

Justizreform 3

(Teilrevision der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100] und Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG; BR 173.000] mit weiteren Änderungen)

Erläuternder Bericht

Das Wichtigste in Kürze

Der Grosse Rat hat in der Junisession 2019 entschieden, das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht zu einem Gericht zusammenzuführen, wenn sie einen gemeinsamen Gerichtssitz beziehen. Dieses sog. Obergericht des Kantons Graubünden wird voraussichtlich ungefähr 50 Personen beschäftigen, womit es deutlich grösser sein wird als das Kantons- bzw. das Verwaltungsgericht. Für das Obergericht müssen daher sowohl im Bereich der Rechtsprechung als auch der Gerichtsverwaltung neue Strukturen geschaffen werden. Diese Gelegenheit soll genutzt werden, um am Obergericht ein Generalsekretariat aufzubauen. Dieses soll zukünftig nach den Instruktionen der Leitungsorgane die Verwaltungsaufgaben für das Obergericht ausführen. Mit der Schaffung des Generalsekretariats wird eine Empfehlung des Untersuchungsberichts Stalder/Uhlmann umgesetzt.

Im Weiteren soll die institutionelle Ausgestaltung der Justizaufsicht optimiert werden. Diese Neuregelung bezweckt, klare und sachgerechte Zuständigkeiten zu schaffen, alle Aufsichtsinstrumente bei einem Aufsichtsorgan zu konzentrieren, die Aufsichtsorgane sachgerecht zusammensetzen und die Kommunikation innerhalb der Aufsichtsorgane sowie mit den beaufsichtigten Behörden zu fördern. Die Umsetzung dieser Ziele bedingt etliche Änderungen der bestehenden Aufsichtsstrukturen. Davon sind primär die Regionalgerichte betroffen, die infolge dieser Neuorganisation die Aufsicht über die Vermittlerämter und die Schlichtungsbehörden für Mietsachen übernehmen. Die dafür erforderlichen Ressourcen sollen nicht bei den elf Regionalgerichten, sondern bei einer Stabsstelle bereitgestellt werden, die bei dem durch die Konferenz der Regionalgerichte bezeichneten Regionalgericht angesiedelt werden soll. Der betreffenden Stabsstelle sollen weitere Aufgaben der Justizverwaltung übertragen werden, die aufgrund ihrer Gleichartigkeit effizienter und kostengünstiger durch eine Stabsstelle erledigt werden können.

Ein weiterer Schwerpunkt der Justizreform 3 betrifft die beschäftigungsrechtliche Stellung der Mitglieder der richterlichen Behörden. Um die Rechtsanwendung zu erleichtern, soll das Beschäftigungsverhältnis für die Mitglieder der richterlichen Behörden, soweit als möglich, vereinheitlicht werden. Ausserdem sollen für die Mitglieder der richterlichen Behörden zeitgemässe Strukturen geschaffen werden, um die bestmöglichen Personen für diese Aufgabe gewinnen zu können. Überdies sollen die in den vergangenen Jahren sichtbar gewordenen Unsicherheiten in Bezug auf die Zuständigkeit und die Ausgestaltung der dienstaufsichtsrechtlichen Verfahren beseitigt werden.

Schliesslich werden mit dem vorliegenden Rechtsetzungsvorhaben die weiteren Grundsatzbeschlüsse umgesetzt, die der Grosse Rat in der Junisession 2019 hinsichtlich der Organisation der oberen kantonalen Gerichte gefasst hat.

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage	1
1.	Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte	1
2.	Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 16. Februar 2021 (Zuwahl ausserordentliche Richterinnen und Richter).....	1
3.	Abschaffung oder Neugestaltung des Wiederwahlverfahrens.....	1
II.	Ausgestaltung der Vorlage	1
1.	Teilrevision der Kantonsverfassung.....	1
2.	Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes.....	2
3.	Weitere gesetzliche Änderungen.....	3
4.	Fragebogen zur Abschaffung sowie Neugestaltung des Wiederwahlverfahrens.....	3
III.	Grundzüge der Vorlage	3
1.	Organisation des Obergerichts Graubünden.....	3
1.1.	Neuregelung im Bereich der Rechtsprechung.....	3
1.2.	Neuregelung im Bereich der Gerichtsverwaltung.....	5
2.	Neuorganisation der Justizaufsicht.....	8
2.1.	Neuer Träger der Justizaufsicht.....	9
2.2.	Aufsicht über die Schlichtungsbehörden.....	11
2.3.	Aufsicht über das Schiedsgericht und die Schlichtungsstelle.....	16
2.4.	Aufsicht über die Enteignungskommissionen.....	17
2.5.	Aufsicht über die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte und die Notariatskommissionen.....	18
2.6.	Aufsicht über die Betreibungs- und Konkursämter.....	20
2.7.	Aufsichtsinstrumente sowie Hilfsmittel.....	20
2.8.	Stabsstelle für die Regionalgerichte.....	21
3.	Neugestaltung der beschäftigungsrechtlichen Stellung der Mitglieder richterlicher Behörden.....	22
3.1.	Teilzeitliche Richtertätigkeit.....	23
3.2.	Flexibilisierung der Dotierung der Gerichte.....	25
3.4.	Nebenbeschäftigung.....	26
3.5.	Neuregelung der Dienstaufsicht.....	26
3.6.	Subsidiäre Geltung des Personalrechts.....	30
4.	Justizgericht des Kantons Graubünden.....	31
5.	Mitwirkungsrecht des Obergerichts an Rechtsetzungsverfahren.....	32
IV.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	33
1.	Für den Kanton.....	33
2.	Für die Regionen.....	34
3.	Für die Gemeinden.....	35
V.	Inkraftsetzung	35
VI.	Glossar	36

I. Ausgangslage

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

In der Junisession 2019 behandelte der Grosse Rat den Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte (GRP 5 I 2018/2019). Dabei sprach er sich u.a. für eine Fusion des Kantons- und Verwaltungsgerichts, für die Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter sowie für Teilzeitrichterstellen aus. Die betreffenden Beschlüsse hat die Regierung umzusetzen, indem sie die hierfür erforderlichen rechtlichen Grundlagen schafft.

2. Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 16. Februar 2021 (Zuwahl ausserordentliche Richterinnen und Richter)

Angesichts der derzeitigen Pendenzenlast des Kantonsgerichts entschied die Regierung in Absprache mit der KJS, die Regelungen für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern in einer separaten Vorlage zusammenzufassen, um diese dem Grossen Rat so schnell wie möglich zum Entscheid vorlegen zu können (Botschaft Nr. 11/2020-2021, S. 672 f.). Die fragliche Gesetzesvorlage hat der Grosse Rat in der Februarsession 2021 verabschiedet. Seit dem 1. Juli 2021 ist sie in Kraft.

Nicht geprüft wurde damals, ob die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwahl von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern geändert werden sollen (Art. 21 i.V.m. Art. 9, Art. 22 KV). Diese Prüfung hat die Regierung nun in der vorliegenden Gesetzesvorlage vorgenommen, wie sie es in der Botschaft betreffend die Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 19. Oktober 2020 in Aussicht gestellt hat (Botschaft Heft Nr. 11/2020-2021, S. 683).

3. Abschaffung oder Neugestaltung des Wiederwahlverfahrens

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende regten in der Vernehmlassung betreffend Zuwahl ausserordentlicher Richterinnen und Richter an, es sei zu prüfen, ob das Wiederwahlverfahren für die Richterinnen und Richter der oberen kantonalen Gerichte abgeschafft werden soll oder längere Amtsdauern vorgesehen werden sollen. Zudem wurde von verschiedener Seite die Frage an die Regierung herangetragen, ob das Wiederwahlverfahren dahingehend geändert werden könnte, dass die KJS stets die Eignung aller zur Wahl stehenden Personen prüfen muss. Bei den Gesamterneuerungswahlen wurde sichtbar, dass die geltenden Regelungen es ermöglichen, Personen an ein oberes kantonales Gericht zu wählen, deren Eignung die KJS nicht geprüft hat. Die Regierung hat in der Botschaft betreffend die Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 19. Oktober 2020 angekündigt, diese Fragen im Rahmen des vorliegenden Rechtsetzungsprojekts zu prüfen (Botschaft Heft Nr. 11/2020-2021, S. 682).

II. Ausgestaltung der Vorlage

Für die Erarbeitung der vorliegenden Vorlage, die zentrale Eckwerte der Justizorganisation betrifft, hat das DJSG vier Arbeitsgruppen eingesetzt. Diesen gehörten Vertreterinnen und Vertreter der KJS, der oberen kantonalen Gerichte, der Regionalgerichte, des kantonalen Personalamts, des Ratssekretariats sowie des DJSG an. Unterstützt wurden die Arbeitsgruppen durch Fürsprecher lic. iur. Daniel Kettiger, der als Experte schon zahlreiche Projekte im Bereich der Justizorganisation und der Justizoptimierung begleitet hat.

1. Teilrevision der Kantonsverfassung

Werden die oberen kantonalen Gerichte zu einem einzigen Gericht zusammengeführt, so

muss diese neue Zuständigkeitsordnung in der Kantonsverfassung abgebildet werden (Art. 14 Abs. 3, Art. 33 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1, Art. 51a Abs. 1 und 3, Art. 52, Art. 54 Abs. 1, Art. 55 Abs. 1 E-KV). Eine Revision der Kantonsverfassung zieht im Weiteren der Beschluss des Grossen Rats nach sich, das Obergericht zu befugen, an den Grossen Rat zu gelangen, mit der Absicht, Gesetzes- oder Verfassungsänderungen zu erwirken, welche die Justizverwaltung betreffen (Art. 51a Abs. 2 E-KV). In der Kantonsverfassung zu verankern ist ferner das Spezialverwaltungsgericht, das gemäss dem Beschluss des Grossen Rates im Falle einer Fusion des Kantons- und Verwaltungsgerichts geschaffen werden soll (Art. 33 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1, Art. 55 Abs. 1 lit. b E-KV). Um dieses sog. Justizgericht mit fachkundigen Personen besetzen zu können, erscheint es erforderlich, den Gesetzgeber zu ermächtigen, von den Wählbarkeitsvoraussetzungen (Art. 22 Abs. 1^{bis} E-KV) und den Unvereinbarkeitsregeln (Art. 22 Abs. 1 und 3 E-KV) abweichen zu dürfen. Diese Änderungen bieten auch die Möglichkeit, den Kreis der Personen, die für ein ausserordentliches Richteramt infrage kommen, zu erweitern, um den zu erwartenden Rekrutierungsschwierigkeiten begegnen zu können (vgl. auch Art. 23 Abs. 1 E-KV). Im Weiteren sollen alle Gerichte befugt werden, Verordnungen auf dem Gebiet der Justizverwaltung zu erlassen, wenn sie durch Gesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 51a Abs. 3 E-KV). Dies erweist sich aufgrund der geänderten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Fallzuteilung sowie Spruchkörperbildung als sinnvoll (vgl. BGE 144 I 37; Urteil des Bundesgerichts 1C_187/2017 vom 20. März 2018 E. 7.2). Schliesslich soll die neue aufsichtsrechtliche Struktur in der Kantonsverfassung abgebildet werden (Art. 50 Abs. 2, Art. 52 Abs. 1 E-KV).

Diese Verfassungsänderungen wurden zum Anlass genommen, die weiteren die Justiz betreffenden Verfassungsbestimmungen zu überprüfen. Daraus haben sich weitere Änderungen ergeben, die indessen von rein terminologischer Bedeutung sind; sie bewirken keine Änderung der Rechtslage (Bezeichnung der Gerichte als kantonale richterliche Behörden [z.B. Art. 21 Abs. 1, 2, 3, Art. 31 Abs. 2 E-KV], Ersatz «Jahresbericht» durch «Geschäftsbericht» [Art. 51a Abs. 1 und 2 E-KV], Justizverwaltung statt Justizaufsicht bzw. Geschäftsführung [Art. 51 Abs. 3, Art. 52 Abs. 3 E-KV]).

2. Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes

Auf Gesetzesebene betrifft die vorliegende Vorlage schwerpunktmässig das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; BR 173.000). Hier sollen über die Hälfte der Regelungen revidiert werden, wobei etliche der vorgeschlagenen Änderungen nur terminologischer Natur sind. Dabei wurde darauf geachtet, dass nur die wesentlichen Aspekte gesetzlich geregelt und die übrigen Regelungen auf Verordnungsebene verankert werden (Art. 31 KV). Die Umsetzung dieses Verfassungsgrundsatzes ist bei Justizreformen besonders anspruchsvoll, weil hier jeweils zusätzlich zu entscheiden ist, ob eine Verordnungsbestimmung von den oberen kantonalen Gerichten erlassen werden soll. Denn der Verfassungsgeber hat den oberen kantonalen Gerichten das Recht zugestanden, im Gebiet der Justizverwaltung und -aufsicht Verordnungen zu erlassen, wenn sie dazu durch Gesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 51a Abs. 3 KV). Diese Befugnis hat der kantonale Gesetzgeber bislang so genutzt, dass die oberen kantonalen Gerichte fast alle Verordnungsregelungen im Bereich der Justizverwaltung erlassen haben. Die Regierung hat die ihr zustehende Verordnungsbefugnis in diesem Bereich nur insofern genutzt, als die Verordnung zum Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (VAA; BR 490.100) auch für die richterlichen Behörden gilt. Der Grosse Rat hat bislang im Bereich der Justizverwaltung keine Verordnungen erlassen. Diese im Hinblick auf die Gewaltenteilung bzw. Gewaltentrennung getroffene Ausgestaltung der Verordnungsbefugnis hat sich in der Praxis bewährt und soll beibehalten werden (vgl. Botschaft Heft

Nr. 6/2006-2007, S. 457 ff., S. 506). Sie hat bisweilen allerdings zur Folge, dass gewisse Regelungen, die in anderen Bereichen womöglich in einer Verordnung verankert würden (z.B. betreffend Teilzeit und Lohn), in das Gerichtsorganisationsgesetz aufgenommen werden. Ansonsten müsste der Grosse Rat im Gerichtsorganisationsgesetz ermächtigt werden, die erforderlichen Ausführungsregelungen zu erlassen (Art. 32 Abs. 1 KV). Dies erscheint ebenso wenig sachgerecht, wie wenn die Regierung ihre Verordnungsbefugnis in diesem Bereich nutzen würde.

3. Weitere gesetzliche Änderungen

Die Zusammenführung der oberen kantonalen Gerichte zu einem einzigen Gericht bedingt, dass alle Gesetze anzupassen sind, in denen das Kantons- oder Verwaltungsgericht als zuständige (Rechtsmittel-)Behörde bezeichnet wird. Diese Anpassungen betreffen 51 Gesetze, wobei das Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts (GGVG; BR 173.050) aufgehoben werden soll. Die betreffenden Änderungen sind rein redaktioneller Natur.

4. Fragebogen zur Abschaffung sowie Neugestaltung des Wiederwahlverfahrens

Die Regierung hat – wie bereits erwähnt – in Aussicht gestellt, zu prüfen, ob das Wiederwahlverfahren abgeschafft werden soll oder längere Amtszeiten vorgesehen werden sollen. Würden alle sich hieraus ergebenden Regelungsvarianten mit den Auswirkungen auf andere Regelungen in die vorliegende Vorlage aufgenommen, so wäre diese ausgesprochen kompliziert und schwer verständlich. Deshalb wird in der vorliegenden Vorlage nur die Änderung ausformuliert, mit der das Wiederwahlverfahren am geringfügigsten geändert wird. Ob das Wiederwahlverfahren in dieser oder einer anderen Weise geändert werden soll, soll zusätzlich mittels eines Fragebogens eruiert werden (vgl. Anhang 5). Auf dessen Grundlage wird die Regierung entscheiden, ob und gegebenenfalls welche der in Betracht fallenden Neuerungen sie dem Grossen Rat in der Botschaft zur Annahme empfehlen will.

III. Grundzüge der Vorlage

1. Organisation des Obergerichts Graubünden

Die Regierung schlägt vor, das aus der Zusammenführung des Kantons- und Verwaltungsgerichts entstehende Gericht als «Obergericht des Kantons Graubünden», «Dretgira superiura dal chantun Grischun» sowie «tribunale d'appello del Cantone dei Grigioni» zu bezeichnen. Dieses neue Gericht wird zukünftig ungefähr 50 Personen beschäftigen. Die derzeitigen organisatorischen Regelungen für das Kantons- und Verwaltungsgericht wurden für einen deutlich kleineren Gerichtsbetrieb geschaffen. Diese sind daher sowohl für den Bereich der Rechtsprechung als auch der Gerichtsverwaltung zu überprüfen (vgl. Anhang 1).

1.1. Neuregelung im Bereich der Rechtsprechung

1.1.1. Abteilungen

Das *Kantonsgericht* ist als oberstes kantonales Gericht zuständig für die Zivil- sowie Strafgerichtsbarkeit und die Rechtsprechung im Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts (vgl. Art. 54 Abs. 1 Ziff. 1 KV). Zur Behandlung dieser Angelegenheiten hat es fünf Kammern gebildet, nämlich die «1. Zivilkammer», die «2. Zivilkammer», die «Schuldbetreibungs- und Konkurskammer», die «1. Strafkammer» sowie die «2. Strafkammer».

Das *Verwaltungsgericht* ist zuständig für die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, einschliesslich der Versicherungsgerichtsbarkeit (Art. 55 KV). Ausserdem obliegt ihm die Strafgerichtsbarkeit im Bereich des kommunalen Verwaltungsstrafrechts. Zur Behandlung dieser Angelegenheiten hat das Verwaltungsgericht fünf Kammern gebildet, nämlich die

«1. Kammer: Allgemeines Verwaltungsrecht», die «2. Kammer: Sozialversicherungsrecht, Teil 1», die «3. Kammer: Sozialversicherungsrecht Teil 2», die «4. Kammer: Steuern, Gebühren und Abgaben» sowie die «5. Kammer: Bau- und Planungsrecht sowie Landwirtschaft».

Ob diese fachspezifische Kammerzuteilung für das Obergericht sachgerecht ist, wurde im Rahmen des vorliegenden Projekts anhand folgender Kriterien geprüft:

- Fachbereiche (Strafrecht, Zivilrecht, Abgaberecht etc.);
- Verfahrenssprache;
- Befangenheitsproblematik (z.B. Trennung von Strafgericht und Zwangsmassnahmengericht, Beschwerde- sowie Berufungsverfahren);
- ausgeglichene Verteilung der Geschäftslast und
- Führung.

Aufgrund der gewichteten Berücksichtigung der fraglichen Kriterien gelangten das Kantons- und Verwaltungsgericht zur Überzeugung, dass das Obergericht zukünftig voraussichtlich fünf Abteilungen bestellen wird, nämlich eine erste zivil-/strafrechtliche Abteilung, eine zweite zivil-/strafrechtliche Abteilung, eine allgemeine verwaltungsrechtliche Abteilung, eine sozialversicherungs- sowie sozialhilferechtliche Abteilung und eine Abteilung, welche die romanischen sowie italienischen Fälle beurteilen soll. Um die Geschäftslast gleichmässig auf die Mitglieder des Obergerichts verteilen zu können, dürften die Abteilungen nach der derzeitigen Beurteilung voraussichtlich nicht nach Fachbereichen in Kammern unterteilt werden.

