassen sich die Lohnkosten für die ausserordentlichen Regionalrichterinnen und -richter. Regionalrichterinnen bzw. Regionalrichter, die ein Regionalgericht weder präsidieren noch das Vizepräsidium innehaben, sind in der Funktionsklasse 24 gemäss kantonalem Personalrecht eingereiht und beziehen für ihre Tätigkeit eine Funktionszulage von 3 % (Art. 8b Abs. 2 GOG i.V.m. Art. 5 der Verordnung über die Organisation, die Besoldung und das Rechnungswesen der Regionalgerichte [Regionalgerichtsverordnung, RGV; BR 173.500]). Ihr Lohn ist folglich – wie für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung (Art. 16 PV) – im Einzelfall festzulegen. Er bewegt sich zwischen 9 695 Franken bis zu 13 767 Franken zuzüglich einer Funktionszulage von 3 % pro Monat. Jährlich fallen somit

Lohnkosten von mindestens 133432 Franken (Fr. 10264 [103 % von Fr. 9965] x 13) bis maximal 184340 Franken (Fr. 14180 [103 % x 13767] x 13) an. Werden die Arbeitgeberbeiträge an die erste Säule sowie an die berufliche Vorsorge zu einem durchschnittlichen Ansatz von 18 % hinzugerechnet, so resultieren Lohnkosten von mindestens 157450 Franken (118 % von Fr. 133432) bis maximal 217521 Franken (118 % von Fr. 184340).

Wird eine ausserordentliche Richterin oder ein ausserordentlicher Richter an ein oberes kantonales Gericht gewählt, so ist bei einem vollzeitlichen Pensum folglich mit zusätzlichen Lohnkosten pro Monat von 21769 Franken (261223 : 12) zu rechnen. Bei einer entsprechenden Zuwahl an ein Regionalgericht erhöhen sich die Lohnkosten um mindestens 13121 Franken (157450 : 12), wobei der 13. Monatslohn in diesem Fall am Ende der Amtsdauer oder im November auszuzahlen sein wird. Hinzu kommen allfällige Mehrkosten für die Ausstattung sowie Zurverfügungstellung eines Arbeitsplatzes.

Diese Mehrkosten sind erforderlich, damit die Bündner Gerichte die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien einhalten und dem Einzelnen innert angemessener Frist Rechtsschutz gewähren können. Denn die Zuwahl soll nach der vorgeschlagenen Regelung nur zulässig sein (Art. 27a und Art. 37a GOG), wenn rechtshängige Streitigkeiten ansonsten nicht innert angemessener Frist (Art. 29 Absatz 1 BV) oder nicht in der gesetzlich vorgesehenen Besetzung (Art. 30 Abs. 1 BV) erledigt werden können. Das Instrument der Zuwahl erweist sich folglich als unerlässlich, um diese fundamentalen Verfahrensgarantien respektieren zu können.

## **2. Für die Regionen und Gemeinden**

Die oberen und unteren kantonalen Gerichte werden ausschliesslich durch den Kanton finanziert. Für die Regionen und Gemeinden ist die vorliegende Vorlage demnach weder mit finanziellen noch personellen Konsequenzen verbunden.

## **V. Gute Gesetzgebung**

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsamtlichen Vorgaben (vgl. Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070) werden mit der vorliegenden Revisionsvorlage beachtet.

## **VI. Inkrafttreten**

Die vorliegende Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 KV). Das Begehren um Durchführung einer Volksabstimmung kann innert 90 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses des Grossen Rats gestellt werden (Art. 17 Abs. 3 KV). Die vorliegende Teilrevision kann demnach frühestens nach Ablauf der betreffenden Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden. Zuständig für die Inkraftsetzung ist die Regierung. Diese plant, die vorliegende Teilrevision so rasch wie möglich, mithin per 1. Juni 2021, in Kraft zu setzen.

## **VII. Anträge**

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes zuzustimmen.

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

Namens der Regierung  
Der Präsident: *Rathgeb*  
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

## Gerichtsorganisationsgesetz (GOG)

Änderung vom [Datum]

---

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: –  
Geändert: **173.000** | 173.050  
Aufgehoben: –

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 19 Oktober 2020,

beschliesst:

### I.

Der Erlass "Gerichtsorganisationsgesetz (GOG)" BR [173.000](#) (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 20 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> ~~Das~~**Dem** Gesamtgericht **gehören die ordentlichen Mitglieder an.** Es tagt unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten.

