

Umsetzung der Schweizerischen Prozessordnungen (BZPO, BStPO, BJStPO)

Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (GOG)

Inhalt:

A. Zusammenfassung

B. Ausgangslage

- 1. Gesetzgebung des Bundes**
- 2. Zivilprozessordnung (ZPO)**
- 3. Strafprozessordnung (StPO)**
- 4. Jugendstrafprozessordnung (JStPO)**

C. Umsetzung der eidgenössischen Prozessgesetze

- 1. Gerichtsorganisation**
- 2. Schlichtungsbehörden**
- 3. Kantonsgericht**
- 4. Obergericht**
- 5. Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht**
- 6. Wahlorgane**
- 7. Ausbau der Gewaltentrennung**
- 8. Staatsanwaltschaft**

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

E. Finanzielle Auswirkungen

A. Zusammenfassung

Auf den 1. Januar 2011 treten die vom Bund erlassenen Prozessordnungen in Kraft (ZPO, StPO, JStPO). Das Bundesrecht regelt damit die Zivil- und das Strafverfahren abschliessend. Den Kantonen verbleibt nur noch dort, wo das Bundesrecht sie ausdrücklich ermächtigt, ein eigener Gestaltungsspielraum. Das ist vorwiegend bei der Behördenorganisation der Fall.

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens von ZPO, StPO und JStPO werden die kantonale Zivilprozessordnung und die kantonale Strafprozessordnung aufgehoben. In diesen beiden Erlassen finden sich praktisch alle Bestimmungen über die Organisation der Gerichtsbehörden in unserem Kanton. Als Ersatz für die aufzuhebenden Organisationsbestimmungen soll ein neues Gesetz über die Gerichtsorganisation und die Staatsanwaltschaft geschaffen werden, das zusammen mit der nötigen Teilrevision der Kantonsverfassung auf das neue Amtsjahr am 1. Juni 2011 in Kraft treten soll. Die neuen Prozessordnungen des Bundes treten zwar schon am 1. Januar 2011 in Kraft, doch sollen auf Kantonsebene nur diejenigen Bestimmungen am 1. Januar 2011 in Kraft treten, bei denen dies zwingend notwendig ist, vor allem in den beiden Einführungsgeetzen (EG StPO und EG ZPO), die im Anschluss an die beiden Vorlagen „Teilrevision Kantonsverfassung,“ und „Gerichtsorganisationsgesetz“ erlassen werden. Obwohl die Staatsanwaltschaft keine gerichtliche Behörde ist, ist deren Bedeutung im Strafverfahren derart zentral, dass sie im Organisationsgesetz erwähnt werden soll.

Nach geltendem Recht bestehen als kantonale obere Gerichte das Obergericht und das Verwaltungsgericht. Seit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (1995) werden die beiden Gerichte durch eine einzige Person in Personalunion präsiert. Der derzeitige Präsident ist vollständig ausgelastet. Die neuen Prozessordnungen werden dem Obergericht aber erheblich und dem Verwaltungsgericht etwas mehr Arbeitsaufwand verursachen. Dieser zusätzliche Aufwand wird durch das in Personalunion geführte Doppelpräsidium nicht mehr bewältigt werden können. Es wird daher vorgeschlagen, das Verwaltungsgericht in das Obergericht zu integrieren und ein hauptamtliches Vizepräsidium zu schaffen.

Das Kantonsgericht als erstinstanzliches Zivil- und Strafgericht soll wie bisher weiterbestehen aber verkleinert werden, indem dessen Abteilungen nunmehr in Dreierbesetzung tagen sollen. Die Einzelrichter des Kantonsgerichts sollen die Funktionen des mit der StPO neu geschaffenen Zwangsmassnahmengerichts übernehmen.

Das kantonale Jugendgericht, das pro Jahr nur einige wenige Fälle zu beurteilen hat, soll aufgehoben und das Kantonsgericht als kantonales Jugendgericht eingesetzt werden.

Die schweizerische ZPO schreibt die Wahl von kantonalen Schlichtungsbehörden und ein differenziertes Schlichtungsverfahren vor, für dessen Durchführung die bisherigen Gemeindevermittlerämter wegen der in den meisten Gemeinden geringen Fallzahlen nicht mehr geeignet erscheinen. Es wird daher die Schaffung von drei Vermittleramtskreisen für die ehemaligen Landesbezirke Hinter-, Mittel- und Vorderland vorgeschlagen.

Seit dem Vollzugsbeginn des neuen Personalgesetzes stellen die Gerichte ihr Personal selbständig an. Zusätzliche Selbstverwaltung soll neu der Ausbau der Budgetautonomie der Gerichte bringen. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat nach Rücksprache mit dem Obergericht im Rahmen des Voranschlags den Stellenplan und die erforderlichen Kredite für die Gerichte unterbreitet. Können sich Regierungsrat und Obergericht nicht auf einen gemeinsamen Budgetantrag einigen, sollen die Gerichte ihre Position durch das Präsidium des Obergerichts in den Budgetgremien selbst vertreten können. Dem Präsidium des Obergerichts soll dabei beratende Stimme und ein Antragsrecht zustehen.

B. Ausgangslage

1. Gesetzgebung des Bundes

Während das materielle Zivil- und Strafrecht seit langem vereinheitlicht ist, gibt es in der Schweiz heute nach wie vor 26 kantonale Zivil- und Strafprozessordnungen. Diese Rechtszersplitterung im Bereich des Verfahrensrechts erklärt sich daraus, dass nach bisheriger verfassungsrechtlicher Kompetenzordnung für die Regelung des Verfahrens und der Gerichtsorganisation grundsätzlich die Kantone zuständig waren. Im Jahr 2000 haben Volk und Stände eine umfassende Justizreform beschlossen und darin den Bund auch generell zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivil- und Strafprozessrechts ermächtigt¹. Sie haben damit ein Vorhaben bestätigt und bekräftigt, das in den beiden letzten Jahrzehnten mehr und mehr Unterstützung fand. Die angestrebte Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen sorgt für Transparenz und Berechenbarkeit der Regeln, ermöglicht eine einheitlichere Praxis und erleichtert die Weiterentwicklung und wissenschaftliche Bearbeitung des Rechts. Straftaten sollen künftig auch in unserem Land nicht mehr nur einheitlich umschrieben, sondern auch nach denselben prozessualen Regeln verfolgt und beurteilt werden. Die Gebote von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit, die Tatsache, dass die Rechtsprechung zur Bundesverfassung und zur Europäischen Menschenrechtskonvention das Prozessrecht seit langem und anhaltend beeinflusst und die verschiedenen Prozessordnungen einander angleicht, eine Kriminalität, die an Mobilität, Professionalität und Spezialisierung zunimmt, der Gewinn und die Chancen eines einheitlichen Prozessrechts für die Wissenschaft, die Anwaltschaft, den interkantonalen Personaleinsatz der Behörden und die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene sind Gründe, welche die Idee der Vereinheitlichung in den letzten Jahren haben reifen lassen.

Der Bundesrat hatte am 21. Dezember 2005 bzw. am 28. Juni 2006 die Botschaften zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts² und zu einer Schweizerischen Zivilprozessordnung³ verabschiedet. In der Folge hatte der Bundesrat seinen zusammen mit der Strafprozessordnung erarbeiteten Entwurf für eine Jugendstrafprozessordnung vollständig überarbeitet⁴. Die Strafprozessordnung wurde von den Eidgenössischen Räten am 5. Oktober 2007 und die Zivilprozessordnung am 19. Dezember 2008 verabschiedet. Die Schlussabstimmung über die Jugendstrafprozessordnung hat schliesslich am 20. März 2009 stattgefunden. Erklärtes Ziel des Bundesrates ist es, die drei Prozessgesetze auf den 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen. Die Prozessgesetze werden die kantonale Zivilprozessordnung und die kantonale Strafprozessordnung ablösen. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bundesprozessgesetze haben die Kantone zudem die durch das Bundesgesetz über das Bundesgericht⁵ notwendigen Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen zu erlassen.

2. Zivilprozessordnung (ZPO)

Mit der Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts wird die Rechtszersplitterung und die damit verbundene Rechtsunsicherheit beseitigt. Die künftige ZPO sieht verschiedene Verfahrenstypen vor, die jeweils auf die Art der Parteien und des Streites abgestimmt sind. So gilt für kleinere Fälle sowie für die Angelegenheiten des sozialen Privatrechts (z.B. Miete, Arbeit, Konsumentenschutz) ein vereinfachtes Verfahren, das sich durch erleichterte Formen, verstärkte Mündlichkeit sowie eine aktivere Rolle des Gerichts kennzeichnet. Der aussergerichtlichen Streitbeilegung kommt ein hoher Stellenwert zu. Die Parteien haben zunächst einen Schlichtungsversuch durchzuführen, bevor sie das urteilende Gericht anrufen können. Diese Vorrunde trägt zur Entlastung der Gerichte bei.

¹ Art. 123 Abs. 1 BV, SR 101

² StPO, BBl 2006, S. 1085 ff.

³ ZPO, BBl 2006, S. 7221 ff.

⁴ JStPO, BBl 2008, S. 3121 ff.

⁵ BGG, SR 173.110

Die Kantone bleiben wie bisher zuständig für die Wahl und die Organisation der Behörden. Insbesondere müssen sie keine neuen Gerichte einführen. Besondere Fachgerichte, wie z.B. Handels-, Miet- und Arbeitsgerichte sind wie bisher freie organisatorische Optionen der Kantone.

Weiterhin zuständig bleiben die Kantone auch für das Tarifwesen, d.h. für die Kosten und Gebühren des Zivilprozesses.

3. Strafprozessordnung (StPO)

Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO) ersetzen die 26 kantonalen Strafprozessordnungen. Damit werden Straftaten in der Schweiz künftig nicht nur einheitlich im Strafgesetzbuch umschrieben, sondern auch nach den gleichen prozessualen Regeln verfolgt und beurteilt. Der Strafprozess wird jedoch nicht neu definiert, sondern es wird weitgehend an bestehenden kantonalen Regelungen angeknüpft.

Die Gerichtsorganisation bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen. Allerdings bedingt das einheitliche Prozessrecht insbesondere ein einheitliches Strafverfolgungsmodell. Charakteristisch für das künftige so genannte Staatsanwaltschaftsmodell ist das Fehlen eines Untersuchungsrichters: Die Staatsanwaltschaft leitet das Vorverfahren, führt die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt diese vor den Gerichten. Durch die einheitliche Ermittlung wird ein hoher Grad an Effizienz in der Strafverfolgung erreicht. Die starke Stellung der Staatsanwaltschaft wird namentlich durch ein Zwangsmassnahmengericht und ausgebaute Verteidigungsrechte ausgeglichen.

Weiter sieht die StPO neben der Revision als Rechtsmittel nur die Berufung gegen Schuld- oder Freisprüche der erstinstanzlichen Gerichte und die Beschwerde gegen alle übrigen Entscheide der erstinstanzlichen Gerichte, gegen Verfahrenshandlungen und Entscheide der Strafverfolgungsbehörden sowie gegen bestimmte Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts vor. Die StPO legt zudem fest, dass es in jedem Kanton nur *eine* Beschwerdeinstanz und nur *ein* Berufungsgericht geben darf, wobei beide Funktionen von demselben Gericht ausgeübt werden können. Aufgrund der Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) muss es sich dabei um ein *oberes* kantonales Gericht handeln.

Weiterhin zuständig bleiben die Kantone für das Tarifwesen, d.h. für die Kosten und Gebühren des Strafprozesses.

4. Jugendstrafprozessordnung (JStPO)

Die heute geltenden kantonalen Jugendstrafprozessordnungen lassen sich auf zwei unterschiedliche Strafverfolgungsmodelle zurückführen. Während gemäss *Jugendrichtermodell* die gleiche Person den Sachverhalt untersucht, leichtere Fälle entscheidet, als Mitglied des Jugendgerichts amtiert und den Vollzug des Urteils überwacht, sieht das *Jugendanwaltmodell* eine teilweise Trennung dieser Funktionen vor: Der Jugendanwalt klärt zwar den Sachverhalt ab, erlässt Strafbefehle und ist mit dem Urteilsvollzug betraut, vor dem Jugendgericht vertritt er hingegen die Anklage. Der Entwurf der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung hält an der Wahlfreiheit der Kantone bezüglich des Strafverfolgungsmodells fest. Dieser Gestaltungsspielraum ermöglicht es den Kantonen, die Behördenorganisation ihren spezifischen Bedürfnissen anzupassen und bewährte Strukturen beizubehalten.

Nach Abschluss der Untersuchung kann die Untersuchungsbehörde das Verfahren einstellen, einen Strafbefehl erlassen oder beim Jugendgericht Anklage erheben. Die weitgehende Zulässigkeit des Strafbefehlsverfahrens und andere Regelungen wie die grundsätzliche Zuständigkeit der Behörden am gewöhnlichen Aufenthaltsort und die Mitwirkungspflicht aller Behörden bei der Abklärung der persönlichen Verhältnisse ermöglichen es, die Jugendstrafverfahren zu beschleunigen und jugendliche Straftäter rasch und konsequent zu sanktionieren.