Um diese Struktur im Gerichtsorganisationsgesetz abzubilden, wäre nur festzuhalten, dass das Obergericht für die Wahrnehmung der ihm übertragenen Rechtsprechungsaufgaben Abteilungen bestellt. Eine solche Regelung wäre mit dem Nachteil behaftet, dass sie wohl geändert werden müsste, wenn sich das Obergericht entschliessen würde, die Abteilungen nach Fachbereichen in Kammern zu unterteilen. Die Regierung schlägt daher vor, dem Obergericht im Gerichtsorganisationsgesetz nur die Bildung von Abteilungen vorzuschreiben und es zugleich zu ermächtigen, die Abteilungen in Kammern unterteilen zu können (Art. 36 Abs. 1 E-GOG). Diese Regelung bietet dem Obergericht die nötige Flexibilität, um sich sachgerecht organisieren zu können.

1.1.2. Besetzung

Das Kantons- und Verwaltungsgericht entscheiden in der Regel in der Besetzung mit drei Richterinnen und Richtern (Art. 18 Abs. 1 GOG). Über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, auf Anordnung der oder des Vorsitzenden oder, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist, entscheiden die Kammern in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 2 GOG). Ist ein Rechtsmittel offensichtlich unzulässig oder offensichtlich begründet oder unbegründet, entscheidet die oder der Vorsitzende in einzelrichterlicher Kompetenz (Art. 18 Abs. 3 GOG). Diese Regelungen werden in Teilbereichen durch spezialgesetzliche Regelungen ergänzt (vgl. z.B. Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung [EGzZPO; BR 320.100]).

Ob ein Kollegialgericht oder ein Einzelgericht über eine Rechtsstreitigkeit entscheidet, schreibt das Bundesrecht für die strafprozessualen Verfahren grundsätzlich vor (vgl. Art. 19 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0]). In den zivilprozessualen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren können die Kantone hingegen selber entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Streitigkeiten dem Kollegialgericht oder dem Einzelgericht zuweisen wollen (Art. 4 Abs. 1 ZPO). Der Kanton Graubünden kennt bislang für das Strafverfahren keine, für die zivilprozessualen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren vereinzelt einzelrichterliche Zuständigkeiten (Art. 18 Abs. 3 GOG, Art. 6 Abs. 2 EGzZPO, Art. 7 Abs. 2 EGzZPO, Art. 43 Abs. 3 VRG).

Für Kollegialgerichte spricht, dass ihnen Personen mit unterschiedlichen persönlichen Erfahrungen und fachlichen Kenntnissen angehören, was die Ausgewogenheit einer Entscheidung fördern kann (vgl. ROBERT HAUSER/ERHARD SCHWERI/VIKTOR LIEBER, GOG, 2. Aufl., 2017, § 9 N. 1). Das System des Einzelgerichts erweist sich im Vergleich zum Kollegialsystem als kostengünstiger und effizienter. Einzelrichterliche Verfahren können rascher erledigt werden als Verfahren, in denen ein Kollegium entscheidet. Dieser Gesichtspunkt hat für den Kanton Graubünden in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen, weil die durchschnittliche Verfahrensdauer an den Bündner Gerichten vor allem bei den oberen kantonalen Gerichten zugenommen hat. Im Rahmen der vorliegenden Revision sollen deshalb die einzelrichterlichen Zuständigkeiten ausgedehnt und Fünferbesetzungen nur mehr für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder auf Anordnung der oder des Vorsitzenden vorgesehen werden (vgl. Art. 18 E-GOG, Art. 6 Abs. 2 EGzZPO, Art. 7 Abs. 2 EGzZPO, Art. 43 Abs. 3 VRG).

1.2. Neuregelung im Bereich der Gerichtsverwaltung

1.2.1. Gesamtgericht

Das Gesamtgericht ist das oberste Organ des Kantons- bzw. Verwaltungsgerichts (Art. 20 GOG). Ihm gehören sämtliche, ordentlichen Richterinnen und Richter an. Derzeit besteht das Gesamtgericht aus sechs (Kantonsgericht) bzw. fünf (Verwaltungsgericht) Richterinnen bzw. Richtern. Mit der Zusammenführung beider Gerichte wird sich die Anzahl der Mitglieder des Gesamtgerichts auf elf Personen erhöhen. Sobald Oberrichterinnen und Oberrichter in einem Teilpensum tätig sind, werden dem Gesamtgericht noch mehr Personen angehören. Das Gesamtgericht erreicht damit eine Grösse, die es ihm verunmöglicht, die derzeit dem Gesamtgericht zugewiesenen Aufgaben innert der erforderlichen Frist und mit der gebotenen Effizienz zu erfüllen. Deshalb soll das Gesamtgericht zukünftig nur mehr die strategisch wichtigen Entscheide fällen, die einer breiten Legitimationsbasis bedürfen. Die betreffenden Entscheide sollen im Gerichtsorganisationsgesetz abschliessend aufgezählt werden (vgl. Art. 39 E-GOG).

1.2.2. Verwaltungskommission

Die operativen Aufgaben, die bislang teils vom Gesamtgericht, teils vom Präsidium wahrgenommen wurden, sollen neu einem Ausschuss übertragen werden. Dieser soll – wie bei den Regionalgerichten (Art. 42 Abs. 1 GOG) – als Verwaltungskommission bezeichnet werden und unter der Aufsicht des Gesamtgerichts stehen. Der Verwaltungskommission obliegen alle Aufgaben, die weder dem Gesamtgericht noch dem Präsidium zugewiesen sind. Diese Auffangkompetenz soll durch eine beispielhafte Aufzählung der Aufgaben der Verwaltungskommission konkretisiert werden (vgl. Art. 40 Abs. 3 E-GOG).

Der Verwaltungskommission sollen die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident angehören. Fraglich ist, wie viele Oberrichterinnen und Oberrichter im Weiteren in die Verwaltungskommission Einsitz nehmen sollen. Schweizweit existieren Verwaltungskommissionen in unterschiedlichen Grössen. Soweit ersichtlich hat sich bislang kein Modell durchgesetzt.

Im Kanton Graubünden bestehen die Verwaltungskommissionen der Regionalgerichte aus fünf Personen, um die nebenamtlichen Richterinnen und Richter in die Gerichtsverwaltung einzubinden (Art. 42 Abs. 1 GOG). Wird die Verwaltungskommission des Obergerichts als Fünfergremium ausgestaltet, könnte ein Mitglied jeder Abteilung in die Verwaltungskommission gewählt werden. Die Abteilungen hätten damit die Möglichkeit, ihre Interessen unmit-

telbar in dieses Leitungsgremium einzubringen. Eine solche Zusammensetzung der Verwaltungskommission wäre vor allem während der Anfangsphase, in der die Gerichtskulturen der beiden oberen kantonalen Gerichte zusammengeführt werden müssen, von Vorteil. Sie setzt allerdings voraus, dass der Grosse Rat Oberrichterinnen und Oberrichter aus unterschiedlichen Abteilungen als Präsident(in) oder Vizepräsident(in) wählt. Trotz dieser Unwägbarkeit schlägt die Regierung vor, dass der Verwaltungskommission vorderhand neben der Präsidentin bzw. dem Präsidenten sowie der Vizepräsidentin bzw. dem Vizepräsidenten drei weitere Mitglieder angehören sollen. Der Verwaltungskommission soll sodann zumindest ein Mitglied angehören, dessen Muttersprache Romanisch oder Italienisch ist.

Die drei weiteren Mitglieder der Verwaltungskommission sollen vom Gesamtgericht für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Um eine hinreichende Rotation sicherzustellen, sollen die Amtsdauer der drei weiteren Mitglieder der Verwaltungskommission auf acht Jahre begrenzt werden (Art. 40 Abs. 2 E-GOG). Diese Amtsdauer erlaubt es, das für die Erfüllung dieser Aufgabe erforderliche Fachwissen aufzubauen und garantiert die erforderliche personelle Kontinuität. Zugleich wird mit einer achtjährigen Amtsdauer eine hinreichende Rotation sichergestellt.

1.2.3. Präsidium

Das Präsidium soll dem Gesamtgericht sowie der Verwaltungskommission vorstehen. Es soll die Geschäfte für das Gesamtgericht sowie die Verwaltungskommission vorbereiten, die Ausgaben im Rahmen des bewilligten Budgets tätigen. Ausserdem ist es verantwortlich für den Vollzug der Entscheide des Gesamtgerichts sowie der Verwaltungskommission und des Präsidiums. Dem Präsidium können im Gesetz oder in der Verordnung weitere Aufgaben zugewiesen werden (Art. 41 E-GOG).

Gemäss Art. 22 Abs. 3 GOG wählt der Grosse Rat die Präsidentin bzw. den Präsidenten sowie die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten der oberen kantonalen Gerichte in getrennten Wahlgängen für vier Jahre. Diese Regelung hat dazu geführt, dass diese beiden Präsidialämter nach dem Fraktionsproporz besetzt und die einmal gewählten Richterpersonen in der Regel bis zum Ausscheiden aus den oberen kantonalen Gerichten wiedergewählt werden. Die Regierung erachtet ein solches System nicht für ideal. Zukünftig sollen die betreffenden Aufgaben nur während einer beschränkten Amtsdauer ausgeübt werden können. Dabei soll die festzulegende Amtsdauer hinreichend lang sein, damit die gewählten Richterpersonen das erforderliche Fachwissen aufbauen und davon hinreichend lange profitieren können. Ausserdem sollen die mit jedem personellen Wechsel einhergehenden Adaptionsprozesse auf ein vernünftiges Ausmass beschränkt und die personelle Kontinuität gewahrt werden. Die Amtsdauer soll aber auch kurz genug sein, um die erforderliche Innovationskraft sicherzustellen. Mit Blick auf diese Zielsetzungen schlägt die Regierung vor, die Amtsdauer für das Präsidium sowie das Vizepräsidium grundsätzlich auf vier Jahr zu beschränken (vgl. Art. 47 Abs. 2 E-GOG). Möglich soll es sein, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten nach Ablauf der vierjährigen Amtsdauer als Präsidentin oder Präsident zu wählen. Eine Oberrichterin bzw. ein Oberrichter kann folglich zunächst während vier Jahren das Vizepräsidium innehaben und anschliessend während weiteren vier Jahren das Präsidium ausüben.

Nach diesem Zeitraum soll eine Oberrichterin oder ein Oberrichter zumindest während vier Jahren weder das Vizepräsidium noch das Präsidium übernehmen können. Dieser Zeitraum mag kurz erscheinen. Zu berücksichtigen ist indessen, dass sich erfahrungsgemäss relativ viele Richterinnen und Richter auf die Rechtsprechung konzentrieren und ein Präsidialamt lieber nicht übernehmen möchten. Überdies können sich die Oberrichterinnen und

Oberrichter in der Verwaltungskommission engagieren und dort Aufgaben der Justizverwaltung übernehmen. Für die Besetzung des Präsidiums und des Vizepräsidiums sollen daher im Gerichtsorganisationsgesetz keine allzu starren Regelungen getroffen werden. Dem Grossen Rat als zuständigem Wahlorgan bleibt es unbenommen, eine Praxis zu entwickeln, welche das Rotationsprinzip stärkt. In das Gerichtsorganisationsgesetz soll eine solche Regelung nicht aufgenommen werden, um den Handlungsspielraum des Grossen Rats nicht über Gebühr einzuschränken.

1.2.4. Generalsekretariat

Die KJS entschied am 5./12. November 2019, bei den Prof. Dr. iur. Beat Stalder und Dr. iur. Felix Uhlmann einen Untersuchungsbericht einzuholen, um die Ursachen der steigenden Pendenzenlast beim Kantonsgericht und mögliche Vorkehrungen zu deren Abhilfe zu ermitteln. Im betreffenden Untersuchungsbericht wird unter anderem vorgeschlagen, die Stelle einer «Generalsekretärin» bzw. eines «Generealsekretärs» zu schaffen, um das Aktuariat sowie die Richterinnen und Richter von administrativen Aufgaben zu entlasten (S. 27, 36, 50). Diese Empfehlung soll im Rahmen des vorliegenden Rechtsetzungsprojekts umgesetzt werden.

Das Generalsekretariat soll nach den Instruktionen der Leitungsorgane die administrativen Arbeiten für das Obergericht ausführen (Art. 56 E-GOG). In dieser Funktion soll es namentlich die Beschlüsse des Gesamtgerichts sowie der Verwaltungskommission vorbereiten und umsetzen. Dazu zählen insbesondere die Vorbereitung des Budgets, der Jahresrechnung sowie des Geschäftsberichts und der zu fällenden Personalentscheide. Im Weiteren soll das Generalsekretariat verantwortlich sein für das Finanzmanagement, einschliesslich der Kreditkontrolle, die Geschäftskontrolle, die IT, das Aktenmanagement und die Kontaktpflege zu anderen Stellen auf Verwaltungsebene. Die Rechtsprechungstätigkeit soll das Generalsekretariat unterstützen, indem es die klassischen Kanzleiarbeiten ausführt (Ausfertigung von Entscheiden, Terminmanagement), Rechtskraftbescheinigungen ausstellt und die Publikation der Urteile des Obergerichts begleitet. Schliesslich soll es sich mit den zukünftigen Entwicklungen im Bereich des Justizwesens befassen, damit sich die richterlichen Behörden frühzeitig auf Neuerungen einstellen können. Dem Generalsekretariat sollen die Mitarbeitenden der Gerichtskanzlei, die Fachperson für Rechnungswesen sowie die/der IT-Verantwortliche/r der Gerichte sowie grundsätzlich alle weiteren Mitarbeitenden des Obergerichts angehören, die nicht zur Richterschaft oder zum Aktuariat gehören (vgl. Anhang 1).

Geleitet werden soll das Generalsekretariat von der «Generalsekretärin» bzw. dem «Generalsekretär». Damit soll erreicht werden, dass die Richterschaft und das Aktuariat, soweit möglich und sinnvoll, von den administrativen Aufgaben entlastet werden. In den vergangenen Jahren haben die Aufgaben der Gerichtsverwaltung und der Justizaufsicht stetig zugenommen. Sie beanspruchen die Richterschaft sowie das Aktuariat mittlerweile in einem nicht unerheblichen Ausmass. Sie sollen zukünftig schwerpunktmässig von der «Generalsekretärin» bzw. dem «Generalsekretär» verantwortet werden, welche(r) als eine Art Gerichtsverwalter unter der Leitung des Gesamtgerichts, der Verwaltungskommission sowie des Präsidiums tätig sein soll. Dadurch sollen sich die Richterschaft und das Aktuariat wieder vermehrt auf die Rechtsprechung konzentrieren können. Ob die «Generalsekretärin» bzw. der «Generalsekretär» über ein abgeschlossenes juristisches Studium mit Managementenerfahrung verfügt oder ob es sich hierbei um eine(n) Ökonomin/en mit juristischen Kenntnissen handelt, soll gesetzlich nicht vorgegeben werden. Dieser Entscheid bleibt dem Obergericht überlassen. Die «Generalsekretärin» bzw. der «Generalsekretär» soll mit einem Pensum von 100 % tätig sein.

1.2.5. Informationsbeauftragte(r)

Nur wenige Personen kommen persönlich in Kontakt mit den richterlichen Behörden. Das Bild der Öffentlichkeit über die Justiz wird deshalb massgeblich durch die Medien geprägt. Die Medien nehmen eine wichtige Brückenfunktion zwischen der Bevölkerung und der Justiz wahr.

Bislang kommunizieren die Bündner Gerichte mit der Öffentlichkeit primär über ihre Entscheide. Nur das Verwaltungsgericht bedient Medienschaffende mit Medienmitteilungen, wenn es für die Öffentlichkeit wichtige Entscheide fällt. Ein Akkreditierungssystem kennen zurzeit nur das Kantonsgericht und das Regionalgericht Plessur. Eine solch zurückhaltende Informations- und Medienarbeit kann sich als unzureichend erweisen und dem Ansehen der Bündner Justiz Schaden zufügen (vgl. Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 28. August 2020 E. 8.1). Die Justiz ist darauf angewiesen, dass die Bevölkerung sie als diejenige Instanz sieht und akzeptiert, die über Streitigkeiten rechtsverbindlich entscheiden kann. Verliert die Bevölkerung dieses Vertrauen, droht Selbstjustiz und ziviler Ungehorsam (MASCHA SANTSCHI KALLAY, Externe Kommunikation der Gerichte, Bern 2018, S. 21). Für die Justiz ist es daher wichtig, das Vertrauen der Bevölkerung zu bewahren und ihre Autorität zu stärken.

Eine aktive Gerichtskommunikation kann hierzu beitragen (SANTSCHI KALLAY, a.a.O., S. 90). Selbstverständlich können und sollen die richterlichen Behörden das Bild der Medien über die Justiz nicht allein bestimmen. Eine aktive Gerichtskommunikation kann indessen helfen, dass die Medien und damit auch die Bevölkerung die Arbeitsweise der richterlichen Behörden (besser) verstehen und ihre Entscheide inhaltlich korrekt, differenziert sowie besser wahrnehmen (SANTSCHI KALLAY, a.a.O., S. 20). Die hierfür erforderliche Informationstätigkeit ist anspruchsvoll, weil zum einen das Amtsgeheimnis sowie die richterliche Unabhängigkeit zu wahren sind, zum anderen juristische Texte in eine allgemein verständliche Form transferiert werden müssen, ohne verfälscht zu werden. Dazu bedarf es sowohl journalistischer als auch juristischer Kenntnisse (SANTSCHI KALLAY, a.a.O., S. 19).

Für diese anspruchsvolle Aufgabe soll am Obergericht die Stelle einer/eines Informationsbeauftragten geschaffen werden. Die betreffende Person soll das Obergericht und die Regionalgerichte sowie die Schlichtungsbehörden im Umgang mit den Medien beraten und ihnen helfen, erbetene Informationen zeitgerecht und in einer für die Medien sowie die Bevölkerung verständlichen Form zur Verfügung zu stellen, soweit dies mit dem Amtsgeheimnis und der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist. Die oder der Informationsbeauftragte soll den Medien als Kontaktperson für das ganze Gerichtswesen zur Verfügung stehen. Sie oder er soll auch die Kommunikation innerhalb des Obergerichts sowie der Bündner Justiz verantworten. Insbesondere soll die oder der Informationsbeauftragte den anspruchsvollen Reorganisationsprozess während der Zusammenführung der oberen kantonalen Gerichte kommunikativ begleiten. Die betreffende Person soll mit einem Pensum von 80 -100 % tätig sein und voraussichtlich unmittelbar der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Obergerichts unterstehen, damit der direkte Zugang zu den Leitungsorganen des Obergerichts gewährleistet ist (vgl. Anhang 1).

2. Neuorganisation der Justizaufsicht

Momentan beaufsichtigt das Kantonsgericht die Tätigkeit der Regionalgerichte, des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts, der Vermittlerämter, der Schlichtungsbehörden für Mietsachen und der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen und der Betreibungs- und Konkursämter. Das Verwaltungsgericht seinerseits übt die Aufsicht über die Enteignungskommissionen, das Schiedsgericht nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht und dessen

Schlichtungsstelle aus. Schliesslich werden die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte sowie die Notariatskommission gemeinsam von den oberen kantonalen Gerichten beaufsichtigt (vgl. Anhang 2).

Infolge der Zusammenführung des Kantons- und Verwaltungsgerichts ist diese Aufsichtsstruktur neu zu regeln. Diese Neuorganisation hat sich an der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 BV, Art. 191c BV), dem Anspruch auf Gewährleistung des Rechtsschutzes (Art. 29a BV, Art. 110 und Art. 111 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]) und dem Gebot der effizienten Staatstätigkeit zu orientieren. Im Übrigen verfolgt die Regierung mit der Neuorganisation der Justizaufsicht folgende Ziele:

- die Zuständigkeiten der Aufsichtsorgane sind klar und sachgerecht geregelt;
- die massgeblichen Abläufe, insbesondere die Verfahrensordnung, sind bestimmt;
- die zuständigen Aufsichtsbehörden verfügen über die auf der jeweiligen Ebene existierenden Aufsichts- und Hilfsmittel;
- die Aufsichts- und Hilfsmittel erlauben die Kontrolle der Justizverwaltung;
- die Aufsichtsorgane sind sachgerecht zusammengesetzt;
- die Entscheidungsfindung und Kommunikation in den Leitungsgremien ist sachgerecht;
- die Kommunikation zwischen der Aufsichtsbehörde und den beaufsichtigten Behörden ist geregelt;
- gleichartige Tätigkeiten der Justizverwaltung sind zentralisiert.

