

Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter

Erläuternder Bericht

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 Richterinnen oder Richter mit juristischer Ausbildung verfügt, um einen ausserordentlichen Ausfall oder eine ausserordentlich hohe Geschäftslast aufzufangen. Für diese Fälle soll das Instrument der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern ebenfalls für die Regionalgerichte vorgesehen werden. Für die übrigen richterlichen Behörden erweist es sich nach der Auffassung der Regierung nicht als erforderlich.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die gesetzlichen Änderungen zur Diskussion gestellt, die erforderlich sind, um die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern an die kantonalen Gerichte zu ermöglichen. Nicht Gegenstand der Vorlage sind die Änderungen der Verfassung des Kantons Graubünden, die aufgrund der Zuwahl in Betracht zu ziehen sind. Ob und inwieweit diese realisiert werden sollen, 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.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
1.1	Pendenzenlast des Kantonsgerichts.....	1
1.2	Separate Vorlage für die Zuwahl	2
2	Zuwahl für die oberen kantonalen Gerichte und die Regionalgerichte	3
3	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5
3.1	Ausserordentliche Umstände (Art. 6a)	5
3.2	Persönliche Voraussetzungen (Art. 6b)	7
3.3	Zuständigkeit und Verfahren (Art. 6c)	9
4	Personelle und finanzielle Auswirkungen	10
4.1	Für den Kanton.....	10
4.2	Für die Regionen und Gemeinden.....	11
5	Gute Gesetzgebung	11

1 Ausgangslage

Mit dem Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte stellte die Regierung dem Grossen Rat in der Junisession 2019 sechs Grundsatzfragen zur Organisation des Kantons- und Verwaltungsgerichts (Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 779 ff.). Eine dieser Grundsatzfragen bezog sich auf den Mechanismus zur Sicherstellung einer genügenden personellen Dotierung der oberen kantonalen Gerichte in Ausnahmefällen. Mit den bestehenden Instrumenten können das Kantons- und Verwaltungsgericht gewöhnliche Absenzen vollamtlicher Richterpersonen sowie vorübergehende Spitzen in der Geschäftslast, nicht aber mehrmonatige Ausfälle vollamtlicher Richterpersonen sowie ausserordentlich hohe Geschäftslasten bewältigen. Für solche Situationen muss ein Mechanismus geschaffen werden, der es erlaubt, die Richterstellen an den oberen kantonalen Gerichten vorübergehend aufzustocken. Nur so kann gewährleistet werden, dass die oberen kantonalen Gerichte die ihnen zur Beurteilung zugewiesenen Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist und in der gesetzlich vorgesehenen Zusammensetzung erledigen können.

Zu diesem Zweck schlug die Regierung im Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte vor, die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vorzusehen (Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 830 ff.). Der Grosse Rat stimmte diesem Vorschlag in der Junisession 2019 mit 110 Ja-Stimmen bei einer Nein-Stimme zu (GRP 5/2018/2019, S. 863 f.).

1.1 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. August 2015 die Anzahl der vollamtlichen Richterinnen sowie Richter am Kantonsgericht von fünf auf sechs Stellen (Botschaft Heft Nr. 3/2015-2016, S. 161 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 (Geschäftsbericht 2017, S. 8). Im Jahr 2018 verzeichnete das Kantonsgericht aber eine Zunahme von 267 Fällen auf 325 Fälle. Damit stieg die Pendenzenlast um 20 Prozent an ($325 [\text{Pendenzen 2018}] \times 100 : 267 [\text{Pendenzen 2017}]$; Geschäftsbericht 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 (Geschäftsbericht 2019, S. 7).

Vor diesem Hintergrund entschied die Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) am 5./12. November 2019 einen Untersuchungsbericht einzuholen, um die Ursachen der steigenden Pendenzenlast beim Kantonsgericht zu ermitteln sowie wirksame und geeignete Massnahmen zur Abhilfe vorzuschlagen. 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 überlange Verfahrensdauern aufweise. Die Ursachen dieser Problematik seien vielschichtig und könnten nicht einem Umstand allein zugerechnet werden (S. 48). Vorliegend sind jene Ursachen von Interesse, die mit der Dotierung in Zusammenhang stehen. Diesbezüglich halten die Untersuchungsbeauftragten fest, das Kantonsgericht sei 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 Erwachsenenschutzrechts (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).