C. Umsetzung der eidgenössischen Prozessgesetze

1. Gerichtsorganisation

Mit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Prozessgesetze (voraussichtlich am 1. Januar 2011) werden die kantonale Zivilprozessordnung (ZPO) und die kantonale Strafprozessordnung (StPO) aufgehoben. In diesen beiden Erlassen und zudem im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege befinden sich aber sämtliche Bestimmungen über die Organisation der Gerichte. Die Kantonsverfassung⁶ zählt lediglich die Gerichtsbehörden auf (Art. 94) und regelt die Wahlkompetenzen (Art. 60, 73). Im Hinblick auf die Aufhebung der Bestimmungen über die Gerichtsorganisation erscheint es daher unerlässlich, ein Gesetz zu schaffen, das die Gerichtsorganisation regelt. Mit Blick auf Art. 69 der Kantonsverfassung braucht es dazu ein Gesetz im formellen Sinne, da die Organisation der gerichtlichen Behörden zu den Grundzügen der staatlichen Organisation gehört.

Die Frage, ob die Organisationsbestimmungen aus den verschiedenen Prozessgesetzen herausgenommen und in einem einzigen Organisationsgesetz zusammengefasst werden sollen, hatte sich schon im Zusammenhang mit der Einführung des Verwaltungsgerichts (1993), bei der Ausarbeitung der neuen Kantonsverfassung (Inkrafttreten 1996) und letztmals im Zusammenhang mit der umfangreichen Revision der kantonalen ZPO aufgrund des neuen Scheidungsrechts und des Gerichtsstandgesetzes gestellt (Änderungen ZPO vom 13.02.2006⁷). Weil schon damals die Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessgesetze bekannt waren, hat unser Kanton mit dem Erlass eines eigentlichen Gerichtsorganisationsgesetzes bewusst bis zur Realisierung der Bundesprozessordnungen zugewartet. Zusammen mit der Umsetzung der Bundesprozessgesetze ist es jetzt aber unumgänglich, die kantonale Gerichtsorganisation in einem neuen Gesetz festzuschreiben.

Die Bundesprozessordnungen überlassen die Gerichts- und Behördenorganisation weitgehend den Kantonen. Immerhin haben die Kantone aufgrund des bundesrechtlichen Verfahrensrechts folgende Gerichts- und Strafuntersuchungsbehörden vorzusehen:

In der Zivilrechtspflege

- a) Die Schlichtungsbehörden,
- b) das erstinstanzliche Gericht,
- c) das Gericht, welches als einzig kantonale Instanz entscheidet,
- d) das Berufungsgericht und die Beschwerdeinstanz,
- e) die Gerichtsbehörden im nationalen Schiedsgerichtsverfahren.

In der Strafrechtspflege

- a) Die zuständigen Polizeiorgane,
- b) die Staats- und die Jugendanwaltschaft,
- b) das Zwangsmassnahmengericht,
- c) das erstinstanzliche Gericht,
- d) das Jugendgericht,
- e) das Berufungsgericht und die Beschwerdeinstanz.

In der Gerichtsorganisation des Kantons Appenzell A. Rh. würde es zur Umsetzung der eidgenössischen Prozessordnungen keine Veränderungen brauchen. Mit dem Kantonsgericht und dem Obergericht stehen ein erstinstanzliches Gericht inkl. Zwangsmassnahmengericht, ein Berufungsgericht und eine Beschwerdeinstanz zur Verfügung. Neu organisiert werden müssen hingegen die Schlichtungsbehörden.

⁶ KV, bGS 111.1

⁷ bGS 231.1, lf. Nr. 939

Wie weiter unten darzulegen sein wird, werden die neuen Prozessordnungen den Einzelrichtern des Obergerichts eine wesentlich höhere Arbeitsbelastung verursachen. Aufgrund dieser Mehrbelastung wird es ab 2011 nicht mehr möglich sein, das Präsidium des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts in Personalunion zu führen, weil eine Person all die neuen Aufgaben zusammen mit den bisherigen nicht mehr bewältigen kann. Diese Tatsache und nicht die neuen Prozessordnungen machen eine Reorganisation von Ober- und Verwaltungsgericht notwendig.

Zur Umsetzung der schweizerischen Prozessordnungen in das kantonale Recht sollen nach bewährter gesetzgeberischer Methode je ein Einführungsgesetz geschaffen werden. In den beiden Einführungsgesetzen zur schweizerischen ZPO sowie zur schweizerischen StPO und JStPO schliesslich sollen die Zuständigkeiten der Schlichtungsbehörden, der Gerichte, der Einzelrichter und der Strafverfolgungsbehörden geregelt werden.

2. Die Schlichtungsbehörden nach ZPO

Die Zivilprozessordnung sieht grundsätzlich ein Schlichtungsverfahren vor (Art. 197). Es bestehen Ausnahmen (Art. 198) für das summarische Verfahren, für Klagen über den Personenstand und im Familienrecht sowie für einige SchKG-Klagen. Die Kantone sind bei der Organisation ihrer Schlichtungsbehörden frei. Einzig für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen und in Gleichstellungsfragen sind paritätische Schlichtungsbehörden vorgeschrieben. In unserem Kanton besteht für Miet- und Pachtstreitigkeiten die entsprechende paritätische Schlichtungsstelle, die dem Departement Sicherheit und Justiz zugeordnet ist. Seit dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes⁸ am 1. Juli 1996 sind die Vermittlerämter Schlichtungsbehörden nach diesem Gesetz. Bei den Vermittlerämtern ist bisher kein entsprechendes Vermittlungsbegehren eingegangen. Während für das Schlichtungsverfahren in Miet- und Pachtsachen weiterhin die bereits bestehende Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse tätig sein kann, ist für Schlichtungsversuche nach dem Gleichstellungsgesetz neu eine paritätisch zusammengesetzte Schlichtungsbehörde zu bestellen (Art. 200 Abs. 2), die sinnvollerweise der bereits bestehenden Mietschlichtungsstelle anzugliedern sein wird.

2.1 Schlichtungsstelle für Mit- und Pachtverhältnisse

Die Sekretärin der kantonalen Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse hat einen Beschäftigungsgrad von 50%. Sie hat auf Anfrage erklärt, dass sie über das ganze Jahr gesehen, diese 50% für die Beratung und die Schlichtungsverfahren auch benötige. Dies hängt auch damit zusammen, dass vor allem die telefonischen Auskünfte und die Beratungen der Parteien ausserhalb oder allenfalls im Vorfeld von Schlichtungsverfahren in Trogen zum Teil sehr zeitaufwändig sind. Die Beratungstätigkeit der Schlichtungsstelle hat sich in den letzten fünf Jahren wie folgt entwickelt:

Beratung	2004	2005	2006	2007	2008
Telefonische Auskünfte	685	762	671	671	587
Besprechungen	31	24	25	45	36
Schriftliche Auskünfte	33	26	49	40	46

Ausserdem sind in den letzten fünf Jahren bei der Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse folgende eigentliche, das heisst formelle, Schlichtungsbegehren eingegangen:

Schlichtungsstelle	2004	2005	2006	2007	2008
Schlichtungsbegehren	82	92	104	105	144

⁸ SR 151

2.2 Schlichtungsstelle in Gleichstellungsfragen

Bei Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz besteht die Schlichtungsbehörde gemäss Art. 200 Abs. 2 ZPO aus einer vorsitzenden Person und einer paritätischen Vertretung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite des öffentlichen und privaten Bereichs. Die Geschlechter müssen ebenfalls paritätisch vertreten sein.

Obwohl bisher keine Gleichstellungsstreitigkeiten aufgetreten sind, wird der Kanton eine Schlichtungsbehörde nach Art. 200 Abs. 2 ZPO zu wählen haben. Das Sekretariat wird sinnvollerweise vom Sekretariat der Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse geführt werden.

2.3 Vermittlerämter

Dem Kanton ist es freigestellt, die Aufgaben der Schlichtungsbehörde im Zivilprozess, ausser bei Miete und Pacht sowie in Gleichstellungsfragen, weiterhin den bestehenden Vermittlerämtern der Gemeinden zu übertragen. Vorab in kleinen Gemeinden mit nur wenigen Fällen können sich die Vermittler aber keine Erfahrung aneignen. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass im Jahre 2008 bei 14 Vermittlerämtern weniger als zehn Vermittlungsbegehren eingegangen waren.

In den letzten Jahren hatten die einzelnen Vermittlerämter folgende Anzahl Verfahren durchzuführen:

Vermittleramt	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Urnäsch	9	13	9	3	4	1
Herisau	65	94	104	73	54	55
Schwellbrunn	6	4	5	6	3	6
Hundwil	2	1	3	5	3	6
Stein	2	4	2	3	4	3
Schönengrund	4	4	1	2	2	5
Waldstatt	4	4	0	3	3	6
Teufen	32	69	108	73	39	35
Bühler	5	5	1	3	7	3
Gais	12	11	6	13	10	4
Speicher	13	15	8	9	11	8
Trogen	9	14	7	6	2	4
Rehetobel	6	6	4	8	7	6
Wald	2	8	10	3	4	4
Grub	4	3	3	5	3	11
Heiden	25	21	13	10	9	2
Wolfhalden	5	6	7	5	9	7
Lutzenberg	8	11	9	2	3	13
Walzenhausen	9	15	16	9	14	11
Reute	6	10	7	7	8	13
Total	228	318	332	248	199	203

Es erscheint aufgrund dieser Fallzahlen notwendig, die Vermittlerämter vollständig neu zu organisieren, da deren Aufgaben und Kompetenzen nach der ZPO wesentlich ausgeweitet werden und von den Vermittlern eine gewisse Qualität in ihrer Tätigkeit verlangt wird⁹. So hat das Vermittleramt zur Schlichtungsverhandlung vorzuladen und die Verhandlung durchzuführen. Bei Einigung hat es den Vergleich zu formulieren und unterzeichnen zu lassen. Dieser ist einem rechtskräftigen Urteil gleichgestellt. Einigen sich die Parteien nicht, erteilt es die Klagebewilligung (Art. 209). Diese entspricht weitgehend dem bisherigen Leitschein. Das Vermittleramt kann den Parteien aber auch einen begründeten Urteilsvorschlag unterbreiten, der vollstreck-

⁹ Botschaft, BBl 2006, S. 7328

bar wird, wenn keine Partei ihn ablehnt (210 f.). Zudem entscheidet das Vermittleramt vermögensrechtliche Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 2'000.--, wenn die klagende Partei einen entsprechenden Antrag stellt (Art. 212). Zur Erfüllung all dieser Aufgaben, sollten sich die Vermittler eine gewisse Erfahrung erwerben können, was nur möglich ist, wenn sie eine grössere Anzahl Schlichtungen pro Jahr durchzuführen haben.

Es gibt drei Möglichkeiten für die Organisation der Schlichtungsbehörden:

- a) die bestehende Mietschlichtungsstelle wird zu einer umfassenden Schlichtungsbehörde ausgebaut;
- b) die Mietschlichtungsstelle wird nur um das paritätische Schlichtungsverfahren nach dem Gleichstellungsgesetz erweitert und für die übrigen Schlichtungsverfahren bleiben die bisherigen Vermittlerämter zuständig;
- c) es wird anstelle der bisherigen Vermittlerämter in den Gemeinden ein Vermittleramt für den ganzen Kanton geschaffen oder es werden mehrere Vermittlerämter, die mehrere Gemeinden umfassen eingerichtet.

Um beurteilen zu können, welche Variante am zweckmässigsten erscheint, ist die künftige Geschäftslast der Schlichtungsbehörden zu schätzen.

2.4 Auslastung der Vermittlerämter

Es ist schwierig herauszufinden, wie sich die oben dargestellten Fallzahlen in Beschäftigungsprozente übertragen lassen. Im Betreuungswesen ist bekannt, dass pro 900 Betreibungen ein Betreibungsbeamter mit einem Beschäftigungsgrad von 100% notwendig ist. Solche gesicherte Zahlen gibt es für die Vermittlerämter nicht. Der Präsident des schweizerischen Verbandes der Friedensrichter (Daniel von Burg, Schwyz) hat auf Anfrage erklärt, dass im Schlichtungswesen keine vergleichbare Verhältniszahl bestehe. Ihm sei aber bekannt, dass im Kanton Zürich für etwa 300 bis 350 Sühneverfahren mit einem Vollamt gerechnet werde. Die vollamtliche Vermittlerin der Stadt St. Gallen (Anita Bamert) hat auf Anfrage erklärt, dass die Zürcher Zahlen für Ostschweizer Verhältnisse wohl zu tief geschätzt seien. Im Kanton Zürich werde bei den Sühneversuchen viel mehr Aufwand betrieben. An jedem Vorstand sei dort noch ein Protokollführer anwesend. Sie habe in der Stadt St. Gallen ca. 500 Eingänge pro Jahr zu verzeichnen. Sie könne diese Verfahren gut bewältigen. Neben ihr selbst sei bei dem Vermittleramt der Stadt St. Gallen noch eine Sekretärin mit 20 Stellenprozenten tätig.