#### **Art. 27a (neu)**

Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter

1. Ausserordentliche Umstände

<sup>1</sup> Ausserordentliche Richterinnen und Richter können gewählt werden:

- 
- a) für die Dauer der Verhinderung, wenn eine Richterin oder ein Richter infolge der Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit oder aus anderen persönlichen Gründen voraussichtlich für mehrere Monate an der Ausübung des Amtes verhindert ist;
  - b) für höchstens zwei Jahre, wenn ein Gericht wegen einer ausserordentlich hohen Geschäftslast nicht mehr in der Lage ist, Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist zu erledigen, oder ein solcher Zustand wegen einer ausserordentlichen Zunahme der Geschäftslast einzutreten droht.

#### **Art. 27b (neu)**

##### 2. Wählbarkeitsvoraussetzungen und Nebenbeschäftigungen

<sup>1</sup> Für ausserordentliche Richterinnen und Richter gelten die Altersgrenze und der Fraktionsproporz nicht.

<sup>2</sup> Aktuarinnen und Aktuare sind als ausserordentliche Richterinnen und Richter wählbar.

<sup>3</sup> Hauptamtliche ausserordentliche Richterinnen und Richter dürfen unter denselben Voraussetzungen Nebenbeschäftigungen ausüben wie die hauptamtlichen Mitglieder der Regionalgerichte.

<sup>4</sup> Im Übrigen gelten für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter dieselben Regelungen wie für die ordentlichen Richterinnen und Richter.

#### **Art. 27c (neu)**

##### Zuständigkeit und Verfahren

<sup>1</sup> Die für die Justiz zuständige Kommission des Grossen Rates ist abschliessend zuständig für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern.

<sup>2</sup> Sie legt mit der Zuwahl die Anzahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter, deren Beschäftigungsgrad und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses fest. Ein Nachtragskredit ist nicht nötig.

<sup>3</sup> Das Zuwahlverfahren kann eingeleitet werden:

- a) auf Antrag des Kantons- oder Verwaltungsgerichts;
- b) von Amtes wegen.

<sup>4</sup> Bei zeitlicher Dringlichkeit kann auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet werden, wenn eine qualitativ gute Besetzung gewährleistet ist.

<sup>5</sup> Im Übrigen gilt Artikel 22 für das Zuwahlverfahren sinngemäss.

#### **Art. 37a (neu)**

##### Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter

###### 1. Ausserordentliche Umstände

<sup>1</sup> Ausserordentliche Richterinnen und Richter können gewählt werden:

- 
- a) für die Dauer der Verhinderung, wenn eine Ausnahmesituation im Sinne von Artikel 27a Absatz 1 Litera a vorliegt, die ein Regionalgericht nicht mit den hauptamtlichen und nebenamtlichen Richterinnen sowie Richtern bewältigen kann;
  - b) für höchstens zwei Jahre, wenn eine Ausnahmesituation im Sinne von Artikel 27a Absatz 1 Litera b vorliegt, die ein Regionalgericht nicht mit den hauptamtlichen und nebenamtlichen Richterinnen sowie Richtern bewältigen kann.

#### **Art. 37b (neu)**

##### 2. Wählbarkeitsvoraussetzungen und Nebenbeschäftigungen

<sup>1</sup> Für ausserordentliche Richterinnen und Richter gilt keine Altersgrenze.

<sup>2</sup> Aktuarinnen und Aktuarien sind als ausserordentliche Richterinnen sowie Richter wählbar.

<sup>3</sup> Im Übrigen gelten für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter dieselben Regelungen wie für die vollamtlichen und hauptamtlichen Regionalrichterinnen sowie -richter.

#### **Art. 37c (neu)**

##### 3. Zuständigkeit und Verfahren

<sup>1</sup> Die für die Justiz zuständige Kommission des Grossen Rates ist abschliessend zuständig für die Zuwahl.

<sup>2</sup> Sie legt mit der Zuwahl die Anzahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richter, deren Beschäftigungsgrad und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses fest. Ein Nachtragskredit ist nicht nötig.

<sup>3</sup> Das Zuwahlverfahren kann eingeleitet werden:

- a) auf Antrag des Kantons- oder Verwaltungsgerichts;
- b) von Amtes wegen.

