

Umsetzung der Schweizerischen Prozessordnungen (BZPO, BStPO, BJStPO)

Erläuternder Bericht zum Entwurf der Änderung der Kantonsverfassung (KV)

Inhalt:

- A. Ausgangslage**
- B. Wahlen**
- C. Unvereinbarkeit**
- D. Altersbeschränkung**
- E. Gerichtliche Organe**
- F. Übergangsbestimmungen**
- G. Inkrafttreten, Gewährleistung**

A. Ausgangslage

Auf das Inkrafttreten der Schweizerischen Prozessordnungen auf den 1. Januar 2011 hin wird ein kantonales Gesetz über die Gerichtsorganisation und die Staatsanwaltschaft geschaffen. Ein solches Gesetz ist notwendig, weil die kantonale Zivilprozessordnung und die kantonale Strafprozessordnung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bundesprozessordnungen aufgehoben werden. In den beiden kantonalen Prozessordnungen sind die wesentlichen Organisationsbestimmungen der ausserrhodischen Gerichte enthalten, weshalb die Organisationsbestimmungen in einen separaten Erlass zu kleiden sind. Im Gerichtsorganisationsgesetz soll die bisherige Gerichtsorganisation im Wesentlichen übernommen werden. Ausnahmen bilden die vom Bundeszivilprozessrecht vorgesehenen Schlichtungsbehörden, die Zusammenlegung von Ober- und Verwaltungsgericht zu einem einzigen Obergericht und die Abschaffung des selbständigen Jugendgerichts. Für das Obergericht soll neu ein hauptamtliches Vizepräsidium geschaffen werden. Diese Änderungen machen eine Anpassung der Kantonsverfassung notwendig. Die Vermittler, das Jugendgericht und das Verwaltungsgericht sind in Art. 94 KV erwähnt. Diese Bestimmung muss daher angepasst werden. Angepasst werden müssen aber auch die Bestimmungen über die Wahlkompetenzen der Stimmberechtigten (Art. 60) und des Kantonsrates (Art. 73). Kleinerer Anpassungen bedürfen sodann die Unvereinbarkeitsbestimmungen (Art. 63) und die Altersbeschränkung der obersten Kantonsbehörden (Art. 66). Da die Umsetzung der Massnahmen, soweit sie nicht von Bundesrechts wegen auf den 1. Januar 2011 zwingend sind, erst auf die neue Amtsdauer, welche am 1. Juni 2011 beginnt, vorgenommen werden sollen, sind wegen der Verkleinerung des Kantonsgerichts und der Aufhebung des Verwaltungsgerichts keine Übergangsbestimmungen notwendig.

B. Wahlen

a) Obergericht

Nach geltendem Recht werden die Mitglieder des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts durch die Stimmberechtigten gewählt (Art. 60). Der Kantonsrat wählt anschliessend aus der Mitte der Oberrichterinnen und Oberrichter sowie der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter die Präsidentin oder den Präsidenten (Art. 73 Abs. 1 lit. a^{bis}).

Der Entwurf hält an diesem System fest. Das bedeutet, dass die Stimmberechtigten weiterhin die 18 Mitglieder des neuen Obergerichts wählen werden. Der Kantonsrat wählt anschliessend die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die hauptamtliche Vizepräsidentin oder den hauptamtlichen Vizepräsidenten des Obergerichts aus der Mitte der vom Volk gewählten Gerichtsmitglieder.

b) Verwaltungsgericht

Das Verwaltungsgericht soll per Ende Mai 2011 aufgehoben und in das Obergericht integriert werden. Damit entfällt die Wahlkompetenz der Stimmberechtigten zur Wahl der Mitglieder des Verwaltungsgerichts. Art. 60 Abs. 2 lit. b KV ist entsprechend anzupassen.

c) Kantonsgericht

Nach geltendem Recht wählt der Kantonsrat die Mitglieder und die Präsidenten oder Präsidentinnen des Kantonsgerichts (Art. 73 Abs. 1 lit. b). An der Wahl des Kantonsgerichts durch den Kantonsrat soll festgehalten werden. Neu ist indessen vorgesehen, dass das Kantonsgericht nur noch durch eine Person präsiert wird, die vom Kantonsrat aus der Mitte der vollamtlichen Mitglieder auf eine volle Amtsdauer gewählt wird. Art. 73 Abs. 1 lit. b KV ist daher entsprechend anzupassen.

d) Jugendgericht

Das bisher vom Kantonsrat gewählte selbständige Jugendgericht (Art. 73 Abs. 1 lit. b) hatte in den vergangenen Jahren pro Jahr nur einige wenige Fälle zu beurteilen. Es konnte keine Gerichtspraxis bilden und

sich keine Erfahrung aneignen, was aber für eine seriöse Aufgabenerfüllung notwendig wäre. Das in Strafsachen erfahrene Kantonsgericht soll daher neu als kantonales Jugendgericht eingesetzt werden. Art. 73 Abs. 1 lit. b KV ist demgemäss entsprechend anzupassen.

e) Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft wird nach geltendem Recht auf Vorschlag des Regierungsrats vom Kantonsrat gewählt (Art. 73 Abs. 1 lit. c KV).