2.5 Erweiterung der bestehenden Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse

Würde die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse mit heute einem 50%-Pensum zu einer umfassenden Schlichtungsbehörde ausgebaut, müsste sie wohl vollamtlich geführt werden. Denn zur umfangreichen Beratungstätigkeit und rund 100 formellen Schlichtungsverfahren pro Jahr kämen noch durchschnittlich 260 Vermittlungsverfahren hinzu, die nach den St. Galler Erfahrungen nochmals 50 Stellenprozente erforderlich machen würden.

Die Schlichtungsbehörden sind in Miet-, Pacht- und Gleichstellungsfragen auch Beratungsstellen. In all den Fällen, in denen die Schlichtungsperson vorgängig Rat erteilt hat, kann sie das Schlichtungsverfahren nicht mehr selbst durchführen. Das führt beim Modell einer einzigen Behörde dazu, dass in einer zurzeit nicht abschätzbaren Anzahl Schlichtungsverfahren ein Stellvertreter das Schlichtungsverfahren durchführen müsste. Zudem müsste der Kanton wohl eine Infrastruktur zur Verfügung stellen. Es erscheint somit zweckmässiger die bestehende Schlichtungsstelle für Miet- und nichtlandwirtschaftliche Pachtverhältnisse bestehen zu lassen und ihr lediglich das Schlichtungsverfahren nach dem Gleichstellungsgesetz anzugliedern.

2.6 Drei Vermittlerämter

Dieses Modell sieht neben dem Weiterbestehen der Mietschlichtungsstelle mit angegliederter Schlichtungsstelle in Gleichstellungsfragen die Neuschaffung von drei Vermittlerämtern in den früheren Landesbezirken Hinterland, Mittelland und Vorderland vor. Nach diesem Modell wären bei den drei neuen Vermittlerämtern in den letzten fünf Jahren folgende Schlichtungsbegehren eingegangen:

Schlichtungsbegehren	2004	2005	2006	2007	2008
Vermittleramt Hinterland	124	133	95	73	82
Vermittleramt Mittelland	114	130	104	69	54
Vermittleramt Vorderland	80	69	49	57	67
Total Kanton	318	332	248	199	203

Bei durchschnittlich 260 Schlichtungsbegehren pro Jahr könnte aufgrund der Erfahrungszahlen beim Vermittleramt der Stadt St. Gallen von rund 50 Stellenprozenten für die drei Vermittlerämter ausgegangen werden. Diese Schätzung dürfte an der unteren Grenze liegen, weil zu den bisherigen Vermittlungsbegehren jene für arbeitsrechtliche Streitigkeiten hinzu kommen werden. Bisher erledigten die Einzelrichter des Kantonsgerichtes Arbeitsstreitigkeiten mit einem Streitwert bis zu Fr. 30'000.-- ohne vorgängigen Vermittlungsvorstand. Nach der neuen schweizerischen ZPO hat den privatrechtlichen Arbeitsstreitigkeiten zwingend ein Schlichtungsverfahren voranzugehen. Die Einzelrichter des Kantonsgerichts haben in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 50 arbeitsrechtliche Verfahren erledigt.

Die drei Schlichtungspersonen (Hinterland, Mittelland, Vorderland) hätten nach den oben aufgeführten Fallzahlen Schlichtungsverfahren im Rahmen von etwa 15 bis 18 Stellenprozenten durchzuführen. Das ermöglicht es, sich Erfahrung und eine gewisse Routine anzueignen. Bei drei regionalen Vermittlerämtern ist auch sichergestellt, dass die Schlichtungspersonen gegenseitig ihre Stellvertretung besorgen können. Ob der Kanton bei dieser Variante eine minimale Infrastruktur zur Verfügung zu stellen hätte, wird näher abzuklären sein.

2.7 Wahlorgan

In den einzelnen Kantonen finden sich verschiedene Wahlkompetenzen. Einige Kantone haben die Wahlkompetenz bei den Gerichten angesiedelt. Der Kanton Thurgau sieht etwa vor, dass die Bezirksgerichte die Friedensrichterämter, wie sie im Thurgau weiterhin genannt werden sollen, bestellt. Im Entwurf zu einem Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft für den Kanton Bern ist vorgesehen, dass das Obergericht die regionalen Schlichtungsbehörden wählt. Im Kanton Schaffhausen sollen die Friedenrichter und die paritätischen Schlichtungsbehörden durch das Obergericht bestimmt werden.

Die bestehende Schlichtungsstelle für Miet- und nichtlandwirtschaftliche Pachtverhältnisse wird schon heute vom Regierungsrat gewählt. Da alle Schlichtungsbehörden kantonale Behörden sind, wird vorgeschlagen, die Wahlkompetenz in unserem Kanton dem Regierungsrat zu übertragen. Der Regierungsrat hat auch für die Stellvertretung zu sorgen. Überdies ist vorgesehen, dass eine Person zum Vermittler von mehr als einem Vermittleramtskreis gewählt werden kann.

3. Das Kantonsgericht

Das Kantonsgericht als erstinstanzliches Zivil- und Strafgericht soll beibehalten werden. Es wird weiterhin als Einzelgericht und als Kollegialbehörde entscheiden. Es wird einige neue Aufgaben zu übernehmen haben, nämlich die Verschollenheitsverfahren¹⁰, die Kraftloserklärung von Schuldbriefen und übrigen Wertpapieren¹¹, sowie seine neuen Funktionen als Zwangsmassnahmengericht¹² und als Jugendgericht¹³.

¹⁰ Art. 249 lit. a Ziff. 2 ZPO

¹¹ Art. 249 lit. d Ziff. 10 und Art. 250 lit. d Ziff. 1 ZPO

Die nichtstreitige Gerichtsbarkeit im Verschollenheitsverfahren und im Wertpapierrecht wurde bisher vom Obergericht wahrgenommen. Wegen des Prinzips der „double instance“ nach dem Bundesgerichtsgesetz muss diese Aufgabe neu bei der unteren kantonalen Gerichtsinstanz angesiedelt werden.

Das Zwangsmassnahmengericht im Sinne von Art. 18 StPO ist teilweise eine neue Gerichtsbehörde. Die Kantone können Kollegial- oder Einzelgerichte einsetzen. Diese neue Gerichtsbehörde löst die bisher in unserem Kanton von den Einzelrichtern des Kantonsgerichts wahrgenommene Funktion des Haftrichters ab. Das Zwangsmassnahmengericht ist zuständig für die Anordnung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie für weitere Zwangsmassnahmen wie die Erstellung von DNA-Profilen, die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, die Überwachung mit technischen Überwachungsgeräten, die Überwachung von Bankbeziehungen und die Genehmigung von verdeckten Ermittlungen. Es erscheint sachgerecht, dass die strafprozessualen Zwangsmassnahmen, die gerichtlich angeordnet oder bewilligt werden müssen, weiterhin durch die Einzelrichter des Kantonsgerichts erlassen werden.

Die Übertragung der Funktion des Jugendgerichts an das Kantonsgericht erscheint aufgrund der nur vereinzelt Strafüberweisungen an das bisherige Jugendgericht als sinnvoll. Das Jugendgericht hatte in den vergangenen Jahren folgende Anzahl Fälle zu beurteilen:

Jugendgericht	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fälle	3	2	3	2	1	6

Ob dem Kantonsgericht im Zuge der Umsetzung der Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht¹⁴) eventuell weitere Aufgaben übertragen werden sollen, ist noch offen.

Dreierbesetzung der Kantonsgerichtsabteilungen

Heute urteilen die Abteilungen des Kantonsgerichts in Fünferbesetzung (Vorsitzende/er plus vier Richterinnen/Richter). Die Einführung der Dreierbesetzung stellt eine gewisse, wenn auch begrenzte, Rationalisierung des Gerichtsbetriebs dar. Sie entspricht einem landesweiten Trend. Das Kantonsgericht selbst befürwortet sie. Die Dreierbesetzung ist keine direkte Folge der Schweizerischen Prozessordnungen. Deren Einführung ist ohne weiteres möglich, sofern man das will.

Die Dreierbesetzung bei den drei Abteilungen des Kantonsgerichts und bei zurzeit drei vollamtlichen Präsidentinnen und Präsidenten würde bedeuten, dass der Kantonsrat nur noch sechs nebenamtliche Richterinnen und Richter zu wählen hätte. Um die drei Abteilungen jederzeit beschlussfähig zu halten, ist im GOG festzuschreiben, dass alle Mitglieder des Kantonsgerichts Ersatzmitglieder in den andern zwei Abteilungen sind.

Eine erstinstanzliche Dreierbesetzung ist in den Nachbar- und einigen vergleichbaren Kantonen wie folgt realisiert respektiv nicht vorgesehen:

Kt.	Gericht	Besetzung
AI	Bezirksgericht	An den Sitzungen der Bezirksgerichte müssen mindestens fünf Mitglieder anwesend sein; das BG Appenzell, Abteilung Zivilgericht, zählt sieben Mitglieder, das BG Oberegg deren sechs
SG	Kreisgerichte	Dreierbesetzung ist bei den Kreisgerichten die Regel; kommt in Straffällen

¹² Art. 18 StPO

¹³ Art. 7 Abs. 1 lit. d JStPO

¹⁴ Änderung des ZGB vom 19.12.2008, BBl 2009 S. 141 ff.

		eine Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren in Betracht, ist eine Fünferbesetzung vorgeschrieben
TG	Bezirksgerichte	In den acht bestehenden Bezirksgerichten gilt die Fünferbesetzung; in den auf das Inkrafttreten der schweizerischen Prozessordnungen vorgesehenen fünf neuen Bezirksgerichten soll die Dreierbesetzung eingeführt werden
SH	Kantonsgericht	Dreierbesetzung
GR	Bezirksgerichte	Die Bezirksgerichte tagen in Fünfer- und Dreierbesetzung (letztere als Ausschuss bezeichnet)
GL	Kantonsgericht	Fünferbesetzung

4. Das Obergericht

4.1 Künftige Mehrbelastung des Obergerichtspräsidiums

Aufgrund der neuen eidgenössischen Prozessordnungen ist vorauszusehen, dass die Arbeitsbelastung für das Präsidium des Obergerichts, vor allen bei der einzelrichterlichen Tätigkeit, erheblich zunehmen wird, weil:

1. es Berufungs- und Beschwerdeinstanz in der Zivilrechtspflege gegenüber den Einzelrichtern des Kantonsgerichts werden soll und die Streitwertgrenzen im Berufungsverfahren von heute Fr. 10'000.-- auf Fr. 30'000.-- ansteigen werden¹⁵, was zu mehr einzelrichterlich zu erledigenden Rechtsmittelverfahren führen wird.
2. durch die Einzelrichter des Kantonsgerichts angeordnete vorsorgliche Massnahmen berufungsfähig werden¹⁶. Berufungsinstanz wird das Obergerichtspräsidium sein. Die Einzelrichter des Kantonsgerichts hatten in den vergangenen Jahren folgende Anzahl vorsorglicher Massnahmeentscheide getroffen:

Einzelrichter des Kantonsgerichts	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vorsorgliche Massnahmeentscheide	42	50	33	24	26	42

Nach geltendem Recht ist gegen vorsorgliche Massnahmeentscheide der Einzelrichter des Kantonsgerichts lediglich die kantonale Rechtsverweigerungsbeschwerde an die Justizaufsichtskommission des Obergerichts (JUAK) möglich. Die JUAK hat nur eine sehr eingeschränkte Überprüfungsbefugnis. Der Obergerichtspräsident gehört dieser Kommission nicht an, weil die von ihm gefällten Einzelrichterentscheide ebenfalls bei der JUAK angefochten werden können. Vorsorgliche Massnahmen in streitigen Familienrechtsfällen werden häufig erlassen. Sie können erfahrungsgemäss sehr aufwändig sein. Sobald gegen vorsorgliche Massnahmeverfügungen ein ordentliches Rechtsmittel mit voller Kognitionsbefugnis der Berufungsinstanz besteht, ist mit weit mehr Anfechtungen zu rechnen als heute, da die JUAK, wie erwähnt, nur eine Willkürprüfung vornehmen kann.

Bei der JUAK wurden in den vergangenen Jahren folgende Anzahl Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen vorsorgliche Massnahmeentscheide der Einzelrichter des Kantonsgerichts eingereicht:

Beschwerden an JUAK	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gegen vors. Massnahmen	12	9	5	5	2	5

Da die vorsorglichen Massnahmeentscheide nach neuem Recht berufungsfähig werden, das heisst volle Überprüfungsbefugnis durch das Obergerichtspräsidium gegeben sein wird, werden die Parteien

¹⁵ Art. 239 Abs. 1 ZPO

¹⁶ Art. 304 Abs. 1 lit. b ZPO

vermehrt ein Rechtsmittel einlegen. Wie viele Rechtsmittel das sein werden, kann nicht genau abgeschätzt werden. Es wird hier davon ausgegangen, dass künftig die Hälfte der von den Einzelrichtern des Kantonsgerichts erlassenen vorsorglichen Massnahmeentscheide angefochten werden dürften.

3. Entscheide über Gesuche um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege und der unentgeltlichen Verbeiständung durch die Einzelrichter des Kantonsgerichts beschwerdefähig werden¹⁷. Beschwerdeinstanz wird wiederum das Obergerichtspräsidium sein.