Angesichts dieser Erkenntnisse empfehlen die Untersuchungsbeauftragten in Bezug auf die Dotierung, das Kantonsgericht so rasch wie möglich in den gesetzlich vorgesehenen Etat zu versetzen. In der Vollbesetzung mit sechs Richterinnen bzw. Richtern sollte es in der Lage sein, die Eingänge zu bewältigen; eine Aufstockung der ordentlichen Richterstellen sei nach der Beurteilung der Untersuchungsbeauftragten nicht erforderlich (S. 49). Hingegen sei das Kantonsgericht zeitlich begrenzt mit Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern zu verstärken, damit der aufgelaufene Pendenzenberg abgebaut werden könne (S. 35). Die Untersuchungsbeauftragten würden der KJS empfehlen, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, als für den Abbau von Pendenzen und damit die Wiederherstellung von akzeptablen Verfahrensdauern die Möglichkeit geschaffen werde, befristet Richterstellen zu schaffen, allenfalls extern, allenfalls aus dem Kreis des Aktuariats. Dieses Instrument wäre auch vorzusehen für den kurzfristigen Ersatz unfall- oder krankheitsbedingter Ausfälle von Richtenden (S. 50). Sodann sei das Kantonsgericht absolut und im Vergleich mit anderen Kantonsgerichten mit Aktuariatsstellen unterdotiert. Die Untersuchungsbeauftragten würden empfehlen, eine bis zwei zusätzliche Stellen zu schaffen.

1.2 Separate Vorlage für die Zuwahl

Nach der Beurteilung der Untersuchungsbeauftragten genügt die Dotierung des Kantonsgerichts mit sechs vollamtlichen Richterstellen demnach, um die ordentliche Geschäftslast zu bewältigen. Um die aufgelaufenen Pendenzen abzubauen, bedarf das Kantonsgericht dagegen vorübergehend zusätzlicher Richterinnen und Richtern. Die Möglichkeit, das Kantonsgericht zeitweilig mit zusätzliche Richterstellen zu dotieren, kennt das Bündner Recht nicht. Der Grosse Rat hat anlässlich der Beratung des Berichts betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte beschlossen, diese Gesetzeslücke zu schliessen und die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen sowie Richtern an die oberen kantonalen Gerichte vorzusehen (GRP 5/2018/2019, S. 863 f.). Die Untersuchungsbeauftragten empfehlen dem Kanton ebenfalls, ein solches Instrument einzuführen.

Das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden (DJSG) hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Beschlüsse, die der Grosse Rat in der Junisession 2019 gefasst hat, umzusetzen. Es ist geplant, dass die Arbeitsgruppe ihre Arbeiten bis Ende 2020 abschliesst, so dass die fragliche Vorlage im Februar 2021 in die Vernehmlassung gegeben werden kann. Die aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten überarbeitete Vorlage soll dem Grossen Rat, wenn möglich, im Dezember 2021 zum Entscheid vorgelegt werden. Soweit die fragliche Vorlage eine Revision der Verfassung des Kantons Graubünden

(KV; BR 110.100) beinhalten wird, untersteht sie der Volksabstimmung. Stimmt die Bündner Stimmbevölkerung den betreffenden Änderungen zu, läuft danach die 90-tägige Frist für das Gesetzesreferendum. Wird das Gesetzesreferendum nicht ergriffen, wird die Regierung die Vorlage je nach Abstimmungsplanung Mitte 2022, allenfalls auch erst im Herbst 2022 in Kraft setzen können.