Der Bundesgesetzgeber hat sich in der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) für das sogenannte Staatsanwaltschaftsmodell entschieden. Das bedeutet, dass das gesamte Strafverfahren bis hin zur Anklageerhebung oder Einstellung des Verfahrens in den Händen der Staatsanwaltschaft liegt. In unserem Kanton wird die bisherige Strafuntersuchungsbehörde, das heisst das Verhöramt in Trogen, sämtliche Funktionen der Staatsanwaltschaft nach Bundesrecht übernehmen. Da der Begriff Staatsanwaltschaft ein zentraler Begriff der schweizerischen StPO ist, soll das bisherige Verhöramt die bundesrechtliche Bezeichnung Staatsanwaltschaft erhalten. Wahl- und Aufsichtsbehörde dieser „neuen“ Staatsanwaltschaft soll der Regierungsrat werden.

Die bisherige Staatsanwaltschaft im Sinne von Art. 8 der kantonalen StPO, die ausschliesslich öffentliche Anklägerin und Aufsichtsinstanz über das Verhöramt war, wird es nicht mehr geben. Damit wird die Wahlkompetenz des Kantonsrats zur Wahl der „alten“ Staatsanwaltschaft gegenstandslos. Art. 73 Abs. 1 lit. c KV ist daher entsprechend anzupassen.

C. Unvereinbarkeit

Der Katalog der Unvereinbarkeiten in Art. 63 Abs. 1 KV soll der Abschaffung der Vermittler und des Verwaltungsgerichts sowie der vom Bundesrecht neu vorgesehenen Schlichtungsbehörden angepasst werden. Da das Obergericht neu als letzte kantonale Instanz in Verwaltungssachen urteilen wird, erscheint es sachgerecht, dass deren Mitglieder nicht einem Gemeinderat angehören dürfen, der als Vorinstanz in Fragen kommen kann (lit. b). In lit. e ist durch den bundesrechtlichen Begriff der Schlichtungsbehörden zu präzisieren, dass die Unvereinbarkeit nicht nur für die Vermittlerämter gilt, sondern auch für die Schlichtungsstellen in Miet-, Pacht- und Diskriminierungsfragen.

In Art. 63 Abs. 2 KV sollen die Partnerinnen und Partner nach dem Partnerschaftsgesetz¹ ergänzt werden. Diese Anpassung steht zwar nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Umsetzungsgesetzgebung der schweizerischen Prozessordnungen. Die vorliegende Verfassungsrevision bietet aber einen zweckmässigen Anlass, die Verfassung dem geltenden Bundesrecht anzupassen. Diese marginale Anpassung wurde auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Partnerschaftsgesetzes (01.01.2007) nicht vorgenommen, weil es unverhältnismässig gewesen wäre, wegen der Ergänzung von ein paar Worten eine Volksabstimmung durchzuführen.

D. Altersbeschränkung

Die Aufhebung des Verwaltungsgerichts führt zu einer minimalen Änderung von Art. 66 KV. Es sollen nur noch der Regierungsrat und das Obergericht genannt werden.

¹ Partnerschaftsgesetz vom 18. Juni 2004, SR 211.231

E. Gerichtliche Organe

a) Schlichtungsbehörden und Jugendgericht

In Art. 94 Abs. 1 KV werden die gerichtlichen Organe aufgezählt. Diese Bestimmung ist der neuen Schlichtungsbehörde sowie dem Wegfall von Verwaltungsgericht und Jugendgericht anzupassen. In Abs. 1 lit. a sollen die vom Bundesrecht vorgegebenen Schlichtungsbehörden genannt werden, während lit. b, in der das derzeit bestehende selbständige Jugendgericht seine Grundlage hat, aufgehoben werden soll.

b) Kantonsgericht

Nach dem geltenden Abs. 1 lit. c besteht das Kantonsgericht aus höchstens 25 Mitgliedern. Diese hohe Anzahl Kantonsrichter stammt noch aus der Zeit, als das Kantonsgericht aus fünf Abteilungen zu je fünf Richterinnen und Richtern bestand. Heute gibt es nur noch drei Abteilungen, weshalb der Kantonsrat nur noch 15 Mitglieder zu wählen hat². Mit der neuen Legislatur 2011 bis 2015 am 1. Juni 2011 soll beim Kantonsgericht die Dreierbesetzung der Gerichtsabteilungen eingeführt werden. Die drei Abteilungen werden dann aus je einem vollamtlichen Mitglied als vorsitzender Person und je zwei nebenamtlichen Mitgliedern bestehen. Das bedeutet, dass der Kantonsrat noch neun Mitglieder des Kantonsgerichts zu wählen haben wird.