Nach geltendem Recht können solche Entscheide ebenfalls nur mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde bei der Justizaufsichtskommission angefochten werden, der der Obergerichtspräsident nicht angehört. In den letzten Jahren sind bei der JUAK folgende Anzahl Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen Entscheide betreffend die unentgeltliche Prozessführung eingegangen:

Beschwerde an JUAK	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gegen UP-Entscheide	6	19	8	2	0	4

Da mit der Beschwerde nebst der willkürlichen Feststellung des Sachverhalts auch die unrichtige Rechtsanwendung gerügt werden kann¹⁸, das heisst die Überprüfungsbefugnis der Beschwerdeinstanz gegenüber der JUAK ganz erheblich erweitert wird, wird es auch auf dem Gebiete der unentgeltlichen Rechtspflege erheblich mehr Beschwerdefälle geben als es JUAK-Fälle gegeben hatte,

4. das Obergericht als strafrechtliche Beschwerdeinstanz die Rekursfälle der bisherigen Staatsanwaltschaft zu behandeln haben wird. Eine Anfrage bei Staatsanwalt Christian Bötschi hat ergeben, dass jährlich ca. 20 - 30 Rekurse eingegangen waren. Für diese Rekursbearbeitung schätzt Christian Bötschi einen Arbeitsaufwand von rund 20 Stellenprozenten. Als Vorsitzender der strafrechtlichen Beschwerdeinstanz wird dem Obergerichtspräsidenten für diese Tätigkeit eine Mehrbelastung erwachsen,
5. das Obergerichtspräsidium Beschwerdeinstanz gegenüber dem neuen Zwangsmassnahmengericht (Einzelrichter des Kantonsgerichts) werden soll, was eine zusätzliche neue Aufgabe darstellt,
6. wegen der Ausdehnung des Unmittelbarkeitsprinzips und der erhöhten Protokollierungspflicht gegebenenfalls mehr und längere Gerichtsverhandlungen in appellierten Strafprozessen notwendig sein werden.

4.2 Künftige Mehrbelastung des Verwaltungsgerichtspräsidiums

Auch beim Präsidium des Verwaltungsgerichts ist vorauszusehen, dass die Arbeitsbelastung zunehmen wird, allerdings nicht aus Gründen, die mit der Einführung der Schweizerischen Prozessordnungen zusammenhängen. Trotzdem ist die absehbare Mehrbelastung bei der nun festzuschreibenden Gerichtsorganisation zu berücksichtigen. Eine Mehrbelastung ist absehbar, weil:

1. aufgrund des neuen Erwachsenen- und Kindesschutzrechts (heute Vormundschaftsrecht) auch auf das Verwaltungsgericht und damit auf dessen Präsidium eine grössere Arbeitsbelastung zukommen wird. Das gilt vor allem im Bereiche der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung, wo der Rechtsschutz ausgebaut, die ärztliche Einweisungskompetenz beschränkt und neue Verfahrensvorschriften im ZGB verankert werden. Die entsprechende Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) ist am 19.12.2008 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet worden. Sie soll auf den 01.01.2013 in Kraft treten;
2. seit 2006 die Einzelrichterfälle teilweise und die Plenarfälle beim Verwaltungsgericht erheblich zugenommen haben, was ebenfalls zu einer Mehrbelastung des Präsidiums geführt hat. Sollten die Fallzahlen je wieder die Höhe der Jahre 1995 bis 2000 erreichen, würde das Präsidium entsprechend weiter belastet. Das ergibt sich aus folgenden Zahlen:

¹⁷ Art. 119 ZPO

¹⁸ Art. 317 ZPO

Verwaltungsgericht	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Plenarverfahren	134	155	165	161	130	135	112
Einzelrichterverfahren	19	43	71	65	59	66	43

Verwaltungsgericht	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Plenarverfahren	109	94	55	94	119	110	145
Einzelrichterverfahren	44	55	68	48	44	59	88

3. der Einzelrichter des Verwaltungsgerichts (= Präsidium) nach Art. 47 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege¹⁹ über Geldforderungen bis zu Fr. 8'000.--, ausgenommen in Steuersachen, urteilt. Nachdem die Einzelrichterkompetenz in der Zivilrechtspflege auf Fr. 30'000.-- angehoben wird, soll die Streitwertgrenze im verwaltungsgerichtlichen Verfahren angepasst und auch auf Fr. 30'000.-- angehoben werden. Es wäre nämlich schwer verständlich, wenn die Streitwertgrenzen z. B. in privat- und in öffentlichrechtlichen Arbeitsstreitigkeiten unterschiedlich festgesetzt würden. Das würde nämlich bedeuten, dass Mitarbeitende eines privaten Betriebes bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.-- vom raschen, einfachen und kostenlosen Verfahren vor dem Einzelrichter des Kantons- und Obergerichts profitieren könnten, während öffentlichrechtlich angestellte Mitarbeitende einer Gemeinde oder des Kantons nur bis zum Streitwert von Fr. 8'000.-- in den Genuss eines einfachen und kostenlosen Verfahrens gelangen könnten.

4.3 Vorübergehende Minderbelastung des Obergerichts

Beim Obergericht sind die Fallzahlen der Plenarverfahren (Zivil- und Strafrechtspflege) in den vergangenen Jahren tendenziell zurückgegangen, bei den Einzelrichterverfahren haben sie geschwankt. Das zeigen die folgenden Zahlen:

Obergericht	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Plenarverfahren	43	50	53	50	33	50	39
Einzelrichterverfahren	59	76	70	61	42	62	48

Obergericht	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Plenarverfahren	29	28	21	31	31	31	27
Einzelrichterverfahren	42	46	49	61	53	63	59

Der Rückgang der Plenarverfahren ab 2001 vermag wohl die voraussichtlich massive Mehrbelastung des Obergerichtspräsidiums nur minimal zu beeinflussen. Zudem können die Fallzahlen demnächst wieder auf das Niveau der Neuzigerjahre ansteigen.

4.4 Auswirkungen der Belastungsveränderungen auf das Ober- und Verwaltungsgerichtspräsidium

Im heutigen Zeitpunkt ist die Person, die das Präsidium des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts in Personalunion führt, bis ans Limit ausgelastet. Die Belastung durch die beiden Gerichte ist nicht ausgeglichen. Der Aufwand für das Verwaltungsgericht ist zurzeit grösser als für das Obergericht. Aus den Fallzahlen der statistischen Anhänge der Rechenschaftsberichte lässt sich das prozentuale Verhältnis nicht genau ableiten, weil der Aufwand von Einzelfall zu Einzelfall verschieden ist. Aufgrund der Erfahrungen des Präsidenten in den Jahren 1995 bis 2007 lag der Arbeitsaufwand für das Verwaltungsgericht bei rund 55/60% und für das Obergericht bei rund 45/40%.

¹⁹ VRPG, bGS 143.1

Mit dem Inkrafttreten der beiden Prozessordnungen wird nun aber beim Obergerichtspräsidium sowohl in den Zivilverfahren wie auch in den Strafverfahren ganz erhebliche Mehrarbeit anfallen (vgl. Ziff. 4.1). Vom Wegfall der Justizaufsichtskommission und damit einer gewissen Minderbelastung des Obergerichts, wird das Präsidium nicht betroffen sein, weil der Obergerichtspräsident nie der JUAK angehört hatte. Wie hoch der Mehraufwand sein wird, kann nicht mathematisch genau berechnet werden. Ins Gewicht fallen wird namentlich die vermehrte einzelrichterliche Tätigkeit (vors. Massnahmen, UP-Gesuche, Beschwerden, höhere Streitwertgrenzen). Der Mehraufwand wird bedeutend sein. Er wird hier auf 30 bis 35 Stellenprozent geschätzt.

Wie oben dargelegt, wird der Aufwand für das Präsidium des Verwaltungsgerichts ebenfalls steigen, wenn auch nicht im gleichen Ausmass und nicht sofort (vgl. Ziff. 4.2.1 neues Erwachsenenschutzrecht). Namentlich die Anhebung der Streitwertgrenze für vermögensrechtliche Streitigkeiten auf Fr. 30'000.-- wird mehr einzelrichterlichen Aufwand bewirken. Im Jahre 2006 wären bei einer Streitwertgrenze für vermögensrechtliche Streitigkeiten von Fr. 30'000.-- zehn Fälle und im Jahre 2007 sechs Fälle an Stelle des Plenums vom Einzelrichter beurteilt worden. Es wird hier ein Mehraufwand von 10 bis 15 Stellenprozenten geschätzt.

Ernst Zingg, der derzeitige Ober- und Verwaltungsgerichtspräsident, rechnet aufgrund seiner Erfahrung und der seit 2006 massiv gestiegenen Eingänge beim Verwaltungsgericht (vgl. Ziff. 4.2.2), einem Trend, der nach seiner Ansicht vorerst anhalten wird, gar mit einem Mehraufwand beim Verwaltungsgericht von 30 Stellenprozenten.

Darüber, ob die Fallzahlen noch weiter steigen, auf dem gegenwärtigen hohen Niveau verharren oder kurz- oder mittelfristig gar wieder fallen werden, kann nur gemutmasst werden. Objektive Anhaltspunkte für die eine oder andere Möglichkeit gibt es, soweit ersichtlich, nicht. Hingegen ist bei der Berechnung der notwendigen Stellenprozent des Ober- und Verwaltungsgerichtspräsidiums zu berücksichtigen, dass die Arbeit bei der derzeitigen Belastung bisweilen nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt ausgeführt werden kann. Die Rechtsuchenden haben aber Anspruch darauf, dass ihre Rechtsstandpunkte ausreichend sorgfältig behandelt werden. Das gilt insbesondere für die beiden letztinstanzlichen kantonalen Gerichte. Unter diesem Aspekt erscheint ein Zuschlag von 10 Stellenprozent im Sinne einer „Qualitätssicherung“ als gerechtfertigt.

4.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend werden aufgrund der neuen Prozessordnungen und dem etwas später in Kraft tretenden neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrecht für die Präsidien des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts folgende geschätzte Stellenprozent benötigt:

a) Obergerichtspräsidium:

Annahme bisher	40 - 45%
Mehrbelastung durch neue Prozessordnungen	30 - 35%
Zuschlag „Qualitätssicherung“	<u>10 - 10%</u>
Total	80 - 90%

b) Verwaltungsgerichtspräsidium:

- Annahme bisher	55 - 60%
Mehrbelastung durch neue Prozessordnungen und später durch neues Erwachsenenschutzrecht	10 - 15%
Zuschlag „Qualitätssicherung“	<u>10 - 10%</u>
Total	75 - 85%

4.6 Vergleich mit den Kantonen Schaffhausen, Glarus, Uri und St. Gallen

Kanton	Einwohner	Richterstellen	Einwohner AR	Umrechnung	AR effektiv
Schaffhausen	75'000	287,5%	53'000	203,2%	100%
Glarus	38'000	130%	53'000	181,5%	100%
Uri	35'000	100%	53'000	152%	100%

Kanton	Einwohner	Gerichtsschreiberstellen	Einwohner AR	Umrechnung	AR effektiv
Schaffhausen	75'000	598%	53'000	422,6%	300%
Glarus	38'000	300%	53'000	418,5%	300%
Uri	35'000	200%	53'000	303%	300%

Die Situation Kanton St. Gallen ist nicht ganz vergleichbar mit Schaffhausen, Glarus und Uri, weil in St. Gallen vier verschiedene Instanzen die Streitfälle, die das neue Obergericht in unserem Kanton zu behandeln haben wird, bearbeiten. Es sind dies das Kantonsgericht (2. Instanz) in der Zivil- und Strafrechtspflege sowie das Versicherungsgericht, die Verwaltungsrekurskommission und das Verwaltungsgericht in der Verwaltungsrechtspflege. Diese vier Behörden beschäftigen 23 vollamtliche Richterinnen und Richter. Der Kanton St. Gallen hat 470'000 Einwohner. Umgerechnet auf die 53'000 Einwohner in Appenzell A. Rh. würde das 260 Stellenprozente für das neue Obergericht ergeben.

Vergleichbar sind aber das bestehende Ausserrhoder Obergericht und das St. Galler Kantonsgericht. Für diesen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

Kanton	Einwohner	Richterstellen	Einwohner AR	Umrechnung	AR effektiv
St. Gallen	470'000	950%	53'000	107	40/45%

Kanton	Einwohner	Gerichtsschreiberstellen	Einwohner AR	Umrechnung	AR effektiv
St. Gallen	470'000	1'300%	53'000	146	100%

5. Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht

Da nach dem Inkrafttreten der eidgenössischen Prozessordnungen das Präsidium des Ober- und des Verwaltungsgerichts nicht mehr von einer einzigen Person bewältigt werden kann, muss eine personelle Änderung vorgenommen werden. Es gibt zwei Möglichkeiten, die Mehrbelastung aufzufangen. Entweder durch die vollständige Trennung von Ober- und Verwaltungsgericht oder durch die Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht.

5.1 Trennung von Verwaltungs- und Obergericht

Im Falle der vollständigen Trennung der beiden Gerichte, hätte der jetzige Amtsinhaber als Mitglied und Präsident eines der beiden Gerichte zu demissionieren. Die Stimmberechtigten hätten dann auf den 1. Januar 2011 ein neues Mitglied dieses einen Gerichts und der Kantonsrat aus der Mitte des wieder vollzähligen Gremiums eine neue Präsidentin oder einen neuen Präsidenten zu wählen.