2.1. Neuer Träger der Justizaufsicht

Der Grosse Rat sowie die Regierung haben sich letztmals anlässlich der Beratung des Berichts betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte mit der Einführung eines Justizrats als besonderes Fachorgan für die Justizaufsicht befasst. Sie lehnten die Schaffung eines Justizrats damals wie bereits anlässlich der Justizreform 2006 ab (vgl. Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 762; Botschaft Heft Nr. 6/2006-2007, S.496 f.). Diese Entscheide sind zu respektieren. Sie bedeuten, dass die Justizaufsicht im Kanton Graubünden weiterhin – wie in allen anderen Deutschschweizer Kantonen – vom Grossen Rat sowie von einem oder mehreren justizinternen Aufsichtsbehörden, denen ausschliesslich Mitglieder der richterlichen Behörden angehören, wahrgenommen wird.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der justizinternen Aufsichtsbehörde, die anstelle des Kantons- und Verwaltungsgerichts treten soll, ist zu beachten, dass die Justiz durch die Zusammenführung der oberen kantonalen Gerichte eine einheitliche Spitze erhält, welche die richterlichen Behörden gegen aussen hin repräsentieren und ihre Interessen wahrnehmen kann (Heft Nr. 9/2018-2019, S. 792). Dieser gewichtige, staatspolitische Vorteil würde preisgegeben werden, wenn eine justizinterne Aufsichtsstruktur mit zwei gleichrangigen Aufsichtsbehörden geschaffen würde. Ein solches Modell würde ausserdem zu Doppelspurigkeiten führen und eine einheitliche Justizaufsicht erschweren. Es wäre überdies schwierig, die Aufgaben der jeweiligen Aufsichtsbehörden gegeneinander abzugrenzen. Aus diesen Gründen soll an der Spitze der justizinternen Aufsicht nur eine einzige Behörde stehen. Folglich fallen für die Ausgestaltung der anstelle des Kantons- und Verwaltungsgerichts tretenden, justizinternen Aufsichtsbehörde folgende zwei Modelle in Betracht:

2.1.1. Gerichtsübergreifende Aufsichtsbehörde

Es könnte eine gerichtsübergreifende Aufsichtsbehörde geschaffen werden, wie es namentlich die Kantone Basel-Stadt (Gerichtsrat), Basel-Landschaft (Geschäftsleitung der Gerichte) und der Kanton Aargau (Justizleitung) kennen. Diese justizinternen Aufsichtsbehörden zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen nicht nur Mitglieder der oberen kantonalen Gerichte, sondern auch Mitglieder der beaufsichtigten, richterlichen Behörden angehören. Der

Vorsitz in diesen gerichtsübergreifenden Aufsichtsbehörden führt die Präsidentin bzw. der Präsident des Obergerichts (AG) bzw. eines der oberen kantonalen Gerichte (BS, BL). Sie bzw. er vertritt die richterlichen Behörden im Verkehr mit anderen Behörden. Unterstützt wird die bzw. der Vorsitzende durch die Generalsekretärin bzw. den Generalsekretär. Diese(r) gehört der gerichtsübergreifenden Aufsichtsbehörde als Mitglied mit beratender Stimme und Antragsrecht an, bereitet deren Geschäfte unter Leitung der oder des Vorsitzenden vor und setzt die Entscheide des gerichtsübergreifenden Aufsichtsorgans um.

Unterschiedlich ausgestaltet sind in den vorgenannten Kantonen die Aufgaben der gerichtsübergreifenden Aufsichtsbehörde. Im Kanton Basel-Stadt nimmt der Gerichtsrat ausschliesslich gerichtsübergreifende Justizverwaltungsaufgaben wahr. Soweit die Justizaufsicht einzelne Gerichte, einzelne Richterinnen oder Richter bzw. Mitglieder von Schlichtungsbehörden betrifft, sind hierfür das Appellationsgericht, das Sozialversicherungsgericht oder das Gericht für fürsorgerische Unterbringung zuständig. Die Kantone Aargau und Basel-Landschaft haben die Zuständigkeit ihrer justizinternen Aufsichtsbehörde weiter gefasst. Diesen obliegen einerseits alle gerichtsübergreifenden Justizverwaltungsaufgaben, andererseits die direkte Aufsicht gegenüber den unter ihrer Aufsicht stehenden richterlichen Behörden und deren Mitgliedern. Für den Kanton Graubünden fällt nur das Modell der Kantone Aargau und Basel-Land in Betracht, da aus den eingangs genannten Gründen an der Spitze der justizinternen Aufsicht nur eine Behörde stehen soll.

Dieses Aufsichtsmodell bietet den Vorteil, dass alle richterlichen Behörden ihre Interessen unmittelbar in die Aufsichtsbehörde einbringen können und an deren Entscheidungen beteiligt sind. Ein solches Vorgehen dürfte die Entscheidungsfindung verlangsamen, verbessert jedoch die Entscheidungsbasis sowie die Akzeptanz der gefällten Entscheide. Die gerichtsübergreifende Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde erweist sich aber als problematisch, wenn von einer Entscheidung nur eine bestimmte richterliche Behörde oder ein einzelnes Mitglied einer richterlichen Behörde betroffen ist. Freilich kann ohne weiteres sichergestellt werden, dass der Aufsichtsbehörde in solchen Fällen keine Mitglieder der betroffenen richterlichen Behörde angehören. Auch könnten aufsichtsrechtliche Entscheide gegenüber den Regionalgerichten sowie den Schlichtungsbehörden und deren Mitgliedern weiterhin von einem Ausschuss gefällt werden, dem ausschliesslich Mitglieder des Obergerichts angehören. Indessen ist fraglich, ob das Obergericht und dessen Mitglieder aufsichtsrechtliche Entscheide akzeptieren würden, die eine Aufsichtsbehörde gefällt hat, die sich aus Mitgliedern der Regionalgerichte sowie der Schlichtungsbehörden zusammensetzt. In dieser Beziehung vermag dieses Modell nicht zu befriedigen. Ausserdem steht es in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlichen Grundsatz, wonach niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören darf (Art. 22 Abs. 1 KV).

2.1.2. Obergericht

Kaum Änderungen gegenüber der aktuellen Rechtslage erföhre die Justizaufsicht, wenn das Obergericht als oberste, justizinterne Aufsichtsbehörde vorgesehen würde. Dieses würde – wie derzeit das Kantons- und Verwaltungsgericht in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich – die administrative Aufsicht über die richterlichen Behörden ausüben, die seiner direkten Aufsicht unterstehen.

Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, ist der Informations- und Meinungs austausch zwischen der Aufsichtsbehörde und den zu beaufsichtigenden, richterlichen Behörden von grosser Bedeutung. Der Kanton Bern hat zu diesem Zweck ein besonderes Aufsichtsorgan geschaffen, das die justizinterne Aufsichtsbehörde zu konsultieren hat, bevor sie bestimmte, aufsichtsrechtliche Entscheide trifft. Dieser sog. erweiterten Geschäftsleitung gehören

die/der Obergerichtspräsident/in, die drei Abteilungspräsidenten/innen sowie die Leitungen der Regionalgerichte an. Diese Zusammensetzung wurde gewählt, in der Meinung, die Leitungen der Regionalgerichte würden die Interessen der Schlichtungsbehörden in der erweiterten Geschäftsleitung wahrnehmen und den Informationsfluss zu diesen richterlichen Behörden sicherstellen. Diese ursprünglich angedachte Interessenwahrnehmung hat nicht funktioniert, weshalb im Kanton Bern zusätzlich zur erweiterten Geschäftsleitung eine erweiterte Geschäftsleitung geschaffen wurde. Diese besteht aus den Mitgliedern der erweiterten Geschäftsleitung sowie den Leitungen der Schlichtungsbehörden, der Leitung des Wirtschaftsstrafgerichts, dem Zwangsmassnahmengericht sowie der Leitung des Jugendgerichts (ECOPLAN/WENGER PLATTNER, Evaluation der Justizreform II im Kanton Bern, Bern 2016, S. 41). Diese Erfahrung zeigt, dass bei der Zusammensetzung eines derartigen Konsultativorgans darauf zu achten ist, dass darin alle richterlichen Behörden vertreten sind, für die ein institutionalisierter Meinungs- und Informationsaustausch mit dem Obergericht von Bedeutung ist.

2.1.3. Beurteilung der Regierung

Die Regierung schlägt daher vor, am bisherigen Modell einer strikt hierarchisch aufgebauten Justizaufsicht festzuhalten. Die Stellung der beaufsichtigten richterlichen Behörden soll dadurch gestärkt werden, dass – wie im Kanton Bern – ein Organ für einen institutionalisierten Meinungs- und Informationsaustausch zwischen dem Obergericht und den von ihm beaufsichtigten richterlichen Behörden geschaffen wird. Dieser sog. erweiterten Verwaltungskommission hat das Obergericht wichtige Angelegenheiten der Justizverwaltung vorzulegen, die für alle beaufsichtigten Behörden von Bedeutung sind (Gerichtsverordnungen, Controlling- und Weiterbildungskonzepte, IT-Entscheide). Die erweiterte Verwaltungskommission ist nur in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen. Die Entscheidungsbefugnis bleibt – anders als bei einer gerichtsübergreifenden Aufsichtsbehörde – beim Obergericht. Bei der erweiterten Verwaltungskommission handelt es sich um eine Weiterentwicklung der bereits heute jährlich stattfindenden Zusammenkunft zwischen dem Kantonsgericht und den Präsidentinnen und Präsidenten sowie Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten der Regionalgerichte. Dieses Treffen soll gesetzlich abgebildet und ausgebaut werden.

2.2. Aufsicht über die Schlichtungsbehörden

2.2.1. Ist-Zustand

Seit dem 1. Januar 2011 existieren im Kanton Graubünden in jeder Region ein Vermittleramt und eine Schlichtungsbehörde für Mietsachen, die administrativ an das jeweilige Regionalgericht angegliedert sind. Ausserdem gibt es eine kantonale Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen, die dem Regionalgericht Plessur administrativ angegliedert ist. Diese Organisationsstruktur ist Ausfluss des Modells «Teilintegration», das die Regierung in der Botschaft zur Teilrevision der Kantonsverfassung (Aufgabeneinflechtung bei der Justiz) skizziert (Botschaft Heft Nr. 9/2008-2009, S. 453 ff., S. 505 f.) und in der Botschaft zur Umsetzung der Schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung auf Gesetzesstufe konkretisiert hat (Botschaft Heft Nr. 13/2009-2010, S. 795 ff., S. 821 ff.).

Die Vorgaben der «Teilintegration» wurden in den Regionen unterschiedlich umgesetzt. So haben das Vermittleramt Plessur und die Schlichtungsbehörde für Mietsachen Plessur eigene Räume angemietet und dort ein Sekretariat für die Schlichtungsbehörden der Region Plessur eingerichtet. Dem Vermittleramt Landquart und der Schlichtungsbehörde für Mietsachen Landquart stellt das Regionalgericht Landquart hingegen ein separates Büro und ein eigenes Sitzungszimmer zur Verfügung. Die Sekretariatsarbeiten werden von Mitarbeitenden

des Regionalgerichts Landquart übernommen. Andere Schlichtungsbehörden sind nicht derart weitgehend in die Infrastruktur der Regionalgerichte eingebunden. Sie nutzen zwar die Räumlichkeiten der Regionalgerichte für Verhandlungen und Sitzungen. Deren Sekretariat wird indessen nicht von den Regionalgerichten geführt (z.B. Maloja, Prättigau/Davos, Surselva, Imboden). Alle Vermittlerämter und Schlichtungsbehörden für Mietsachen sind hingegen sehr klein. Selbst die Vermittlerin bzw. der Vermittler der Region Plessur weist nur einen Beschäftigungsgrad von 35 % auf. Der Beschäftigungsgrad der anderen Vermittlerinnen und Vermittler bewegt sich zwischen 5 (Region Bernina) bis maximal 25 % (Region Maloja; Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die Stellung, Besoldung und das Rechnungswesen der Schlichtungsbehörden [Schlichtungsbehördenverordnung, SBV; BR 173.600]). Keine regionale Schlichtungsbehörde verfügt über ein Aktuariat, da die Vermittlerinnen und Vermittler alle ein juristisches Studium abgeschlossen haben und die Aktuariatsarbeiten selber erledigen.

Bei der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen ist die Situation insofern eine andere, als sie für das gesamte Kantonsgebiet zuständig ist. Sie ist zudem deutlich kleiner als die Vermittlerämter sowie die Schlichtungsbehörden für Mietsachen. Die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen behandelt im Jahr durchschnittlich nur einen bis drei Fälle. Sie kann für die durchzuführenden Verhandlungen die Infrastruktur des Vermittleramts Plessur nutzen. Administrativ ist sie dem Regionalgericht Plessur angegliedert (Art. 57 Abs. 2 GOG).

Die Qualität der Schlichtungsbehörden wird allgemein als sehr gut eingestuft. Die im Zuge der Umsetzung eidgenössischer Zivilprozessordnung geschaffenen Strukturen bewähren sich folglich. Es besteht somit kein Handlungsbedarf. Aufsichtsrechtlich ist allerdings festzustellen, dass die Teilintegration der Schlichtungsbehörden in die Regionalgerichte zur Folge hat, dass die Regionalgerichte Aufsichtsfunktionen gegenüber den Schlichtungsbehörden wahrnehmen. Dies gilt vor allem für den Bereich des Rechnungswesens, wo die Schlichtungsbehörden vollständig in die Strukturen der Regionalgerichte integriert sind (vgl. Art. 15 SBV). So tätigen die Schlichtungsbehörden ihre Einnahmen und Ausgaben über die Regionalgerichte. Die Regionalgerichte überwachen dadurch die finanzielle Situation der Schlichtungsbehörden. Ausserdem erarbeiten sie für die Schlichtungsbehörden das Budget und die Jahresrechnung, die in das Budget sowie die Jahresrechnung der Regionalgerichte einfließen. Die Regionalgerichte bestimmen zudem die grundlegende Organisation der Schlichtungsbehörden (Art. 45 Abs. 2 GOG, Art. 57 Abs. 2 GOG). Schliesslich ernennen sie die Vermittlerinnen und Vermittler sowie die Mitglieder der Schlichtungsbehörden für Mietsachen (Art. 46 Abs. 1 GOG, Art. 53 Abs. 3 GOG). Damit beaufsichtigen die Regionalgerichte die Schlichtungsbehörden im finanziellen Bereich und üben weitere organaufsichtliche sowie im Fall der Schlichtungsbehörden mit regionaler Zuständigkeit zudem dienstaufsichtliche Funktionen aus. Die übrigen Aufsichtsfunktionen, insbesondere die Dienstaufsicht, obliegen dem Kantonsgericht (Art. 65 GOG, Art. 52 Abs. 1 KV), im Fall der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen in Form der Wahl und Wiederwahl der Mitglieder der Schlichtungsbehörden überdies dem Grossen Rat.

Derzeit ist die direkte Aufsicht über die Schlichtungsbehörden somit in der Regel auf zwei, im Falle der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen sogar auf drei Behörden verteilt, was zu einer Spaltung der Organ- wie auch der Dienstaufsicht führt. Diese Aufsichtsstruktur führt zu Abgrenzungsschwierigkeit und erschwert die Kontrolle der zu beaufsichtigenden Behörden. Dies gilt vor allem für den Bereich der Dienstaufsicht. So wählen die Regionalgerichte bzw. der Grosse Rat die Mitglieder der Schlichtungsbehörden, während das Kantonsgericht die Mitglieder der Schlichtungsbehörden zur korrekten Amtsführung anzumahnen und

sie im Bedarfsfall wegen schuldhaften Amtspflichtverletzungen zu disziplinieren hat oder wegen dauerhafter Unfähigkeit, des Amtes zu entheben hat. Diese Aufsichtsstruktur ist nicht ideal. Im Rahmen des vorliegenden Rechtsetzungsprojekts wurde geprüft, wie sie angepasst werden könnte.

2.2.2. Mögliche Neuregelungen

Hierzu fallen nach der Beurteilung der Regierung grundsätzlich drei Modelle in Betracht. So könnten die Schlichtungsbehörden als selbständige, richterliche Behörden ausgestaltet werden, die gleichrangig neben den Regionalgerichten stehen und der alleinigen Aufsicht des Obergerichts unterstellt sind (*Modell 1: Entflechtung*). In diesem Fall könnten die Vermittlerämter sowie die Schlichtungsbehörden weiterhin die Infrastruktur der Regionalgerichte bzw. des Vermittleramts Plessur nutzen. Wird vollständige Kostentransparenz angestrebt, müssten den Schlichtungsbehörden die beanspruchten Dienstleistungen sowie die Zurverfügungstellung ihrer Räumlichkeiten in Rechnung gestellt werden. Eine solch weitgehende Kostentransparenz wäre aber nicht unerlässlich, zumal der Kanton die Schlichtungsbehörden wie auch die Regionalgerichte vollständig finanziert.

Hingegen müsste das Obergericht neu die Mitglieder der Vermittlerämter sowie der Schlichtungsbehörden für Mietsachen und für Gleichstellungssachen und deren Mitarbeitenden entschädigen und die Einnahmen sowie Ausgaben der betreffenden Schlichtungsbehörden in seinem Budget sowie seiner Jahresrechnung ausweisen. Dies dürfte relativ einfach sein, wenn es – wie die Regionalgerichte heute – die Buchführung für die betreffenden Schlichtungsbehörden übernimmt. In diesem Fall müsste sich das Obergericht regelmässig mit den Vermittlerämtern sowie den Schlichtungsbehörden für Mietsachen über die laufenden Einnahmen sowie Ausgaben austauschen, damit es die betreffenden Zahlungen verbuchen könnte. Einfacher wäre es wohl, wenn die Vermittlerämter und die Schlichtungsbehörden für Mietsachen in diesem Fall ein eigenes Budget und eine eigene Jahresrechnung erstellen würden. Dieser Aufwand erscheint mit Blick auf die Grösse der Vermittlerämter und der Schlichtungsbehörden für Mietsachen problematisch. Obläge dem Obergericht die alleinige Aufsicht über die Vermittlerämter sowie die Schlichtungsbehörden für Mietsachen, müsste es ausserdem deren Mitglieder wählen. Eine solche Wahl erscheint weniger sachgerecht als die heutige Regelung, wonach die Mitglieder der Schlichtungsbehörden mit regionaler Zuständigkeit durch die Regionalgerichte bestimmt werden.