Angesichts der derzeitigen Pendenzenlast des Kantonsgerichts kann nicht so lange zugewartet werden. Die Regierung hat deshalb in Absprache mit der KJS entschieden, die Regelungen betreffend die Zuwahl der ausserordentlichen Richterinnen und Richtern aus dem Rechtssetzungsprojekt, das der Umsetzung der in der Junisession 2019 gefassten grossrätlichen Beschlüsse dient, herauszulösen und in der vorliegenden 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 ermöglicht es, die Vorlage ein Jahr früher in Kraft zu setzen. Ausserdem kann dadurch verhindert werden, dass die Bündner Stimmbevölkerung binnen rund eines Jahres zweimal über eine Justizvorlage abstimmen muss.

2 Zuwahl für die oberen kantonalen Gerichte und die Regionalgerichte

Die Dotierung der oberen kantonalen Gerichte mit insgesamt elf vollzeitlichen Richterstellen (Art. 21 Abs. 1 und 1^{bis} GOG) ist auf deren ordentliche Geschäftslast ausgerichtet und genügt nur, wenn die gewählten Richterinnen sowie Richter in der Lage sind, ihr Amt auszuüben (Botschaft Heft Nr. 6/2006-2007, S. 572 f., Botschaft Heft Nr. 3/2015-2016, S. 162 ff.). Die im Gerichtsorganisationsgesetz festgeschriebene Anzahl Richterinnen und Richtern kann derzeit nicht durch eine Zuwahl erhöht werden. Der Spruchkörper der oberen kantonalen Gerichte kann nur insofern erweitert werden, als Richterinnen und Richter des jeweils anderen Gerichts beigezogen werden können, wenn ansonsten wegen Verhinderungs- oder Ausstandsgründen keine vollständige Besetzung möglich ist (Art. 19 Abs. 2 GOG). Genügt dies nicht, so können auf Beschluss der KJS überdies Regionalgerichtspräsidentinnen und -präsidenten als Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter eingesetzt werden (Art. 19 Abs. 3 GOG). Der Anwendungsbereich dieser Stellvertreterregelungen ist eng. Ausserdem sind die Richterinnen und Richter, die aufgrund von Artikel 19 Absätzen 2 und 3 GOG beigezogen werden können, im Vollamt für ein anderes Gericht tätig. Sie verfügen daher nicht über die Kapazitäten, um in nennenswertem Umfang für ein anders kantonales Gericht tätig zu sein (vgl. dazu Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 836).

Zu beachten ist allerdings, dass nicht nur die Richterinnen und Richter über juristisches Fachwissen verfügen, sondern auch die Aktuarinnen und Aktuare, die an den oberen kantonalen Gerichten arbeiten. Diese haben ein juristisches Studium abgeschlossen und verfügen in der Regel über ein Anwaltspatent (Art. 28 Abs. 2 GOG). Sie können die Richterinnen und Richter bei der Falllösung unterstützen. Die Verfahrensleitung sowie die Entscheidung und grundsätzlich auch das Beweisverfahren behält das Gerichtsorganisationsgesetz indessen den Richterinnen und Richtern vor (Art. 14 Abs. 2 GOG). Die Richterschaft kann daher nicht beliebig durch Aktuarinnen und Aktuare ersetzt werden, mithin bedarf es zur Bewältigung einer bestimmten Geschäftslast stets einer Mindestanzahl an einsatzfähigen Richterinnen und Richtern (Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 836 f.).

Mit den vorangehend beschriebenen Mechanismen kann gewöhnlichen Absenzen sowie

vorübergehenden Spitzen in der Geschäftslast begegnet werden, nicht aber mehrmonatige Ausfällen von Richterinnen oder Richtern sowie ausserordentlich hohe Geschäftslasten auffangen (Botschaft Nr. 9/2018-2019, S. 837). In solch ausserordentlichen Situation besteht 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 die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen bzw. Richtern an die oberen kantonalen Gerichte vorgesehen werden (GRK 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 Organisation, die Besoldung und das Rechnungswesen der Regionalgerichte [Regionalgerichtsverordnung, RGV; BR 173.500]). Die Regionalgerichte Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Moesa sowie Plessur können ausserordentliche Ausfälle einer Richterin oder eines Richters sowie ausserordentlich hohe 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 gelingen würde, 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. Dies hat zur Folge, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter nur mehr in der Lage sind, die Funktion einer voll- oder hauptamtlichen Richterperson zu übernehmen, wenn sie über eine juristische Ausbildung verfügen. Andernfalls können sie für diese Aufgabe nicht mehr herangezogen werden. Sind die nebenamtli-