Obergericht und Verwaltungsgericht wären so ab dem 1. Januar 2011 zwei auch personell vollständig getrennte obere kantonale Gerichte. Ein grosser Nachteil einer solchen Lösung wäre wohl die Tatsache, dass beide Präsidenten mit einem reduzierten Beschäftigungsgrad von voraussichtlich etwa 80% bis 90% angestellt wären. Das würde die Rekrutierung von geeigneten Kandidaten wohl einschränken, falls diesen Personen für den Rest ihrer Arbeitskapazität eine Anwaltstätigkeit im Kanton verboten würde. Würde eine Anwaltstätigkeit geduldet, liessen sich wohl Kandidaten für die beiden Präsidien finden. Die Kombination von

Richteramt und Anwaltstätigkeit wollte bisher bei uns aber immer vermieden werden. Eine solche Möglichkeit wäre ein eindeutiger Nachteil und Rückschritt hinter die zurzeit geltende Gerichtsorganisation im Kanton Appenzell A. Rh.

Grundsätzlich würde auch die Möglichkeit bestehen, beide Gerichte durch je eine vollamtliche Präsidentin oder einen vollamtlichen Präsidenten (Beschäftigungsgrad 100%) präsidieren zu lassen. In diesem Falle wären aber beide nicht voll ausgelastet. Denkbar wären auch zwei vollamtliche Präsidien unter gleichzeitiger Reduktion von Gerichtsschreiberstellenprozenten zu führen. Würden zwei Personen mit z. B. je 80% bis 90% Präsidialfunktionen zu 100% angestellt, wären je Gericht 10 bis 20 Gerichtsschreiberstellenprozente aufzuheben. Konkret würde das heissen, dass die Präsidenten gewisse Urteile anstelle der Gerichtsschreiber selber redigieren würden. Die Protokolle der Abteilungs- und Kommissionssitzungen sowie bei Beweisabnahmen könnten sie allerdings nicht selbst führen. Diese Lösung würde Funktions- und Aufgabenbereiche vermischen, was nicht wünschbar ist.

5.2 Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht

Die andere Möglichkeit die steigende Arbeitsbelastung in den Präsidien der beiden oberen Gerichte auffangen zu können, besteht in der Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht. Dieses Modell kennen verschiedene Kantone. Es wurde übrigens im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens im Hinblick auf die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Landsgemeinde 1993 bereits vom Obergericht vorgeschlagen. In seiner Vernehmlassung vom 20. August 1992 schrieb das Obergericht wörtlich:

„Unter den Mitgliedern des Obergerichts besteht die einhellige Ansicht, dass die im Hinblick auf Einfachheit, Flexibilität und Synergiewirkung idealste Lösung in der Übertragung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf das Obergericht liegt. Der Kanton Appenzell A. Rh. weist glücklicherweise eine Grösse auf, die diesen Weg, den auch andere vergleichbare Kantone gewählt haben, noch erlaubt. ...“

Was das Obergericht damals schrieb, gilt heute noch. Hinzu kommt nun aber, dass, wie oben ausführlich dargelegt, die künftige Geschäftslast der Präsidien zu einer Veränderung der Organisation zwingt. Mit der Zusammenlegung von Ober- und Verwaltungsgericht wären folgende Vorteile verbunden:

1. Durch die Wahl eines Präsidiums und eines Vizepräsidiums des Obergerichts kann auf die ansteigende Geschäftslast reagiert werden. Das Vizepräsidium wird zwar voraussichtlich (noch) nicht vollamtlich sein, was ein gewisser Nachteil sein mag.
2. Ein ganz entscheidender Vorteil der Zusammenlegung wäre die Lösung des heute bestehenden Stellvertretungsproblems. Präsident und Vizepräsident, die dem gleichen Obergericht angehören würden, könnten sich gegenseitig vertreten. Diese ordentliche Vertretungsmöglichkeit fehlt heute und würde auch bei der Trennung von Ober- und Verwaltungsgericht weiterhin fehlen.

Mit dem Inkrafttreten der schweizerischen Prozessordnungen verschärft sich das Stellvertretungsproblem noch. Art. 21 Abs. 2 StPO bestimmt z. B., dass, wer als Mitglied der Beschwerdeinstanz tätig geworden ist, nicht als Mitglied des Berufungsgerichtes mitwirken kann. Solche Unvereinbarkeitssituationen werden unter der Herrschaft der neuen Prozessordnungen sicher entstehen. Z. B. dann, wenn eine beschuldigte Person eine Beschwerde gegen Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft einreicht. Der in der Beschwerdeinstanz den Vorsitz führende Präsident könnte in einem anschliessenden Berufungsverfahren nicht mehr mitwirken.

3. Gleiches gilt für die bisherigen Ober- und Verwaltungsgerichtsschreiberinnen und -schreiber. Diese könnten, da neu dem gleichen Obergericht angehörend, flexibel eingesetzt werden.

4. Das neue Obergericht hätte nur noch eine Kanzlei. Diese wäre dann während der ganzen Woche besetzt. Heute verfügt das Verwaltungsgericht z. B. über zwei Sekretärinnen mit insgesamt 80 Stellenprozenten. Von Dienstag bis Freitag ist die Verwaltungsgeschäftsstelle am Nachmittag jeweils nicht besetzt. Der Telefondienst wird dann von einem Gerichtsschreiber oder vom Präsidenten geleistet.

5.3 Modell eines einzigen Obergerichts in andern Kantonen

Das Modell eines vereinigten Ober- und Verwaltungsgerichts respektiv eines Obergerichts, das als letzte kantonale Instanz Recht in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen spricht, ist in der Schweiz weit verbreitet. Es besteht heute in folgenden Kantonen:

Kt.	Gericht	Bemerkungen
AI	Kantonsgericht	Seit 1998 besteht eine verwaltungsrechtliche Abteilung des KG; das KG besteht aus 13 nebenamtlichen Mitgliedern inkl. einem nebenamtlichen Präsidenten
SH	Obergericht	Seit Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist diese beim OG angesiedelt; das OG besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und drei weiteren Mitgliedern sowie mindestens fünf Ersatzmitgliedern; Präsident und Vizepräsident sind vollamtlich tätig, die drei übrigen Mitglieder zu je 32,5%
UR	Obergericht	Das OG ist seit 01.01.1995 auch VG; es besteht aus der zivilrechtlichen, der strafrechtlichen und der verwaltungsrechtlichen Abteilung à je fünf Mitglieder inkl. Präsident; der Präsident ist vollamtlich tätig und führt den Vorsitz in allen drei Abteilungen
AG	Obergericht	Das OG setzt sich zusammen aus dem Zivilgericht, dem Strafgericht, dem Versicherungsgericht und dem Verwaltungsgericht
BL	Kantonsgericht	Die Zusammenlegung von KG und VG erfolgte im Jahre 2002
BS	Appellationsgericht	Seit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht ein einheitliches Appellationsgericht
SO	Obergericht	
JU	Kantonsgericht	
NE	Kantonsgericht	
VD	Kantonsgericht	
VS	Kantonsgericht	
TI	Appellationsgericht	

Im Entwurf zu einem Gesetz über die Gerichtsorganisation und die Staatsanwaltschaft wird aufgrund der überwiegenden Vorteile die Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht vorgeschlagen.

6. Wahlorgane

Da mit der Integration des bisherigen Verwaltungsgerichts in das Obergericht eine weitreichende Neuerung in der Organisation der Gerichte vorgenommen werden soll und mit einem einheitlichen Obergericht eine relativ grosse Gerichtsbehörde entsteht (Präsidentin/Präsident, Vizepräsidentin/Vizepräsident und 16 Richterinnen/Richter), wird die Frage aufgeworfen, ob an der Volkswahl des Obergerichts festgehalten werden soll. Aus historischer Sicht war die Volkswahl praktisch zwingend vorgegeben. Das Obergericht war seit seiner Schaffung im Jahre 1858 von der Landsgemeinde gewählt worden, inkl. Präsident. Im Zuge der Schaffung des Verwaltungsgerichts war klar, dass dieses zweite obere Gericht, inkl. Präsident, ebenfalls von der Landsgemeinde zu wählen war (ab 1994). Seit der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahre 1997 werden die Mitglieder der beiden Gerichte weiterhin vom Volk gewählt. Aus der Mitte der gewählten Mitglie-

der wählt neu der Kantonsrat die Präsidentin oder den Präsidenten, wobei eine Personalunion nach der Kantonsverfassung nie zwingend vorgesehen war.

Im Zuge der Ausarbeitung der neuen Kantonsverfassung wurde in der Verfassungskommission kurz darüber diskutiert, ob nicht die Volkswahl für die erstinstanzlichen Gerichte wieder eingeführt und dafür die Wahl der oberen Gerichte an den Kantonsrat delegiert werden soll. Dieser Vorschlag wurde schnell verworfen, weil eine Volkswahl des damals 25-köpfigen Kantonsgerichts mit dem ganzen Kanton als einem einzigen Wahlkreis nicht möglich schien. Zudem waren schon vor der Justizreform von 1974 nur die Gemeindegerichte und die Mitglieder der Bezirksgerichte, mit den Gemeinden als Wahlkreisen, vom Volk gewählt worden. Die Präsidenten der Bezirksgerichte und das Kriminalgericht inkl. Präsident wurden schon damals vom Kantonsrat gewählt. Da eine Rückkehr zur Volkswahl für das Kantonsgericht nicht möglich schien, hielt die Verfassungskommission andererseits an der Volkswahl der oberen Gerichte fest.

In den Nachbar- und einigen vergleichbaren weiteren Kantonen sind die Wahlkompetenzen zum Vergleich wie folgt geregelt:

Kt.	Wahlkompetenzen
AI	Die Bezirksgerichte werden von den Bezirksgemeinden gewählt, das Kantonsgericht von der Landsgemeinde
SG	Die Mitglieder der Kreisgerichte werden von den Stimmberechtigten der Gerichtskreise gewählt, die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisgerichte vom Gericht selbst; die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht werden vom Regierungsrat, das Kantons- und das Verwaltungsgericht vom Kantonsrat gewählt
TG	Die heute bestehenden acht Bezirksgerichte werden vom Volk gewählt; für die künftig vorgesehenen fünf Bezirksgerichte soll es bei der Volkswahl bleiben; Ober- und Verwaltungsgericht werden vom Grossen Rat gewählt
SH	Der Kantonsrat wählt das Kantons- und das Obergericht
GR	Die Kreispräsidenten und Bezirksgerichte werden vom Volk, das Kantons- und das Verwaltungsgericht vom Grossen Rat gewählt
GL	Kantons-, Ober- und Verwaltungsgericht werden durch die Landsgemeinde gewählt
UR	Die beiden Landgerichte (Uri und Urseren) und das Obergericht werden vom Volk gewählt
SZ	Die Bezirksgerichte sind zuständig für Zivilsachen und leichtere Strafsachen, sie werden von den Stimmberechtigten gewählt; das Strafgericht ist zuständig für schwerere Strafsachen, es wird vom Kantonsrat gewählt; das Kantonsgericht besteht aus dem Präsidenten und 12 Mitgliedern, der Präsident und drei weitere Richter werden vom Kantonsrat, die übrigen Richter von den Stimmberechtigten der Bezirke gewählt; das Verwaltungsgericht wird vom Kantonsrat gewählt
OW	Die Stimmberechtigten wählen die Mitglieder und Präsidenten von Kantons-, Ober- und Verwaltungsgericht
NW	Der Landrat wählt die Mitglieder und Präsidenten von Kantons-, Ober- und Verwaltungsgericht
JU	Das erstinstanzliche Gericht und das Kantonsgericht werden vom Parlament gewählt

Allein wegen der Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht besteht für das neue, grössere Obergericht kein Änderungsbedarf in Bezug auf die Wahlkompetenz. Da sich die Volkswahl der Mitglieder des Ober- und des Verwaltungsgerichts auch seit der Abschaffung der Landsgemeinde im Grossen und Ganzen bewährt hat, soll daran festgehalten werden. Ebenfalls festgehalten werden soll an der Wahl des Präsidiums durch den Kantonsrat. Nach der Integration des Verwaltungsgerichts in das Obergericht wird der Kantonsrat zusätzlich das Vizepräsidium des neuen Obergerichts zu wählen haben.

7. Ausbau der Gewaltenteilung

Es wurde schon verschiedentlich die Frage aufgeworfen, ob der Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung durch eine Selbstverwaltung der Gerichte gestärkt werden könnte. Verschiedene Kantone haben die vermehrte Selbstverwaltung in den letzten Jahren realisiert. Dabei geht es im Wesentlichen um Personalentscheide und die Budgetverantwortung.

Im Kanton Appenzell A. Rh. üben die Gerichtspräsidiien seit dem Inkrafttreten des neuen Personalgesetzes per 1. Januar 2008 die Funktionen des Arbeitgebers aus. Sie stellen die Gerichtsschreiber und das übrige Personal ein und schliessen die entsprechenden Arbeitsverträge ab. Dieses Element der Selbstverwaltung ist somit verwirklicht.