Aus diesen Überlegungen fällt dieses Modell nach der Beurteilung der Regierung für die Vermittlerämter sowie die Schlichtungsbehörden für Mietsachen grundsätzlich nur in Betracht, wenn die betreffenden Schlichtungsbehörden zu einer richterlichen Behörde zusammengeschlossen werden, die – wie die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen – für den gesamten Kanton zuständig ist. Selbst in diesem Fall betrüge das Gesamtpensum für die Vorsitzenden aber nur 190 Stellenprozent (Region Albula: 10 %, Region Bernina: 5 %, Region Engiadina Bassa/Val Müstair: 10 %, Region Imboden: 15 %, Region Landquart: 20 %, Region Maloja: 25 %, Region Moesa: 15 %, Region Plessur: 35 %, Region Prätigau/Davos: 20 %, Region Surselva: 20 %, Region Viamala: 15 %, vgl. Art. 1 SBV). Die betreffenden Schlichtungsbehörden wären also auch nach der Zusammenführung immer noch Kleinstbehörden. Vereinheitlicht werden könnten in diesem Fall die administrativen Abläufe, was sich voraussichtlich positiv auf die Qualität und die Kosten auswirken würde. Würde am Anspruch festgehalten, dass die Schlichtungsverhandlung am Wohnsitz, Sitz oder Aufenthaltsort der beklagten Partei stattfindet, wenn dieser Gerichtssprengel liegt und die beklagte Partei dies verlangt (Art. 10 Abs. 2 EGzZPO), wäre allerdings mit erheblichen Zusatzkosten zu rechnen. Denn in diesem Fall müsste die Schlichtungsbehörde weiterhin im gesamten

Kanton Schlichtungsverhandlungen durchführen. Die hierdurch verursachten Reisekosten sowie der Zeitaufwand wären den Mitgliedern der Schlichtungsbehörde zu vergüten. Würden aus diesem Grund mehrere Vermittlerämter sowie Schlichtungsbehörden für Mietsachen geschaffen, nähmen die aus einer Zusammenführung resultierenden administrativen Vorteile ab, vor allem wenn die territoriale Neugestaltung der Zuständigkeiten zur Folge hätte, dass die betreffenden Schlichtungsbehörden Schlichtungsverfahren in allen drei Kantonsprachen durchführen müssten. Die Zusammenlegung der Vermittlerämter und der Schlichtungsbehörden für Mietsachen erscheint daher nicht sinnvoll, zumal diese Frage erst vor wenigen Jahren im Rahmen der Gebietsreform geprüft und abgelehnt wurde. Die Regierung ist daher der Meinung, dass für die Vermittlerämter und die Schlichtungsbehörden für Mietsachen nicht das *Modell 1* gewählt werden soll.

Stattdessen könnten die Schlichtungsbehörden vollständig in die Strukturen der Regionalgerichte integriert und damit als Teil der Regionalgerichte der direkten Aufsicht des Obergerichts unterstellt werden (*Modell 2: vollständige Integration*). Dieses Organisationsmodell kennen die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Jura, Neuenburg, Genf, Waadt und Tessin für ihre Schlichtungsbehörden (CLAUDE SCHRANK, Das Schlichtungsverfahren nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO], Basel 2015, S. 97). Hierbei handelt es sich wohl um die kostengünstigste Form der Organisation der Schlichtungsbehörden, weil in diesem Fall für die Schlichtung keine Behörden mit eigener Infrastruktur geschaffen werden müssen (ISAAK MEIER/SARAH SCHEIWILLER, Erfolg des Schlichtungs- und Urteilsverfahrens nach neuer ZPO, in: ZSR 2014 I S. 155 ff., S. 176). Kritisch beurteilt wird dieses Modell von der Lehre. Diese gibt zu bedenken, dass bei gerichtsnahen Schlichtungsverfahren die Bereitschaft der Parteien sinken könne, sich im Schlichtungsverfahren frei zu äussern und Zugeständnisse zu machen (SCHRANK, a.a.O., S. 97). Ausserdem könnte es der Schlichterin bzw. dem Schlichter schwerfallen, gegenüber den Parteien eine vorläufige Beurteilung der Rechtslage vorzunehmen, weil im Erkenntnisverfahren aufgrund eines solchen Positionsbezugs der Ausstrand droht. Als nachteilig wird schliesslich gewertet, dass die Schlichterinnen und Schlichter dazu neigen könnten, die vor dem Entscheidungsverfahren angesiedelte Schlichtung gleich oder ähnlich auszugestalten wie eine gerichtliche Vergleichsverhandlung, womit diese ihren besonderen Charakter als vorgerichtliches Schlichtungsverfahren verlöre (MEIER/SCHEIWILLER, a.a.O., S. 176). Diese kritische Beurteilung der gerichtsnahen Schlichtungsverfahren scheint sich zu bewahrheiten. So hat eine in den Jahren 2011 und 2012 im Kanton Zürich durchgeführte Studie ergeben, dass gerichtsnahen Schlichtungen im Vergleich zu anderen Organisationsmodellen die geringsten Einigungsquoten aufweisen (MEIER/SCHEIWILLER, a.a.O., S. 176). Die vollständige Integration des Schlichtungsverfahrens könnte sich folglich negativ auf die Einigungsquote auswirken. Die Verwirklichung dieses Modells birgt demnach eine erhebliche Gefahr.

Schliesslich können die Schlichtungsbehörden der Aufsicht der Regionalgerichte unterstellt werden (*Modell 3: zweistufige Justizaufsicht*). Der beratende Experte erachtet dieses Aufsichtsmodell als sehr ineffizient. Er bezweifelt, dass die Regionalgerichte in der Lage sind, die Justizaufsicht ohne die Unterstützung kantonaler zentraler Dienste wahrzunehmen. Das Aufsichtssystem werde durch ein zweistufiges Organisationsmodell der Justizaufsicht ausserdem sehr komplex (DANIEL KETTIGER, Memorandum zuhanden des DJSG, Zu Fragen der Ausgestaltung der Justizaufsicht im Kanton Graubünden, 15. April 2021, S. 2). Diese Beurteilung ist sicherlich korrekt. Indessen ist zu beachten, dass der Kanton Graubünden dieses Organisationsmodell im Rahmen der Umsetzung der Schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung bereits weitgehend verwirklicht hat. Dessen konsequente Implementierung

zöge kaum Änderungen nach sich, nehmen doch die Regionalgerichte schon jetzt viele Aufsichtsfunktionen gegenüber den Vermittlerämtern sowie den Schlichtungsbehörden für Mietsachen wahr. Erweitert werden müssten in erster Linie die dienstaufsichtsrechtlichen Befugnisse der Regionalgerichte. Die Organaufsicht, vor allem die Finanzaufsicht, liegt hingegen bereits jetzt weitgehend bei den Regionalgerichten. Hier wäre zusätzlich primär vorzusehen, dass die Schlichtungsbehörden die Regionalgerichte über ihre Geschäftstätigkeit informieren und nicht dem Obergericht Bericht erstatten. Angesichts der mit dem Modell *Entflechtung* verbundenen Mehrkosten und den Gefahren, welche das Modell der *vollständige Integration* birgt, schlägt die Regierung daher vor, im Bereich der Vermittlerämter sowie der Schlichtungsbehörde für Mietsachen eine zweistufige Justizaufsicht vorzusehen. Den Bedenken des beratenden Experten soll dadurch Rechnung getragen werden, dass zur Unterstützung der Regionalgerichte eine Stabsstelle geschaffen wird, die für eine einheitliche Umsetzung der Justizaufsicht sorgen soll.

Nicht gewählt werden kann das Modell der *zweistufigen Justizaufsicht* für die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen, weil eine Behörde mit einer kantonalen Zuständigkeit nicht der Aufsicht eines nur für eine bestimmte Region zuständigen Regionalgerichts unterstellt werden kann. Die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen behandelt im Jahr in der Regel nur einen bis drei Fällen. Würde sich die Qualität der Schlichtungsverfahren durch eine Vollintegration verschlechtern, würde dies im schlechtesten Fall bedeuten, dass die Regionalgerichte einen bis maximal drei Verfahren mehr pro Jahr zu beurteilen hätten. Das mit einer Vollintegration verbundene Risiko erscheint in diesem Fall folglich gering. Dem stünde der Vorteil gegenüber, dass für die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen keine eigene Behörde geschaffen werden müsste. Dieses Modell wäre somit kostengünstiger als das *Modell 1*. Es würde aber bedeuten, dass die Stimmberechtigten des Regionalgerichts, in welches die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen integriert würde, die Mitglieder der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen wählen würden. Einer vollständigen Integration der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen in ein Regionalgericht stünden folglich dieselben verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, die den Gesetzgeber anlässlich der Umsetzung der Schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung dazu bewogen haben, das kantonale Zwangsmassnahmengericht nicht in das Regionalgericht Plessur zu integrieren (vgl. Botschaft Heft Nr. 13/2009-2010, S. 843). Die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen soll daher nicht vollständig in ein Regionalgericht integriert werden. Denkbar wäre lediglich eine Integration in alle elf Regionalgerichte. In diesem Fall müssten jedoch für einen bis drei Fälle elf Personen bezeichnet werden, welche diese Schlichtungsaufgabe übernehmen würden. Dies erscheint nicht sachgerecht.

Stattdessen soll die Schlichtungsstelle für Gleichstellungssachen direkt der Aufsicht des Obergerichts unterstellt werden (*Modell 1: Entflechtung*). Hierfür erscheint es angezeigt, von einer administrativen Angliederung der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen an das Regionalgericht Plessur abzusehen. Dieser Schritt bedeutet für die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen im Wesentlichen, dass sie ihre Taggeldabrechnungen nicht mehr beim Regionalgericht Plessur, sondern beim Obergericht einreichen wird. Das Obergericht wird die betreffenden Abrechnungen zukünftig prüfen und gestützt darauf die Zahlungen vornehmen. Die betreffenden Positionen werden in die Buchhaltung des Obergerichts einfließen und dienen als Grundlage, um die Aufwendungen der Schlichtungsbehörden für das Budget sowie die Jahresrechnung beziffern zu können. Ein eigenes Budget sowie eine eigene Jahresrechnung hat die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen weiterhin nicht auszuarbeiten. Bericht erstatten würde die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen

direkt dem Obergericht, dem auch die Dienstaufsicht obliegen würde. Im Vergleich zum geltenden Recht würde sich die Rechtslage hinsichtlich der Dienstaufsicht nur insofern ändern, als nicht mehr der Grosse Rat, sondern das Obergericht als zuständige Dienstaufsichtsbehörde die Mitglieder der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen wählen würde. Für die Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen soll aus den vorgenannten Überlegungen das *Modell 1* gewählt werden.

2.3. Aufsicht über das Schiedsgericht und die Schlichtungsstelle

Für bestimmte sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten schreibt das Bundesrecht ein Schiedsgerichtsverfahren vor, dem in der Regel ein Schlichtungsverfahren voranzugehen hat (vgl. z.B. Art. 89 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.1]; Art. 57 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung [UVG; SR 832.20]). Der Kanton Graubünden hat diese bundesrechtlichen Vorgaben im Einführungsgesetz zum Schlichtungs- und Schiedsgerichtsverfahren nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht (EGzSSV; BR 370.300) und in der Verordnung über die Entschädigung, Gebühren und Barauslagen von Schlichtungsstelle und Schiedsgericht nach EGzSSV (BR 370.310) umgesetzt.

Danach setzt sich das Schiedsgericht zusammen aus einem Mitglied des Verwaltungsgerichts, das den Vorsitz übernimmt, und je einer von den Parteien bezeichneten Person (Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1 EGzSSV). Das Plenum des Verwaltungsgerichts wählt das Präsidium des Schiedsgerichts und dessen Stellvertretung für die Dauer von vier Jahren (Art. 4 Abs. 1 EGzSSV). Bei Verhinderung der gewählten Person bezeichnet das Verwaltungsgericht für den Rest der Amtsdauer oder für den gegebenen Fall einen Ersatz (Art. 4 Abs. 3 EGzSSV). Das Schiedsgericht steht unter der Aufsicht des Verwaltungsgerichts (Art. 2 EGzSSV).

Diese Regelung erweist sich aufsichtsrechtlich insofern als problematisch, als die Präsidentin oder der Präsidenten des Schiedsgerichts zugleich dem Verwaltungsgericht angehört. Diese personelle Verflechtung steht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 22 Abs. 1 KV, der vorsieht, dass niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören darf. Mit Blick auf diesen verfassungsrechtlichen Grundsatz schlägt die Regierung vor, kein eigenständiges Schiedsgericht mehr vorzusehen, sondern für die sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten, die von Bundesrechts wegen von einem Schiedsgericht zu beurteilen sind, am Obergericht eine besondere Abteilung zu schaffen. Diese Änderung führt kaum zu Anpassungen, da das Schiedsgericht bereits jetzt die Räumlichkeiten des Verwaltungsgerichts, dessen Sekretariat und in der Regel auch dessen Aktuariat nutzt. Die vorgeschlagene Integration des Schiedsgerichts in das Obergericht wirkt sich daher primär auf die Aufsichtsstruktur aus.

Von Bundesrechts wegen könnte auch die Schlichtungsstelle nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht in das Obergericht integriert werden (vgl. UELI KIESER/KASPAR GEHRING, SUSANNE BOLLINGER, Bundesgesetz über die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts mit weiteren Erlassen, 2018, Art. 57 N. 17). Hiermit wären indessen wesentliche Änderungen verbunden. Zwar wählt das Verwaltungsgericht die Mitglieder der Schlichtungsstelle nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht – wie jene des Schiedsgerichts – für eine Dauer von vier Jahren (Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 EGzSSV). Der Schlichtungsstelle gehört indessen kein Mitglied des Verwaltungsgerichts an. Zudem nutzt sie weder die Räumlichkeit des Verwaltungsgerichts noch dessen Gerichtskanzlei oder Aktuariat. Sie ist mit dem Verwaltungsgericht nur über die Wahl und die jährliche Berichterstattung verbunden. Würde die Schlichtungsstelle nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht in das Obergericht integriert, erführe sie folglich eine grundlegende Neuorganisation.

Ein solcher Schritt wäre zu erwägen, wenn die Qualität der schiedsgerichtlichen Schlichtungsverfahren eine derartige Reorganisation als erforderlich erscheinen liesse. Dies trifft jedoch nicht zu. Im Gegenteil deutet – wie erwähnt – eine Studie darauf hin, dass die Einigungsquote gerichtsnaher Schlichtungsbehörden geringer ist als jene von gerichtsunabhängigen Schlichtungsbehörden (MEIER/SCHWEIWILLER, a.a.O., S. 176). Die Schlichtungsstelle soll daher nicht in das Obergericht integriert werden.

Stattdessen soll die Stellung des Obergerichts als Aufsichtsbehörde gestärkt werden. Dieses soll gegenüber der Schlichtungsstelle nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht sowie deren Mitglieder zukünftig über dieselben Aufsichtsinstrumente sowie Hilfsmittel verfügen wie gegenüber den anderen richterlichen Behörden, die seiner unmittelbaren Aufsicht unterstehen. Geändert werden soll zudem die heutige finanzrechtliche Praxis. Die Schlichtungsstelle erhebt von den Parteien grundsätzlich kostendeckende Verfahrenskosten. Aufgrund dieser besonderen Ausgangslage soll die Schlichtungsstelle ihre Einnahmen und Ausgaben zukünftig gegenüber dem Obergericht in Form eines Budgets sowie einer Jahresrechnung ausweisen. Hierdurch entsteht für die Schlichtungsstelle kein nennenswerter Mehraufwand, weil sie bereits jetzt alle ihre Kosten detailliert erfasst, um sie den Verfahrensparteien auferlegen zu können. Auf der Grundlage eines Budgets sowie der Jahresrechnung ist es für das Obergericht aber deutlich einfacher, die Finanzaufsicht auszuüben.

2.4. Aufsicht über die Enteignungskommissionen

Mit den Enteignungskommissionen hat der Kanton Graubünden – wie der Bund und die meisten Kantone – eine besondere Behörde geschaffen, die im Streitfall die Höhe der Entschädigung für enteignete, dingliche Rechte erstinstanzlich festlegt (vgl. TOBIAS JAAG, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019, Rz. 3638). Die Organisation sowie die Zuständigkeit der Enteignungskommissionen ist in den Art. 18-20 des Enteignungsgesetzes (EntG; BR 803.100) geregelt. Laut den fraglichen Bestimmungen gehören den acht Enteignungskommissionen jeweils drei Mitglieder und zwei Stellvertreter an. Diese 40 Mitglieder werden von der Regierung für die Dauer von vier Jahren gewählt (Art. 19 Abs. 1 EntG). Die Regierung bezeichnet ausserdem die Präsidentin oder den Präsidenten der Enteignungskommissionen. Die Enteignungskommissionen können eine Aktuarin bzw. einen Aktuar beiziehen, welche(r) die Entscheide der Enteignungskommission vorbereitet und redigiert. Im Jahr 2019 sind bei allen acht Enteignungskommissionen insgesamt zwei Verfahren eingegangen, die beide abgeschlossen werden konnten. Ähnlich verhielt es sich in den vorangegangenen Jahren.

Im Rahmen der Justizreform 2006 wurden die Enteignungskommissionen der Aufsicht des Verwaltungsgerichts unterstellt (Art. 21 EntG). In der Botschaft Heft Nr. 6/2006-2007 führte die Regierung dazu aus, im Gegensatz zu vergleichbaren Kommissionen in anderen Sachbereichen (z.B. Perimeter, Schätzungswesen, Wasserwerk-Steuern) würde für die Enteignungskommissionen bislang keine Aufsichtsbehörde existieren. In der Praxis habe sich das Bedürfnis gezeigt, eine solche zu bezeichnen. Da das Verwaltungsgericht auch Rechtsmittelinstanz sei, erscheine seine Zuständigkeit zweckmässig. Die Befugnisse und Zuständigkeiten orientierten sich an der Aufsicht des Kantonsgerichts über die Bereiche der Zivil- und Strafrechtspflege (Botschaft Heft Nr. 6/2006-2007, S. 457 ff., S. 537, S. 611).

Diese Regelung erweckt den Eindruck, das Verwaltungsgericht nähme gegenüber den Enteignungskommissionen dieselben Aufsichtsfunktionen wahr wie das Kantonsgericht gegenüber den seiner Aufsicht unterstehenden richterlichen Behörden. Die Enteignungskommissionen unterliegen indessen der Finanzaufsicht der Regierung. Ihre Ausgaben sowie Einnahmen fliessen in das Budget sowie die Jahresrechnung der Kantonalen Verwaltung ein.

Die Aufsichtstätigkeit des Verwaltungsgerichts bezieht sich folglich auf die Dienstaufsicht, mit Ausnahme der Wahl und Wiederwahl, welche die Regierung vornimmt, sowie die Organaufsicht ohne Finanzaufsicht (Art. 7, Art. 63, Art. 64 GOG). Diese Aufsichtsstruktur führt zu Abgrenzungsschwierigkeit und erschwert die Kontrolle der zu beaufsichtigenden Behörden. Dies gilt vor allem für den Bereich der Dienstaufsicht. So kann das Verwaltungsgericht die Mitglieder der Enteignungskommissionen zur korrekten Amtsführung anmahnen und im Bedarfsfall wegen schuldhaften Amtspflichtverletzungen disziplinieren. Es ist indessen die Regierung, welche die Mitglieder der Enteignungskommissionen (wieder)wählt. Die bestehenden Regelungen sollen daher insofern geändert werden, als die gesamte Aufsicht entweder dem Obergericht oder der Regierung übertragen wird.

Die Enteignungskommissionen gelten im Kanton Graubünden als richterliche Behörde. Deren Rechtsnatur spricht dafür, sie der Aufsicht des Obergerichts zu unterstellen. Dies würde bedeuten, dass die Enteignungskommissionen ihre Einnahmen sowie ihre Taggeldabrechnungen zukünftig nicht mehr bei der Kantonalen Verwaltung, sondern beim Obergericht einzureichen hätten. Das Obergericht würde die betreffenden Abrechnungen prüfen und gestützt darauf die Zahlungen vornehmen. Überdies würde das Obergericht zukünftig die Mitglieder der Enteignungskommissionen wählen. Der mit der Übernahme dieser Aufsichtsfunktionen verbundene Aufwand kann erheblich reduziert werden, wenn nur mehr eine einzige Enteignungskommission existiert, die für den gesamten Kanton zuständig ist. Mit Blick auf die Geschäftslast der Enteignungskommissionen wäre ein solcher Schritt ohne weiteres vertretbar. Die Regierung schlägt daher vor, zukünftig nur mehr eine Enteignungskommission vorzusehen und diese der alleinigen direkten Aufsicht des Obergerichts zu unterstellen (vgl. Anhang 3).