<sup>4</sup> Bei zeitlicher Dringlichkeit kann auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet werden, wenn eine qualitativ gute Besetzung gewährleistet ist.

<sup>5</sup> Im Übrigen gilt Artikel 22 für das Zuwahlverfahren sinngemäss.

#### **Art. 42 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Jedes Regionalgericht bestellt eine aus fünf **ordentlichen** Mitgliedern bestehende Verwaltungskommission, die unter Vorbehalt anders lautender Bestimmungen für Wahlen, personalrechtliche Fragen und weitere Geschäfte der Justizverwaltung zuständig ist.

---

## II.

Der Erlass "Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Kantons- und des Verwaltungsgerichts (GGVG)" BR [173.050](#) (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

### **Art. 5 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)**

<sup>2</sup> Die Sparguthaben **der ordentlichen Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts** werden im Zeitpunkt der Alterspensionierung zu Lasten des Kantons um 25 Prozent erhöht.

<sup>3</sup> Bei Austritt aus der KPG wird die Austrittsleistung **der ordentlichen Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts** erhöht. Der Zuschlag beträgt 2,5 Prozent für jedes erfüllte Altersjahr ab Alter 50, insgesamt jedoch höchstens 25 Prozent. Der Zuschlag geht zu Lasten des Kantons.

## III.

Keine Fremdaufhebungen.

## IV.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

---

## Lescha davart l'organisaziun giudiziala (LOG)

Midada dals [Data]

---

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov: –  
Midà: **173.000** | 173.050  
Aboli: –

---

Il Cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la Constituziun chantunala,  
suenter avair gi' invista da la missiva da la Regenza dals 19 d'october 2020,

concluda:

### I.

Il relasch "Lescha davart l'organisaziun giudiziala (LOG)" DG [173.000](#) (versiun dals 01-01-2017) vegn midà sco suonda:

#### Art. 20 al. 1 (midà)

<sup>1</sup> ~~Ea~~ **A** la dretgira cumplexsiva **appartegnan las commembras ed ils commembers ordinaris. Ella** sa raduna sut il presidi da la presidenta u dal president.

#### Art. 27a (nov)

Elecziun da derschadras e derschaders extraordinaris

1. circumstanzas extraordinarias

<sup>1</sup> Derschadras e derschaders extraordinaris pon vegnir elegids:

- 
- a) per la durada da l'impediment, sch'ina derschadra u in derschader è previsiblmain impedì durant plirs mais d'exequir l'uffizi pervia da la restricziun da la sanadad corporala, spiertala u psiclica u per auters motivs persunals;
- b) per maximalmain 2 onns, sch'ina dretgira n'è betg pli en cas da liquidar dispitas giuridicas entaifer in termin adequat pervia d'ina chargia da lavur extraordinariain gronda u sch'igl'è da temair ch'in tal stadi resultia pervia d'in augment extraordinari da la chargia da lavur.

### **Art. 27b (nov)**

2. premissas d'elegibladad ed occupaziuns accessoricas

<sup>1</sup> La limita da vegliadetgna ed il proporz da fracziun na valan betg per las derschadras ed ils derschaders extraordinaris.

<sup>2</sup> Actuaras ed actuars èn elegibels sco derschadras e derschaders extraordinaris.

<sup>3</sup> Derschadras e derschaders extraordinaris en uffizi principal dastgan exequir occupaziuns accessoricas sut las medemas premissas sco las commembras ed ils commembers da las dretgiras regionalas en uffizi principal.

<sup>4</sup> Per las derschadras ed ils derschaders extraordinaris valan dal rest las medemas regulaziuns sco per las derschadras ed ils derschaders ordinaris.

### **Art. 27c (nov)**

Cumpetenzza e procedura

<sup>1</sup> La cumissiun dal Cussegl grond ch'è cumpetenta per la giustia ha la cumpetenzza definitiva per l'elecziun da derschadras e derschaders extraordinaris.

<sup>2</sup> Cun l'elecziun supplementara fixescha ella il dumber da derschadras e derschaders extraordinaris, lur grad d'occupaziun e la durada da la relaziun d'occupaziun. In credit posterius n'è betg necessari.

<sup>3</sup> La procedura da l'elecziun supplementara po vegnir iniziada:

- a) sin dumonda da la Dretgira chantunala u da la Dretgira administrativa;
- b) d'uffizi.