In Bezug auf Rechnung und Budget der Gerichte will der Regierungsrat die Gewaltenteilung ebenfalls ausbauen. Jedenfalls hat er im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Personalgesetzes in seiner Botschaft vom 11. Januar 2005 an den Kantonsrat folgendes geschrieben (Zitat zu Art. 9 Abs. 2, S. 12):

„Zur Sicherstellung der Gewaltenteilung sind die Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten zur Anstellung und Kündigung des gesamten Gerichtspersonals zuständig. Es soll verhindert werden, dass die Verwaltung via Personalentscheide in die Arbeit der Gerichte eingreift. Zuständig für die Anstellung und Kündigung sind nicht die (gesamten) Gerichte, sondern nur die Präsidentinnen/Präsidenten. Andernfalls wären auch die nebenamtlichen Richterinnen/Richter zuständig, was nicht sinnvoll erscheint. Die Budgetverantwortung muss in diesem Zusammenhang im Rahmen einer eigenständigen Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes in den Jahren 2006/2007 neu geregelt werden. Die Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten sollen in umstrittenen Fällen ihr Budget auch vor dem Kantonsrat direkt (allenfalls durch die Justizkommission) vertreten können.“

Zur beabsichtigten Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes ist es bisher nicht gekommen. Die Schaffung eines Gerichtsorganisationsgesetzes bietet jetzt aber Gelegenheit, die Budgetautonomie der Gerichte zu realisieren. Die Neuerung bezieht sich ausschliesslich auf den Budgetprozess. Die Rechnung der Gerichte soll Teil der Staatsrechnung bleiben. Sie ist vom veränderten Budgetprozess nicht betroffen. Andere Lösungen wären zwar auch möglich, erscheinen für unseren kleinen Kanton aber wenig praktikabel. So erstellen die Gerichte des Kantons Graubünden etwa nicht nur eigene Budgets sondern führen auch eine eigene Rechnung, die sie jährlich zusammen mit dem Rechenschaftsbericht dem Grossen Rat zur Genehmigung vorlegen (Art. 51a KV GR). Gleiches soll künftig auch für das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich gelten (§ 76 revGOG).

Der Entwurf zu einem Gerichtsorganisationsgesetz sieht vor, dass Regierungsrat und Gerichte sich im Verlaufe des Budgetprozesses über die für die Gerichte notwendigen Ressourcen verständigen. Kommt es zu keiner Einigung können die Gerichte ihre Anträge durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Obergerichts vor der Finanzkommission und dem Kantonsrat direkt vertreten. Präsidentin oder Präsident des Obergerichts sollen dabei beratende Stimme und ein Antragsrecht haben.

Die eigene Budgetverantwortung soll nur für die Gerichte, nicht aber für die Staatsanwaltschaft gelten.

8. Die Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft ist die vom Bundesrecht vorgeschriebene Strafuntersuchungsbehörde. Sie soll für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs sorgen²⁰. Die Staatsanwaltschaft ist keine gerichtliche Behörde. Das Bundesrecht garantiert ihr aber die Unabhängigkeit²¹. Die Staatsanwaltschaft ist eine so zentrale Behörde im Strafverfahren, dass es sich rechtfertigt, sie in das Gerichtsorganisationsge-

²⁰ Art. 116 StPO

²¹ Art. 4 Abs. 1 StPO; vgl. Botschaft zur StPO, BBI 2006 S. 1129

setz aufzunehmen und ihre Grundzüge hier zu regeln. So kann auch deren Aufsicht im gleichen Erlass festgehalten werden. Die meisten vergleichbaren Kantone wie Schaffhausen, Thurgau, Glarus, Schwyz aber auch die Kantone Bern und Zürich erwähnen die Staatsanwaltschaft in ihren Gerichtsorganisationserlassen.

Der Gesetzgeber hat sich aufgrund der schweizerischen StPO zu entscheiden, welche kantonale Behörde die Staatsanwaltschaft beaufsichtigen soll²². Das geltende Recht kann dabei nicht zum Vergleich hinzugezogen werden, weil Verhöramt und die bestehende Staatsanwaltschaft zwei verschiedene Behörden sind. Nach Art. 7 der geltenden kantonalen StPO führt das Verhöramt die Strafuntersuchungen. Die bestehende Staatsanwaltschaft ist gemäss Art. 8 StPO demgegenüber Überweisungsbehörde sowie zuständig zur Ergreifung von kantonalen und eidgenössischen Rechtsmitteln und Aussichtsinstanz über das Verhöramt. Aufsichtsinstanz über die Staatsanwaltschaft ist nach geltendem Recht das Departement Sicherheit und Justiz²³.

Nach neuem Recht wird aus dem Verhöramt die Staatsanwaltschaft (Strafuntersuchungsbehörde) im Sinne von Art. 16 der Schweizerischen StPO. Die bisherige Staatsanwaltschaft als reine Anklage- und Überweisungsbehörde fällt weg. Wer soll neu die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ausüben? Verschiedene Kantone sehen eine gerichtliche, andere eine administrative Aufsicht vor. Unser Kanton kannte bisher die administrative Aufsicht. Wollte man diese Aufsichtszuständigkeit ändern, müsste die Staatsanwaltschaft wohl auch organisatorisch den Gerichten angegliedert werden. Aber nicht nur sie, sondern auch die gerichtliche Polizei als weitere kantonale Strafverfolgungsbehörde im Sinne von Art. 15 StPO. Das erscheint in unserem kleinen Kanton nicht praktikabel. Die heutige Kriminalpolizei wird nämlich nicht ausschliesslich für die Aufklärung von Straftaten eingesetzt, sondern je nach Notwendigkeit auch für den ordentlichen Polizeidienst. Die bewährte administrative Aufsicht soll beibehalten werden. Da neu der Regierungsrat Wahlbehörde der Staatsanwaltschaft ist, soll ihm auch die Aufsichtskompetenz übertragen werden.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1-2

Trotz der Einführung der Schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnung sind die Kantone in der Organisation ihrer Gerichtsbehörden frei. Nachdem die bisherigen Organisationsbestimmungen in den kantonalen Zivil- und Strafprozessordnungen aufgehoben werden, hat der Kanton die Organisation seiner Gerichtsbehörden in einem eigenen Gerichtsorganisationsgesetz festzuschreiben. Von der ZPO und der StPO nicht betroffen ist das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege²⁴. Die bisher im VRPG enthaltenen Organisationsbestimmungen sind trotzdem in das GOG aufzunehmen, da das gesamte Gerichtsorganisationsrecht in einem einzigen Erlass zu konzentrieren ist. Im VRPG sowie den neuen Einführungsgesetzen zur ZPO und zur StPO finden sich die Zuständigkeitsbestimmungen der einzelnen Gerichtsbehörden. Dort wird z. B. geregelt, ob eine konkrete Aufgabe durch ein Kollegialgericht oder ein Einzelgericht zu beurteilen ist.

Art. 3

Es erfolgt die Aufzählung der Gerichtsbehörden des Kantons Appenzell A. Rh. Aus dem kurzen Katalog wird ersichtlich, wie einfach und schlank die gerichtliche Behördenorganisation in unserem Kanton ist. Unter dem Kantons- und dem Obergericht sind auch seine Einzelrichter und allfällige Kommissionen gemeint. Die Aufzählung deckt sich weitgehend mit Art. 94 der Kantonsverfassung. Sie dient der besseren Lesbarkeit des Gesetzes.

Art. 4

Nach Art. 62 KV ist in kantonale Behörden wählbar, wer im Kanton stimmberechtigt ist. Das Stimmrecht steht nach Art. 50 KV Schweizer Bürgern zu, die im Kanton wohnen. Diese Wohnsitzpflicht zur Zeit der

²² Art. 14 Abs. 5 StPO

²³ Art. 9 kant. StPO

²⁴ VRPG, bGS 143.1

Wahl hat dem Kantonsrat gerade im Zusammenhang mit der Neuanstellung von Gerichtspräsidenten schon Schwierigkeiten bereitet, weil auswärtige Kandidaten im Zeitpunkt der Vorstellungsgespräche und auch der Wahl selbstredend noch keinen Wohnsitz im Kanton begründet hatten.

Ausnahmen zum Grundsatz der ausschliesslichen Wählbarkeit von Kantonseinwohnern können nach Art. 62 KV, 2. Satz, in einem formellen Gesetz geregelt werden. Art. 4 GOG nimmt die Gelegenheit wahr, im Sinne einer Ausnahme zu bestimmen, dass Mitglieder sowie Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichtsbehörden erst, aber immerhin, auf den Zeitpunkt ihres Amtsantrittes im Kanton Wohnsitz zu nehmen haben (Abs. 2).

Zudem kann der Kantonsrat in besonderen Situationen und für eine bestimmte Zeit Gerichtspersonen wählen, die keinen Wohnsitz im Kanton haben. Die Lösung ist dem heutigen Art. 10 Abs. 4 ZPO nachempfunden, trägt aber den verfassungsmässigen Bedenken der heutigen Regelung Rechnung. Eine solche Ausnahmesituation könnte gegeben sein, wenn ein Gerichtspräsident oder eine Gerichtspräsidentin zum Beispiel wegen Unfall oder Krankheit vorübergehend, aber doch für eine längere Zeitspanne ausfällt und eine gerichtsinterne Lösung nicht möglich ist (Abs. 3).

Art. 5

Es werden die Strafverfolgungsbehörden nach Art. 15 und 16 StPO sowie Art. 6 JStPO aufgezählt.

Art. 6

Die von der schweizerischen ZPO vorgeschriebenen Schlichtungsbehörden sind kantonale Behörden. Die ZPO unterscheidet zwischen der allgemeinen Schlichtungsbehörde und den beiden paritätisch zusammengesetzten Schlichtungsbehörden für Miete und Pacht sowie bei Diskriminierung im Berufsleben. Die drei Vermittlerämter nach Art. 6 sind allgemeine Schlichtungsbehörden. Wie weiter oben erwähnt, sollen die bisher 20 Gemeindevermittlerämter zusammengefasst und in drei Kreisen konzentriert werden, damit die Vermittler sich mehr Erfahrung und Routine für die Durchführung der wesentlich anspruchsvolleren Vermittlungsverfahren nach der ZPO aneignen können.

Art. 7

Da die Schlichtungsbehörden kantonale Behörden sind, erscheint deren Wahl durch den Regierungsrat sachgerecht. Andere Kantone kennen die Ernennung durch ein Gericht. Um grösstmögliche organisatorische Flexibilität zu gewährleisten, soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass eine Person als Vermittlerin oder Vermittler von mehr als einem Kreis gewählt werden kann. Der Regierungsrat setzt die Entschädigung an die Vermittler fest. Die von den Vermittlern festgesetzten Gebühren sollen in die Staatskasse fliessen.

Art. 8

Diese Bestimmung entspricht – mit der Ausnahme, dass nun die Wahlbehörde die ausserordentliche Stellvertretung regelt – dem geltenden Art. 4 Abs. 2 der kantonalen ZPO.

Art. 9-12

An der bestehenden Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse von Wohn- und Geschäftsräumen soll nichts geändert werden. Die Rechtslage im Bundesrecht hat sich nicht verändert.

Art. 13-16

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen neu eine doppelt paritätische Schlichtungsbehörde bei Diskriminierung im Erwerbsleben vor. Diese soll genau nach dem Vorbild der Mietschlichtungsstelle ausgestaltet werden. Nach geltendem Recht ist der Vermittler für das Schlichtungsverfahren nach Art. 11 des Gleichstellungsgesetzes zuständig. Entsprechende Verfahren haben in unseren Kantonen noch nie stattgefunden.

Art. 17

An den Aufgaben des Kantonsgerichts soll mit zwei Ausnahmen nichts geändert werden. Es soll als zusätzliche Aufgaben die Funktionen des neuen Zwangsmassnahmengerichts übernehmen und als kantonales Jugendgericht eingesetzt werden. Das Jugendgericht hatte in den vergangenen Jahren durchschnittlich drei Fälle pro Jahr zu beurteilen. Das sind zuwenig, um sich ausreichend Erfahrung aneignen und eine Praxis entwickeln zu können. Durch die wenigen zusätzlichen Jugendstraffälle pro Jahr wird das Kantonsgericht kaum merklich mehr belastet werden, zumal die Kantonsgerichtskanzlei schon heute die Kanzlei des Jugendgerichts führt.

Art. 18-19

Durch die Formulierung einer Mindestanzahl von voll- und nebenamtlichen Mitgliedern in Verfassung²⁵ und Gesetz, kann der Kantonsrat die Anzahl Richterinnen und Richter bei Bedarf ohne Verfassungs- und Gesetzesänderung erhöhen und bei sich verminderndem Bedarf auch wieder senken. Auf weniger als neun Mitglieder verkleinern lässt sich das Kantonsgericht aber nicht ohne Verfassungs- und Gesetzesänderung. Mit den drei vollamtlichen und den sechs nebenamtlichen Mitgliedern wird das Kantonsgericht, wie heute, drei Abteilungen bilden können, in denen je ein vollamtliches Mitglied den Vorsitz führt.