chen Richterinnen und Richter allesamt Laien, kann einem ausserordentlichen Ausfall folglich 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 amtlichen Tätigkeit 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 ausserordentlich 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 nach der Einschätzung der Regierung hingegen für das Schiedsgericht nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht (vgl. Art. 1 ff. des Einführungsgesetzes zum Schlichtungs- und Schiedsgerichtsverfahren nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht [EGzSSV; BR 370.300]), die Enteignungskommissionen (Art. 19 des Enteignungsgesetzes des Kantons Graubünden [BR 803.100]) sowie 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. In diesen Fällen können ausserordentliche Ausfälle sowie ausserordentlich hohe Geschäftslasten daher im Allgemeinen bereits mit einem relativ bescheidenen Ausbau des Beschäftigungsumfangs der gewählten Behördenmitglieder bewältigt werden. Nach Auffassung der Regierung kann in diesen Fällen daher darauf verzichtet werden, eine Zuwahl von ausserordentlichen Behördenmitgliedern vorzusehen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Organisation der oberen und unteren kantonalen Gerichte ist im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; BR 173.000) geregelt (Art. 1 Abs. 1 GOG). Die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richter soll daher im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt werden.

3.1 Ausserordentliche Umstände (Art. 6a)

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 dieses Instrument zur Verfügung steht, soll in Artikel 6a GOG durch eine abschliessende Aufzählung der Anwendungsfälle geregelt werden. Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich an jener, die im Kanton Zug besteht (§ 16 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1]).

Gemäss Artikel 6a 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 infolge der Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit oder aus anderen persönlichen Gründen voraussichtlich für mehrere Monate an der Ausübung des Amtes gehindert ist. 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.); 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 infolge eines persönlichen Grunds die richterliche Tätigkeit voraussichtlich für mehrere Monate nicht ausüben wird. 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 das Kantons- oder Verwaltungsgericht nicht mehr in der Lage ist, Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist zu erledigen (Art. 6a Abs. 1 lit. b). Artikel 29 Absatz 1 BV begründet den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung der Rechtsstreitigkeit 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 Verhandlungen 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 (ANDREAS MÜLLER, *Rechtlicher Rahmen für die Geschäftslastbewirtschaftung in der schweizerischen Justiz*, Schriftenreihe zur Justizforschung, Bern 2016, 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 6a 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 6a Absatz 1 litera b GOG zukünftig ermöglichen,

die Richterstellen durch Zuwahl 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 das Kantons- oder Verwaltungsgericht andernfalls voraussichtlich nicht mehr in der Lage wäre, rechtshängige Streitigkeiten innert angemessener Frist zu erledigen.

Für die Regionalgerichte soll eine Zuwahl unter denselben Umständen wie für die oberen kantonalen Gerichte möglich sein. Deren Situation unterscheidet sich jedoch insofern von jener der oberen kantonalen Gerichte, als sie womöglich über hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter mit juristischer Ausbildung verfügen, mit deren Hilfe ein aussergewöhnlicher Ausfall (Art. 6a Abs. 1 lit. a GOG) oder eine aussergewöhnlich hohe Geschäftslast (Art. 6 Abs. 1 lit. b GOG) aufgefangen werden kann (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 2). Die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern soll deshalb im Falle der Regionalgerichte nur möglich sein, wenn ein Regionalgericht nicht über hinreichend hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen oder Richter mit juristischer Ausbildung verfügt, um die Ausnahmesituation zu bewältigen (Art. 6a Abs. 2).

3.2 Persönliche Voraussetzungen (Art. 6b)

Die Effektivität der Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern hängt davon ab, ob die gewählten Personen die für die Ausübung der Richtertätigkeit erforderlichen Fähigkeiten mitbringen. Richterinnen und Richter haben Rechtsstreitigkeiten zu beurteilen. Hierfür sind Rechtskenntnisse unerlässlich. Rechtskenntnisse genügen für sich allein allerdings 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 an den Gerichten führen zu können (vgl. dazu Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 810).