2.5. Aufsicht über die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte und die Notariatskommissionen

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, eine Behörde zu bezeichnen, welche die Tätigkeit der Anwältinnen sowie Anwälte und der Notariatspersonen auf ihrem Gebiet beaufsichtigt (Art. 14 des Anwaltsgesetzes [BGFA; SR 935.61], Art. 55 der Schlusstitel des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [SchIT ZGB; SR 220]). Wie diese Aufsichtsbehörden organisiert werden sollen, überlässt das Bundesrecht den Kantonen. Diese können die Aufsichtstätigkeit einer beliebigen oder mehreren kantonalen Behörden zuweisen. Hierbei kann es sich um Exekutivbehörden (Regierung oder Justizdepartement), richterliche Behörden oder Kommissionen handeln.

Der Kanton Graubünden hat diesen Regelungsspielraum genutzt, indem er zwei berufsständisch zusammengesetzte Aufsichtskommissionen vorgesehen hat. Gemäss den massgeblichen bereichsspezifischen Regelungen wählen das Kantons- und Verwaltungsgericht gemeinsam fünf Kommissionsmitglieder und drei Stellvertreter für eine Dauer von vier Jahren (Art. 4 Abs. 1 des Notariatsgesetzes [NotG; BR 210.350]; Art. 5 Abs. 1 des Anwaltsgesetzes [AnwG; BR 310.100]). Entschädigt werden die Mitglieder der Aufsichtskommissionen für ihre Tätigkeit nach den von der Regierung festgelegten Ansätzen (Art. 22 Abs. 1 der Notariatsverordnung [BR 210.350], Art. 8 Abs. 1 Anwaltsverordnung [BR 310.200]). Die Aufsichtskommissionen konstituieren sich selbst (Art. 4 Abs. 3 Satz 1 NotG, Art. 5 Abs. 3 Satz 1 AnwG). Sie können ein Sekretariat und ein Aktuarat bestellen (Art. 4 Abs. 3 Satz 2 NotG, Art. 5 Abs. 3 Satz 2 AnwG). Jährlich erstatten sie dem Grossen Rat Bericht (Art. 4 Abs. 4 NotG, Art. 5 Abs. 4 AnwG). Ihre Geschäftsführung wird durch die KJS überprüft (Art. 26 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates [GGO; BR 170.140]).

Welche rechtliche Stellung den Aufsichtskommissionen aufgrund dieser Regelung zukommt, ist umstritten. Das Bundesgericht hat in Bezug auf die Notariatskommission entschieden, dass diese keine richterliche Behörde ist, obgleich sie organisatorisch und personell von der Verwaltung wie auch dem Grossen Rat unabhängig ist (BGE 123 I 87). Dasselbe gilt nach Auffassung der Regierung für die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte (vgl. BGE 126 I 228). Dementsprechend dürfte es sich bei den Aufsichtskommissionen um organisatorisch verselbstständigte Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit handeln, die dem DJSG administrativ unterstellt sind (vgl. Art. 16 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG; BR 170.300]). Die Aufsicht des DJSG ist jedoch insofern eingeschränkt, als das Kantons- und Verwaltungsgericht als Wahlbehörden die Aufsicht über die personalrechtlichen Belange wahrnehmen. Die Fachaufsicht ist weder im Anwaltsgesetz noch im Notariatsgesetz geregelt. Es ist allseits unbestritten, dass eine solche nicht existiert. Die Geschäftsführung beaufsichtigt der Grosse Rat bzw. die KJS. Nach geltendem Recht nehmen folglich das DJSG (Finanzaufsicht), das Kantons- und Verwaltungsgericht (Dienstaufsicht) und die KJS (Geschäftsführung) aufsichtsrechtliche Aufgaben wahr. Diese Aufsichtsstrukturen führen zu Doppelspurigkeiten und erschweren die Wahrnehmung der Aufsicht. Im Rahmen der vorliegenden Revision sollen sie deshalb insofern geändert werden, als die gesamte Aufsicht entweder dem Grossen Rat, der Regierung oder dem Obergericht übertragen werden soll.

Ursprünglich wurden die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte und die Notariatskommission als richterliche Behörden konzipiert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann ihnen diese Stellung nicht zukommen (vgl. BGE 123 I 87, 126 I 228). Dies bedeutet, dass die Aufsichtskommissionen ungeachtet ihrer personellen und organisatorischen Ausgestaltung stets Verwaltungsbehörden sind. Würden sie als solche unmittelbar der Aufsicht des Grossen Rats unterstellt, müssten zumindest drei Bestimmungen und ein Abschnittstitel der Kantonsverfassung revidiert werden (siehe Art. 33 Abs. 1, Art. 36, Art. 50 Abs. 2 KV, Abschnittstitel «4.3. Die Regierung»). Dies zeigt, dass die unmittelbare Unterstellung der Aufsichtskommissionen unter den Grossen Rat die heute verfassungsrechtlich abgebildete Gewaltenteilung mit dem Grossen Rat als oberstem kantonalen Legislativorgan, der Regierung als oberstem kantonalen Exekutivorgan und den oberen kantonalen Gerichten als oberste kantonale Rechtsprechungsorgane erheblich modifizieren würde. In diesem Fall kämen zu diesen kantonalen Behörden die Aufsichtskommissionen hinzu, die – je nach der gewählten Konzeption – als gleichwertig neben der Regierung stehende, besondere Verwaltungsbehörde gälten oder gewissermassen als «vierte Gewalt» neben den Grossen Rat, die Regierung und die Gerichte treten würden. Beides erscheint der Regierung nicht sachgerecht. Sie lehnt es daher ab, die Aufsichtskommissionen direkt der Aufsicht des Grossen Rats zu unterstellen.

Stattdessen könnten die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte und die Notariatskommission der Aufsicht der Regierung unterstellt werden. Dieses Aufsichtsmodell entspräche ihrer rechtlichen Stellung als Verwaltungsbehörden und könnte relativ einfach realisiert werden. Es wird indessen von beiden Aufsichtskommissionen als nicht sachgerecht angesehen, weil es deren Funktion als Rechtspflegeorgane nicht gerecht werde und der vom Gesetzgeber angestrebten Zuordnung zu den Justizbehörden entgegenstehe. Aus diesen Gründen sprechen sich die Aufsichtsbehörden für eine Unterstellung unter die Aufsicht des Obergerichts aus. Nach der Beurteilung der Regierung soll dieses Aufsichtsmodell daher verwirklicht werden (vgl. Anhang 3).

2.6. Aufsicht über die Betreibungs- und Konkursämter

Das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) äussert sich im Sinne eines Rahmengesetzes zur Organisation der Betreibungs- und Konkursämter. Gemäss Art. 1 Abs. 2 SchKG ist jeder Kanton verpflichtet, das gesamte Kantonsgebiet in Betreibungs- und Konkurskreise zu unterteilen. Hinsichtlich der Organisation der Betreibungs- und Konkursämter bestimmen die Kantone insbesondere die Organisation der Aufsichtsbehörden (JOLANTA KREN KOSTKIEWICZ, Schuldbetreibung- und Konkursrecht, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2018, S. 18). Gemäss Art. 13 SchKG haben die Kantone zumindest eine Aufsichtsbehörde zur Überwachung der Betreibungs- und Konkursämter zu bezeichnen (Abs. 1). Sie können für einen oder mehrere Kreise untere Aufsichtsbehörden bestellen. Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde sind in Art. 13, 14, 17 und 22 SchKG geregelt. Dazu gehören insbesondere die Überwachung der Konkurs- und Betreibungsämter in Bezug auf die gesetzmässige Verwaltung, eine mindestens einmal jährlich stattfindende Prüfung der Geschäftsführung, der Erlass von Disziplinar massnahmen, der Erlass von Weisungen und Kreisschreiben und die Berichterstattung an das Bundesamt für Justiz. Zudem ist die Aufsichtsbehörde die Beschwerdeinstanz nach Art. 17 Abs. 1 SchKG. Im Weiteren kann sie gestützt auf ihre Aufsichtsbefugnis von Amtes wegen in konkrete Zwangsvollstreckungsverfahren eingreifen (Urteil des Bundesgerichts 5A_311/2013 E. 4.2.2.; vgl. dazu die Aufstellung im Gutachten von HANSJÖRG PETER, Question en lien avec l'organisation valaisanne de la surveillance LP vom 19. Mai 2013, S. 3).

Der Kanton Graubünden hat das Kantonsgericht als einzige Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 13 SchKG eingesetzt (Art. 13 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EGzSchKG; BR 220.000]). Ernannt werden die Konkurs- und Betreibungsbeamten indessen durch die Regionen, die auch für die Führung der Betreibungs- und Konkursämter verantwortlich sind (Art. 1-8 EGzSchKG). Die Dienstaufsicht ist demnach zweigeteilt, indem die Regionen die Betreibungs- und Konkursbeamten ernennen und entlassen, das Kantonsgericht diese jedoch wegen schuldhaften Amtspflichtverletzungen disziplinieren und zur ordnungsgemässen Amtsführung anhalten kann. Ebenfalls zweigeteilt ist die Organaufsicht. Die Fachaufsicht liegt beim Kantonsgericht. Finanziert werden die Betreibungs- und Konkursämter jedoch durch die Regionen. Haftungsrechtlich besteht zudem die Besonderheit, dass der Kanton für die Tätigkeit der Betreibungs- und Konkursämter haftet (Art. 12 EGzSchKG).

Diese Strukturen vermögen aufsichtsrechtlich nicht restlos zu überzeugen. Sie wurden indessen erst gerade im Rahmen der Gebietsreform einer Überprüfung unterzogen und mit Wirkung ab dem 1. Januar 2016 angepasst (vgl. Botschaft Nr. 10/2013-2014, S. 753 ff., 784). Es erscheint daher nicht angezeigt, sie jetzt schon wieder abzuändern, zumal das Organisationsmodell – wie es der Kanton Graubünden kennt – in der Mehrheit der Kantone existiert. Die Aufsicht über die Betreibungs- und Konkursämter soll im Rahmen der vorliegenden Revision folglich nicht geändert werden.

2.7. Aufsichtsinstrumente sowie Hilfsmittel

Eine klare und sachgerechte institutionelle Ausgestaltung der Aufsichtsbehörden erleichtert die Wahrnehmung der Aufsicht. Sie genügt indessen nicht. Im Weiteren muss sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbehörden Kenntnis erhalten von den aufsichtsrechtlich relevanten Vorgängen und Massnahmen ergreifen können, die erforderlich sind, um den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen (KETTIGER, a.a.O., S. 4). Der beratende Experte empfiehlt, zu diesem Zweck eine Palette von Informations- sowie Prüfungsinstrumenten und aufsichtsrechtlichen

Massnahmen einzuführen. Soweit die betreffenden Instrumente und Massnahmen eine formell gesetzliche Grundlage bedürfen, soll diese im Rahmen des vorliegenden Rechtsetzungsvorhabens geschaffen bzw. die bestehenden Rechtsgrundlagen entsprechend ergänzt werden (vgl. dazu insbesondere Art. 92 ff. E-GOG, Art. 31, Art. 32 E-GOG).

Ob die Aufsicht durch diese Neuerungen effektiver und effizienter wird, hängt – wie der beratende Experte im Memorandum vom 15. April 2021 festhält – davon ab, wie die Aufsichtstätigkeit auf Verordnungsebene ausgestaltet und in der Praxis gehandhabt wird. Nach der Beurteilung des beratenden Experten ist hierfür eine bestimmte Standardisierung der Abläufe wesentlich. Ganz allgemein könne die Effizienz der Aufsichtstätigkeit dadurch gesteigert werden, dass die Aufsichtstätigkeit anhand standardisierter Kriterien erfolge (KETTIGER, a.a.O., S. 6). Im Übrigen erachtet der beratende Experte die Verfügbarkeit von aussagekräftigen Statistiken und Kennzahlen über die Justiztätigkeit für entscheidend (KETTIGER, a.a.O., S. 7). Diesbezüglich empfiehlt er, die Statistiken auf ihre Eignung für die Steuerung der richterlichen Behörden und deren Beaufsichtigung hin zu überprüfen und womöglich ein System einer *Geschäftslastbewirtschaftung* basierend auf gewichteten Geschäftslastwerten zu schaffen (KETTIGER, a.a.O., S. 7). Eine andere Möglichkeit, die Aufsichtstätigkeit zu entlasten, sieht der beratende Experte in einer *Zertifizierung* der beaufsichtigten richterlichen Behörden nach den Grundsätzen bestimmter Normen und Labels von Managementsystemen. Die Aufsichtsbehörde müsse dann für einen grossen Teil der Verwaltungstätigkeit der richterlichen Behörden nur noch prüfen, ob eine Zertifizierung bzw. periodische Re-Zertifizierung erfolgt sei. Allerdings scheine eine Zertifizierung nach ISO 9001 für die Justizbehörden nicht unbedingt geeignet und ein Qualitätslabel für Justizbehörden existiere nicht. Bei elf Regionalgerichten bzw. elf Vermittlerämtern und Schlichtungsbehörden für Mietsachen sei indessen zu überlegen, ob sich die Schaffung von Organisationshandbüchern mit vorgeschriebenen standardisierten Gerichtsverwaltungsprozessen allenfalls lohnen würde (KETTIGER, a.a.O., S. 8).

Solche Massnahmen, welche die Steuerung und Kontrolle der richterlichen Behörden verbessern, erfordern keine Festlegung auf Gesetzesstufe. Der beratende Experte empfiehlt, diese – abgesehen von der ersten Überprüfung der Statistiken – nachgelagert zum Fusionsprozess von Kantons- und Verwaltungsgericht anhand zu nehmen, um die ohnehin schon anspruchsvolle Organisationsentwicklung hin zum Obergericht nicht zu überlasten (KETTIGER, a.a.O., S. 8).

2.8. Stabsstelle für die Regionalgerichte

Die Regionalgerichte üben – wie vorangehend dargelegt – schon jetzt verschiedene Aufsichtsfunktionen gegenüber den Vermittlerämtern und den Schlichtungsbehörden für Mietsachen aus. Die Zusammenführung aller aufsichtsrechtlichen Aufgaben bei den Regionalgerichten wird gleichwohl zu einem nennenswerten Mehraufwand führen. Die dafür erforderlichen Ressourcen sollen nicht an jedem der elf Regionalgerichte angesiedelt, sondern bei einer Stabsstelle bereitgestellt werden. Hierdurch soll den Bedenken des beratenden Experten Rechnung getragen werden, der die Wichtigkeit einheitlicher Standards für die Wahrnehmung der Justizaufsicht betont und darauf hinweist, dass die Aufsicht über die Vermittlerämter sowie die Schlichtungsbehörden für Mietsachen kantonsweit einheitlich durchgeführt werden muss, um effektiv und effizient zu sein (KETTIGER, a.a.O., S. 2). Die zu schaffende Stabsstelle soll alle Regionalgerichte bei der Wahrnehmung der Aufsicht über die Vermittlerämter und die Schlichtungsbehörden für Mietsachen unterstützen. Zu diesem Zweck soll sie insbesondere Formulare für die Inspektionen erarbeiten, die Inspektionen begleiten und zuhanden der Regionalgerichte einen Inspektionsbericht verfassen. Die Schaffung einer Stabs-

stelle erweist sich auch im Hinblick auf die vom beratenden Experten vorgeschlagene Entwicklung von Organisationshandbüchern sowie standardisierten Gerichtsverwaltungsprozessen als sinnvoll.

Der fraglichen Stabsstelle sollen weitere Aufgaben der Justizverwaltung übertragen werden, die aufgrund ihrer Gleichartigkeit effizienter und kostengünstiger durch eine Stabsstelle erledigt werden können. Im vergangenen Jahr hat die Konferenz der Regionalgerichte eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Formulare, welche die Regionalgerichte für die Rechtssuchenden bereitstellen, angepasst und die einheitlichen Formulare ins Romanische und ins Italienische übersetzt hat. Bis dahin sahen sich die Regionalgerichte zuweilen veranlasst, Rechtssuchende auf die Webseite der Zürcher Gerichte zu verweisen und sie zu bitten, die dort publizierten Formulare auszufüllen und einzureichen. Diese Initiative soll fortgeführt und auf Merkblätter (z.B. Informationen über die Kosten eines Gerichtsverfahrens, obligatorische Vermittlung) sowie weitere Bereiche ausgedehnt werden. Hierbei ist etwa an die Gerichtsdolmetscherinnen sowie -dolmetscher zu denken. Hier wäre es sinnvoll, wenn eine Liste erarbeitet würde, auf der die Personen figurieren, die über die speziellen Sprachkenntnisse verfügen, um in Gerichtsverfahren zu übersetzen, und deren Vertrauenswürdigkeit überprüft wurde. Ein ähnliches Bedürfnis besteht für die Kinderanwältinnen und -anwälte oder für spezialisierte Angebote im Bereich des Kindesschutzes. Indem solche und ähnliche gleichartige Tätigkeiten, der Stabsstelle übertragen werden, können Mehrspurigkeiten vermieden und die Qualität der betreffenden Leistungen erhöht werden.

Schliesslich soll die Stabsstelle die Konferenz der Regionalgerichte vor- und nachbereiten und für die Regionalgerichte, das Vermittleramt sowie die Schlichtungsbehörden für Mietsachen periodische Treffen mit den Institutionen an der Schnittstelle zur Justiz, wie z.B. der Staatsanwaltschaft, dem Amt für Justizvollzug, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und der Kinder- und Jugendpsychiatrie Graubünden, organisieren.

Für diese Aufgaben soll eine 100 % Stelle einer juristischen Mitarbeiterin bzw. eines juristischen Mitarbeiters geschaffen werden. Bei welchem Regionalgericht die fragliche Stelle angesiedelt werden soll, soll die Konferenz der Regionalgerichte entscheiden. Die Kosten für die Stabsstelle sind im Budget sowie der Jahresrechnung des von der Konferenz der Regionalgerichte bezeichneten Regionalgerichts zu berücksichtigen.

3. Neugestaltung der beschäftigungsrechtlichen Stellung der Mitglieder richterlicher Behörden

Mit der beschäftigungsrechtlichen Stellung der Mitglieder der oberen kantonalen Gerichte hat sich der Grosse Rat anlässlich der Beratung des Berichts betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte insofern befasst, als er beschloss, Mitgliedern des zu schaffenden Obergerichts zu gestatten, teilzeitlich tätig zu sein (GRP 5 I 2018/2019, S. 862 f.). Diskutiert wurde im Grossen Rat ferner über das Amtsenthebungsverfahren (GRP 5 I 2018/2019, S. 858).

Die Einführung der Teilzeitbeschäftigung am Obergericht sowie die Überprüfung des Amtsenthebungsverfahrens bieten Gelegenheit, die rechtliche Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses der Mitglieder der richterlichen Behörden zu überprüfen. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die beschäftigungsrechtliche Stellung der Mitglieder der richterlichen Behörden in verschiedener Hinsicht unklar ist. So ist z.B. fraglich, ob für die (nebenamtlichen) Regionalrichterinnen sowie Regionalrichter eine Altersgrenze gilt, bis zu der sie das Richteramt längstens ausüben dürfen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen sodann in Bezug auf die regionale Wohnsitzpflicht der Mitglieder der Regionalgerichte, der Vermitt-

lerämter sowie der Schlichtungsbehörden für Mietsachen. Diese und weitere Fragen zur beschäftigungsrechtlichen Stellung der Richterinnen und Richter sowie der Mitglieder der Schlichtungsbehörden sollen im Rahmen dieses Rechtsetzungsprojekts geprüft werden.