An der Wahlkompetenz des Kantonsrats wird festgehalten. Neu soll nur noch ein Präsident oder eine Präsidentin bestimmt werden. Die übrigen vollamtlichen Mitglieder werden als solche bezeichnet.

Der Inhalt von Art. 18 und 19 ergibt sich bereits auf der Verfassung. Die beiden Bestimmungen sollen aber der besseren Lesbarkeit wegen auch in das Gesetz aufgenommen werden.

Art. 20

Es soll neu ein abgeschlossenes juristisches Studium als Wählbarkeitsvoraussetzung für die vollamtlichen Richterinnen und Richter in das Gesetz aufgenommen werden. Das kannte unser Kanton bisher nicht. Langjährigen erfahrenen Laienrichtern wird also künftig der Zugang zu einem Gerichtspräsidium verwehrt sein.

Unter einer gleichwertigen Ausbildung wäre z. B. ein BGFA-konformes Anwaltspatent zu verstehen, das eine Kandidatin oder ein Kandidat erworben hat, obwohl sie oder er nicht über eine eigentliche juristische Ausbildung verfügt. Zu denken ist auch etwa an einen akademischen Abschluss (lic./Master/Promovierung) in Ökonomie oder Staatswissenschaften verbunden mit juristischen oder richterlichen Erfahrungen. Ob die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, hat die Wahlbehörde zu prüfen.

Art. 21

Die personalrechtlichen Bestimmungen sollen weiterhin durch eine Verordnung des Kantonsrats geregelt werden. In der Verfassung wird dazu die Grundlage geschaffen²⁶.

Art. 22

Die Organisation des Kantonsgerichts entspricht weitgehend geltendem Recht. So bestimmt es selbst seine Abteilungen und deren Zuständigkeiten, ebenso die sachlichen Zuständigkeiten der Einzelrichter. Anders als in der geltenden Rechtspflegeverordnung²⁷, die noch aus der Zeit mit einjährigen Amtsdauern stammt, ist vorgesehen, eine konstituierende Sitzung nur noch zu Beginn einer neuen Amtsdauer vorzuschreiben. Wird nach Ersatzwahlen aus praktischen Gründen trotzdem eine Gesamtgerichtssitzung einberufen, steht dem wohl nichts entgegen.

²⁵ vgl. Entwurf zu Art. 94 Abs. 1 lit. c KV

²⁶ vgl. Entwurf zu Art. 94 Abs. 3 KV

²⁷ RPV, bGS 145.32

Neu soll der Kantonsrat die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsgerichts wählen. Das Gericht hat daher lediglich noch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Gesamtgerichts zu bestimmen (Abs. 1 Ziff. 1).

Art. 23

Die für das Kantonsgericht vorgesehene Dreierbesetzung der Abteilungen ist neu in der Ausserrhoder Rechtspflege. Bei allen Abteilungssitzungen wirkt zusätzlich immer eine Gerichtsschreiberin oder ein Gerichtsschreiber mit.

Art. 24

Neu soll gesetzlich verankert werden, dass die vollamtlichen Richterinnen und Richter, dazu gehören auch die Präsidentin oder der Präsident, als Einzelrichter tätig sind. Sie sind an den konstituierenden Sitzungen der Gerichte daher nicht mehr als solche ausdrücklich zu bezeichnen.

Art. 25

Hier werden die umfangreichen Geschäftsleitungsaufgaben der Präsidentin oder des Präsidenten aufgelistet, die sie oder er zusätzlich zum ordentlichen Arbeitspensum zu erledigen hat.

Abs. 2 enthält die Delegationsbefugnis an Gerichtsmitglieder oder Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber. Aufgrund dieser Delegationsbefugnis ist es auch möglich, dass das Präsidium zusammen mit weiteren Gerichtsmitgliedern eine Kommission bildet, die über wichtige Geschäftsführungsaufgaben mit Mehrheitsbeschluss entscheiden.

Art. 26

In Art. 26 werden die Aufgaben des neuen Obergerichts aufgezählt. Es handelt sich um die Aufgaben des bisherigen Obergerichts, jene des bisherigen Verwaltungsgerichts sowie den Aufgaben, die das Bundesrecht den oberen kantonalen Gerichten vorbehält. Einzige neue Aufgabe, die nicht zwingend vom Obergericht wahrgenommen werden müsste, ist seine Bezeichnung als einzige kantonale Instanz für Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung (Abs. 1 lit. g)²⁸. Nach geltendem Recht liegt die Zuständigkeit bei den Einzelrichtern des Kantonsgerichts²⁹. Da Streitigkeiten aus dem obligatorischen Bereich der Krankenversicherung als Sozialversicherungsstreitigkeit unter lit. f fallen, erscheint es sachgerecht für den überobligatorischen Bereich das gleiche Gericht als zuständig zu bezeichnen.

Art. 27

Es wird wiederholt, was schon in der Verfassung steht. Die Wiederholung dient erneut der besseren Lesbarkeit des Gesetzes.

Art. 28-29

Hier liegt die grosse Neuerung gegenüber dem geltenden Recht. Während heute das Ober- und das Verwaltungsgericht von der gleichen Person präsiert werden, soll das neue Obergericht neben einem vollamtlichen Präsidium ein mindestens hauptamtliches Vizepräsidium erhalten. Dem Kantonsrat wird die Kompetenz eingeräumt, den Beschäftigungsgrad des Vizepräsidiums (wohl nach Rücksprache mit dem Obergericht auf Antrag der Justizkommission) zu bestimmen. Im Bericht oben wurde versucht, die künftige Mehrbelastung des Obergerichts zu evaluieren (oben Ziff. 4.5). Danach wird beim bisherigen Obergericht und beim bisherigen Verwaltungsgericht mit je 80 bis 90 Stellenprozenten gerechnet. Neben den 100 Stellenprozenten für das Präsidium ergäben sich 60 bis 80% für das Vizepräsidium.

²⁸ vgl. Art. 85 Abs. 2 Versicherungsaufsichtsgesetz, SR 961.01

²⁹ Art. 8 Ziff. 10 ZPO

Sollte eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident des Obergerichts aufgrund der oben angegebenen Zahlen mit einem Beschäftigungsgrad von z. B. 70% gewählt werden, würde wohl nichts entgegenstehen, wenn sich Präsidium und Vizepräsidium den Beschäftigungsgrad angleichen wollten. Z. B. Präsidium 90%, Vizepräsidium 80% oder Präsidium und Vizepräsidium je 85%.

Art. 30

Bei den Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Obergericht wird ein Anwaltspatent vorgesehen. Der Grund liegt darin, dass das Obergericht Aufsichtsinstanz über das Anwaltswesen ist³⁰. Der Obergerichtspräsident ist regelmässig auch Präsident der Anwaltsaufsichtskommission³¹. Neu könnte auch die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident die Anwaltsaufsichtskommission präsidieren oder Mitglied derselben sein.

Art. 31

Die personalrechtlichen Bestimmungen für Präsidium und Vizepräsidium sollen weiterhin durch eine Verordnung des Kantonsrats geregelt werden (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 21).

Art. 32 - 35

Die Organisation entspricht weitgehend jener des Kantonsgerichts sowie der bisherigen Organisation von Ober- und Verwaltungsgericht. So bestimmt auch das Obergericht selbst seine Abteilungen und deren Zuständigkeiten, ebenso die sachlichen Zuständigkeiten der Einzelrichter. Das gewährleistet eine flexible Arbeitsweise und den Lastenausgleich zwischen den einzelnen Abteilungen. Beim Obergericht soll die Fünferbesetzung beibehalten werden. Das führt dazu, dass das Obergericht künftig weit grösser sein wird als das Kantonsgericht. Präsidentin und Vizepräsidentin respektiv Präsident und Vizepräsident sollen künftig von Gesetzes wegen als ordentliche Einzelrichter tätig sein. Für die Geschäftsleitung durch das Präsidium kann auf die Bemerkungen zu Art. 25 verwiesen werden.

Art. 36

Nachdem das Vizepräsidium voraussichtlich nicht vollamtlich tätig sein wird, muss gesetzlich sichergestellt werden, dass die entsprechende Person, falls sie neben ihrer richterlichen Tätigkeit den Anwaltsberuf ausüben sollte, nicht im Kanton Appenzell A. Rh. tätig sein darf. Damit soll der Gefahr von Interessenkonflikten vorgebeugt werden. Dies soll aber auch für den Präsidenten oder die Präsidentin gelten.

Art. 37

In diesem Artikel sollen die auf verschiedene Erlasse (ZPO, RPV) verstreuten Bestimmungen über die Gerichtsschreiber zusammengefasst werden. Wichtig ist, dass die Gerichtsschreiber generell oder im Einzelfall ermächtigt werden können, prozessleitende Anordnungen zu treffen und Einvernahmen durchzuführen.

Art. 38

Diese Bestimmung soll die Mitsprache der vollamtlichen Richterinnen und Richter bei der Anstellung und (wohl wenig aktuell) Entlassung ihrer Gerichtsschreiber sicherstellen. Dies ist notwendig, weil allein die Präsidentin oder der Präsident die Funktion des Arbeitgebers nach Personalgesetz ausübt.

Art. 39-40

Der Weibeldienst war bisher in der Rechtspflegeverordnung geregelt. Diese wird aufgehoben. Die Gerichte sollen selbst für das Weibelwesen und somit auch für die Bestellung der Weibel verantwortlich sein.

Art. 41

Die Staatsanwaltschaft ist keine gerichtliche Behörde. Sie wird daher im Titel des Gerichtsorganisationsgesetzes separat erwähnt. Die Staatsanwaltschaft wird aufgrund der Schweizerischen StPO ab 1. Januar

³⁰ Art. 6 Anwaltsgesetz, bGS 145.52

³¹ Staatskalender 2008/2009, S. 89

2011 ein Begriff des Bundesrechts sein. Sie ist in der StPO als Strafverfolgungsbehörde derart wichtig, dass sich ihre Erwähnung im Gerichtsorganisationsgesetz rechtfertigt.

Die Staatsanwaltschaft ist für die Strafverfolgung verantwortlich³². Neben der Staatsanwaltschaft können die Kantone Ober- oder Generalstaatsanwaltschaften vorsehen³³. Von dieser Kompetenz soll unser kleiner Kanton keinen Gebrauch machen. Eine einzige Strafverfolgungsbehörde erscheint ausreichend.

Strafverfolgungsbehörde im Kanton ist heute das Verhöramt. Dieses wird künftig die in der StPO der Staatsanwaltschaft zukommenden Aufgaben ausführen. Es wird aus diesem Grunde in Staatsanwaltschaft umbenannt.

Die heutige Staatsanwaltschaft ist nach geltendem Recht Überweisungsbehörde und Aufsichtsbehörde über das Verhöramt. Diese Behörde fällt mit dem Inkrafttreten der StPO weg.

Art. 42

Die Staatsanwaltschaft soll aus dem Leiter oder der Leiterin, den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten in erforderlicher Anzahl sowie den weiteren Personen bestehen. Wie nach geltendem Recht soll der Regierungsrat Angestellten, die nicht als Staatsanwälte gewählt wurden, staats- oder jugendanwaltschaftliche Befugnisse übertragen können.

Art. 43

Die Kompetenz zur Wahl der Strafverfolgungsbehörden soll unverändert beim Regierungsrat verbleiben. Die Wahlkompetenz des Kantonsrats zur Wahl der bisherigen Staatsanwaltschaft soll mit dieser Behörde selbst aufgehoben werden³⁴. Wie viele Staatsanwälte und wie viel übriges Personal notwendig ist, entscheidet die Wahlbehörde. Sie hat im Budget die notwendigen Kredite zu beantragen.

Art. 44

Die Ausstandsgründe und das Ablehnungsverfahren werden in der Zivil- und Strafrechtspflege neu vom Bundesrecht geregelt. In der Verwaltungsrechtspflege gelten weiterhin die der neuen Gerichtsorganisation anzupassenden Ausstandsgründe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Art. 44 fasst die bisherigen Bestimmungen über die Zuständigkeiten zum Entscheid über streitige Ausstandsgründe in der kantonalen ZPO und der kantonalen StPO zusammen. Bei Beschlussunfähigkeit des Obergerichts oder des Verwaltungsgerichts konnte jeweils das andere Gericht einspringen³⁵. Nach der Aufhebung eines selbständigen Verwaltungsgerichts entfällt dessen Entscheidkompetenz. Für den Fall der Beschlussunfähigkeit des Obergerichts wird als Ersatzspruchkörper für die Beurteilung des umstrittenen Ausstandsgrundes die notwendige vom Regierungsrat zu wählende Anzahl ausserordentlicher Oberrichter vorgesehen. Dies entspricht der geltenden Zuständigkeitsordnung in der Zivilrechtspflege³⁶. In der Strafrechtspflege entscheidet nach geltendem Recht bei Beschlussunfähigkeit des Obergerichts der Regierungsrat selbst³⁷. Neu soll eine einheitliche Zuständigkeit gelten.

Art. 45-57

Die Grundsätze in den Artikeln 45 bis 57 geben mit einer Ausnahme zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Sie wurden alle inhaltlich im Wesentlichen unverändert aus den bisherigen Prozessgesetzen und der Rechtspflegeverordnung übernommen.