Bei einer Zuwahl stehen die fachlichen Qualifikationen im Vordergrund. Zwar können sich methodisch geschulte Juristinnen und Juristen in jeder Materie zurechtfinden. Sie müssen sich jedoch zunächst einarbeiten, was vor allem in hochspezialisierten Fachbereichen mehrere Monate in Anspruch nehmen kann. Eine solche Einarbeitungsphase gilt es bei ausserordentlichen Richterinnen und Richtern zu vermeiden, da diese nur für eine beschränkte Zeit als Richterin bzw. als Richter tätig sein werden. Sie sollten daher nach einigen Tagen bis wenigen Wochen voll einsatzfähig sein. Personen mit diesen besonderen Fachkenntnissen zu finden, die überdies über Erfahrung in der Verfahrensleitung verfügen, dürfte schwierig sein. Um den Kreis der Bewerberinnen und Bewerber nicht über Gebühr einzuschränken, sollten daher die von den ordentlichen Richterinnen und Richtern zu erfüllenden Voraussetzungen für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter nur insoweit gelten, als sie für die Ausübung des Richteramts unabdingbar sind.

Das Amt einer Richterin oder eines Richters ist im Kanton Graubünden – wie in der gesamten Schweiz – ein politisches Amt. Die Wahl soll Richterinnen und Richter an die poli-

tisch-parlamentarischen Kräfte binden und ihnen eine (direkt)demokratische Legitimität vermitteln (vgl. Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 802 ff.). Folgerichtig macht Artikel 21 Absatz 1 KV die Wählbarkeit in die kantonalen Gerichte von der Stimmberechtigung in kantonalen Angelegenheiten abhängig. Dadurch knüpft er die Möglichkeit der Wahl in ein Richteramt grundsätzlich an einen Wohnsitz im Kanton (Art. 9 KV). Artikel 22 KV enthält sodann Unvereinbarkeitsregeln, die insbesondere für die Mitglieder der richterlichen Behörden gelten. Diese Regelungen sollen die Unabhängigkeit der Gerichte im Sinne der klassischen Forderung nach subjektiver Gewaltenteilung sicherstellen, die für die richterlichen Behörden von grosser Bedeutung ist (REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 249). Die entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie die sich aus Artikel 21 Absatz 1 KV ergebende Wohnsitzpflicht schränken den Kreis der möglichen Bewerberinnen und Bewerber für eine ausserordentliche Richterstelle erheblich ein. Es sollte daher geprüft werden, ob und gegebenenfalls inwieweit die fraglichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern eingeschränkt werden könnten. Dieser Frage soll – wie vorangehend dargelegt – im Rahmen des Rechtssetzungsprojekts nachgegangen werden, mit dem die weiteren Beschlüsse umgesetzt werden, die der Grosse Rat in der Junisession 2019 betreffend die Gerichtsorganisation gefasst hat (vgl. die vorangehenden Ausführungen unter Ziff. 1.1). Die mit der vorliegenden Vorlage vorgeschlagenen Regelungen haben sich in dem durch die Kantonsverfassung gesetzten Rahmen zu bewegen.

Dies bedeutet, dass darin auf die Wohnsitzpflicht nicht verzichtet werden kann. Solange Artikel 21 Absatz 1 KV nicht revidiert wird, haben auch ausserordentliche Richterinnen und Richter spätestens beim Amtsantritt Wohnsitz im Kanton zu nehmen (Art. 21 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 22 Abs. 2 GOG).

Hingegen soll die in Artikel 26 Absatz 1 GOG verankerte Altersgrenze für ausserordentliche Richterinnen und Richter nicht gelten. Wie die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika zeigen, ist es häufig ideal, wenn vorübergehende Engpässe mit Richterinnen und Richtern überbrückt werden können, die vormals am betreffenden Gericht tätig waren (sog. retired judges). Diese Möglichkeit soll zukünftig auch im Kanton Graubünden bestehen. Zu diesem Zweck soll in Artikel 6b Absatz 1 GOG vorgesehen werden, dass ausserordentliche Richterinnen und Richter keiner Altersgrenze unterliegen.