Der vorgeschlagene Verfassungstext sieht vor, dass das Kantonsgericht aus *mindestens* neun Mitgliedern besteht. Ohne Verfassungsänderung kann das Kantonsgericht somit nicht weiter verkleinert werden. Das erscheint sinnvoll, denn eine weitere Verkleinerung würde wohl an der Substanz des in unserem Kanton noch stark verwurzelten Laienrichtertums nagen, was ohne Zustimmung des Verfassungsgebers nicht möglich sein soll.

c) Obergericht

Nach den Bestimmungen des geltenden Art. 94 lit. d und e besteht das Obergericht und das Verwaltungsgericht aus je neun Mitgliedern. Beide Gerichte tagen zurzeit in zwei Abteilungen zu je fünf Mitgliedern, wobei der Präsident den Vorsitz in beiden Abteilungen führt. Am 1. Juni 2011 soll das Verwaltungsgericht in das Obergericht integriert werden. Es ist vorgesehen, bei diesem zusammengelegten Gericht die vier bisherigen Abteilungen, die in Fünferbesetzung urteilen, beizubehalten. Die vier Abteilungen des Obergerichts sollen also aus je vier nebenamtlichen Richterinnen oder Richtern und der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten als Vorsitzende bestehen. Das führt zu 18 Mitgliedern des Obergerichts.

Ein 18 Mitglieder umfassendes Gericht ist ein relativ grosses Gericht. Art. 94 Abs. 1 lit. d KV sieht daher vor, dass das Obergericht aus *höchstens* 18 Mitgliedern bestehen soll. Für eine Vergrösserung wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Sollte für das Obergericht mittel- oder längerfristig wie beim Kantonsgericht die Dreierbesetzung der Gerichtsabteilungen als wünschbar erscheinen, könnte dies ohne Verfassungsänderung auf Gesetzesstufe beschlossen werden.

² Staatskalender 2008/2009, S. 92

d) Besoldungen, Entschädigungen

Art. 83 Abs. 3 KV bestimmt, dass der Kantonsrat die Besoldung und die berufliche Vorsorge des Regierungsrates regelt. Eine ähnliche Bestimmung für die Besoldung der vollamtlichen Richterinnen und Richter sowie für die Entschädigung an die nebenamtlichen Richterinnen und Richter fehlt in der Verfassung. Als der Kantonsrat am 12. Mai 2003 die Verordnung über die Anstellung und Besoldung von Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten sowie über die Entschädigungen an nebenamtliche Richterinnen und Richter erlassen hatte³, stützte er sich auf Art. 74 Abs. 2 KV. Art. 74 Abs. 2 KV nennt aber nur in allgemeiner Weise Verordnungen nach Verfassung und Gesetz. In der Verfassung fehlt eine analoge Bestimmung, wie sie Art. 83 Abs. 3 KV enthält. Die Gesetze, die entsprechende Bestimmungen ebenfalls enthalten könnten, bis heute aber nicht enthalten haben (ZPO, StPO, Organisationsbestimmungen im VRPG) werden auf das Inkrafttreten der schweizerischen Prozessordnungen aufgehoben. Es erscheint daher sachgerecht, Art. 94 KV mit einem Abs. 3 zu ergänzen, der inhaltlich Art. 83 Abs. 3 KV entspricht.

F. Übergangsbestimmungen

Damit der Kantonsrat nach Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmungen und des GOG keine Zwangsverkleinerung des Kantonsgerichts vornehmen muss und so bisherige, erfahrene Mitglieder des Kantonsgerichts verärgert, sollen die neuen Bestimmungen erst auf Beginn der neuen Legislatur am 1. Juni 2011 aufgehoben werden. Ebenso soll die Integration des Verwaltungs- ins Obergericht erst nach Ablauf der laufenden Amtsdauer am 31. Mai 2011 stattfinden. Damit ist der Erlass von Übergangsbestimmungen nicht nötig.

G. Inkrafttreten, Gewährleistung

Wie erwähnt sollen die neuen Bestimmungen nach der obligatorischen Volksabstimmung (vgl. Art. 60 Abs. 1 lit. a KV) auf den 1. Juni 2011 in Kraft treten.

Nach Art. 51 Abs. 2 i. V. mit Art. 172 Abs 2 der Bundesverfassung⁴ bedarf jede Änderung der Kantonsverfassung der Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Die Bundesversammlung gewährleistet die Verfassungsänderungen, wenn sie nicht dem Bundesrecht widersprechen. Die Gewährleistung hat von Bundesrechts wegen bloss deklaratorische Wirkung. Das bedeutet, dass die kantonalen Verfassungsvorschriften zu ihrer Gültigkeit nicht der Gewährleistung bedürfen, sondern schon vorher in Kraft treten können. Das kantonale Recht kann aber weiter gehen und der Gewährleistung konstitutive Wirkung verleihen⁵.

Während der Verfassungsgeber der Gewährleistung der total revidierten Kantonsverfassung vom 30. April 1995 konstitutive Wirkung verliehen hatte⁶, erscheint es zweckmässig, es bei der Gewährleistung der vorliegenden Verfassungsänderungen bei der bundesrechtlich vorgesehenen deklaratorischen Wirkung bewenden zu lassen. Es ist nämlich davon auszugehen, dass eine Gewährleistung durch die Bundesversammlung nicht vor dem 1. Juni 2011 erfolgen wird.

³ bGS 145.12

⁴ BV, SR 101

⁵ RUCH, St. Galler Kommentar zu Art. 52 BV, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008

⁶ Art. 118 KV