³² Art. 16 StPO

³³ Art. 14 Abs. 3 StPO

³⁴ Vgl. Art. 73 Abs. 1 lit. c KV

³⁵ Art. 8 Abs. 3 lit. c VRPG; Art. 28 Abs. 1 Ziff. 4 ZPO

³⁶ Art. 28 Abs. 2 ZPO

³⁷ Art. 17 StPO

Art. 54 betrifft das Beschleunigungsgebot. Die Bestimmung entspricht praktisch wörtlich dem bisherigen Art. 16 der Rechtspflegeverordnung, wobei die Begründungsfrist von 60 auf 90 Tage verlängert werden soll. Die Verlängerung rechtfertigt sich deshalb, weil die Gerichte den Verzicht auf Weiterzug und Begründung innert der Rechtsmittelfrist fordern und die Beschwerdefrist an das Bundesgericht 30 Tage beträgt.

Die geltende Bestimmung in Art. 16 RPV scheint in letzter Zeit zuweilen etwas in Vergessenheit geraten zu sein. Zu Unrecht, denn die Parteien sollen innert angemessener Frist in den Besitz des Urteils gelangen, gegen das sie ein Rechtsmittel einlegen wollen.

Art. 58-59

Die beiden Artikel bilden die gesetzliche Grundlage zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Bisher befand sich diese Grundlage in Art. 117 der kantonalen ZPO in viel detaillierterer Form. Die hier vorgelegte Fassung entspricht in ihrem Wortlaut modernen Prozessgesetzen³⁸.

Art. 60-62

Die Aufsichtskompetenz des Obergerichts und die Oberaufsichtsbefugnis des Kantonsrats über das gesamte Gerichtswesen inklusiv der Rechenschaftspflicht des Obergerichts entsprechen geltendem Recht und sollen unverändert ins neue Recht übernommen werden.

Art. 63

Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft soll bei den administrativen Behörden bleiben. So ist sichergestellt, dass die gesamte Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden (nebst der Staatsanwaltschaft die Kantonspolizei) am gleichen Ort angesiedelt sind. Es erscheint zweckmässig, als Aufsichtsinstanz die Wahlbehörde (Regierungsrat) vorzusehen.

Art. 64

Art. 64 soll die Budgetautonomie der Gerichte sicherstellen. Es erscheint jedoch sinnvoll, den Budgetprozess nicht in jedem Falle getrennt ablaufen zu lassen, da in den meisten Fällen zwischen dem Regierungsrat und dem Obergericht eine einvernehmliche Lösung gefunden werden können. Erst wenn sich keine gemeinsamen Anträge an den Kantonsrat abzeichnen, sollen die Gerichte durch das Präsidium des Obergerichts ihre Position eigenständig vorbringen können, wobei die Obergerichtspräsidentin oder der Obergerichtspräsident an den Sitzungen der zuständigen Gremien teilnehmen und im Kantonsrat mit einem Antragsrecht ausgestattet werden soll.

Art. 65

Das Obergericht soll die Kompetenz erhalten, eigene Organisationsbestimmungen in einem Reglement zu erlassen. Ausserdem soll es in einem Reglement Ausführungsbestimmungen über die Organisation und die Aufsicht über die von ihm beaufsichtigten Behörden erlassen können.

Art. 66

Dem Kantonsrat soll wie üblich die Kompetenz erteilt werden, das GOG an neues Bundesrecht anzupassen.

Art. 67

Da die kantonale ZPO, die kantonale StPO und die Rechtspflegeverordnung auf das Inkrafttreten des Gerichtsorganisationsgesetzes hin aufgehoben werden, ist es wichtig festzuhalten, dass das GOG sofort auch für alle hängigen Verfahren anwendbar wird.

³⁸ Vgl. etwa Art. 33 des Bundesgerichtsgesetzes, SR 173.110

Art. 68

Die Aufhebung von ZPO und StPO erfolgt in Einführungsgesetzen zur schweizerischen ZPO und zur schweizerischen StPO.

Art. 69

Bei der Änderung von zahlreichen Erlassen geht es hauptsächlich darum:

- die Verweise auf die kantonale ZPO und StPO mit Verweisen auf die schweizerische ZPO und StPO zu ersetzen;
- in manchen Fällen das noch zitierte, aber längst aufgehobene Gesetz über das Verwaltungsverfahren durch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege zu ersetzen;
- bei den zahlreichen Rechtsschutzbestimmungen im öffentlich-rechtlichen Bereich das bisherige Verwaltungsgericht durch das neue Obergericht oder dessen zuständiges Mitglied zu ersetzen;
- in verschiedenen Bestimmungen das Verhöramt zu streichen und durch die Staatsanwaltschaft zu ersetzen.

Weiter gibt die Änderung von Erlassen Anlass zu folgenden Bemerkungen:

- grössere Anpassungen bedürfen die Organisationsbestimmungen des VRPG wegen des Ersatzes des Verwaltungsgerichts durch das Obergericht. Inhaltlich soll nichts ändern, mit Ausnahme von Art. 47 Abs. 1 lit. a, wo die Streitwertgrenze von Fr. 8'000.-- in Anlehnung an die ZPO auf Fr. 30'000.-- angehoben wird;
- die Absätze 2 bis 4 von Art. 54 im Gesetz über Schule und Bildung sind aufzuheben, weil der dort vorgesehene Ausschluss des Rechtsmittelwegs die Rechtsweggarantie verletzt³⁹;
- im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen wird das Obergericht als ordentliche Beschwerdeinstanz eingesetzt;
- im Verfahren vor den gesetzlichen Schiedsgerichten in der IV, der UV und der KV wird der Vorsteher des Departements Gesundheit zur Ernennung eines Schiedsrichters als zuständig erklärt, wenn es eine Partei unterlässt, rechtzeitig eine Schiedsperson zu bezeichnen.

E. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen können im heutigen Zeitpunkt lediglich Schätzungen sein, da die genaue Ausgestaltung der Umsetzung der Vorlagen des Bundes auf dem Entwurf basieren muss. Noch offen ist auch, inwieweit die beabsichtigte Überarbeitung der Verordnung über die Anstellung und Besoldung von Gerichtspräsidentinnen und –präsidenten sowie über die Entschädigung an nebenamtliche Richterinnen und Richter finanzielle Auswirkungen zeitigen wird. Zu diskutieren sein wird auch noch, ob im Nachgang zur Umsetzung der Vorlage die Grundlagen des Tarifwesens, das wie erwähnt weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen wird, zu überarbeiten sein wird.

³⁹ Vgl. Bericht vom 27.02.2008 über die Auswirkungen des BGG auf die Verwaltungsrechtspflege

1. Vermittlerämter

Auf der Ausgabenseite schlägt zum Ersten die Installation der drei regionalen Vermittlerämter zu Buche. Der Regierungsrat wählt gemäss Vorschlag die drei Schlichtungspersonen und stellt sie demzufolge auch an. Bei einem Beschäftigungsgrad von geschätzten 18 Prozent ist dabei mit Kosten von rund Fr. 60'000.-- zu rechnen. Im Gegenzug werden die anfallenden Gebühren in die Staatskasse fliessen. Diesbezüglich ist eine Schätzung heute kaum möglich.

Die Frage der Infrastruktur für die neuen regionalen Vermittlerämter ist damit noch nicht beantwortet. Grundsätzlich müsste der Kanton auch diese zur Verfügung stellen. Mit den in Frage kommenden Gemeinden muss geklärt werden, ob die vorgesehenen regionalen Vermittlerämter in den Räumen der Gemeindeverwaltung untergebracht werden könnten. Dies wäre wohl sinnvoll, damit die Schlichtungspersonen - wie heute zum Teil in den grösseren Gemeindeverwaltungen - auch noch andere Funktionen innerhalb der Gemeindeverwaltung übernehmen könnten. Die Frage der Kosten für die Benützung der Infrastruktur der jeweiligen Gemeindeverwaltung ist mit den betroffenen Gemeinden zu klären. Im Umfang der Übernahme der Funktion als Vermittler oder Vermittlerin werden die Gemeinden finanziell entlastet.

2. Kantonsgericht und Jugendgericht

Mit dem Vorschlag, die Dreierbesetzung beim Kantonsgericht einzuführen, werden weniger nebenamtliche Richterinnen und Richter gewählt werden müssen. Dies hat gewisse Folgen, indem sowohl die vorgesehene Grundentschädigung als auch die Sitzungsgelder für zwei Richterinnen und Richter pro Abteilung entfallen werden. Basierend auf der Rechnung 2008 ist mit Einsparungen von rund Fr. 25'000.-- auszugehen.

Mit der vorgeschlagenen Integration des Jugendgerichts ins Kantonsgericht entfallen ebenfalls die Grundentschädigungen für die 5 Jugendrichterinnen und -richter. Die Einsparungen bei den Sitzungsgeldern ist demgegenüber marginal, da das Jugendgericht in den letzten Jahren nie mehr als eine bis zwei Sitzungen pro Jahr abgehalten hat. Insgesamt ist hier mit Einsparungen von rund Fr. 5'000.-- zu rechnen.

Zum heutigen Zeitpunkt wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsbelastung am Kantonsgericht mit drei vollamtlichen Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten zu bewältigen sein wird.

3. Obergericht

Wie oben dargelegt, ist aus verschiedenen Gründen neben dem vollamtlichen Gerichtspräsidium ein Vizepräsidium am Obergericht einzurichten. Dabei ist realistisch von einem Beschäftigungsgrad von 70 bis 80 Prozent auszugehen. Dies führt besoldungsseitig zu Kosten von rund Fr. 160'000.--; zu beachten ist zudem, dass die Bürosituation beim Ober- und Verwaltungsgericht im Fünfeckpalast in Trogen keine personelle Ausdehnung mehr zulässt. Mit einem zusätzlichen Büro für das Vizepräsidium ist eine Überprüfung der räumlichen Situation durch das kantonale Hochbauamt verbunden. Noch offen ist dabei auch die Frage, wie sich die Raumsituation in Trogen nach einem allfälligen Wegzug der Kantonspolizei von Trogen nach Herisau präsentieren wird. Aber selbst bei einem Umzug der Kantonspolizei nach Herisau und damit einhergehend frei werdendem Büroraum in Trogen ist für eine Übergangsphase ab 1. Januar 2011 ein Lösung zu suchen.

Gewisse personelle Synergien können mit der Zusammenlegung des Sekretariats der Ober- und der Verwaltungsgerichtskanzlei gewonnen werden. Wie oben dargelegt, könnte damit eine durchgehende Belegung des Sekretariats ohne personelle Aufstockung erreicht werden. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass ein Vizepräsidium aber auch zusätzliche Arbeit für das Sekretariat mit sich bringen wird. Vorteilhaft bei einer Integration des Verwaltungs- ins Obergericht wäre auch die Einsetzbarkeit der Gerichtsschreiberinnen

und Gerichtsschreiber in allen Abteilungen des neuen Obergerichts. Auch hier wird vom Status quo der Gerichtsschreiberstellen ausgegangen.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergeben sich – soweit im jetzigen Stadium der Umsetzung der Prozessordnungen des Bundes vorhersehbar - folgende finanzielle Auswirkungen:

	Budget 2009	ab 1.1.2011 (Schätzungen; ohne allfällige Teuerung)	Differenz + Mehrkosten - Minderaufwand
Obergericht und Verwaltungsgericht			
Personalaufwand ⁴⁰	1'050'400	1'210'400	+ 160'000
Sachaufwand ⁴¹	48'300	52'300	+ 4'000
Kantonsgericht und Jugendgericht			
Personalaufwand	1'342'100	1'312'100	- 30'000
Sachaufwand	76'000	76'000	0
Vermittlerämter ⁴²			
Personalaufwand	0	60'000	+ 60'000
Sachaufwand ⁴³	0	30'000	+ 30'000
Total			+ 224'000

Allfällige Mehreinnahmen durch die Kantonalisierung der Vermittlerämter und durch eine Zunahme der Fälle bei den Gerichten sind nicht planbar. Dies hängt zu stark von der Art der Fälle und auch der allgemeinen wirtschaftlichen Situation ab, da bei anhaltend schlechter Wirtschaftslage erfahrungsgemäss auch die Zahl der Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege zunimmt. Bei den Vermittlerämtern hat sich die Zahl der anhängig gemachten Fälle in den letzten Jahren bei rund 200 im Kanton eingependelt. Unter Zugrundelegung der geltenden Ansätze kann unter Umständen davon ausgegangen werden, dass die Mehraufwendungen des Kantons im Sachaufwand mit den Einnahmen gedeckt werden können.

⁴⁰ Entschädigungen Richter(innen), Besoldungen Gerichtskanzleipersonal, Sitzungsgelder (ohne Sozialabgaben, Renten und Weiterbildung)

⁴¹ Konti 310 bis 319, ohne Verrechnung Informatik vgl. vorne Ziff. 4.4 ff.

⁴² Bei den Vermittlerämtern sind die heute anfallenden Kosten in den Gemeinden nicht ausgewiesen. Es handelt sich um die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Kosten.

⁴³ Es wird eine Annahme für die anteilmässigen Kosten (Informatik, Büro) getroffen.