<sup>4</sup> En cas d'urgenza poi vegnir desisti da publitgar uffizialmain plazzas extraordinarias, sch'ina occupaziun da buna qualitat è garantida.

<sup>5</sup> Dal rest vala l'artitgel 22 confirm al senn per la procedura da l'elecziun supplementara.

### **Art. 37a (nov)**

Elecziun da derschadras e derschaders extraordinaris

1. circumstanzas extraordinarias

<sup>1</sup> Derschadras e derschaders extraordinaris pon vegnir elegids:

- 
- a) per la durada da l'impediment, sch'igl è avant maun ina situaziun extraordinaria en il senn da l'artitgel 27a alinea 1 litera a ch'ina dretgira regiunala n'è betg en cas da dumagnar cun las derschadras ed ils derschaders en uffizi principal ed en uffizi accessoric;
- b) per maximalmain 2 onns, sch'igl è avant maun ina situaziun extraordinaria en il senn da l'artitgel 27a alinea 1 litera b ch'ina dretgira regiunala n'è betg en cas da dumagnar cun las derschadras ed ils derschaders en uffizi principal ed en uffizi accessoric.

#### **Art. 37b (nov)**

##### 2. premissas d'elegibladad ed occupaziuns accessoricas

<sup>1</sup> Derschadras e derschaders extraordinaris n'èn betg suttamess ad ina limita da vegliadetgna.

<sup>2</sup> Actuaras ed actuars èn elegibels sco derschadras e derschaders extraordinaris.

<sup>3</sup> Per las derschadras ed ils derschaders extraordinaris valan dal rest las medemas regulaziuns sco per las derschadras ed ils derschaders regiunals en uffizi cumplain ed en uffizi principal.

#### **Art. 37c (nov)**

##### 3. cumpetenzza e procedura

<sup>1</sup> La commissiun dal Cussegl grond ch'è cumpetenta per la giustia ha la cumpetenzza definitiva per l'elecziun supplementara.

<sup>2</sup> Cun l'elecziun supplementara fixescha ella il dumber da derschadras e derschaders extraordinaris, lur grad d'occupaziun e la durada da la relaziun d'occupaziun. In credit posteriur n'è betg necessari.

<sup>3</sup> La procedura da l'elecziun supplementara po vegnir iniziada:

- a) sin dumonda da la Dretgira chantunala u da la Dretgira administrativa;
- b) d'uffizi.

<sup>4</sup> En cas d'urgenza poi vegnir desisti da publicitar uffizialmain plazzas extraordinarias, sch'ina occupaziun da buna qualitat è garantida.

<sup>5</sup> Dal rest vala l'artitgel 22 confirm al senn per la procedura da l'elecziun supplementara.

#### **Art. 42 al. 1 (midà)**

<sup>1</sup> Mintga dretgira regiunala nominescha ina commissiun administrativa che consista da tschintg commembras e commembers **ordinaris** e ch'è – cun resalva da disposiziuns divergentas – cumpetenta per elecziuns, per dumondas dal dretg da personal e per ulteriuras fatschentas da l'administraziun giudiziala.

---

## II.

Il relasch "Lescha davart ils salaris e davart la prevenziun professiunala da las commembras e dals commembers da la dretgira chantunala e da la dretgira administrativa (LSPD)" DG [173.050](#) (versiun dals 01-01-2017) vegn midà sco suonda:

### Art. 5 al. 2 (midà), al. 3 (midà)

<sup>2</sup> Il mument dal pensiunament vegnan ils dabuns da spargn **da las commembras e dals commembers ordinaris da la Dretgira chantunala e da la Dretgira administrativa** augmentads per 25 pertschient sin donn e cust dal chantun.

<sup>3</sup> En cas d'ina extrada or da la CP vegn augmentada la prestaziun d'extrada **da las commembras e dals commembers ordinaris da la Dretgira chantunala e da la Dretgira administrativa**. L'augment importa 2,5 pertschient per mintga onn da vegliadetgna cumpleni a partir d'ina vegliadetgna da 50 onns, totalmain dentant maximalmain 25 pertschient. L'augment va sin donn e cust dal chantun.