Ebenfalls nicht gelten soll der Fraktionsproporz. Bei der Wahl einer Richterin bzw. eines Richters an ein oberes kantonales Gericht sind die Fraktionen in der Regel entsprechend ihrer Stärke zu berücksichtigen (Art. 57 Absatz 1 des Gesetzes über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG; BR 170.100]). 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.

Problematisch für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern an die oberen kantonalen Gerichte erscheint sodann Artikel 25 GOG. Diese Regelung untersagt Richterinnen und Richtern jede Nebenbeschäftigung. Sie 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. Der Wortlaut von Artikel 25 GOG geht jedoch insofern über Artikel 54 Absatz 4 KV

hinaus, als er Richterinnen und Richter an den oberen kantonalen Gerichten 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 Artikel 25 GOG für die Zuwahl nicht gelten. Die Frage der Nebenbeschäftigung soll sich bei der Zuwahl an ein oberes sowie unteres kantonales Gericht nach Artikel 38 GOG richten. Laut der fraglichen Bestimmung finden für vollamtliche Mitglieder der Regionalgerichte die Bestimmungen über die Nebenbeschäftigungen für Richterinnen und Richter des Kantons- und des Verwaltungsgerichts Anwendung (Abs. 1). Hauptamtliche Mitglieder der Regionalgerichte dürfen keine Nebenbeschäftigung ausüben, welche die Amtsausübung oder die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigen könnte (Abs. 2). Diese Regelung erscheint auch für die Zuwahl sachgerecht.

Schliesslich erachtet es die Regierung für sinnvoll in Artikel 6b Absatz 2 GOG ausdrücklich festzuhalten, dass Aktuarinnen und Aktuare als ausserordentliche Richterinnen und Richter gewählt werden können. Ob eine solche Zuwahl zulässig ist, erscheint angesichts des Wortlauts von Artikel 22 Absatz 1 und 3 KV fraglich. 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 Aktuare eines Regionalgerichts ist es praxisgemäss gestattet, an einem anderen Regionalgericht als nebenamtliche Richterinnen und Richter tätig zu sein. Demzufolge können Aktuarinnen und Aktuare ebenfalls als ausserordentliche Richterinnen und Richter gewählt werden. Um allfällige Unsicherheiten hinsichtlich der Zulässigkeit einer solchen Zuwahl zu beseitigen, schlägt die Regierung vor, die entsprechende Praxis des Kantonsgerichts ausdrücklich in Artikel 6b Absatz 2 zu kodifizieren.

Im Übrigen sollen für die ausserordentlichen Richterinnen und Richter dieselben persönlichen Voraussetzungen gelten wie für die voll- und hauptamtlichen Richterinnen und Richter des betreffenden Gerichts (Art. 6b Abs. 3 GOG).

3.3 Zuständigkeit und Verfahren (Art. 6c)

Die Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts werden vom Grossen Rat (Art. 36 Abs. 1 Ziff. 3 KV, Art. 57 GRG), die Regionalrichterinnen und -richter vom Volk gewählt (Art. 37 GOG). Beide Wahlverfahren sind aufwendig und dauern in der Regel mehrere Monate. Das Zuwahlverfahren gleichermassen auszugestalten, erscheint daher problematisch. Dies gilt umso mehr, als es sich nicht in einem Wahlakt erschöpft. Im Zuwahlverfahren wird die zuständige Behörde zunächst zu entscheiden haben, ob eine der in Artikel 6a GOG umschriebenen Fallkonstellationen vorliegt. Bejaht sie dies und besteht damit die Möglichkeit der Zuwahl, hat sie in einem weiteren Schritt den Umfang und die Dauer der benötigten Richterstelle(n) festzulegen. Schliesslich hat sie ein Bewerbungsverfahren durchzuführen und die ausserordentliche Richterin bzw. Richter zu wählen. Das Zuwahlverfahren ist folglich ein mehrstufiger Prozess. Würde diese Aufgabe dem Grossen Rat oder dem Volk übertragen, müsste ihnen die Angelegenheit folglich 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 schlägt die Regierung vor, die Wahl der ausserordentlichen Richterinnen oder Richter der KJS zu übertragen.