Dabei werden mit den vorgeschlagenen Neuerungen folgende Ziele verfolgt:

- das Beschäftigungsverhältnis aller Mitglieder der richterlichen Behörden ist, soweit möglich, gleich zu regeln;
- es sollen zeitgemässe Strukturen für die Mitglieder der richterlichen Behörden geschaffen werden;
- die im Gerichtsorganisationsgesetz verwendeten Begriffe sind geklärt und, soweit erforderlich, gesetzlich definiert;
- dasjenige Organ, das gegenüber den Mitgliedern der richterlichen Behörden die Rolle des «Arbeitgebers» wahrnimmt, ist bezeichnet;
- es besteht eine lückenlose Regelung für die sich stellenden beschäftigungsrechtlichen Fragen.

In Verwirklichung dieser Ziele schlägt die Regierung im Wesentlichen folgende Änderungen vor:

3.1. Teilzeitliche Richtertätigkeit

Die Bedeutung der teilzeitlichen Richtertätigkeit hat in der Schweiz mit der zunehmenden Feminisierung des Richteramts zugenommen (REITER, a.a.O., S. 205 f.). So hat sich der Frauenanteil am Bezirksgericht Zürich von 1975 bis 2012 von 2 % auf 48 % erhöht. Gleichzeitig hat der Anteil der teilzeitlichen Richtertätigkeit zugenommen (RUDOLF KIESER, Wandel und Konstanz in der ersten Instanz – Eindrücke von 22 Jahren Gerichtspräsidium in Zürich, in: Justice – Justiz – Giustizia 2013/4, N. 17). Soziologische Studien zeigen überdies, dass bei der Wahl der beruflichen Tätigkeit die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Freizeit an Bedeutung gewinnen wird. Insbesondere Personen mit familiären Verpflichtungen favorisieren teilzeitliche Tätigkeiten (vgl. dazu auch den erläuternden Bericht zur Teilrevision des Personalgesetzes, S. 6 f.). Um auch zukünftig qualifizierte Personen für ein Richteramt gewinnen zu können, ist es daher wichtig, dass Richterämter teilzeitlich ausgeübt werden können.

Der Kanton Graubünden kennt die teilzeitliche Richtertätigkeit seit vielen Jahren für das Präsidium des Regionalgerichts Bernina, für die meisten Vizepräsidien der Regionalgerichte sowie für die nebenamtlichen Regionalrichterinnen und Regionalrichter. Ebenfalls teilzeitlich tätig sind die Vermittlerinnen und Vermittler, die Mitglieder der Schlichtungsbehörden für Mietsachen, der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen sowie der Schlichtungsstelle nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht und des Schiedsgerichts nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht. Dies zeigt, dass sich die Richtertätigkeit für eine teilzeitliche Tätigkeit eignet.

Mit der vorliegenden Vorlage sollen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um es Richterinnen und Richtern in vermehrtem Umfang zu ermöglichen, teilzeitlich tätig zu sein. Für die Mitglieder der Schlichtungsbehörden sowie der Schlichtungsstelle nach eidgenössischem Sozialversicherungsrecht besteht kein Handlungsbedarf, weil diese die richterliche Tätigkeit schon jetzt mit einem Pensum von einigen wenigen bis maximal 35 Stellenprozenten ausüben.

3.1.1. Mindestbeschäftigungsgrad

Schwierig festzulegen ist der Mindestbeschäftigungsgrad für die Richterinnen und Richter. Dieser muss so angesetzt sein, dass Richterinnen und Richter die für die Ausübung der Richtertätigkeit erforderlichen Fachkompetenzen entwickeln und aufrechterhalten können.

Welcher Mindestbeschäftigungsgrad hierfür erforderlich ist, hängt einerseits von der Zuständigkeit der Richterpersonen, andererseits von deren Fähigkeiten sowie beruflichen Erfahrungen ab. Allgemeine Richtwerte existieren, soweit bekannt, nicht.

Bei der Festlegung des Mindestbeschäftigungsgrads soll deshalb auf die Erfahrungen zurückgegriffen werden, die der Kanton Graubünden bei den Regionalgerichten gesammelt hat. Nur beim Regionalgericht Plessur sind alle hauptamtlichen Mitglieder vollzeitlich tätig. Die Präsidentin bzw. der Präsident des Regionalgerichts Bernina übt das Richteramt mit einem 50 %-Pensum aus. Die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten der Regionalgerichte Albula, Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair und Moesa sind im Nebenamt tätig. Die Pensum der übrigen Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten bewegen sich zwischen 40-80 %. In dieser Grössenordnung soll auch der Mindestbeschäftigungsgrad der Oberrichterinnen und Oberrichter festgelegt werden. Um die Aufteilung der Richterstellen zu erleichtern und damit die teilzeitliche Richtertätigkeit zu begünstigen, schlägt die Regierung einen Mindestbeschäftigungsgrad von 50 % vor (Art. 44 Abs. 2 E-GOG).

Wird angenommen, ein Mindestbeschäftigungsgrad von 50 % sei erforderlich, damit Richterinnen und Richter in der gewünschten Qualität effizient Recht sprechen können, muss für die gerichtlichen Leitungsfunktionen ein höherer Beschäftigungsgrad vorgesehen werden. Wohl aus diesen Überlegungen schliessen etliche Kantone im Teilamt tätige Richterinnen und Richter von Leitungsfunktionen, insbesondere von Präsidialämtern (z.B. AR, GE, UR, ZH), aus. Eine solche Regelung erscheint als zu weitgehend. Freilich wird der Aufwand für das Präsidialamt auch am Obergericht trotz der Schaffung eines Generalsekretariats beachtlich bleiben. Die Erfahrungen mit dem Präsidium des Regionalgerichts Bernina zeigen indessen, dass ein Präsidialamt auch im Teilamt ausgeübt werden kann. Für die Gerichtspräsidentinnen bzw. Gerichtspräsidenten soll daher ein Mindestbeschäftigungsgrad von 80 % vorgesehen werden (Art. 44 Abs. 2, Art. 74 Abs. 2 E-GOG). Dieser Beschäftigungsgrad kann im Fall des Regionalgerichts Bernina weiterhin unterschritten werden.

Unterschiedliche Regelungen sollen für das Vizepräsidium getroffen werden. Während für das Vizepräsidium des Obergerichts ebenfalls ein Mindestbeschäftigungsgrad von 80 % vorgesehen werden soll, kann für die Vizepräsidien der Regionalgerichte kein Mindestbeschäftigungsgrad festgelegt werden. Andernfalls müssten die bestehenden Strukturen grundlegend überarbeitet werden, sind doch die Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten der Regionalgerichte Albula, Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair und Moesa nur im Nebenamt tätig. Würde für das Vizepräsidium der Regionalgerichte ein Mindestbeschäftigungsgrad festgelegt, müssten die Gerichtssprengel der Regionalgerichte erweitert werden, was nicht angezeigt erscheint.

Kein Mindestbeschäftigungsgrad soll ferner für die weiteren Mitglieder der Verwaltungskommissionen vorgesehen werden. Für die Regionalgerichte scheidet eine solche Regelung bereits deshalb aus, weil der Verwaltungskommission der Regionalgerichte zumindest zwei nebenamtliche Richterinnen und Richter angehören, deren Beschäftigungsgrad in der Regel nur wenige Stellenprozente beträgt. Beim Obergericht erscheint ein besonderer Mindestbeschäftigungsgrad für die Mitglieder der Verwaltungskommission nicht erforderlich, weil der Aufwand für die Tätigkeit in der Verwaltungskommission nicht allzu gross sein dürfte. Diese Leitungsfunktion soll deshalb allen ordentlichen Oberrichterinnen und Oberrichtern offenstehen.

3.1.2. Anspruch auf Reduktion des Beschäftigungsgrads infolge Geburt oder Adoption eines Kindes

Um die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit zu erleichtern, hat der Bund seinen Mitarbeitenden in Art. 60a der Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3) einen Anspruch auf Reduktion des Beschäftigungsgrads infolge Geburt oder Adoption zuerkannt, verbunden mit der Möglichkeit, den Beschäftigungsgrad binnen drei Jahren wieder auf das ursprüngliche Niveau erhöhen zu können. Die Regierung hat in der sich in Vernehmlassung befindlichen Teilrevision des Personalgesetzes vorgeschlagen, die Möglichkeit zu schaffen, eine ähnliche Regelung für die kantonalen Mitarbeitenden auf Verordnungsebene vorzusehen (Art. 49 Abs. 6 nPG; Erläuternder Bericht, S. 21).

Die betreffende Regelung sowie die von der Regierung auf deren Grundlage erlassenen Ausführungsbestimmungen würden aufgrund des Verweises auf das kantonale Personalrecht auch für die Richterinnen und Richter sinngemäss gelten, sofern im Gerichtsorganisationsgesetz nichts anderes vorgesehen würde (vgl. Art. 35 E-GOG). Die betreffenden Regelungen würden aber nicht festlegen, wie eine allenfalls freiwerdende Richterstelle zu besetzen wäre. Ebenso wenig könnte ihnen entnommen werden, ab wann die Richtertätigkeit mit dem reduzierten Beschäftigungsgrad ausgeübt werden kann bzw. muss, weil diese Frage für die kantonalen Mitarbeitenden arbeitsvertraglich geregelt werden kann. Für die Mitglieder der richterlichen Behörden besteht diese Möglichkeit nicht, da es sich mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbaren liesse, wenn der Grosse Rat und die betroffene Richterperson die Modalitäten des Richterhältnisses in Vertragsverhandlungen festlegen würden. Sollen Richterinnen und Richter einen Anspruch auf Reduktion des Beschäftigungsgrads nach der Geburt oder Adoption eines oder mehrerer Kinder haben, muss diese Regelung deshalb in das Gerichtsorganisationsgesetz aufgenommen werden. Die betreffende Regelung soll für die Oberrichterinnen und Oberrichter in Art. 45 E-GOG und für die hauptamtlichen Regionalrichterinnen sowie Regionalrichter in Art. 75 E-GOG verankert werden.

3.2. Flexibilisierung der Dotierung der Gerichte

Momentan ist die personelle Dotierung des Kantons- und des Verwaltungsgerichts im Gerichtsorganisationsgesetz exakt festgeschrieben (Art. 21 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} GOG). Ohne Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes kann die Anzahl der Richterstellen daher nicht erhöht werden. Dieser Regelungsansatz erschwert es, die personelle Dotierung der oberen kantonalen Gerichte rechtzeitig an die Geschäftslast anzupassen. Zukünftig soll deshalb im Gerichtsorganisationsgesetz nur mehr vorgesehen werden, dass dem Obergericht eine Präsidentin bzw. ein Präsident, eine Vizepräsidentin bzw. ein Vizepräsident sowie die weiteren Mitglieder angehören, die für eine qualitativ hochstehende und rasche Geschäftserledigung erforderlich sind. Diese Regelung soll durch eine gesetzlich festgeschriebene Mindestdotierung im Umfang von elf Vollzeitäquivalenten ergänzt werden (Art. 43 Abs. 1 E-GOG).

Diese Neuregelung hat zur Folge, dass die personelle Dotierung des Obergerichts jeweils zumindest vor der Wahl überprüft und festgelegt werden muss. Diese Aufgabe soll dem Grossen Rat zukommen. Dieser soll zukünftig auf Antrag des Obergerichts vor der Wahl die Anzahl der Mitglieder des Obergerichts sowie deren Beschäftigungsgrad bestimmen (Art. 44 Abs. 1 E-GOG). Zeigt sich, dass das Obergericht die ordentliche Geschäftslast nicht mit den bei den (Gesamterneuerungs-)Wahlen festgelegten Richterstellen bewältigen kann, so hat der Grosse Rat ausserdem die Möglichkeit, die personelle Dotierung des Obergerichts auch während der Amtsdauer zu erhöhen (Art. 43 Abs. 4 E-GOG). Eine Reduktion der Richterstellen soll mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit hingegen nur zulässig sein, wenn eine Oberrichterin oder ein Oberrichter zurücktritt oder sich nicht zur Wiederwahl stellt (Art. 43

Abs. 4 E-GOG). Mit diesen Regelungen sowie der Einführung von teilzeitlichen Richterstellen soll der Grosse Rat in die Lage versetzt werden, das Obergericht passgenau zu dotieren.

Für die Regionalgerichte sollen analoge Regelungen geschaffen werden, um auch hier den Spielraum für die personelle Dotierung zu erhöhen. Diese Neuregelung wirkt sich auf die Zuständigkeitsordnung aus. Würde das Obergericht in Fortschreibung des derzeitigen Regelungsansatzes ermächtigt, die Anzahl der Richterstellen sowie die Beschäftigungsgrade der Mitglieder der Regionalgerichte zu bestimmen, müsste ihm auch die Befugnis zuerkannt werden, den Regionalgerichten die für die Finanzierung der betreffenden Stellen erforderlichen Mittel zuzusprechen. Eine derartige Beschneidung der Budgetbefugnis des Grossen Rats erscheint nicht sachgerecht. Stattdessen soll neu der Grosse Rat über die personelle Dotierung der Regionalgerichte entscheiden und diesen Entscheid im nachgelagerten Budgetprozess nachvollziehen (Art. 74 Abs. 1 E-GOG).

3.4. Nebenbeschäftigung

Die Mitglieder der richterlichen Behörden dürfen keine Nebenbeschäftigungen ausüben, die aufgrund der hiermit einhergehenden Loyalitäten und Abhängigkeiten die richterliche Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit gefährden könnten. Die sich daraus ergebenden Anforderungen sind für alle Mitglieder der richterlichen Behörden grundsätzlich dieselben. Neu soll die Nebenbeschäftigung deshalb grundsätzlich für alle Mitglieder der richterlichen Behörden gleich geregelt werden.

Hierzu soll in Art. 28 Abs. 1 E-GOG eine allgemeine Umschreibung der unvereinbaren Tätigkeiten aufgenommen werden. Die betreffende Regelung übernimmt die heute für die hauptamtlichen Mitglieder der Regionalgerichte sowie die haupt- und vollamtlichen Aktuarinnen sowie Aktuaren geltende Bestimmung (Art. 38 Abs. 2, Art. 30 Abs. 1 GOG). Sie soll neu für alle Mitglieder der richterlichen Behörden gelten.

Die betreffende allgemeine Umschreibung der unvereinbaren Tätigkeiten soll durch einen Katalog von Nebenbeschäftigungen konkretisiert werden, die den Mitgliedern der richterlichen Behörden untersagt werden soll (Art. 28 Abs. 2 E-GOG, vgl. die Ausführungen in der kommentierten Synopse). Die fraglichen Regelungen lehnen sich an das geltende Recht an (Art. 51 Abs. 3 und 4 KV, Art. 30 Abs. 2 GOG). Gelockert werden sollen die Unvereinbarkeitsregeln für die Mitglieder der Gerichte, die vollzeitlich tätig sind. Ihnen ist derzeit jede Nebenbeschäftigung untersagt (Art. 25 GOG). Neu sollen sie einerseits unentgeltliche Arbeitstätigkeiten, andererseits geringfügige Lehr- oder Publikationstätigkeit ausüben dürfen. Untersagt bleiben sollen weiterhin alle entlohnten, amtlichen Tätigkeiten, sofern gesetzlich nichts anderes vorgesehen ist (Art. 28 Abs. 2 lit. e E-GOG).

Um prüfen zu können, ob die Mitglieder die Unvereinbarkeitsregeln einhalten, soll ein Bewilligungsverfahren eingeführt werden. Danach sind alle Tätigkeiten bewilligungspflichtig, die zusammen mit dem Richteramt ein Vollpensum übersteigen und entgeltlich ausgeübt werden, die Möglichkeit der Unvereinbarkeit in sich bergen oder für die Arbeitszeit beansprucht wird (Art. 28 Abs. 3 E-GOG). Das Obergericht soll ermächtigt werden, die Einzelheiten zu den bewilligungspflichtigen Nebenbeschäftigungen und zum Bewilligungsverfahren in einer Verordnung zu regeln (Art. 28 Abs. 4 E-GOG).

3.5. Neuregelung der Dienstaufsicht

Die Besonderheit des Richteramts besteht in der verfassungsrechtlich verbürgten richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 191c BV, Art. 51 KV). Die richterliche Unabhängigkeit schützt die richterlichen Behörden und deren Mitglieder vor staatlicher Einflussnahme in die Rechtsprechungstätigkeit. Daraus folgt aber nicht, dass jede staatliche Einflussnahme auf die richterlichen Behörden und deren Mitglieder unzulässig wäre. Denn der Staat hat

nicht nur die richterliche Unabhängigkeit, sondern auch die Funktionsfähigkeit der richterlichen Behörden sicherzustellen, um den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten innert angemessener Frist und durch ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht gewährleisten zu können (Art. 29 BV, Art. 30 Abs. 1 BV). Das Gerichtsorganisationsgesetz sieht hierfür unter anderem verschiedene dienstaufsichtsrechtliche Instrumente vor, mit denen die Mitglieder der richterlichen Behörden zu einer korrekten Amtsführung angehalten werden können (vgl. FREY HAESLER, a.a.O., S. 14; CLAUDIUS FISCHER, Disziplinarrecht und Richteramt, Berlin 2012, S. 43).

3.5.1. Instrumente der Dienstaufsicht

Die dienstaufsichtsrechtlichen Instrumente berechtigen die Aufsichtsbehörde, einzuschreiten, wenn ein Mitglied einer richterlichen Behörde Amtspflichten verletzt. Das Gerichtsorganisationsgesetz umschreibt die Amtspflichten der Mitglieder der richterlichen Behörden nicht. In der Praxis werden diese im Allgemeinen unter Rückgriff auf allgemeine Berufsstandards bestimmt, die über Jahrzehnte hinweg aus der Aufgabe der richterlichen Behörde abgeleitet wurden (NICOLAS PELLATON, *Le droit disciplinaire des magistrats du siège*, Basel 2016, S. 125). Gemäss einer gängigen Definition haben sich Mitglieder der richterlichen Behörden innerhalb und ausserhalb des Amtes so zu verhalten, dass das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit und das Ansehen der Justiz nicht gefährdet wird. Sie haben insbesondere das Recht zu beachten und für die verfassungsmässige Ordnung einzutreten, die richterlichen Aufgaben, einschliesslich der ihnen übertragenen Nebentätigkeiten, bestmöglich zu erfüllen, Verfahrensbeteiligte mit der gebotenen Achtung zu behandeln, die Geheimhaltungspflicht, insbesondere das Beratungsgeheimnis, zu beachten, keine Belohnungen oder Geschenke im Zusammenhang mit ihrem Amt anzunehmen, rechtlichen Rat nur im Rahmen der gesetzlichen Grenzen zu erteilen, Nebentätigkeiten nur im erlaubten Rahmen auszuüben und sich regelmässig fortzubilden (FISCHER, a.a.O., S. 236). Die Respektierung dieser und weiterer Amtspflichten können dienstaufsichtsrechtlich angemahnt und deren Verletzung, falls erforderlich, disziplinarisch geahndet werden.

3.5.1.1. Disziplinar-massnahmen

Nach geltendem Recht kann ein Mitglied einer richterlichen Behörde bei schuldhafter Verletzung einer Amtspflicht mit einem Verweis, einer Busse bis zu 10 000 Franken, einer Amtseinstellung bis zu einer Dauer von sechs Monaten oder einer Amtsenthebung sanktioniert werden (Art. 7 Abs. 1, Art. 63 Abs. 3 i.V.m. Art. 64 GOG). Diese Disziplinar-massnahmen kennt das Bündner Recht in dieser oder ähnlicher Form auch in anderen Bereichen (vgl. z.B. Art. 24 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch [EGzZGB; BR 210.100]; Art. 45 NotG). Für die Mitglieder der richterlichen Behörden überzeugt dieser Katalog insofern nicht, als nicht ersichtlich ist, inwiefern eine Amtseinstellung bis zu einer Dauer von sechs Monaten bei vollem Salär geeignet wäre, ein Mitglied einer richterlichen Behörde zur ordnungsgemässen Amtsführung anzuhalten. Eine solche Anordnung trifft primär die anderen Mitglieder der richterlichen Behörden, welche die Arbeit des im Amt eingestellten Mitglieds übernehmen müssen. Ausserdem kann die Reputation des betreffenden Mitglieds durch diese Disziplinar-massnahme derart beschädigt werden, dass die Autorität der von ihm gefällten Entscheide Schaden nimmt. Zukünftig soll es deshalb nicht mehr möglich sein, Mitglieder richterlicher Behörden ausserhalb eines Amtsenthebungsverfahrens im Amt einzustellen. Eine solche Anordnung soll nur mehr als vorsorgliche Massnahme im Rahmen eines Amtsenthebungsverfahrens getroffen werden können. Dort freilich verknüpfbar mit einer Lohnkürzung, wenn sich dies unter den gegebenen Umständen als angemessen erweist (Art. 102 E-GOG i.V.m.

Art. 50 GPR). In dieser Beziehung soll der Katalog der zulässigen Disziplarmassnahmen angepasst werden.

Geändert werden sollen ferner die Amtsenthebungsgründe. Diese sollen grundsätzlich gleich ausgestaltet werden wie für die Mitglieder des Grossen Rats sowie der Regierung. Die Mitglieder des Grossen Rats sowie der Regierung können des Amtes enthoben werden, wenn sie vorsätzlich oder grobfährlässig Amtspflichten schwer verletzen oder wegen eines Verbrechens oder Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurden (Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden [GPR; BR 150.100]). Die Mitglieder der richterlichen Behörden können wegen der vorgenannten beiden Amtsenthebungsgründen des Amtes enthoben werden und ausserdem, wenn sie aus anderen schwerwiegenden Gründen als Mitglied eines Gerichts oder einer Schlichtungsbehörde nicht mehr zumutbar erscheinen. Dieser in Art. 7 Abs. 1 lit. d GOG normierte Amtsenthebungsgrund stellt einen Auffangtatbestand dar. Unklar ist, welche Fälle hierunter fallen. In den Materialien finden sich dazu keine Ausführungen (Botschaft Heft Nr. 6/2006-2007, S. 516; GRP 1 I 2006/2007, S. 212 ff., S. 214). In der Praxis hat sich gezeigt, dass Art. 7 Abs. 1 lit. d GOG aus unterschiedlichsten Gründen angerufen wird; ihm letztlich jedoch neben der vorsätzlichen oder grobfährlässigen schweren Amtspflichtverletzung kaum selbstständige Bedeutung zukommen dürfte. Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass dieser Amtsenthebungsgrund im Bündner Recht singulär ist und, soweit ersichtlich, nur der Kanton Jura eine ähnliche Regelung kennt. Art. 7 Abs. 1 lit. d GOG soll daher aufgehoben werden.

Neu gefasst werden soll überdies der Amtsenthebungsgrund gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. c GOG, der an die rechtskräftige Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens anknüpft. Werden Mitglieder einer richterlichen Behörde strafrechtlich verurteilt, erweist sich dies als problematisch, wenn die strafrechtliche Verurteilung auf eine Handlung zurückzuführen ist, die mit dem Richterberuf nicht vereinbar ist. Eine strafrechtliche Verurteilung wegen einer groben Verkehrsregelverletzung dürfte z.B. in der Regel keine Amtsenthebung rechtfertigen (Art. 90 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG; SR 741.01]), da ein solches Fehlverhalten nicht im Zusammenhang mit der richterlichen Tätigkeit steht und nicht geeignet ist, das Ansehen der Justiz zu schädigen. Die derzeitige Regelung soll daher dahingehend präzisiert werden, dass eine Amtsenthebung nur möglich ist, wenn ein Mitglied einer richterlichen Behörde wegen eines Verbrechens und Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde, dem eine Handlung zugrunde liegt, welche mit der richterlichen Tätigkeit nicht vereinbar ist. Diese Änderung dürfte der geltenden Praxis entsprechen; die Rechtslage dürfte sich hierdurch nicht ändern.

3.5.1.2. Ausscheiden aus dem Richteramt

Nicht an eine schuldhafte Verletzung einer Amtspflicht knüpft der Amtsenthebungsgrund gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b GOG an. Dieser Regelung zufolge kann die Aufsichtsbehörde ein Mitglied einer richterlichen Behörde des Amtes entheben, wenn sie oder er die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat. Die betreffende Regelung nimmt Bezug auf die Art. 23 Abs. 1 und Art. 47 Abs. 1 und 2 GOG, die als Wählbarkeitsvoraussetzungen konzipiert sind. Wählbarkeitsvoraussetzungen bezeichnen Eigenschaften, die eine Person aufweisen muss, um in ein bestimmtes Amt gewählt werden zu können. Verliert jemand während der Amtsdauer eine dieser Eigenschaften, führt dies im Allgemeinen von Gesetzes wegen zum Verlust des betreffenden Amtes. Von diesem Konzept weicht Art. 7 Abs. 1 lit. b GOG ab. In diesem Fall tritt der Verlust des Richteramtes erst ein, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde die betreffende Person des Amtes enthoben hat. Unklar ist, wie es sich bezüglich der weiteren Wählbarkeitsvoraussetzungen verhält (vgl. Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 KV,

Art. 23 Abs. 2 GOG). Diese Unsicherheit soll mit der vorliegenden Revision beseitigt werden, indem in Art. 97 E-GOG alle Fälle aufgeführt werden, die dazu führen, dass ein Mitglied einer richterlichen Behörde während der Amtsdauer von Gesetzes wegen aus dem Amt ausscheidet. Im Streitfall soll hierüber die für die Amtsenthebung zuständige Aufsichtsbehörde in Form einer Feststellungsverfügung entscheiden.

Dies bedingt, dass der Zeitpunkt, indem das Richteramt von Gesetzes wegen endet, bestimmt ist. Im Gerichtsorganisationsgesetz sollen deshalb neu der Rücktritt (Art. 26 E-GOG), die Wohnsitzpflicht (Art. 33 E-GOG) und die Altersgrenze (Art. 34 E-GOG) für alle Mitglieder der richterlichen Behörden geregelt werden. Ausserdem soll festgelegt werden, wann ein Mitglied einer richterlichen Behörde die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

Die diesbezüglich vorgeschlagene Regelung unterscheidet zwischen der arbeitsplatzbezogenen Arbeitsunfähigkeit und der Erwerbsunfähigkeit. Im letztgenannten Fall soll das Richteramt in dem Zeitpunkt enden, indem das Mitglied der richterlichen Behörde bei rechtzeitiger Geltendmachung eine Invalidenrente beanspruchen kann. Eine andere Regelung muss für die arbeitsplatzbezogene Unfähigkeit getroffen werden, weil das betroffene Mitglied in diesem Fall keine Invalidenrente beanspruchen kann. Zwar liegt der arbeitsplatzbezogenen Unfähigkeit ebenfalls eine gesundheitliche Beeinträchtigung zugrunde, welche die Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt. Diese bezieht sich indessen nur auf den konkret infrage stehenden Arbeitsplatz, d.h. das Richteramt, welches die infrage stehende Person innehat. Andere Erwerbstätigkeiten kann das betroffene Mitglied ausüben. In diesem Fall soll das Richteramt zukünftig von Gesetzes wegen enden, wenn ein Mitglied einer richterlichen Behörde wegen einer arbeitsplatzbezogenen Arbeitsunfähigkeit das Richteramt 365 Tage lang nicht ausgeübt hat (Art. 27 Abs. 4 E-GOG). Die betreffende 365-tägige Abwesenheit kann sich aus mehreren Absenzen ergeben, die auf die arbeitsplatzbezogene Arbeitsunfähigkeit zurückzuführen sind. Die betreffende Frist beginnt somit nicht mit jeder Arbeitsaufnahme wieder zu laufen. Mit dieser Regelung soll dem betroffenen Mitglied hinreichend Zeit belassen werden, um die Situation zu bereinigen und die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme des Richteramts zu schaffen. Zugleich soll der Zeitpunkt, in dem das Richteramt endet, gesetzlich bestimmt werden.

3.5.2. Neue Zuständigkeiten und Verfahrensregeln

Wer über die beschäftigungsrechtlichen Ansprüche zu entscheiden hat, die Mitgliedern von richterlichen Behörden zustehen (könnten), ist derzeit zuweilen unklar. Im Zuge der vorliegenden Revision soll die betreffende Zuständigkeitsordnung klarer ausgestaltet werden (vgl. Art. 98 ff. E-GOG). Dabei soll, soweit möglich, der Grundsatz verwirklicht werden, wonach die Wahlbehörde auch über die Beendigung des Richteramts entscheidet, d.h. dieselbe Behörde das Beschäftigungsverhältnis begründet und auflöst.

Die Mitglieder der Regionalgerichte werden in einer regionalen Wahl durch das Volk gewählt. Das Volk kann nicht über die Beendigung des Richteramts entscheiden. Diese Aufgabe wäre deshalb den regionalen Parlamenten zu übertragen. Die Bündner Regionen kennen aber keine Parlamente. Sie verfügen ausschliesslich über Organe, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Trägergemeinden zusammensetzen. Deren demokratische Legitimation ist geringer als jene des Grossen Rats. Wird berücksichtigt, dass die Regionalgerichte seit der Gebietsreform als untere kantonale Gerichte gelten und vollständig durch den Kanton finanziert werden, soll stattdessen der Grosse Rat über die Amtsenthebung der Regionalrichterninnen und Regionalrichter entscheiden sowie im Streitfall feststellen, ob ein Mitglied des Regionalgerichts von Gesetzes wegen aus dem Amt ausgeschieden ist. Diese

Regelung stellt eine weitgehende Kongruenz zwischen der Wahl- und «Entlassungsbehörde» her.

Hinsichtlich der übrigen Zuständigkeitsordnung ist zwischen den Mitgliedern der Gerichte und den Mitgliedern der anderen richterlichen Behörden zu unterscheiden. Die Leitungsorgane der Gerichte verfügen momentan über keine dienstaufsichtsrechtlichen Instrumente, um Richterinnen sowie Richter zur ordnungsgemässen Amtsführung anzuhalten. Als «Erste unter Gleichen» können sie nur führen, indem sie überzeugen und vermitteln (vgl. ARTHUR AESCHLIMANN, Justizreform 2000 – Das Bundesgericht und sein Gesetz, in: Justice – Justiz – Giustizia 2007/4, N. 25). In der Vergangenheit ist dies den Leitungsorganen der Gerichte nicht immer gelungen. Deren Stellung soll daher gestärkt werden, indem sie berechtigt werden, die gesetzlich vorgesehenen Disziplinar massnahmen mit Ausnahme der Amtsenthebung anzuordnen. Auf diese Weise soll die Führung der Richterinnen und Richtern erleichtert und ein rasches sowie effektives Einschreiten gegenüber pflichtwidrig handelnden Mitrichtern und Mitrichtern ermöglicht werden. Die betreffenden Disziplinar massnahmen können selbstverständlich erst ergriffen werden, wenn weniger eingreifende Massnahmen gescheitert sind oder von vornherein nicht als erfolgsversprechend erscheinen. Mit Blick auf diese Neuregelung erscheint es sinnvoll, das Obergericht sowie die Regionalgerichte zu befugen, auch über die weiteren beschäftigungsrechtlichen Ansprüche ihrer Mitglieder zu entscheiden, soweit nicht der Grosse Rat zuständig ist (Ferien, Weiterbildung, Lohn).

Eine andere Regelung soll für die Mitglieder der Vermittlerämter, der Schlichtungsbehörde für Mietsachen sowie der Schlichtungsbehörde für Gleichstellungssachen getroffen werden. In diesen Fällen erweist es sich nicht als erforderlich, die Leitungsorgane mit Disziplinarbefugnissen auszustatten, da deren Führungsanspruch unbestritten ist. In diesen Fällen soll die zuständige Aufsichtsbehörde über alle streitigen Ansprüche aus dem Beschäftigungsverhältnis entscheiden. Den betreffenden Aufsichtsbehörden obliegen die Entscheidungsbefugnisse, die im Personalrecht vom Arbeitgebenden wahrgenommen werden. Eine «gerichtsinterne Dienstaufsicht» existiert hier nicht (vgl. Anhang 4).

Ergänzt werden sollen sodann die Regelungen zu den dienstaufsichtsrechtlichen Verfahren. Diese Verfahren sind derzeit nur rudimentär geregelt, was in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt hat und sich unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips als problematisch erweist. Die betreffenden Regelungen sollen präzisiert werden, damit klarer ist, welche Rolle die involvierten Behörden in den jeweiligen Verfahrensstadien zu erfüllen haben, und welche Stellung den betroffenen Personen in den betreffenden Verfahren zukommt.

3.6. Subsidiäre Geltung des Personalrechts

Die Besonderheit des Richteramts besteht in der verfassungsrechtlich verbürgten richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 191c BV, Art. 50 KV). Die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses der Mitglieder der richterlichen Behörden haben der Bund und die Kantone unterschiedlich umgesetzt. Konzeptionell lassen sich drei Regelungsansätze erkennen:

- Richterinnen und Richter werden als Beamte betrachtet, für welche die entsprechenden Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes gelten, soweit spezialrechtlich nichts oder nichts anderes vorgesehen ist;
- Richterinnen und Richter werden als kantonale Mitarbeitende eingestuft, für welche die Bestimmungen des Personalgesetzes gelten, soweit spezialrechtlich nichts oder nichts anders vorgesehen ist;
- Für Richterinnen und Richter wird ein besonderes Beschäftigungsverhältnis geschaffen.

. Der Beamtenstatus wurde vor Jahrzehnten abgeschafft. Es erscheint nicht angezeigt, auf diesen Grundsatzentscheid zurückzukommen und für die Mitglieder der richterlichen Behörden das Beamtenverhältnis wiedereinzuführen. Dieser Regelungsansatz scheidet daher aus.

Für den Kanton Graubünden stellt sich demnach bei der Ausgestaltung des beschäftigungsrechtlichen Verhältnisses der Mitglieder der richterlichen Behörden nur die Frage, ob die Mitglieder der richterlichen Behörden als kantonale Mitarbeitende eingestuft werden sollen oder ob ein besonderes Beschäftigungsverhältnis geschaffen werden soll. Das kantonale Personalgesetz unterscheidet zwei Formen von kantonalen Mitarbeitenden, nämlich einerseits die kantonalen Mitarbeitenden, andererseits die nebenamtlichen kantonalen Mitarbeitenden. Für Erstere ist bezeichnend, dass sie in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis zum Kanton stehen und unter Eingliederung in die kantonale Arbeitsorganisation zu einem vertraglich festgelegten Pensum für den Kanton tätig sind (vgl. Art. 5 ff. des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden [Personalgesetz, PG; BR 170.400]). Die nebenamtlichen kantonalen Mitarbeitenden weisen eine andere Stellung auf. Typischerweise sind sie ausserhalb der engeren Verwaltungsorganisation tätig und werden vom Gesetz, der Regierung oder von den Gerichten als solche bezeichnet (Art. 3 Abs. 4 PG). Vorbehältlich spezialrechtlicher Regelungen ist deren personalrechtliche Stellung in der Verordnung über die nebenamtlichen Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (VNM; BR 170.420) geregelt. Dieser zufolge werden die nebenamtlichen kantonalen Mitarbeitenden für eine bestimmte Amtszeit gewählt; ein Anspruch auf Wiederwahl besteht nicht (Art. 5 VNM). Das Amtsverhältnis kann beidseitig unter Einhaltung einer zweimonatigen Frist auf Ende eines Monats aufgelöst werden. Für die Auflösung des Amtsverhältnisses ist die Wahlinstanz zuständig (Art. 11 Abs. 1 VNM).

Die Stellung der Mitglieder richterlicher Behörden lässt sich am ehesten mit jener der nebenamtlichen kantonalen Mitarbeitenden vergleichen. Dieses besondere Arbeitsverhältnis bezieht sich jedoch stets auf Tätigkeiten mit einem geringen Beschäftigungsgrad. Es ist im kantonalen Recht überdies nur rudimentär geregelt. Mit einem Verweis auf die betreffenden Regelungen können daher nur wenige Regelungslücken geschlossen werden. Die Regierung schlägt daher vor, für die Mitglieder der richterlichen Behörden ein besonderes Beschäftigungsverhältnis zu schaffen und ergänzend die Regelungen des kantonalen Personalrechts für sinngemäss anwendbar zu erklären, soweit sich dies mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbaren lässt (Art. 35 E-GOG). Hierdurch soll einerseits der Besonderheit des richterlichen Beschäftigungsverhältnisses Rechnung getragen, andererseits sichergestellt werden, dass das kantonale Recht für alle sich stellenden Rechtsfragen eine Lösung bietet.

4. Justizgericht des Kantons Graubünden

Der Grosse Rat hat in der Junisession 2019 beschlossen, im Fall der Fusion des Kantons- und Verwaltungsgerichts ein Spezialverwaltungsgericht zu schaffen, wie es die Kantone Aargau und Waadt kennen (GRP 5 I 2018/2019, S. 854).

Dieses Spezialverwaltungsgericht soll als «Justizgericht des Kantons Graubünden», «Dretgira da giusta dal chantun Grischun» sowie «tribunale della magistratura del Cantone dei Grigioni» bezeichnet werden. Dessen Zuständigkeit soll in Anlehnung an die Regelung umschrieben werden, die im Kanton Aargau existiert. Davon soll insofern abgewichen, als das Justizgericht grundsätzlich nur als Beschwerdeinstanz konzipiert werden soll. Das Justizgericht wird nicht über festangestelltes Personal verfügen. Es verfügt daher nicht über die Ressourcen, um ausgedehnte Sachverhaltserhebungen vorzunehmen. Solche Sachverhalts-

abklärungen könnten – analog der im Kanton Aargau bestehenden Regelung – dem Obergericht übertragen werden. Eine solche Aufgabenteilung überzeugt nicht, sind doch die Sachverhaltserhebungen in der Regel für den Ausgang des Verfahrens von zentraler Bedeutung. Werden diese nicht durch das Justizgericht vorgenommen, kann es ebenso gut als Beschwerdeinstanz eingesetzt werden. Dies gilt jedenfalls für den Kanton Graubünden, wo im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren neue Tatsachenbehauptungen und Beweisangebote zulässig sind (Art. 51 Abs. 3 VRG). Aus diesen Überlegungen soll das Justizgericht grundsätzlich als Rechtsmittelinstanz amten.

Fraglich ist, wer dem Justizgericht angehören soll. Die Regierung hat im Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte vorgeschlagen, das Justizgericht mit ausserkantonalen Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichterinnen zu besetzen. Die KJS hat sich kritisch zu einer solchen Besetzung geäussert. Der Grosse Rat hat diese Frage offengelassen. Die Regierung hat sich im Rahmen des vorliegenden Rechtsetzungsvorhabens nochmals mit der Besetzung des Justizgerichts auseinandergesetzt. Das Justizgericht wird – wie die Erfahrungen aus den Kantonen Aargau und Waadt zeigen – voraussichtlich nur einige wenige bis maximal ein Dutzend Fälle pro Jahr beurteilen. Die betreffenden Fälle können indessen höchst anspruchsvoll sein. Die Mitglieder des Justizgerichts müssen deshalb über ein grosses Fachwissen und Erfahrung in der Führung gerichtlicher Verfahren verfügen. Solche Personen im Kanton Graubünden zu finden, dürfte schwierig sein, zumal die Mitglieder des Justizgerichts nicht zugleich einer anderen kantonalen richterlichen Behörde angehören dürfen, ansonsten die Unabhängigkeit des Justizgerichts zu verneinen wäre. Aus demselben Grund auszuschliessen ist zudem, dass die Mitglieder des Justizgerichts im Kanton Graubünden als Anwältinnen und Anwälte praktizieren, weil gegen die Entscheide der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte zukünftig Beschwerde an das Justizgericht geführt werden soll (Art. 7 Abs. 2 AnwG). Im Vordergrund steht deshalb die Besetzung des Justizgerichts mit ausserkantonalen Richterinnen und Richtern. Diese Form der Besetzung soll indessen nicht – wie ursprünglich angedacht – gesetzlich festgeschrieben werden. Vielmehr schlägt die Regierung vor, dass der Grosse Rat die Mitglieder des Justizgerichts für die Dauer von vier Jahren wählt.

Das Wahlverfahren soll gleich ausgestaltet werden wie für die Mitglieder des Obergerichts (Art. 62 E-GOG). Im Übrigen lehnen sich die vorgeschlagenen Regelungen zur Organisation des Justizgerichts an jene an, die derzeit für die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte und die Notariatskommission existieren (vgl. Art. 5 AnwG; Art. 4 NotG). Mit Blick auf die geringe Anzahl der zu erwartenden Fälle soll eine möglichst schlanke Gerichtsstruktur geschaffen werden.

5. Mitwirkungsrecht des Obergerichts an Rechtsetzungsverfahren

Gemäss Art. 51 Absatz 3 KV sind die oberen kantonalen Gerichte befugt, weniger wichtige Aspekte der Justizverwaltung sowie der Justizaufsicht zu regeln, wenn sie dazu ausdrücklich ermächtigt werden. Sie haben jedoch nicht die Möglichkeit, mit Rechtsetzungsvorhaben direkt an den Grossen Rat zu gelangen.

Der Grosse Rat hat anlässlich der Beratung des Berichts betreffend die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte entschieden, die Mitwirkungsrechte der oberen kantonalen Gerichte im Rechtsetzungsverfahren zu erweitern. Sie sollen befugt werden, Rechtsetzungsverfahren betreffend die Justizverwaltung zu initiieren und/oder dem Grossen Rat Entwürfe für Verfassungs- und Gesetzesänderungen aus dem Bereich der Justizverwaltung vorzulegen. Im Weiteren soll den oberen kantonalen Gerichten in den parlamentari-

schen Vorberatungskommissionen sowie im Grossen Rat dieselbe Stellung eingeräumt werden wie der Regierung, wenn Vorlagen die Justizverwaltung betreffen (Botschaft Heft Nr. 9/2018-2019, S. 827 ff.; GRP 5 I 2018/2019, S. 862).

Die Umsetzung dieses grossrätlichen Beschlusses bedingt eine Revision von Art. 51a KV sowie des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG; BR 170.100). Die vorgeschlagenen Regelungen räumen dem Obergericht die Möglichkeit ein, beim Grossen Rat zu beantragen, die Regierung zu beauftragen, eine die Justizverwaltung betreffende Gesetzes- oder Verfassungsvorlage auszuarbeiten (Art. 68b GRG). Dieses neue Mitwirkungsrecht des Obergerichts soll ähnlich ausgestaltet werden wie das Auftragsrecht der Grossrätinnen und Grossräte. Im Unterschied zum betreffenden parlamentarischen Mitwirkungsrecht soll es indessen als «Antragsrecht» bezeichnet werden und dem Grossen Rat über die Regierung zum Beschluss vorgelegt werden. Im Übrigen soll sich die Behandlung und Beratung des Antrags des Obergerichts nach den Regeln richten, die für die Behandlung von Aufträgen der Mitglieder des Grossen Rats gelten (vgl. Art. 68 und Art. 69 der Geschäftsordnung des Grossen Rates [GGO; BR 170.140]). Damit fügt sich das Antragsrecht des Obergerichts nahtlos in die bestehenden parlamentarischen Instrumente ein.

Ergänzend soll die Beteiligung des Obergerichts im grossrätlichen Rechtsetzungsverfahren gestärkt werden. Neu soll die Präsidentin oder der Präsident des Obergerichts an den Sitzungen des Grossen Rats und seiner Kommissionen teilnehmen können, an denen eine vom Obergericht angeregte Verfassungs- und Gesetzesvorlage behandelt oder über ein Rechtsetzungsvorhaben diskutiert wird, welches hauptsächlich die Justizverwaltung betrifft (Art. 68b GRG). Schliesslich hat die Regierung das Obergericht bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen, welche die Justizverwaltung betreffen, miteinzubeziehen (vgl. Art. 64b GRG).

IV. Personelle und finanzielle Auswirkungen

1. Für den Kanton

Im Zuge der *Zusammenführung des Kantons- und Verwaltungsgerichts* soll ein Generalsekretariat geschaffen werden, um die Richterschaft sowie das Aktuariat von den administrativen Arbeiten zu entlasten (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter III. Ziff. 1.2.4.). Zudem soll die externe Gerichtskommunikation verbessert werden (vgl. dazu die Ausführungen unter III. Ziff. 1.2.5.). Hierzu sollen einerseits die Stelle einer «Generalsekretärin» bzw. eines «Generalsekretärs» mit einem Pensum von 100 %, andererseits jene einer/s Informationsbeauftragten mit einem Pensum von 80-100 % geschaffen werden. Die sich daraus ergebenden Mehrkosten setzen sich zusammen aus den Kosten für die Zurverfügungstellung der Arbeitsplätze und den Lohnkosten. Erstere können derzeit nicht beziffert werden, weil nicht bekannt ist, wie viel der Umbau des alten Staatsgebäudes kosten wird und ob das Obergericht zusätzlich die Villa Brügger beanspruchen wird. Die Lohnkosten für die neu zu schaffenden Stellen betragen für die/den Generalsekretär(in) 165 195 Franken pro Jahr (Bruttolohn: 143 026 + 11 442 [8 % AG-Prämie Sozialversicherung] + 10 727 [10 % AG-Prämie Pensionskasse]) und für die/den Informationsbeauftragte 126 171 bis 157 703 Franken pro Jahr (Bruttolohn: 126 171 + 8 739 [AG-Prämie Sozialversicherung] + 8 193 [10 % AG-Prämie Pensionskasse]; Bruttolohn: 157 703 + 10 923 [AG-Prämie Sozialversicherung] + 10 426 [10 % AG-Prämie Pensionskasse]). Infolge dieser Stellenschaffung ist somit mit zusätzlichen jährlichen Lohnkosten von 291 366 bis 322 898 Franken zu rechnen.

Ebenfalls zu Mehrkosten führt die vorgeschlagene Anpassung des Lohnsystems für die Mitglieder des Obergerichts (vgl. die Ausführungen zu Art. 20 E-GOG). Die betreffenden

Mehrkosten können nicht exakt beziffert werden, da die Zusatzkosten im Bereich der beruflichen Vorsorge davon abhängig sind, welches Versicherungsmodell die Mitglieder des Obergerichts für die berufsvorsorgerechtlichen Sonderleistungen wählen werden (vgl. Art. 15a des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden [PKG; BR 140.450]). Ohne Berücksichtigung der betreffenden Zusatzkosten belaufen sich die jährlichen Mehrkosten auf 23 579.25 Franken (neue Lohnkosten: 2 546'649.60 [1 x 237 568.90 + 5 x 233 128.35 + 5 x 228 687.80] - aktuelle Lohnkosten: 2 526 667.20 [2 x 237 568.90 + 2 x 233 128.35 + 7 x 226 467.54] = 19 982.40 + 1 598.60 [8 % AG-Prämie Sozialversicherung von 19 982.40] + 1998.25 [10 % AG-Prämie Pensionskasse von 19 982.40]). Aufgrund der vorliegenden Revision nehmen die Lohnkosten für das Obergericht demnach um 314 945.25 bis zu 346 477.25 Franken zu (291 366 + 23 579.25; 322 898 + 23 579.25).

Die vorgeschlagenen Regelungen zur *Neuorganisation der Aufsicht* dürften beim Obergericht zu keinen Mehrkosten führen, da der Aufwand für die neuen Aufsichtsaufgaben des Obergerichts durch den Wegfall der direkten Aufsicht über die Schlichtungsbehörden kompensiert werden wird. In diesem Bereich ist deshalb nicht mit Mehrkosten zu rechnen. Hingegen führt die Bezeichnung der Regionalgerichte als direkte Aufsichtsbehörde für die Vermittlerämter sowie die Schlichtungsbehörden für Mietsachen zu einem Mehraufwand. Die hierfür erforderlichen Ressourcen sollen nicht an jedem der elf Regionalgerichte, sondern bei einer Stabsstelle bereitgestellt werden (vgl. die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 2.8.). Die betreffende Stabsstelle soll mit einer juristischen Mitarbeiterin bzw. einem juristischen Mitarbeiter dotiert werden, welche(r) diese Aufgabe mit einem Pensum von 100 % ausübt. Die sich daraus ergebenden Mehrkosten setzen sich zusammen aus den Kosten für die Zurverfügungstellung der Arbeitsplätze und den Lohnkosten. Die Lohnkosten für die betreffende Stabsstelle betragen jährlich knapp 150 000 Franken (Bruttolohn: 129 259 + 10 341 [8 % AG-Prämie Sozialversicherung] + 9694 [10 % AG-Prämie Pensionskasse]). Wie hoch die zusätzlichen Arbeitsplatzkosten sein werden, hängt davon ab, bei welchem Regionalgericht die betreffende Person arbeiten wird. Dies steht nicht fest, weshalb die fraglichen Kosten nicht beziffert werden können.

Die vorgeschlagenen Neuerungen im Bereich des *beschäftigungsrechtlichen Verhältnisses* der Mitglieder der richterlichen Behörden dürften grundsätzlich nicht zu Mehrkosten führen. Dies gilt insbesondere für die Neuregelung der berufsvorsorgerechtlichen Sonderleistungen für die Mitglieder des Obergerichts, die voraussichtlich ungefähr gleich viel kosten wird wie die geltende Regelung. Mehrkosten können hingegen entstehen, wenn die hauptamtlichen Mitglieder der richterlichen Behörden aufgrund der vorgeschlagenen Ferienregelung mehr Ferien beziehen und die dadurch entfallenden Arbeitsstunden nicht kompensiert werden können. Die Regierung geht bei der Teilrevision des Personalgesetzes davon aus, dass die Erhöhung des Ferienanspruchs schwergewichtig durch Effizienzsteigerungen und einer laufend optimierten Aufgabenerfüllung sowie durch Mehrarbeit kompensiert werden kann (Vernehmlassung Teilrevision Personalgesetz, S. 25 f.). Dasselbe kann in Bezug auf die hauptamtlichen Mitglieder der richterlichen Behörden angenommen werden. Die Regierung erwartet infolge der Neuregelung des Ferienanspruchs der hauptamtlichen Mitglieder der richterlichen Behörden daher keine Stellenaufstockungen. Auch ansonsten dürften die vorgeschlagenen Regelungen keine Mehrkosten nach sich ziehen.

2. Für die Regionen

Mit der vorliegenden Vorlage soll die Inspektion der Betreibungs- und Konkursämter gesetzlich geregelt werden. Das Obergericht erfüllt diese Aufgabe nicht selber, sondern setzt hierfür erfahrene Betreibungs- und Konkursbeamte ein, die im Kanton Graubünden tätig sind.

Die betreffenden Betreibungs- und Konkursbeamten beraten ausserdem die Betreibungs- und Konkursämter und unterstützen sie bei Bedarf bei der Erledigung von Amtsgeschäften. Für diese Tätigkeit stellten die bezeichneten Inspektoren dem Kantonsgericht im Jahr 2020 Bruttotaggelder von 6000 Franken, Beratungspauschalen von 2000 Franken sowie Spesen von 1259 Franken, total also 9259 Franken, in Rechnung. Diese Entschädigung deckt den Aufwand für die Inspektionstätigkeit, nicht jedoch für die Beratungstätigkeit. Die Beratungstätigkeit wird grossteils durch jene Regionen finanziert, welche ihre Betreibungs- und Konkursbeamten als Inspektorinnen oder Inspektoren zur Verfügung stellen.

Die Kosten für die Inspektion sowie die Beratung der Betreibungs- und Konkursämter müssten an sich die Regionen tragen, da diesen die Einnahmen aus den Konkurs- und Betreibungsverfahren zufließen. Mit Blick auf die geringe Höhe der derzeitigen Kosten soll vorerhand indessen weiterhin auf eine Kostenüberbindung verzichtet werden. Im Zuge der vorliegenden Revision schlägt die Regierung aber vor, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um den Regionen die Kosten für die Tätigkeit der Inspektorinnen und Inspektoren überbinden zu können, wenn hierfür dereinst externe Fachpersonen beigezogen werden würden. In diesem Fall soll die Aufsichtsbehörde befugt werden, den Regionen die betreffenden Aufwendungen nach Massgabe der im Vorjahr durchgeführten Betreibungsverfahren, d.h. der im Geschäftsbericht des Vorjahres ausgewiesenen Anzahl der ausgestellten Zahlungsbefehle, zu überbinden. Insofern könnte die vorliegende Revision für die Regionen finanzielle Folgen nach sich ziehen. Personelle Folgen sind für die Regionen keine zu erwarten.

3. Für die Gemeinden

Die vorliegende Vorlage ist weder für die Bürgergemeinden noch für die politischen Gemeinden mit personellen oder finanziellen Folgen verbunden.

V. Inkraftsetzung

Das alte Staatsgebäude, das als neuer Gerichtssitz für das Obergericht dienen soll, ist nach der derzeitigen Planung im Verlauf des Jahres 2025 bezugsbereit. Die Amtsdauer der amtierenden Mitglieder des Kantons- und Verwaltungsgerichts endet am 31. Dezember 2024. Unter diesen Umständen plant die Regierung das neue Recht per 1. Januar 2025 in Kraft zu setzen. Es wird demnach voraussichtlich grundsätzlich ab dem Beginn der neuen Amtsperiode gelten.

VI. Glossar

Aufsicht:

Aufsicht ist ihrem Wesen nach Kontrolle. Mit der Aufsichtstätigkeit soll geprüft werden, ob sich eine Handlung im Hinblick auf eine übertragene Aufgabe als rechtmässig erweist, um daraus Folgerungen abzuleiten. Die Aufsichtstätigkeit ist im Gefüge der Staatsfunktionen schwer fassbar und passt nicht in das klassische Gewaltenteilungsschema. Der konkrete Inhalt der Aufsicht ergibt sich aus der bereichsspezifischen Ausgestaltung des Aufsichtsverhältnisses.

Dienstaufsicht:

Die Dienstaufsicht richtet sich gegen die Mitglieder der richterlichen Behörden. Sie dient dazu, die ordnungsgemässe Erfüllung der Amtspflichten durch die Mitglieder der richterlichen Behörden sicherzustellen. Im E-GOG wird der Begriff der Dienstaufsicht in einem weiteren Sinne verstanden. Hier umfasst er alle Anordnungen, die das beschäftigungsrechtliche Verhältnis der Mitglieder der richterlichen Behörden betreffen. So fallen darunter z.B. auch die Bestimmung des Ferienanspruchs, Weiterbildungsmassnahmen oder Spesenentschädigungen.

Disziplinarrecht:

Mit dem Disziplinarrecht werden schulhafte Amtspflichtverletzungen geahndet. Das Disziplinarrecht verfolgt einen Erziehungs-, Abschreckungs- und Schutzzweck. Das Disziplinarrecht ist kein Strafrecht. Es dient nicht der Sühne und Vergeltung. Mithilfe von Disziplinarmassnahmen soll auf die fehlbare Person eingewirkt werden, damit diese ihre Amtspflichten erfüllt.

Fachaufsicht:

Der Begriff der Fachaufsicht wird in der Rechtswissenschaft unterschiedlich verwendet. Nach dem hier verwendeten Verständnis bildet die Fachaufsicht einen Teil der Organaufsicht. Sie dient der fachlichen Steuerung der beaufsichtigten Behörde. Für die richterlichen Behörden existiert diese Form der Aufsicht nicht, da sie mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar wäre.

Gerichtsinterne Aufsicht:

Bei der gerichtsinternen Aufsicht beaufsichtigt die Behörde, ein Organ oder eine Person ein Organ oder eine Person derselben Behörde. Diese Aufsichtsart wird auch als Innerorganaufsicht bezeichnet. Ein Beispiel ist die Aufsicht der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Regionalgerichts über die anderen haupt- und nebenamtlichen Mitglieder des betreffenden Regionalgerichts (vgl. Art. 70 Abs. 2 lit. d E-GOG).

- Gewaltenübergreifende Aufsicht:** Die gewaltenübergreifende Aufsicht beinhaltet die Aufsicht einer Behörde oder eines Organs über eine Behörde oder ein Organ einer anderen Gewalt. Diese Form der Aufsicht wird auch als Interorganaufsicht bezeichnet. Darunter fällt die Aufsicht des Grossen Rats über das Kantons- und Verwaltungsgericht sowie die Oberaufsicht über die richterlichen Behörden, welche der Aufsicht des Kantons- und Verwaltungsgerichts unterstehen.
- Organaufsicht:** Die Organaufsicht bezieht sich nicht auf die Mitglieder der richterlichen Behörden, sondern auf die richterlichen Behörden als staatliche Instanzen. Bei der Organaufsicht geht es darum, das Funktionieren der richterlichen Behörden, d.h. den ordnungsgemässen Gang der Rechtsprechung, sicherzustellen. Innerhalb der Organaufsicht wird in der Regel zumindest zwischen der Finanz- und der Fachaufsicht unterschieden.
- Rechtsprechungsaufsicht:** Die Rechtsprechungsaufsicht wird durch ein oberes Gericht ausgeübt, das im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens einen ergangenen Entscheid überprüft. Ebenfalls unter die Rechtsprechungsaufsicht fällt die Möglichkeit der Gerichte, Weisungen, Kreisschreiben oder Empfehlungen an untere Gerichte zu erlassen. Diese beiden Formen der «Aufsichtstätigkeit» sind nicht gemeint, wenn im erläuternden Bericht sowie den zugehörigen Anhängen von der Aufsicht gesprochen wird.
- Justizverwaltung:** Der Begriff der Justizverwaltung bezeichnet die Tätigkeit der richterlichen Behörden, die weder zur Rechtsetzung noch zur Rechtsprechung gehört. Diese verwaltende Tätigkeit wird zum Zwecke ausgeübt, die sachlichen und personellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung zu schaffen und zu erhalten. Die Justizverwaltung bezieht sich folglich auf alle Tätigkeiten der richterlichen Behörden, die nicht der Rechtsprechung im Einzelfall dienen, sondern die Grundlagen und die Voraussetzung für die Justiztätigkeit betreffen.
- Justizinterne Aufsicht:** Bei der justizinternen Aufsicht handelt es sich um die Aufsicht innerhalb der Justiz. Hier beaufsichtigt eine obere Behörde oder ein oberes Organ eine untere Behörde oder ein unteres Organ innerhalb der Judikative. Diese Aufsichtsart wird als Intraorganaufsicht bezeichnet.