## III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

## IV.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La Regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.

## Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG)

Modifica del [Data]

---

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: –  
Modificato: **173.000** | 173.050  
Abrogato: –

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,  
visto il messaggio del Governo del 19 ottobre 2020,

decide:

### I.

L'atto normativo "Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG)" CSC [173.000](#) (stato 1 gennaio 2017) è modificato come segue:

#### **Art. 20 cpv. 1 (modificato)**

<sup>1</sup> La Corte plenaria è **composta dai membri ordinari**. Essa si riunisce sotto la direzione del presidente.

#### **Art. 27a (nuovo)**

Elezione di giudici straordinari

1. Circostanze straordinarie

<sup>1</sup> Giudici straordinari possono essere eletti:

- a) per la durata dell'impedimento, se a seguito di un danno alla salute fisica, mentale o psichica oppure per altri motivi personali un giudice è impossibilitato a esercitare la propria carica presumibilmente per diversi mesi;

- 
- b) per al massimo due anni, se a seguito di un volume delle pratiche straordinariamente elevato un tribunale non è più in grado di evadere controversie giuridiche entro un termine ragionevole o se una tale situazione è suscettibile di verificarsi a seguito di un aumento straordinario del volume delle pratiche.

### **Art. 27b (nuovo)**

#### 2. Requisiti di eleggibilità e attività accessorie

<sup>1</sup> Ai giudici straordinari non si applicano né il limite d'età, né la composizione proporzionale secondo la consistenza numerica delle frazioni.

<sup>2</sup> Gli attuari sono eleggibili quali giudici straordinari.

<sup>3</sup> I giudici straordinari a titolo principale possono esercitare attività accessorie alle stesse condizioni valide per i membri a titolo principale dei tribunali regionali.

<sup>4</sup> Per il resto, ai giudici straordinari si applicano le medesime regolamentazioni valide per i giudici ordinari.

### **Art. 27c (nuovo)**

#### Competenza e procedura

<sup>1</sup> La Commissione del Gran Consiglio competente per la giustizia è responsabile in via definitiva dell'elezione di giudici straordinari.

<sup>2</sup> Con l'elezione supplementare essa stabilisce il numero di giudici straordinari, il loro tasso di occupazione e la durata del rapporto di lavoro. Non è necessario un credito suppletivo.

<sup>3</sup> La procedura di elezione supplementare può essere avviata:

- a) su richiesta del Tribunale cantonale o del Tribunale amministrativo;
- b) d'ufficio.

<sup>4</sup> In caso di urgenza è possibile rinunciare a un bando di concorso pubblico se è garantito che il posto venga assegnato a una persona in possesso delle qualità necessarie.

<sup>5</sup> Per il resto l'articolo 22 fa stato per analogia per la procedura di elezione supplementare.

### **Art. 37a (nuovo)**

#### Elezione di giudici straordinari

##### 1. Circostanze straordinarie

<sup>1</sup> Giudici straordinari possono essere eletti:

- a) per la durata dell'impedimento, se sussiste una situazione eccezionale ai sensi dell'articolo 27a capoverso 1 lettera a che un tribunale regionale non è in grado di gestire con i giudici a titolo principale e con i giudici a titolo accessorio;
- b) per al massimo due anni, se sussiste una situazione eccezionale ai sensi dell'articolo 27a capoverso 1 lettera b che un tribunale regionale non è in grado di gestire con i giudici a titolo principale e con i giudici a titolo accessorio.

---

### **Art. 37b (nuovo)**

2. Requisiti di eleggibilità e attività accessorie

<sup>1</sup> Ai giudici straordinari non si applica il limite d'età.

<sup>2</sup> Gli attuari sono eleggibili quali giudici straordinari.

<sup>3</sup> Per il resto, ai giudici straordinari si applicano le medesime regolamentazioni valide per i giudici regionali a tempo pieno e a titolo principale.

### **Art. 37c (nuovo)**

3. Competenza e procedura

<sup>1</sup> La Commissione del Gran Consiglio competente per la giustizia è responsabile in via definitiva dell'elezione supplementare.

<sup>2</sup> Con l'elezione supplementare essa stabilisce il numero di giudici straordinari, il loro tasso di occupazione e la durata del rapporto di lavoro. Non è necessario un credito suppletivo.

<sup>3</sup> La procedura di elezione supplementare può essere avviata:

- a) su richiesta del Tribunale cantonale o del Tribunale amministrativo;
- b) d'ufficio.

<sup>4</sup> In caso di urgenza è possibile rinunciare a un bando di concorso pubblico se è garantito che il posto venga assegnato a una persona in possesso delle qualità necessarie.