Die KJS soll mit der Zuwahl auch die Finanzmittel zusprechen, die für die Finanzierung der zeitweiligen Richterstelle benötigt werden. Gemäss Artikel 35 Absatz 1 KV legt der Grosse Rat das Budget fest. Dies gilt sowohl für das Budget des Kantons als auch für das Budget der kantonalen Gerichte. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Diese in Artikel 35 Absatz 1 KV vorgesehene Regelung ermöglicht es, die Kreditkompetenz einem anderen Gremium zu übertragen. Mit dem Zusatz "Ausnahmen" wird zum Ausdruck gebracht, dass Kompetenzdelegationen für die Genehmigung von Budgetkrediten nur punktuell zulässig sind, was eine Aushöhlung der Budgethoheit des Grossen Rates ausschliesst.

Der kantonale Gesetzgeber hat diese Möglichkeit 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. Die KJS soll befugt werden, 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. 6c Abs. 1 GOG).

Auslöser für die Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter sind ausserordentliche Umstände, die eine vorübergehende Aufstockung der Anzahl Richterinnen und Richter bedingen (Art. 6a 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. Den Regionalgerichte soll kein entsprechendes Antragsrecht zugestanden werden. Sie haben sich an das Kantonsgericht als ihre direkte Aufsichtsbehörde zu wenden (Art. 65 Abs. 1 GOG). Dieses hat zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Artikel 6a Absatz 2 erfüllt sind. Bejaht es dies, beantragt es bei der KJS die Zuwahl einer ausserordentlichen Richterin bzw. eines ausserordentlichen Richters. Verneint das Kantonsgericht das Vorliegen der Voraussetzungen von Artikel 6a Absatz 2 GOG, so wird es der Situation der Regionalgerichte durch andere geeignete Massnahmen Rechnung tragen. Ein Zuwahlverfahren wird in diesem Fall nicht eingeleitet.

Im Übrigen soll das Zuwahlverfahren grundsätzlich gleich ausgestaltet werden wie das von der KJS geführte Vorbereitungsverfahren für die Wahl von ordentlichen Mitgliedern an das Kantons- und Verwaltungsgericht (Art. 22 GOG). Die KJS soll indessen die Möglichkeit haben, in Ausnahmefällen von der öffentlichen Ausschreibung der Richterstelle abzusehen (Art. 6c Abs. 3 GOG).

4 Personelle und finanzielle Auswirkungen

4.1 Für den Kanton

Mit der Zuwahl einer ausserordentlichen Richterin bzw. eines ausserordentlichen Richters wird eine zeitlich 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 pro Jahr (Fr. 17'420 x 13).

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 ausserdem 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 der Personalverordnung [PV; BR 170.410]) – 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 129'816 Franken (Fr. 9'985.85 [103 % von Fr. 9'965] x 13) bis maximal Fr. 184'340 (Fr. 14'180 [103 % x 13'767] x 13).

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 18'871.70 Franken (226'460 : 12) zu rechnen (Art. 1 Abs. 2 GGVG). Bei einer entsprechenden Zuwahl an ein Regionalgericht erhöhen sich die Lohnkosten um mindestens 10'818 Franken (Fr. 129'816 : 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. Wird das Instrument der Zuwahl genutzt, ist demnach mit beachtlichen Mehrkosten zu rechnen.

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. 6a), 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 (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 2 und Ziff. 3.2.1). Das Instrument der Zuwahl erweist sich folglich als unerlässlich, um diese wichtigen Verfahrensgrundsätze einzuhalten.

4.2 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.

5 Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der "Guten Gesetzgebung" gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. RB vom 16.11.2010, Prot. Nr. 1070) werden mit der Revisionsvorlage beachtet.