<sup>5</sup> Per il resto l'articolo 22 fa stato per analogia per la procedura di elezione supplementare.

### **Art. 42 cpv. 1 (modificato)**

<sup>1</sup> Ogni tribunale regionale costituisce una commissione amministrativa composta da cinque membri **ordinari** che, fatte salve disposizioni derogatorie, è competente per elezioni, per questioni in materia di personale e per altri affari dell'amministrazione della giustizia.

## **II.**

L'atto normativo "Legge sugli stipendi e la previdenza professionale dei membri del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (LSPT)" CSC [173.050](#) (stato 1 gennaio 2017) è modificato come segue:

### **Art. 5 cpv. 2 (modificato), cpv. 3 (modificato)**

<sup>2</sup> Al momento del pensionamento gli averi a risparmio **dei membri ordinari del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo** vengono aumentati del 25 per cento a carico del Cantone.

---

<sup>3</sup> Al momento dell'uscita dalla CPG la prestazione d'uscita **dei membri ordinari del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo** viene aumentata. Il supplemento ammonta al 2,5 per cento per ogni anno compiuto a partire dai 50 anni, tuttavia al massimo al 25 per cento. Il supplemento è a carico del Cantone.

### **III.**

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

### **IV.**

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.

## Auszug Geltendes Recht

### Gerichtsorganisationsgesetz (GOG)

Vom 16. Juni 2010 (Stand 1. Januar 2017)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden<sup>1)</sup>,

gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung<sup>2)</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 23. März 2010<sup>3)</sup>,

beschliesst:

### 3. Gerichtsbehörden

#### 3.1. KANTONS- UND VERWALTUNGSGERICHT

##### 3.1.1. Allgemeine Organisation

**Art. 20** Gesamtgericht

<sup>1</sup> Das Gesamtgericht tagt unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten.

<sup>2</sup> Ihm obliegen:

- 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.

<sup>3</sup> Es nimmt Wahlen und Abstimmungen offen vor. Verlangt jedoch ein Mitglied des Gerichts die geheime Abstimmung oder Wahl, ist diesem Begehren zu entsprechen. Bei Stimmengleichheit steht der Präsidentin oder dem Präsidenten der Stichtscheid zu; bei Wahlen entscheidet das Los. \*

<sup>1)</sup> GRP 2009/2010, 853

<sup>2)</sup> BR [110.100](#)

<sup>3)</sup> Seite 795

\* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

### 3.3. REGIONALGERICHTE \*

#### **Art. 42** Justizverwaltung

<sup>1</sup> Jedes Regionalgericht bestellt eine aus fünf Mitgliedern bestehende Verwaltungskommission, die unter Vorbehalt anders lautender Bestimmungen für Wahlen, personalrechtliche Fragen und weitere Geschäfte der Justizverwaltung zuständig ist. \*

<sup>2</sup> Das Kantonsgericht kann nach Anhörung der Regionalgerichte für untergeordnete Angelegenheiten Einzelzuständigkeiten der Regionalgerichtspräsidentin oder des -präsidenten in einer Verordnung vorsehen. \*

---

## **Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Kantons- und des Verwaltungsgerichts \* (GGVG)**

Vom 19. Oktober 2006 (Stand 1. Januar 2017)

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden<sup>1)</sup>,  
gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung<sup>2)</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 4. Juli 2006<sup>3)</sup>,

beschliesst:

### **Art**

#### **Art. 5**            Berufliche Vorsorge

<sup>1)</sup> Die Gerichtsmitglieder werden für die berufliche Vorsorge bei der Kantonalen Pensionskasse Graubünden (KPG) versichert. \*

<sup>2)</sup> Die Sparguthaben werden im Zeitpunkt der Alterspensionierung zu Lasten des Kantons um 25 Prozent erhöht.

<sup>3)</sup> Bei Austritt aus der KPG wird die Austrittsleistung erhöht. Der Zuschlag beträgt 2,5 Prozent für jedes erfüllte Altersjahr ab Alter 50, insgesamt jedoch höchstens 25 Prozent. Der Zuschlag geht zu Lasten des Kantons.

---

<sup>1)</sup> GRP 2006/2007, 400

<sup>2)</sup> BR [110.100](#)

<sup>3)</sup> Seite 1079

\* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses









