

Bericht

zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der richterlichen Behörden (Gerichtsorganisationsgesetz; GOG)

Inhaltsübersicht

I. Ausgangslage

II. Grundzüge der Revision

1. Zum Gerichtsbezirk Ursern
2. Zur Wahl der Richterinnen und Richter
 - 2.1 *Volkswahl*
 - 2.2 *Aufhebung des Wohnsitzerfordernisses*
 - 2.3 *Amtsduer von sechs Jahren*
3. Zu den Richterpersönlichkeiten
 - 3.1 *Juristische Ausbildung für das Präsidium und das Vizepräsidium des Landgerichts und des Obergerichts*
 - 3.2 *Besondere Fachkenntnisse der übrigen Richter*
4. Zur Aufsicht über die Gerichte
 - 4.1 *Politische Aufsicht durch den Landrat*
 - 4.2 *Dienst- und Fachaufsicht vereinigen*
 - 4.3 *Alternative Aufsichtsmodelle*
5. Justizverwaltung
 - 5.1 *Begriff*
 - 5.2 *Umsetzung*
6. Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft
 - 6.1 *Richterliche Behörde oder Verwaltungsbehörde?*
 - 6.2 *Aufsicht*
 - 6.3 *Wahl*
 - 6.4 *Jugendanwaltschaft*
7. Verteilung der Geschäftslast beim Landgerichtspräsidium Uri
8. Spruchkörper
9. Keine Erweiterung der Einzelrichterbefugnisse
10. Zur Amtsenthebung

III. Die wichtigsten Neuerungen im Überblick

IV. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

V. Änderung der Kantonsverfassung

VI. Änderung von Verordnungen

I. Ausgangslage

Nach Artikel 75 der Verfassung des Kantons Uri (KV; RB 1.1101) sind die rechtsetzende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt getrennt. Damit bekennt sich die Kantonsverfassung deutlich zum Grundsatz der Gewaltenteilung. Dieser Grundsatz gliedert sich in die Forderung nach organisatorischer Gewaltenteilung, nach personeller Gewaltenteilung und schliesslich in jene der gegenseitigen Gewaltenhemmung.

Während die personelle Gewaltenteilung und die gegenseitige Gewaltenhemmung im Kanton Uri gut umgesetzt sind, lässt sich das von der organisatorischen Gewaltenteilung nicht durchwegs behaupten. Bezogen auf die richterliche Gewalt bedeutet die organisatorische Gewaltenteilung, dass die Gerichte ihre Funktion völlig unabhängig und ohne Einmischung der anderen Gewalten ausüben können. Auch Artikel 30 Absatz 1 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gewährleistet jeder Person namentlich den Anspruch auf ein unabhängiges Gericht. Das gehört zu den fundamentalen Erfordernissen jeglicher Rechtspflege im gewaltenteiligen Rechtsstaat (BGE 93 I 265).

Hinzu kommt, dass alles daran zu setzen ist, um die hohe Qualität und Effizienz der richterlichen Tätigkeit aufrechtzuerhalten. Verschiedene politische Forderungen und sachliche Empfehlungen im Urner Landrat unterstützen diese Anliegen. Zu nennen sind etwa die Folgenden:

- Im Bericht und Antrag an den Landrat vom 11. Mai 2010 zur Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG; RB 2.3221) erklärte der Regierungsrat, die Vernehmlassung zur erwähnten Vorlage habe zusätzliche Anregungen und Gesichtspunkte hervorgebracht. Er nannte dabei etwa den Wunsch nach mehr Verwaltungsautonomie der Gerichte oder den Vorschlag, die Aufteilung in ein Landgerichtspräsidium und ein Landgerichtsvizepräsidium aufzugeben und stattdessen zwei gleichwertige Landgerichtspräsidien zu schaffen. Der Regierungsrat hat sich damals bereit erklärt, diese und weitere Anliegen im Rahmen einer umfassenden Justizreform zu prüfen.
- Die staatspolitische Kommission des Landrats (Stako) hat sich im Bericht an den Landrat vom 5. Mai 2010 mit der Geschäftsführung des Obergerichts auseinandergesetzt. Darin enthalten sind verschiedene Empfehlungen. Einige liessen sich im Rahmen des geltenden Rechts umsetzen. Andere dagegen bedingen die Änderung des GOG. So empfiehlt die Stako etwa, ein Anforderungsprofil für Laienrichter zu erstellen. Ebenfalls bemerkenswert ist der Hinweis, bei der Zusammensetzung des Spruchkörpers vermehrt auf Fachwissen abzustellen. Im Weiteren begrüsst es die Stako, dass Vertreter der Gerichte im Landrat anwesend sind bei der Beratung des Rechenschaftsberichts und bei Vorlagen, die die Gerichte betreffen. Schliesslich zielt der Bericht der Stako auch darauf, die Gerichtsschreiberstellen sachgerecht zu erweitern.
- Der eben erwähnte Bericht der Stako gründet auf einem Gutachten, das Dr. Arthur Aeschlimann am 17. Februar 2010 erstattet hat¹. Dieses Gutachten enthält, wie der Bericht der Stako, verschiedene Empfehlungen, die teilweise im Bericht der Stako wieder aufleuchten. Neben der Empfehlung an den Landrat, die Oberaufsichtstätigkeit über die Urner Justizbehörden zu ver-

¹ Gutachten Arthur Aeschlimann zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Urner Landrats betreffen die Geschäftsführung des Obergerichts des Kantons Uri vom 17. Februar 2010 (im Folgenden: Gutachten Aeschlimann)

stärken, enthält das Gutachten Anregungen, wie das GOG zu ändern sei. Dazu gehören namentlich Anregungen, um den Gerichtsbetrieb effizienter zu gestalten. So empfiehlt der Gutachter, die einzelrichterliche Kompetenz der Abteilungspräsidenten auszubauen, die Möglichkeit einzuführen, Urteile auf dem Weg der Aktenzirkulation zu fällen und die Mitglieder des Obergerichts in mehr als einer Abteilung einzusetzen.

- Die Motion Toni Epp, Silenen, vom 15. Dezember 2010 verlangt, die Gerichtsorganisation effektiver zu gestalten. Sie fordert, das GOG zu ändern mit dem Ziel, den Vorsitz mindestens einer Abteilung dem Obergerichtsvizepräsidium zu übertragen. Der Landrat hat die Motion als Postulat überwiesen.
- Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 26. Mai 2015 an den Landrat zum «Gesetz zur Besetzung von Behörden» hat der Regierungsrat dem Landrat zugesichert, im Rahmen der nächsten Revision des GOG die Frage der Abberufung von Richtern und anderen Behördenmitgliedern vertieft zu prüfen.
- Und schliesslich stellte die Stako der Justizdirektion ein Gutachten von Raphael Meyer vom 30. August 2017 zur Verfügung, das sich mit der «Organisation der Aufsicht über die Strafbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften) im Kanton Uri» beschäftigt².

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage zur Revision des GOG nimmt wesentliche Teile dieser Anregungen auf, soweit sie sinnvoll und zurzeit umsetzbar erscheinen. Zudem greift sie weiter, indem sie zusätzliche Revisionspunkte zur Diskussion stellt, namentlich solche, die die Wahl der Richter, die Richterpersönlichkeiten, die Spruchkörper und weitere Aspekte betreffen.

II. Grundzüge der Revision

1. Zum Gerichtsbezirk Ursern

Im Kanton Uri bestehen zwei Gerichtsbezirke mit je einem Landgericht. Das ergibt sich indirekt aus Artikel 104 und 105 KV. Ausdrücklich erklärt Artikel 22 KV, dass die Stimmberechtigten des Gerichtsbezirks Uri das Landgericht Uri wählen, während jene des Gerichtsbezirks Ursern das Landgericht Ursern wählen. Noch deutlicher lautet Artikel 9 GOG. Danach umfasst der Kanton zwei Gerichtsbezirke: den Gerichtsbezirk Uri und den Gerichtsbezirk Ursern. Der Gerichtsbezirk Ursern umfasst die Gemeinden Andermatt, Hospental und Realp, der Gerichtsbezirk Uri die übrigen Gemeinden des Kantons.

Die Gerichtsbezirke Uri und Ursern sind hinsichtlich der Fläche und der betroffenen Gemeinden, vor allem aber bevölkerungsmässig sehr ungleich. Von den rund 36'000 Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Uri leben etwa 1'780 im Gerichtsbezirk Ursern, während die restlichen 34'220 im Gerichtsbezirk Uri wohnen; zudem befindet sich das Wirtschaftszentrum des Kantons im Unteren

² Gutachten Raphael J.-P. Meyer zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Urner Landrats zur Organisation der Aufsicht über die Strafbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften) im Kanton Uri vom 30 August 2017 (im Folgenden: Gutachten Meyer)

Reusstal. Das Landgericht Ursern besteht ausschliesslich aus Laienrichterinnen und Laienrichtern, während dem Landgericht Uri ein juristisch ausgebildetes Präsidium bzw. Vizepräsidium vorsteht.

Mit Blick darauf kann man sich die Frage stellen, ob es noch sachgerecht sei, dass im Kanton Uri zwei Gerichtsbezirke bestehen. Denn neben den geschilderten Ungleichheiten zwischen Landgericht Uri und Ursern kommt hinzu, dass das aufstrebende Andermatt mit seinem Ferienresort es notwendigerweise mit sich bringen wird, dass auch die Zivil- und Straffälle in Ursern zunehmen und komplexer werden, was ein Gericht, das vollständig aus Laien zusammengesetzt ist, an seine Grenzen führen könnte. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass der Gerichtsbezirk Ursern auf einer langen Tradition beruht. Diese lässt sich nicht einfach mit einer Gesetzesrevision beiseiteschieben. Stattdessen erscheint es angezeigt, im Urserntal die gesellschaftlichen Entwicklungen abzuwarten, bevor überstürzt der Gerichtsbezirk Ursern abgeschafft wird. Es ist anzunehmen, dass mit der Aufbruchstimmung, wie sie im Urserntal heute zu beobachten ist, auch die gesellschaftlichen Vorstellungen sich wandeln werden. Denkbar ist auch, dass der wirtschaftliche Aufschwung im Urserntal es rechtfertigt, den eigenen Gerichtsbezirk beizubehalten. Mit anderen Worten erachtet der Regierungsrat es als richtig, die Zukunft des Gerichtsbezirks Ursern der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung anheimzustellen und nicht mit einer voreiligen Gesetzesrevision das gute politische Verhältnis zwischen Ursern und Uri zu trüben. Die Frage, ob der Gerichtsbezirk Ursern nach wie vor gerechtfertigt sei, wird zudem dadurch entschärft, dass die Neuerungen für die Richterpersönlichkeiten, wie sie noch vorzustellen sein werden, auch für Ursern gelten. Namentlich erscheint es unablässig, dass auch für das Landgericht Ursern grundsätzlich die juristische Ausbildung des Präsidiums und des Vizepräsidiums als Wahlerfordernis gilt.

2. Zur Wahl der Richterinnen und Richter

2.1 *Volkswahl*

Nach Artikel 21 Buchstabe d KV wählen die Stimmberechtigten das Obergericht. Und was das Landgericht betrifft, wählen die Stimmberechtigten des Gerichtsbezirks Uri das Landgericht Uri, jene des Bezirksgerichts Ursern das Landgericht Ursern (Art. 22 KV).

Zahlreiche Kantone kennen die Volkswahl der Gerichte. Die erstinstanzlichen Gerichtsbehörden werden mehrheitlich durch das Volk gewählt (15 Kantone), während die oberen Gerichtsinstanzen in vielen Kantonen durch das Parlament gewählt werden³.

Das Richteramt ist in der Schweiz und namentlich im Kanton Uri ein politisches Amt. Die Kandidatinnen und Kandidaten werden regelmässig von einer Partei aufgestellt und unterstützt. Mit Blick auf die verschiedenen Wahlsysteme stellt sich auch im Kanton Uri die Frage, ob mit der Volkswahl die Unabhängigkeit der Gerichte gesichert sei. Die Justiz soll ja im staatlichen Gewaltengefüge als dritte Gewalt, also neben der Exekutive und der Legislative, unabhängig entscheiden können. Die Bürgerinnen und Bürger sollen darauf vertrauen dürfen, dass rechtliche Streitigkeiten ohne Einmischung Dritter entschieden werden und dass die Richterinnen und Richter ihre Tätigkeit frei ausüben können.

³ Siehe dazu die Übersichten bei Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 107ff. und im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, September 2013, Anhang S. 15 - 19

Sowohl die Volkswahl der Gerichte als auch die Wahl durch den Landrat haben Vor- und Nachteile. Das Volk als Wahlkörper steht ausserhalb der gewaltenteilenden Behördenordnung und vermag den Gewählten damit eine eigenständige und unmittelbar demokratische Legitimation zu vermitteln. Ansehen und Autorität der Richterschaft gegenüber anderen Staatsorganen sind gestärkt. Fraglich bleibt, ob das Volk als Wahlkörper in der Lage ist, die geeignetsten Personen in die Gerichte zu wählen. Auch kann man sich fragen, ob die parlamentarische Wahl nicht geeigneter wäre. Zu bedenken ist dabei, dass auch das Kantonsparlament letztlich eine politische Behörde ist, die nach den «Regeln der Politik» wirkt und wählt. Trotz klarer Vorgaben können deshalb auch bei der Wahl der Gerichte durch den Landrat andere als sachliche Kriterien den Ausschlag für die Wahl oder die Nichtwahl geben. Auch bei der Wahl durch den Landrat ist es möglich, dass eine an sich unbestrittene Kandidatin oder ein unbestrittener Kandidat wegen eines besonderen Falls in Misskredit gerät und deswegen nicht gewählt wird («Denkzettel-Wahl»). Solche Umstände bergen die Gefahr in sich, dass die Richterinnen und Richter bei ihren Entscheidungen sich nicht nur von rechtlichen Erwägungen, sondern auch von politischen Gegebenheiten leiten lassen, um so ihre Wiederwahl zu sichern. Das beeinträchtigt die Unabhängigkeit der Gerichte.

Insgesamt zeigt sich, dass sowohl die Volkswahl als auch die Parlamentswahl der Gerichte Vor- und Nachteile kennt. Im Kanton Uri sind die Verhältnisse überschaubar und die Volkswahl hat eine langjährige Tradition. Deshalb ist es angezeigt, an der Volkswahl der Gerichte grundsätzlich festzuhalten.

Einige Kantone kennen besondere Mechanismen, um die Auswahl der Richterpersönlichkeiten vorzuprüfen.

- So handelte etwa im Kanton Obwalden die Rechtspflegekommission. Sie hatte die freien Richterstellen auszuschreiben und zu prüfen, ob die Kandidatinnen und Kandidaten die Wahlvoraussetzungen erfüllten. Gestützt darauf gab sie den Stimmberechtigten eine Wahlempfehlung ab. Diese Regelung, die im Jahr 2009 eingeführt worden ist, hat sich nicht bewährt und ist deshalb bereits wieder abgeschafft worden.
- Andere Kantone kennen einen sogenannten Justizrat, dessen Aufgabe es (unter anderem) ist, die freien Richterstellen auszuschreiben, die Kandidatinnen und Kandidaten zu prüfen und entsprechende Wahlanträge vorzulegen. Die Empfehlungen richten sich an das Parlament (bei Kantonen mit Volkswahl ist das Institut des Justizrats nicht bekannt). In der Schweiz haben die Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Tessin einen derartigen Justizrat eingesetzt. In der Deutschschweiz ist dieses Institut nicht bekannt.
- Das Bundesparlament hat eine eigene Justizkommission aus nicht Parlamentsmitgliedern ausdrücklich abgelehnt. Dies mit der Begründung, dieser Kommission käme bei den Wahlvorschlägen ein zu grosses Gewicht zu und sie würde die Wahlmöglichkeiten im Parlament faktisch zu stark einschränken. Anstelle dieser Justizkommission schuf das Parlament eine parlamentarische Gerichtskommission, die die Wahlautonomie der Bundesversammlung stärker gewichtet⁴.

⁴ Siehe dazu die parlamentarischen Beratungen zum Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005

Derartige Vorprüfungsverfahren widersprechen den ernerischen Gepflogenheiten. Stattdessen darf das Auswahlverfahren getrost den politischen Parteien überlassen werden, die sich ihrer Verantwortung durchaus bewusst sind, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen und die dabei erfahrungsgemäss einen freiwilligen Proporz respektieren.

Um aber die Qualität des Richterkollegiums bestmöglich zu erhalten und zu fördern und um deren Unabhängigkeit zu festigen, sollen zwei Neuerungen eingeführt werden: Der Wohnsitz im Kanton Uri als Wahlvoraussetzung soll aufgehoben werden und die Amtsdauer für alle Richterinnen und Richter soll von vier auf sechs Jahre erstreckt werden.

2.2 *Aufhebung des Wohnsitzerfordernisses*

Nach Artikel 17 Absatz 4 KV ist wahlfähig, wer stimmberechtigt ist. Und das Stimmrecht setzt den Wohnsitz im Kanton Uri voraus (Art. 17 Abs. 1 KV). Demgegenüber erachtet der Regierungsrat es als wertvoll, wenn auch Personen in die Urner Gerichte gewählt werden könnten, die nicht im Kanton Uri wohnen. Diese Öffnung der passiven Wahlfähigkeit erlaubt, auch ausserkantonale Personen (allenfalls «Heimweh-Urner») zu gewinnen, die sich aus fachlicher oder rechtlicher Sicht besonders für das zu wählende Gericht eignen. Zudem lehrt die Erfahrung, dass eine Volkswahl für «hiesige» Kandidatinnen und Kandidaten eine Belastung sein kann, die sie bewegt, sich nicht zur Wahl zu stellen. Derartige Überlegungen drängen sich bei auswärtigen Kandidatinnen und Kandidaten weniger auf.

Insgesamt erlaubt die Ausdehnung der passiven Wahlfähigkeit auf nicht Kantonsangehörige, den Kreis möglicher geeigneter Richterinnen und Richter mit rechtlichen und fachlichen Kompetenzen sinnvoll zu öffnen.

Um aber die Verbundenheit mit der Bevölkerung des Kantons Uri sicherzustellen, ist es angezeigt zu verlangen, dass die Präsidenten spätestens ab ihrem Amtsantritt Wohnsitz im Kanton Uri nehmen.

2.3 *Amtsdauer von sechs Jahren*

Wie für die übrigen kantonalen Behörden, beträgt die Amtsdauer der Richterinnen und Richter vier Jahre (Art. 83 Abs. 1 KV).

Richterwahlen bewegen sich in einem Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit. Das Erfordernis der Wiederwahl birgt die Gefahr in sich, dass Richterinnen und Richter ihre Rechtsprechung, insbesondere kurz vor den Wahlen, auf die mutmassliche Akzeptanz der Stimmbürgerschaft ausrichten. Das könnte die richterliche Unabhängigkeit gefährden. Einige Lehrmeinungen fordern denn sogar, auf die Wiederwahl zu verzichten⁵. Das jedoch widerspräche der demokratischen Tradition, die die Richterwahlen im Kanton Uri zu Recht prägt. Zu prüfen aber ist die Zeitspanne der Amtsdauer. Mit Blick auf das erwähnte Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit erklärte das Bundesgericht eine vierjährige Amtsdauer als kurz⁶. Im gleichen Entscheid betont das Bundesgericht aber, dass es grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone liegt, darüber zu entscheiden, wie sie die Richterwahlen ausgestalten. Dazu gehört auch der Entscheid darüber, wie der Ausgleich für das erwähnte Spannungsverhältnis

⁵ Niccolò Raselli, Richterliche Unabhängigkeit, in Justice-Justiz-Justitia 2011/3

⁶ BGE 143 I 211, Erwägung 3.5

zwischen demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit geschaffen wird. Um einerseits die demokratische Tradition zu achten, andererseits aber dem Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit vermehrt Rechnung zu tragen, rechtfertigt es sich, die Amtsdauer für Richterinnen und Richter von vier auf sechs Jahre zu verlängern. Neben dem Bundesgericht kennen zahlreiche Kantone eine sechsjährige Amtsdauer für Richterinnen und Richter⁷.

Denkbar wäre auch, die Richter auf unbestimmte Zeit zu wählen (einzig der Kanton FR kennt diese Regelung). Dieser Schritt müsste aber begleitet sein von einem durchdachten Abberufungsverfahren, das jedoch nicht nur für Richterinnen und Richter, sondern für alle Behörden gelten müsste und deshalb mit einem besonderen, späteren Revisionsprojekt anzugehen ist (siehe Ziff. 10 hiernach).

3. Zu den Richterpersönlichkeiten

3.1 *Juristische Ausbildung für das Präsidium und das Vizepräsidium des Landgerichts und des Obergerichts*

Jede und jeder Stimmberechtigte kann zur Richterin oder zum Richter gewählt werden, wenn er oder sie das 18. Altersjahr zurückgelegt hat, im Kanton Uri wohnt und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist (Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Absatz 4 KV).

Das Laienrichtertum wird in der Lehre ernsthaft diskutiert⁸. Das Bundesgericht hat aber klar erkannt, dass das Laienrichtertum verfassungskonform ist. Insbesondere lasse sich aus Artikel 30 Absatz 1 BV, der von der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts handelt, kein Anspruch auf juristisch ausgebildete Richter ableiten⁹. Trotzdem darf der Gesichtspunkt des fachkundigen Gerichts nicht vernachlässigt werden.

Aufgabe des Gerichts ist es, den zu beurteilenden Fall in seinen Einzelheiten zu erfassen, sich darüber eine Meinung zu bilden und das Recht darauf anzuwenden. Dazu sind verschiedene Kompetenzen erforderlich. Die Laienrichter können diese weitgehend einbringen. Auf die Rechtskunde kann aber nicht verzichtet werden. Der Anspruch auf einen unabhängigen Richter oder eine unabhängige Richterin bzw. auf ein faires Gerichtsverfahren kann nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nämlich auch verletzt sein, wenn unerfahrene Laienrichter ohne rechtskundige Mithilfe entscheiden müssen. Dem so bestellten Gericht fehlen die erforderlichen Eigenschaften, um verfassungskonform entscheiden zu können¹⁰. Die Fachkunde im einzelnen Sachgebiet und die Rechtskunde müssen deshalb in geeigneter Form im Richterkollegium vereinigt sein. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, für das Präsidium und das Vizepräsidium des einzelnen Gerichts eine juristische Ausbildung als Wahlvoraussetzung zu verlangen.

3.2 *Besondere Fachkenntnisse der übrigen Richter*

⁷ siehe die Übersichten in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, September 2013, Anhang S. 15 - 19 und in der Antwort des Regierungsrats Zug vom 6. Mai 2014 betreffend alternative Wahlverfahren und alternative Aufsichts- resp. Oberaufsichtsmöglichkeiten für Richterinnen, Richter und Gerichte, S.4

⁸ Stephan Gass, Professionalisierung des Richteramts, in AJP 2010, S. 1143

⁹ Urteil des Bundesgerichts vom 15. November 2007, 5A_369/207, Erwägung 4.2

¹⁰ Urteil des Bundesgerichts vom 15. November 2007, 5A_369/2007, Erwägung 4.3

Es entspricht der bewährten Tradition im Kanton Uri, dass die politischen Parteien geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für das Richteramt suchen und diese den Stimmberechtigten vorschlagen. Aufgabe der Parteien bei diesem Auswahlverfahren ist es, auf ausgewogene Fachkenntnisse Rücksicht zu nehmen. Das ist in der Vergangenheit gut gelungen und wird es auch inskünftig tun. Besondere Bestimmungen, die - neben der juristischen Ausbildung für das Präsidium und das Vizepräsidium - feingliedrige Auswahlkriterien für Richterpersönlichkeiten verlangen, erübrigen sich deshalb. Auch auf ein «Vorprüfungsgremium» soll verzichtet werden (siehe Ziff. 2.1 hiervor).

4. Zur Aufsicht über die Gerichte

4.1 *Politische Aufsicht durch den Landrat*

Die richterlichen Behörden unterstehen der Oberaufsicht des Landrats (Artikel 102 Absatz 2 KV). Die parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichte ist eine politische Aufsicht. Gegenstand der Aufsicht kann nur die Justizverwaltung sein, also die Organisation und das Funktionieren der Rechtsprechung, nicht deren Inhalt. Diese Justizaufsicht hat sich somit mit dem ordnungsgemässen Gang der Justizgeschäfte zu beschäftigen. So dürfen etwa ein nicht effizienter Gerichtsbetrieb, übermässig lange Pendenzlisten oder unerlaubte Nebenbeschäftigungen beanstandet und - folglich - die Verbesserung der Gerichtsorganisation verlangt werden¹¹. Nicht betroffen von der parlamentarischen Oberaufsicht ist, wie gesagt, die Rechtsprechung an sich, also der Inhalt der einzelnen Urteile. Die richterliche Unabhängigkeit ist auch diesbezüglich unantastbar, wie das in Artikel 102 Absatz 1 KV vorgeschrieben ist¹².

Obwohl die Abgrenzung zwischen rechtsprechender und verwaltender Tätigkeit der Gerichte nicht immer einfach ist, bietet die parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichte keine Probleme, die mit der vorliegenden Revision zu lösen wären. Im Gegenteil hat sich die politische Aufsicht des Landrats über die Gerichte grundsätzlich bewährt¹³.

4.2 *Dienst- und Fachaufsicht vereinigen*

Nach geltendem Recht gehört die Fachaufsicht über die Gerichte zum Pflichtenheft des Obergerichts, die Dienstaufsicht über die (gerichtlichen) Beamten und nebenamtlichen Funktionäre dagegen zu jenem des Regierungsrats (Art. 55 GOG).

Die Fachaufsicht bezweckt, dass die beaufsichtigte Behörde «ordnungsgemäss» funktioniert, also dass sie ihre Aufgaben rechtmässig, zweckmässig, wirtschaftlich und wirksam erfüllt. Die Dienstaufsicht dagegen will sicherstellen, dass die Mitglieder der beaufsichtigten Behörden ihre Amtspflichten einwandfrei erfüllen. Hier und dort zielt die Aufsicht auf die Organisation und den Geschäftsgang, nie aber auf den Einzelfall¹⁴.

¹¹ Siehe dazu Georg Müller/Marc Thommen, *Unabhängigkeit versus Öffentlichkeit der Justiz*, in *Justiz und Öffentlichkeit*, Band 7, S. 33

¹² Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8. Auflage, Zürich 2012, N1538 und insbesondere N1545

¹³ Zum Ganzen siehe Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Auflage, Zürich 2016, N 1724ff.

¹⁴ Siehe dazu Mirjam E. Frey Häslar, *Aufsicht über die Justiz*, Basel 2017, S. 11ff.

Die Fachaufsicht blickt somit auf die richterlichen Behörden als Organ. Adressaten sind hier nicht die einzelnen Personen, sondern die richterlichen Behörden als Instanzen. Die Dienstaufsicht dagegen betrifft die einzelnen Richterinnen und Richter eines Gerichts, die Personen anderer richterlicher Behörden sowie das Gerichtspersonal. Sie beaufsichtigt die ordnungsgemässe Pflichterfüllung und umfasst somit auch die Disziplinaraufsicht¹⁵. Unantastbar gilt aber die Schranke, dass weder die Fachaufsicht noch die Dienstaufsicht sich in die Rechtsprechung der Gerichte einmischen darf (Art. 102 Abs. 1 KV).

Die Fachaufsicht und die Dienstaufsicht sind nicht immer leicht voneinander zu trennen. Hinzu kommt, dass der Regierungsrat als «gerichtsexterne Behörde» nicht selten nur mühsam erkennen kann, ob eine «Gerichtsperson» ihre dienstlichen Pflichten erfülle oder nicht erfülle. Eine «gerichtseigene» Instanz ist dazu viel eher in der Lage. Und schliesslich ist nicht zu verkennen, dass die Dienstaufsicht des Regierungsrats einen unschönen Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung darstellt.

Mit diesen Überlegungen ist es angezeigt, die Dienstaufsicht des Regierungsrats über die Gerichte gänzlich aufzuheben und mit der Fachaufsicht beim Obergericht zu vereinigen. Das erforderliche Fachwissen ist beim Obergericht bestens vorhanden. Und dem Prinzip der Gewaltenteilung wird damit besser entsprochen als mit dem heutigen System. Die Mehrheit der Kantone haben sich für diese Lösung entschieden¹⁶.

Die Vereinigung der Dienst- und der Fachaufsicht beim Obergericht gilt für sämtliche «richterlichen Behörden», wie sie im 3. Kapitel des GOG aufgelistet sind (Schlichtungsbehörde, Landgerichtspräsidien, Landgerichte, Jugendgericht, Jugendgerichtskommission).

Nach geltendem Recht gehören auch die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft zu den «richterlichen Behörden». Der Regierungsrat erachtet es jedoch als sachgerecht, diese inskünftig nicht mehr als «richterliche Behörden» zu bezeichnen (siehe dazu die besonderen Ausführungen bei Ziff. 6 hiernach).

4.3 *Alternative Aufsichtsmodelle*

Zu unterscheiden sind die politische Aufsicht und die «gerichtsinterne» Aufsicht über die Gerichte. Grundsätzlich ist es Aufgabe des Parlaments, die (politische) Oberaufsicht über die Gerichte wahrzunehmen. Die «gerichtsinterne» Aufsicht dagegen obliegt dem oberinstanzlichen Gericht. Dieses beaufsichtigt die unterinstanzlichen Gerichte und die weiteren richterlichen Behörden. Diese Kombination von politischer und fachlicher Aufsicht ist für die Schweiz typisch¹⁷. Sie deckt sich mit dem Aufsichtsmodell, das im Kantons Uri gilt.

In einigen Kantonen wird eine Aufsichtskommission aus den Reihen des oberinstanzlichen Gerichts eingesetzt, um die gesetzlichen Aufsichtspflichten zu erfüllen - so auch im Kanton Uri. Nach Artikel 57 Absatz 1 GOG wählt das Obergericht aus seiner Mitte eine Aufsichtskommission, die für das Obergericht die Fachaufsicht ausübt über die richterlichen Behörden und die Gerichtsschreiber.

¹⁵ Mirjam E. Frey Häsler, Aufsicht über die Justiz, Basel 2017., S. 14f.

¹⁶ Mirjam E. Frey Häsler, Aufsicht über die Justiz, Basel 2017, S. 223, in Verbindung mit dem Begriff der Aufsicht auf S. 14

¹⁷ Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, S. 296, in Antwort des Regierungsrats Zug vom 6. Mai 2014, a.a.O., S. 5

Wenige Kantone (Jura, Genf, Freiburg, Neuenburg und Tessin) haben unabhängige Justizräte (ein vom Parlament gewähltes und mit externen Personen besetztes Gremium) geschaffen, deren Aufgabe es unter anderem ist, die Gerichte zu beaufsichtigen¹⁸. In der deutschen Schweiz ist dieses Modell nicht bekannt. Das Institut des Justizrats ist mit etwelchen rechtlichen, politischen und finanziellen Fragezeichen verbunden. Der Vorteil eines Justizrats bestünde darin, dass die Unabhängigkeit der Justizaufsicht theoretisch gestärkt wird. Die Gefahr einer Politisierung der Gerichtsaufsicht kann damit möglicherweise verringert werden. Sie kann aber auch vergrössert werden, je nachdem, wer den Justizrat wählt, welche Wahlvoraussetzungen gestellt werden und welches Anforderungsprofil festgelegt wird. Eine absolute Neutralität des Justizrats ist daher unmöglich. Besonders fällt ins Gewicht, dass die Zusammensetzung des Justizrats keine Gewähr bietet für eine fachlich unabhängige Aufsicht. Hinzu kommt, dass der Justizrat nicht die demokratische Legitimität besitzt, die die Aufsichtskommission des Obergerichts ausstrahlt, dem vom Volk gewählte Richter und Richterinnen angehören. Liegt die Aufsicht beim Justizrat, besteht zudem die Gefahr, dass dieser für sich selbst eine Art richterliche Unabhängigkeit reklamiert und damit jeder öffentlichen Kritik und Kontrolle enthoben sein will¹⁹. Schliesslich ist zu beachten, dass die Einrichtung eines Justizrats deutlich höhere Kosten verursachen würde als der «Status quo»²⁰.

Insgesamt zeigt sich, dass der Justizrat viele Fragen aufwirft, die noch nicht beantwortet sind. Auch das Gutachten Meyer zuhanden der Stako mahnt, dass bei diesem Aufsichtsmodell noch etliche Fragen sorgfältig zu prüfen wären, bevor man den Schritt zum «Justizrat» wagt²¹. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass das Institut des «Justizrats» für den Kanton Uri kein Aufsichtsmodell darstellt, das weiterverfolgt werden soll. Es passt nicht in das «staatspolitische System» des Kantons Uri, widerspricht den gesetzgeberischen Vorstellungen in der gesamten Deutschschweiz, lässt die demokratische Legitimation vermissen und verursacht deutlich höhere Kosten als das heutige System. Die heutige, sozusagen «innergerichtliche» Fachaufsicht durch das Obergericht ist in der Lage, den ordentlichen Gerichtsgang zu gewährleisten. Das Obergericht seinerseits ist dem Landrat rechenschaftspflichtig. Das Zusammenspiel der politischen und der fachlichen Aufsicht hat sich bewährt und ist fortzusetzen.

5. Justizverwaltung

5.1 *Begriff*

Unter dem Begriff „Justizverwaltung“ versteht man gemeinhin alle Tätigkeiten, die die sachlichen und personellen Voraussetzungen sicherstellen, damit das Gerichtswesen funktionieren kann. Dazu gehören zur Hauptsache folgende Geschäfte:

- Personalgeschäfte, wie die Anstellung, die Beförderung, die Besoldung und die Entlassung von Gerichtsschreibern und Kanzleiangestellten beim Gericht. Darin eingeschlossen ist die Aufgabe, das Dienstverhältnis für diese Personen nach dem Personalrecht zu regeln.

¹⁸ Zum Institut des Justizrats siehe Mirjam E. Frey Häsler, Aufsicht über die Justiz, Basel 2017, S. 30

¹⁹ Martin Killia, Zur Neuordnung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, in NZZ vom 25. August 2009

²⁰ Gutachten Meyer vom 30. August 2017 zuhanden Stako S. 34

²¹ Gutachten Meyer vom 30. August 2017 zuhanden Stako S. 3

- Ebenfalls enthalten in der personellen Justizverwaltung sind das Recht und die Pflicht, Disziplinar-massnahmen zu verhängen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind.
- Neben dem personellen gehört der sachliche Bereich zur Justizverwaltung, soweit er notwendig ist, um die Arbeit der Gerichte zu ermöglichen. Zu denken ist etwa an die Anschaffung von Mobiliar, Büromaterial, Schreibgeräten und dergleichen, an die Miete von Räumlichkeiten, an die Ausstattung der Bibliothek und an den Archivbereich²².

5.2 Umsetzung

Das geltende Recht überträgt die Justizverwaltung nicht den Gerichten. Vielmehr ist es Sache des Regierungsrats, diese im Rahmen seiner ordentlichen Verwaltungstätigkeit zu besorgen. Namentlich stellt der Regierungsrat den Gerichten das Personal zur Verfügung, das er anstellt und einstuft. Auch die sachliche Justizverwaltung läuft über den ordentlichen Weg, mithin über das Budget, das der Regierungsrat dem Landrat vorträgt. Mangels besonderer Rechtsgrundlagen kennt der Kanton Uri somit keine eigentliche Justizverwaltung der Gerichte.

Nach Artikel 102 Absatz 1 KV sind die richterlichen Behörden unabhängig und dem Gesetz und Recht verpflichtet. Dem widerspricht es, wenn wichtige Ressourcen der Gerichte, namentlich das Personal und die sachliche Ausrüstung, nicht in der Verantwortung der Gerichte, sondern beim Regierungsrat liegen. Hinzu kommt, dass das Gericht besser als der Regierungsrat in der Lage ist, seine entsprechenden Bedürfnisse abzuschätzen und zu erkennen.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die Justizverwaltung dem Gericht zu übertragen. Die beschriebene Justizverwaltung soll aus der Zuständigkeit des Regierungsrats ausgeklammert und den Gerichten übertragen werden. Dabei soll das Obergericht eine vergleichbare Funktion wahrnehmen, wie sie der Regierungsrat innehat im Bereich der übrigen Verwaltung (Zentralverwaltung). Das bedeutet namentlich, dass das Obergericht das gerichtliche Personal auswählt, anstellt, besoldet und wenn nötig entlässt; dies nach den Regeln der kantonalen Personalverordnung. Einzig für die beiden Landgerichte sollen insofern Ausnahmen vorgesehen werden, als diese Gerichte ihr Personal selbst auswählen und anstellen werden.

Was für die personellen Ressourcen gilt, soll auch für die sachlichen gelten. So hat das Gericht namentlich das Betriebsmaterial anzuschaffen, das für die Gerichtsbarkeit notwendig ist. Davon ausgenommen sind die Miete von Räumlichkeiten und bauliche Massnahmen. Denn es wäre unverhältnismässig, beim Gericht eine eigentliche „Bauabteilung“ aufzubauen. Diesbezüglich soll die heutige Ordnung weiter gelten.

Selbstverständlich drängt sich auch bei der Justizverwaltung eine Ausgabenbewilligung bzw. eine Kostenkontrolle durch den Landrat auf. Das Obergericht ist diesbezüglich dem Regierungsrat gleichgestellt. Es hat dem Landrat ein Budget vorzulegen. Verpflichtungskredite und Nachtragskredite sind nach der Finanzhaushaltverordnung (FHV; RB 3.2111), die auch für die Organe der Rechtspflege gilt (Art. 2 Abs. 1 Bst. c FHV), beim Landrat zu beantragen.

²² Siehe dazu Hauser/Schweri/Lieber, Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, 2. Auflage, Zürich 2017, S. 270ff.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht hat das Obergericht die Geschäfte der Justizverwaltung vor dem Landrat selbstständig zu vertreten. Es vertritt damit namentlich das Budget, die Rechnung und den Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege selbstständig vor dem Landrat. Für diese Geschäfte ist das Obergericht auch bei den landrätlichen Kommissionen anwesend. Im Rahmen der heutigen Zuständigkeiten entspricht das bereits dem geltenden Recht (Art. 77 der Geschäftsordnung des Landrats [GOL; RB 2.3121]).

Der Regierungsrat übt seine Verwaltungstätigkeit nicht in allen Teilen selbst aus. Vielmehr erlaubt ihm die Rechtsordnung, gewisse Aufgaben insbesondere den Direktionen zu delegieren. Das gleiche Recht soll dem Obergericht zustehen. Hier wie dort setzt die Delegation aber einen Rechtserlass voraus, bei der Justizverwaltung ein Reglement des Obergerichts.

Um die Unabhängigkeit der Landgerichte gegenüber dem Obergericht zu bekräftigen, sollen die Landgerichte zuständig sein, im Rahmen des bewilligten Kredits und des kantonalen Personalrechts «ihr» Personal selbstständig anzustellen.

6. Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft

6.1 *Richterliche Behörde oder Verwaltungsbehörde?*

Das GOG befasst sich im 3. Kapitel mit der Staatsanwaltschaft. Diese gilt somit als «richterliche Behörde». Diese Einordnung ist zu hinterfragen.

Nach Artikel 16 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) ist die Staatsanwaltschaft für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich. Sie leitet das Vorverfahren, verfolgt Straftaten im Rahmen der Untersuchung, erhebt gegebenenfalls Anklage und vertritt die Anklage. Umstritten ist, ob die Staatsanwaltschaft mit diesem Aufgabenkatalog als Justizbehörde (nach der Terminologie des GOG «richterliche Behörde») gelten kann oder ob sie den Verwaltungsbehörden zugeteilt werden muss.

Einerseits ist unbestritten, dass es sich bei der Staatsanwaltschaft um eine Behörde handelt, welche Justiztätigkeiten wahrnimmt. Andererseits ist sie als untersuchende und anklagende Behörde eher der Exekutive, also der ausführenden Gewalt, zuzurechnen. So wird die Bundesanwaltschaft etwa als Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung betrachtet und damit der Exekutive zugeordnet. Vielfach behandelt die Lehre die Staatsanwaltschaft als eine Behörde «sui generis» - eigener Art. Keine Lehrmeinung aber findet sich, die die Staatsanwaltschaft als eine reine Judikativ-Behörde im organisatorischen Sinn bezeichnet²³. Mit Blick auf diese grundsätzlichen Überlegungen erachtet der Regierungsrat es als richtig, die Staatsanwaltschaft nicht den «richterlichen Behörden» zuzuordnen. Stattdessen soll sie im GOG als Behörde «sui generis» - der Verwaltung zugehörig - behandelt werden.

²³ Mirjam E. Frey Häsler, Aufsicht über die Justiz, Basel 2017, S. 9, mit zahlreichen Hinweisen

6.2 Aufsicht

Heute übt das Obergericht die Fachaufsicht aus über die richterlichen Behörden, während die Dienst- und Fachaufsicht dem Regierungsrat obliegt (Art. 55 GOG). Ziffer 4.2 hiervor begründet das Ziel, die Dienst- und Fachaufsicht inskünftig zu vereinigen. Die Gründe, die dort vorgestellt worden sind, gelten auch für die Staatsanwaltschaft. Folge davon ist, dass die Staatsanwaltschaft inskünftig sowohl in fachlicher als auch in dienstlicher Hinsicht der Aufsicht des Regierungsrats unterstellt sein soll. Also gilt auch hier die vereinigte Dienst- und Fachaufsicht. Das ist konsequent, wird sie doch inskünftig als Verwaltungsbehörde betrachtet (siehe oben Ziff. 6.1). Das verträgt sich mit dem übergeordneten Recht. Das Bundesrecht, namentlich die Bundesverfassung, enthält keine Vorgaben für die Stellung und die Organisation der Staatsanwaltschaften. Deren Unabhängigkeit bleibt ohnehin gewahrt mit Blick auf Artikel 4 Absatz 1 StPO, wonach die Strafbehörden in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet sind.

Nachdem die Staatsanwaltschaft als Verwaltungsbehörde zu betrachten ist, ist es - wie gezeigt - folgerichtig, dass der Regierungsrat sie nicht nur dienstrechtlich, sondern auch fachlich beaufsichtigt; dieses «Modell» gilt in den meisten Deutschschweizer Kantonen. Die Gefahr, dass die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft «verpolitisiert» wird, ist dadurch gebannt, dass dem Regierungsrat Weisungen im konkreten Einzelfall ohnehin verboten sind. Auf der anderen Seite ist es richtig, wenn die Fachaufsichtsbehörde Schwerpunkte bei der Geschäftsführung der Staatsanwaltschaft setzen darf. Vorausgesetzt wird dabei, dass der Regierungsrat über genügend Mittel verfügt, um die Fachaufsicht wahrzunehmen²⁴. Dieses Fachwissen ist in der Verwaltung vorhanden. Im Bedarfsfall können dazu auch externe Fachleute beigezogen werden.

6.3 Wahl

Nach Artikel 38 GOG wählt der Landrat, auf Antrag des Regierungsrats, den Oberstaatsanwalt oder die Oberstaatsanwältin sowie dessen oder deren Stellvertretung. Wahlbehörde der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen ist der Regierungsrat. Diese Lösung hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

Besondere Fallkonstellationen verlangten gelegentlich, dass ein ausserordentlicher Oberstaatsanwalt oder eine ausserordentliche Oberstaatsanwältin eingesetzt wird. Der Landrat als Wahlbehörde hatte in solchen Fällen die geeignete Person zu bestimmen. Dieses Verfahren kann ausnahmsweise zu zeitlichen Engpässen führen. Für solche Ausnahme- und Einzelfälle soll der Regierungsrat ermächtigt sein, statt des Landrats zu handeln.

6.4 Jugendanwaltschaft

Was in organisatorischer Hinsicht und mit Blick auf die Aufsicht für den Staatsanwalt gilt, gilt auch für die Jugendanwaltschaft. Diese soll ebenso wenig als «richterliche Behörde» gelten. Folgerichtig übernimmt der Regierungsrat die Dienst- und die Fachaufsicht auch über die Jugendanwaltschaft.

Das Wahlverfahren hat sich bewährt und bleibt unverändert.

²⁴ Zum Ganzen siehe Gutachten Meyer vom 30. August 2017 zuhanden Stako, S. 4ff.

7. Verteilung der Geschäftslast beim Landgerichtspräsidium Uri

Nach Artikel 14 Absatz 2 GOG sind das Präsidium und das Vizepräsidium des Landgerichts Uri im Vollamt tätig. Beide werden vom Volk gewählt (Art. 14 Abs. 1 GOG). Ist der Landgerichtspräsident ausstandspflichtig oder aus zwingenden Gründen verhindert, ein Amt auszuüben, vertritt ihn der Vizepräsident (Art. 17 Abs. 1 GOG). Der Landgerichtspräsident und der Vizepräsident können einander auch vertreten, wenn das zur gegenseitigen Entlastung nötig ist (Artikel 18 GOG).

Die Hauptaufgaben des Landgerichtspräsidiums und des Landgerichtsvizepräsidiums Uri ergeben sich aus Artikel 19ff. GOG. Während es Sache des Landgerichtspräsidiums ist, die Zuständigkeiten im Zivilprozess wahrzunehmen (Art. 19a GOG), übernimmt im Gerichtsbezirk Uri das Landgerichtsvizepräsidium als erstinstanzliches Gericht die Zuständigkeiten im Strafprozess (Art. 19d GOG). Zudem amtiert das Landgerichtspräsidium Uri für den ganzen Kanton als Zwangsmassnahmengericht im Strafverfahren (Art. 19e GOG). Im Landgericht Uri führt das Landgerichtspräsidium die zivilrechtliche Abteilung, während der Landgerichtsvizepräsident der strafrechtlichen Abteilung vorsteht (Art. 22 Abs. 4 GOG).

Ein Blick in den Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2014 und 2015 legt den Schluss nahe, dass die beiden Funktionen - Landgerichtspräsidium und Landgerichtsvizepräsidium Uri - ungleich belastet sind. So verzeichnet die Landgerichtspräsidentin Uri eine praktisch stetig ansteigende Anzahl Fälle, die in den Jahren 2014/15 die Zahl 965 erreicht. Auch beim Landgerichtsvizepräsidium Uri steigt die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, doch liegt deren Zahl unter jener des Landgerichtspräsidiums. Sie betrug in den Jahren 2014/15 insgesamt 104 Neueingänge. Der Blick auf frühere Jahre bestätigt dieses Bild, selbst wenn man beachtet, dass das Landgerichtspräsidium Uri erst seit dem 1. Januar 2011 im Vollamt wirkt.

Die zivilrechtliche Abteilung des Landgerichts Uri, der die Landgerichtspräsidentin vorsteht, hatte in den Jahren 2014/15 knapp 60 neue Fälle zu bearbeiten. Demgegenüber liegt die vergleichbare Zahl der strafrechtlichen Abteilung, die der Landgerichtsvizepräsident leitet, unter 20.

Obwohl die Vertretung zur gegenseitigen Entlastung nach Artikel 18 GOG rechtlich zulässig wäre, wird sie in der Praxis nur ausnahmsweise gelebt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Arbeitslast beim Landgerichtspräsidium Uri deutlich höher ist als beim Landgerichtsvizepräsidium Uri. Das wird sich in Zukunft kaum ändern, übernimmt doch das bundesrechtlich geordnete Strafbefehlsverfahren einen erheblichen Teil der Strafprozesse. Eine bessere Verteilung der Arbeitslast zwischen dem Landgerichtspräsidium und dem Landgerichtsvizepräsidium Uri ist daher angezeigt.

Als Lösung anbietet sich, weiterhin zwei vollamtlich angestellte Personen im Landgerichtspräsidium Uri zu beschäftigen, deren Aufgaben aber nicht so sehr nach Fachgebiet, sondern nach der Arbeitsfülle aufzuteilen. Die Arbeitsteilung soll sich also nach der Geschäftslast richten. Zwar rechtfertigt es sich, weiterhin den beiden Präsidien fachliche «Kernaufgaben» zuzuordnen, doch sollen diese nurmehr die grundsätzliche Arbeitsteilung ausmachen und nicht mit dem GOG zwingend zugeteilt werden.

In organisatorische Hinsicht werden zwei Landgerichtspräsidien eingerichtet: ein Landgerichtspräsidium I und ein Landgerichtspräsidium II. Die Geschäftsführung obliegt dem Landgerichtspräsidium I. Dieses verteilt die anfallenden Arbeiten, regelt die administrativen Belange im Landgericht und vertritt das Landgerichtspräsidium Uri als auch das Landgericht Uri nach aussen.

8. Spruchkörper

Um gültig verhandeln, beraten und entscheiden zu können, muss das Landgericht als Gesamtgericht mit sieben Mitgliedern und als Abteilung vollständig besetzt sein (Art. 23 GOG). Eine Abteilung besteht aus einem oder einer Vorsitzenden, dessen oder deren Stellvertretung und drei Richtern oder Richterinnen, gesamthaft somit aus fünf Personen. Artikel 34 GOG enthält für das Obergericht eine vergleichbare Vorschrift. Die Zusammensetzung der obergerichtlichen Kommissionen richtet sich nach den (speziellen) Bestimmungen des GOG oder nach der besonderen Gesetzgebung (Art. 33 Abs. 4 GOG).

Mit sieben Mitgliedern (Gesamtgericht) bzw. fünf Mitgliedern (Abteilungen) sind die Spruchkörper eindeutig zu gross. Im Vergleich zu andern Kantonen und auch zum Bundesgericht sind Fünfer- bzw. Dreier-Besetzungen üblich. Die Qualität der Rechtsprechung hängt nicht von der Zahl der Mitglieder ab oder, anders ausgedrückt: Mehr Mitglieder garantieren nicht zwingend eine höhere Qualität der Rechtsprechung. Wichtig ist, dass die Gerichte und deren Abteilungen aus fachkundigen Richterinnen und Richtern bestehen. Abgesehen davon ist darauf hinzuweisen, dass grosse Spruchkörper auch mehr Kosten verursachen.

Die Zahl der Mitglieder sowohl für die Gesamtgerichte als auch für deren Abteilungen ist deswegen aber nicht zu reduzieren. Es geht einzig um den Spruchkörper, also um die Besetzung des Gerichts, wenn es verhandelt, berät und entscheidet. Sachlich gerechtfertigt erscheint eine Besetzung von je fünf Richterinnen und Richtern, wenn das Obergericht bzw. das Landgericht als Gesamtgericht zu entscheiden hat, während eine Besetzung von drei Richterinnen und Richtern genügt, um als Abteilungen zu urteilen. Für besondere Kommissionen sind Abweichungen möglich.

9. Keine Erweiterung der Einzelrichterbefugnisse

Nach Artikel 4 Absatz 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) regelt das kantonale Recht die sachliche und funktionelle Zuständigkeit der Gerichte, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Damit öffnet der Bundesgesetzgeber den Kantonen ein weites Feld, um im Zivilprozess zu entscheiden, ob ein Kollegialgericht oder ein Einzelgericht urteilen soll. Im Strafprozess besteht diese Möglichkeit zwar ebenfalls, doch wird sie durch Artikel 19 Absatz 2 StPO eingegrenzt.

Der Kanton Uri hat diese Möglichkeiten genutzt. So überträgt Artikel 19a GOG dem Landgerichtspräsidium etliche Zuständigkeiten im Zivilprozess. Auch im Strafprozess handelt das Landgerichts(vize)präsidium als Einzelgericht, soweit geringere Straftaten betroffen sind (Art. 19d GOG). Auf der Stufe des Obergerichts bestehen keine sachlichen Zuständigkeiten des Präsidiums. Immerhin amtet nach Artikel 37d GOG eine Person des Obergerichts als Beschwerdeinstanz. Solche Beschwerden, die nach der Bundesprozessordnung zulässig sind, entscheidet die Beschwerdeinstanz als Einzelgericht.

Vereinzelt ist empfohlen worden, die Einzelgerichtsbefugnisse sowohl auf Stufe Landgericht als auch auf Stufe Obergericht auszubauen. Namentlich empfiehlt das Gutachten, das Arthur Aeschlimann am 17. Februar 2010 der Stako zum Thema «Geschäftsführung des Obergerichts des Kantons Uri» unterbreitet hat, die einzelrichterlichen Kompetenzen auszubauen²⁵. Das Gutachten empfiehlt namentlich, den Einzelrichter bei Prozessentscheidungen vermehrt zuständig zu erklären, also bei Prozesserledigung ohne Sachurteil (Rückzügen, Abschreibungen zufolge Vergleichs, Nichteintreten wegen Nichtleistens des Kostenvorschusses und dergleichen).

Ähnliche einzelrichterliche Befugnisse, wie sie im Kanton Uri gelten, kennen andere Kantone ebenfalls, so etwa der Kanton Zürich (§ 24 und 27 des zürcherischen GOG). Andere Kantone wiederum gehen etwas weiter, indem sie, auf Stufe der Rechtsmittelinstanz, dem Einzelrichter ermöglichen, auf offensichtlich unzulässige Rechtsmittel oder auf solche ohne hinreichende Begründung nicht einzutreten, einen Nichteintretensentscheid zu fällen, wenn die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist, Rückzüge von sich aus abzuschreiben und dergleichen (siehe etwa § 23 GOG Zug).

Nicht betroffen von diesen Fragen sind die prozessleitenden Anordnungen, die sowohl nach der ZPO als auch nach der StPO dem jeweiligen Vorsitzenden zustehen (siehe Art. 124 ZPO und Art. 61 StPO).

Für das System des Einzelgerichts sprechen die Effizienz und die Kostengünstigkeit. Der Vorteil des Kollegialgerichts aber liegt darin, dass eine grössere Fülle von Rechtskenntnissen und Lebenserfahrung in sich vereinigt und dass Einseitigkeiten einzelner Mitglieder durch die andern ausgeglichen werden können²⁶. Anders gesagt kann die ausgebaute Kompetenz des Einzelgerichts zwar die Effizienz der Gerichtstätigkeit steigern und deren Kosten senken, doch besteht die Gefahr, dass die Qualität des Entscheids möglicherweise weniger ausgewogen ist als beim Kollegialgerichtsentscheid. Die ernerische Lösung wägt diese Vor- und Nachteile gut gegeneinander ab, wie die Praxis lehrt. Deshalb erachtet der Regierungsrat es nicht als nötig, die einzelrichterlichen Kompetenzen auszubauen.

10. Zur Amtsenthebung

Gemäss Artikel 27 Abs. 2 KV kann mit einer kantonalen Volksinitiative unter anderem auch „die Abberufung einer Behörde“ verlangt werden. Dazu gehören selbstverständlich auch richterliche Behörden. Eine analoge Regelung gilt gemäss Artikel 29 Abs. 1 KV für Gemeindebehörden. Ausdrücklich gilt dieses «Abberufungsrecht» nur für (ganze) Behörden, nicht für einzelne Behördenmitglieder. Abgesehen vom erwähnten Recht der Volksinitiative kennt das ernerische Recht keine Grundlage, um gerichtliche Behörden oder einzelne Behördenmitglieder insbesondere wegen Amtsunfähigkeit oder Amtsunwürdigkeit abzurufen. Zwar erlaubt Artikel 55 in Verbindung mit Artikel 56 GOG dem Obergericht als Fachaufsichtsbehörde, Disziplinar massnahmen zu verfügen, doch ist die Amtsentlassung für Mitglieder eines Gerichts ausdrücklich ausgenommen.

Anders verhält es sich auf der Stufe der Gemeinde. So kann nach Artikel 70 Absatz 2 Buchstabe h des Gemeindegesetzes (GEG; RB 1.1111) der Regierungsrat als Aufsichtsinstanz ein (gemeindliches) Behördenmitglied, das Amtspflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt, vorübergehend oder

²⁵ Gutachten Aeschlimann S. 39

²⁶ Hauser/Schweri/Lieber, Kommentar zum zürcherischen GOG, 2. Auflage, Zürich 2017, § 9 N1

endgültig des Amts entheben, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Die Abberufung einer ganzen Behörde ist jedoch nicht zulässig.

Bei der Frage der Amtsenthebung handelt es sich nicht um ein «gerichtsspezifisches» Problem. Vielmehr muss sie gesamtheitlich, also auch für andere Behörden des Kantons, angegangen werden, denn die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Behördenmitglied in seiner Amtstätigkeit eingestellt oder des Amts enthoben werden soll, stellt sich bei allen Behörden, nicht nur beim Gericht. Der Problembereich der Amtsenthebung sprengt deshalb die vorliegende GOG-Revision. Er soll in einem späteren, separaten Schritt geprüft werden.

III. Die wichtigsten Neuerungen im Überblick

Gestützt auf die Bemerkungen in Ziffer II hiervor enthält die Vernehmlassungsvorlage die folgenden, wesentlichen Neuerungen:

- Für das Präsidium und das Vizepräsidium beider Landgerichte und des Obergerichts sind nur Personen wählbar, die über eine abgeschlossene universitäre juristische Ausbildung verfügen.
- Als Richterin oder Richter sind auch Personen wählbar, die nicht im Kanton Uri wohnen.
- Die Amtsdauer für alle richterlichen Behörden wird von vier auf sechs Jahre erstreckt.
- Die Dienstaufsicht und die Fachaufsicht über die richterlichen Behörden werden beim Obergericht vereinigt.
- Die Selbstverwaltung der Gerichte (Justizverwaltung) wird konsequent umgesetzt
- Die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft werden nicht mehr als richterliche Behörden, sondern als Verwaltungsbehörde behandelt. Demzufolge unterliegen sie der Dienst- und der Fachaufsicht des Regierungsrats.
- Die Geschäftslast beim Landgericht Uri wird auf zwei Landgerichtspräsidien verteilt (Landgerichtspräsidium Uri I und Landgerichtspräsidium Uri II).
- Als Gesamtgericht tagen das Obergericht und die Landgerichte in Fünferbesetzung, als Abteilung dagegen in Dreierbesetzung.

Keine grundsätzliche Änderung wird zu folgenden Kernbereichen vorgeschlagen:

- Der Gerichtsbezirks Ursern wird nicht aufgehoben.
- Die Volkswahl der Richterinnen und Richter bleibt bestehen. Es ist auch keine vorgeschaltete Kommission vorgesehen, die die Kandidatinnen und Kandidaten ausschreibt, prüft und mit Empfehlungen dem Volk vorschlägt.
- Die politische Aufsicht über die Gerichte durch den Landrat bleibt unverändert.
- Gerichtsintern übernimmt das Obergericht die Fachaufsicht und die Dienstaufsicht über die richterlichen Behörden. Ein alternatives Aufsichtsmodell (wie Justizrat und dergleichen) wird nicht vorgeschlagen.
- Die Einzelrichterbefugnisse werden nicht ausgeweitet.
- Der Problembereich der «Amtsenthebung» wird in ein separates Revisionsprojekt verschoben.

IV. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die Bemerkungen in Ziffer III hiervoor begründen die wesentlichen Änderungen, die für die GOG-Revision vorgeschlagen werden. Sie sind hier nicht zu wiederholen. Im Folgenden geht es daher einzig darum, Besonderheiten zu beleuchten, soweit das notwendig ist, um die vorgeschlagene Änderung nachzuvollziehen.

Artikel 6 Gebühren

Nach Artikel 27 der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen vor Gerichtsbehörden (Gerichtsgebührenverordnung; RB 2.3231) erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen dazu. Er hat das mit dem Gerichtsgebührenreglement (RB 2.3232) getan.

Die heutige Kompetenzordnung widerspricht der konsequenten Gewaltenteilung. Um die entsprechende Befugnis dem Obergericht zuzuordnen, drängt sich die Änderung von Artikel 27 der Gerichtsgebührenverordnung auf. Aus Gründen der Parallelität der Rechtsformen kann das nicht im Rahmen der GOG-Revision erfolgen. Vielmehr ist dazu ein separater Erlass zu den erforderlichen Änderungen von Verordnungen nötig (siehe Ziff. VI. hiernach).

Artikel 8a Justizverwaltung, Grundsatz

Die Justizverwaltung soll möglichst umfassend umgesetzt werden. Im sachlichen Bereich sind einzig bauliche Massnahmen und die Miete von Räumlichkeiten davon ausgenommen. Für diese sind die Bestimmungen massgeblich, die für die Zentralverwaltung gelten, also - vereinfacht ausgedrückt - für jene Verwaltungseinheiten, die der Regierungsrat leitet und beaufsichtigt.

Artikel 8b Justizverwaltung, Personal

Das Personalrecht besteht im Wesentlichen aus der Personalverordnung (PV; RB 2.4211) und aus dem Personalreglement (PR; RB 2.4213). Diese beiden Erlasse beschäftigen sich mit den einzelnen Arbeitsverhältnissen der kantonalen Angestellten. Sie regeln die Anstellung und die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses sowie die damit verbundene Aufsicht und die personalrechtliche Verfügung. Das ist insgesamt gemeint, wenn Artikel 8b das «kantonale Personalrecht» anspricht.

Artikel 8c Justizverwaltung, Umsetzung

Zur Justizverwaltung gehören auch die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Artikel 8c bietet dem Obergericht die Rechtsgrundlage dazu. Hinzu kommt jenes Ausführungsrecht, das die «besondere Gesetzgebung» dem Obergericht überträgt. Gemeint sind damit hauptsächlich die Gebühren, die heute der Regierungsrat bestimmt und die neu das Obergericht regeln soll (siehe die Bemerkungen zu Art. 6 hiervoor).

Wie der Regierungsrat soll auch das Obergericht befugt sein, seine Kompetenzen im Bereich der Justizverwaltung unteren Instanzen zu delegieren. Denkbar ist etwa, dass es die Anstellung vom Kanzleipersonal dem Obergerichtspräsidium oder einer anderen Stelle überträgt. Denkbar ist, im Reglement

diese Ordnung auch auf Stufe Landgerichte umzusetzen, sodass nicht stets das gesamte Landgericht handeln muss, wenn etwa eine Sekretariatsstelle zu besetzen sein wird.

Artikel 10 Schlichtungsbehörde, Wahl

Um die Idee der Gewaltenteilung strikt umzusetzen, soll nicht mehr der Regierungsrat, sondern das Obergericht die Schlichtungsbehörde wählen.

Artikel 14 Wahl

Wie in Ziffer II/3.1 hiervoor begründet, sollen die Präsidien und Vizepräsidien der Langerichte und des Obergerichts mit juristisch gebildeten Personen besetzt werden. Verlangt wird eine abgeschlossene universitäre juristische Ausbildung. Die Verdeutlichung drängt sich auf, um zu verhindern, dass irgendeine juristische Ausbildung genügen soll, um in diese Ämter gewählt werden zu können. Andererseits verzichtet die Vorlage darauf, ein Anwaltspatent zu verlangen.

Dass das Erfordernis der juristischen Ausbildung für alle Präsidien und Vizepräsidien gelten soll, also auch für jene des Landgerichts Ursern, leuchtet ein und ist vorne begründet worden. Gleiches gilt für die Bestimmung, wonach auch ausserkantonale Personen als Richterin oder als Richter im Kanton Uri gewählt werden können.

Artikel 18 Landgerichtspräsident, Organisation

Nachdem zwei gleichwertige Landgerichtspräsidien Uri gewählt werden, drängt sich auf, die Geschäftsführung des Landgerichtspräsidiums und des Landgerichts zu ordnen. Diese soll dem Landgerichtspräsidium Uri I übertragen werden. Es wirkt damit als «primus inter pares» und ist verantwortlich für die administrativen und organisatorischen Angelegenheiten des Landgerichts bzw. des Landgerichtspräsidiums Uri. Es verteilt die Geschäfte unter die beiden Landgerichtspräsidien und vertritt das Gericht nach aussen.

Artikel 19ff. Landgerichtspräsident, Aufgaben und Zuständigkeiten

Anders als heute verzichtet die Vorlage darauf, die Geschäfte starr entweder dem Landgerichtspräsidium I oder dem Landgerichtspräsidium II zuzuordnen. Stattdessen begnügt sich der Entwurf damit, die Zuständigkeiten des «Landgerichtspräsidiums» zu regeln. Es ist Aufgabe des Landgerichtspräsidiums I, die Geschäfte zuzuordnen. Dabei ist es durchaus denkbar, wie heute «Kernaufgaben» zuzuscheiden, etwa so, dass das Landgerichtspräsidium I nach wie vor vorwiegend zivilrechtliche Angelegenheiten, das Landgerichtspräsidium II strafrechtliche Angelegenheiten bearbeitet und entscheidet. Von Gesetzes wegen ist diese Aufteilung aber nicht mehr vorgesehen. Denn nur so lässt sich das gewünschte Ergebnis erreichen, nämlich die Geschäftslast unter den beiden Präsidien einigermaßen ausgeglichen zu verteilen.

Artikel 19e und 19f Zwangsmassnahmengericht

Nach Artikel 19e Absatz 2 GOG darf die Vertretung des Landgerichtspräsidiums als Zwangsmassnahmengericht «nicht aus den in der Sache zuständigen Richtern und Richterinnen bestehen». Diese

Vorschrift erübrigt sich, denn die Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) bestimmt in Artikel 18 Absatz 2, dass Mitglieder des Zwangsmassnahmengerichts im gleichen Fall nicht als Sachrichterinnen oder Sachrichter tätig sein können. Gleiches gilt für Artikel 19f GOG, der vom Zwangsmassnahmengericht im Jugendstrafprozess handelt.

Artikel 21 Gerichtsschreiber und Kanzleipersonal

Nach dem vorgeschlagenen Artikel 8b GOG wählen die Landgerichte die Gerichtsschreiber und das Kanzleipersonal für sich und das Landgerichtspräsidium. Die Aufgaben der Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen wird - zwar knapp, aber immerhin - in Artikel 4 Absatz 3 GOG umschrieben. Artikel 21 kann somit ersatzlos aufgehoben werden.

Artikel 24 Landgericht, Vertretung

Die Regeln zur Vertretung, wenn das Präsidium oder ein Richter bzw. eine Richterin ausstandspflichtig oder aus zwingenden Gründen verhindert ist, sind zu vereinfachen. Für das Präsidium genügt es, auf Artikel 17 hinzuweisen. Die Regeln zur Besetzung des Landgerichts gelten selbstredend auch für die Abteilungen, denen jeweils - je nach Zuteilung - das Landgerichtspräsidium I oder das Landgerichtspräsidium II vorsteht.

Artikel 27 Gerichtsschreiber

Es ist ein Gebot auch der Gerichtsorganisation, diese möglichst wirksam, aber auch kostengünstig zu gestalten. Wie für die Zentralverwaltung, gilt dieser Grundsatz auch für die Justizverwaltung. Die heutige Lösung beim Landgericht Ursern, die auf die Dienste einer Gerichtsschreiberin des Landgerichts Uri zurückgreifen kann, ist sinnvoll und soll weiter gelten. Artikel 27 GOG verdeutlicht, dass die heutige Ordnung auch nach der GOG-Revision weitergeführt werden kann.

Artikel 33 Obergericht, Organisation

Nach Artikel 33 Absatz 3 GOG steht der Obergerichtspräsident jeder Abteilung vor. Zwar kann er diesen Vorsitz dauernd dem Stellvertreter übertragen, wenn das zu seiner Entlastung nötig ist. Es ist angezeigt, diese Ausnahmeregelung als Grundsatz festzuschreiben und den Obergerichtspräsidenten davon zu entlasten, grundsätzlich alle drei Abteilungen präsidieren zu müssen.

3. Kapitel / 5. und 7. Abschnitt Staatsanwalt und Jugendanwalt

Heute wird der Staatsanwalt als «richterliche Behörde» behandelt. Neu soll er als Verwaltungseinheit betrachtet werden. Deshalb drängt sich auf, den gesamten 5. Abschnitt aus dem 3. Kapitel «Richterliche Behörden» herauszulösen und als eigenes Kapitel 3a einzuordnen. Gleiches gilt für die Jugendanwaltschaft.

Artikel 47 Jugendgericht, Wahl und Amtssitz

Heute beantragt der Regierungsrat dem Landrat, wer als Mitglied des Jugendgerichts zu wählen sei. Um die Gewaltenteilung möglichst konsequent umzusetzen, ist es richtig, dass nicht mehr der Regierungsrat, sondern das Obergericht dem Landrat diesen Antrag vorlegt.

Artikel 54a Staatsanwaltschaft, Wahl und Anstellungsbehörde

Der Klarheit halber verweist diese Bestimmung darauf, dass die Oberstaatsanwälte und Oberstaatsanwältinnen nach dem kantonalen Personalrecht vom Landrat zu wählen sind. Das bedeutet namentlich, dass diese Stellen auszuschreiben sind und dass mit der Wahl regelmässig ein unbefristetes Arbeitsverhältnis begründet wird. Die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses regelt der Regierungsrat als Anstellungsbehörde, deren Aufgaben sich insbesondere aus Artikel 11 der Personalverordnung (PV; RB 2.2411) ergeben.

Artikel 54b Staatsanwaltschaft, Vertretung

Wie in Ziffer 6.3 hiervor dargelegt, kommt es zwar selten, aber doch vor, dass sich die Oberstaatsanwaltschaft aus Gründen des Ausstands nicht gehörig besetzen lässt. In solchen Fällen hat nach geltendem Recht der Landrat eine entsprechende Ersatzperson zu bezeichnen. Das ist nicht nur aufwändig und aus zeitlichen Gründen oft kritisch, sondern es verträgt sich auch kaum mit der neu gegründeten Stellung der Staatsanwaltschaft als Verwaltungseinheit. Konsequenter ist es, den Regierungsrat zu ermächtigen, den Oberstaatsanwalt in solchen Einzelfällen ausnahmsweise zu bezeichnen. Für die übrigen Staatsanwälte drängt sich eine vergleichbare Ersatzlösung nicht auf, denn sie steht dem Regierungsrat als Wahlbehörde ohnehin zu.

Gleiches muss für die Jugendanwaltschaft gelten (siehe Art. 54f.)

Artikel 54e Jugendanwaltschaft, Wahl

Heute sind die Jugendanwältin und ihre Vertretung als nebenamtliche Beauftragte im Sinne der Nebenamtsverordnung (NAV; RB 2.2251) tätig. Denkbar ist, dass sich dereinst aufdrängt, diese nebenamtlichen Beauftragten als Teilzeit- oder Vollzeitpensum nach der Personalverordnung umzugestalten. Um sich diese Möglichkeit nicht zu verbauen, aber auch um klarzustellen, wer die Einzelheiten der nebenamtlichen Beauftragung regelt, bestimmt Absatz 2, dass der Regierungsrat das Arbeitsverhältnis gestaltet. Damit sind das heutige System als auch eine allfällige Unterstellung unter das kantonale Personalrecht möglich.

Artikel 54h Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft, Administration

Nachdem die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft nicht mehr als «richterliche Behörden» zu betrachten sind, gilt es klarzustellen, dass es Aufgabe des Regierungsrats ist, die administrativen Belange dieser Behörden zu erledigen. Namentlich ist es Sache des Regierungsrats, im Rahmen des Personalrechts und der bewilligten Kredite das erforderliche Kanzleipersonal und die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Artikel 55 Aufsicht, Zuständigkeit und Wahrung der Unabhängigkeit

Die Änderungen gründen auf dem Vorschlag, die Fachaufsicht und die Dienstaufsicht über die richterlichen Behörden zu vereinigen. Daneben gilt es, die nämliche Aufsicht des Regierungsrats über die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft festzuschreiben. Hier und dort ist zu beachten, dass die richterliche Unabhängigkeit der beaufsichtigten Behörden, vor allem deren Justiztätigkeit im Einzelfall, zu respektieren ist.

Artikel 56 Aufsicht, Massnahmen

Die Aufsichtsmassnahmen enthalten die Massnahmen der Fach- und der Dienstaufsicht. Während die Fachaufsicht vor allem mit generellen Weisungen, Inspektionen, Befragungen und Berichten arbeitet, nutzt die Dienstaufsicht die üblichen Disziplinar-massnahmen, wie sie bereits heute in Artikel 55 GOG und in der Personalverordnung enthalten sind. Letztere jedoch nur, soweit es sich nicht um die Amtseinstellung oder die Amtsentlassung gewählter Richterinnen und Richter handelt.

Auch hinsichtlich des Kanzleipersonals der beaufsichtigten Behörden ist zu differenzieren. Selbstredend können Disziplinar-massnahmen für diese nur verhängt werden, wenn es sich um Personen handelt, die «vom Staat» angestellt worden sind. Handelt es sich aber um Personen, die privatrechtlich angestellt sind, wie das bei der Jugendanwaltschaft heute der Fall ist, muss das personalrechtliche Verfügungsrecht der Aufsichtsbehörde diesbezüglich ausgespart bleiben. Massgeblich bleibt in diesem Fall das Aufsichtsverhältnis, das zwischen der Aufsichtsbehörde und der beaufsichtigten Behörde besteht. Von dieser kann die Aufsichtsbehörde verlangen, dass sie nur Personal beschäftige, das die fachlichen und dienstrechtlichen Voraussetzungen mit sich bringt.

Artikel 61a Übergangsbestimmung zur Revision 2018

Nach dem Revisionsvorschlag sind als Präsidien und Vizepräsidien des Obergerichts und der Landgerichte nur Personen wählbar, die sich über eine universitäre juristische Ausbildung ausweisen können. Diese Voraussetzung ist mit der heutigen Besetzung nicht durchwegs erfüllt. Um den betroffenen Personen eine angemessene Übergangsfrist einzuräumen, erlaubt Artikel 61a die Wiederwahl für längstens eine weitere Amtsdauer, selbst wenn die Voraussetzung der juristischen Ausbildung nicht erfüllt ist.

V. Änderung der Kantonsverfassung

Artikel 17 Absatz 4 Stimm- und Wahlrecht

Grundsätzlich deckt sich die passive Wahlfähigkeit mit dem aktiven Stimmrecht. Nachdem für die Gerichte auch ausserkantonale Personen wählbar sein sollen, ist dieser Vorbehalt in der Kantonsverfassung aufzunehmen.

Artikel 83 Amtsdauer

Artikel 83 KV regelt unter anderem die Amtsdauer «für kantonale Behörden». Um klarzustellen, dass für die richterlichen Behörden die sechsjährige Amtsdauer gilt, ist Artikel 83 entsprechend zu ergänzen.

Artikel 105 Strafgerichtsbarkeit

Nach Artikel 105 Absatz 1 Buchstabe b KV wird die Strafgerichtsbarkeit im Gerichtsbezirk Uri zwingend vom Landgerichtsvizepräsidium Uri ausgeübt. Das widerspricht der neuen Organisation (Landgerichtspräsidium Uri I und Landgerichtspräsidium Uri II) und dem Ziel, die Sachgebiete nicht mehr streng zuzuordnen, um die Geschäftslast beim Landgerichtspräsidium Uri besser verteilen zu können. Es genügt daher, wenn die Kantonsverfassung erklärt, die Strafgerichtsbarkeit werde ausgeübt «durch das Landgerichtspräsidium Uri».

Zu Ziffer II.

Die dargestellten Änderungen der Kantonsverfassung setzen voraus, dass die GOG-Revision 2018 vom Volk angenommen wird. Andernfalls fallen sie dahin. Mit Ziffer II wird die notwendige Verknüpfung (Junktin) geschaffen.

VI. Änderung von Verordnungen

1. Gerichtsgebührenverordnung

Artikel 27

Wie im Bericht dargelegt, soll inskünftig nicht mehr der Regierungsrat die Gerichtsgebühren und die weiteren Entschädigungen (siehe Auflistung in Art. 27 Abs. 2 der Gerichtsgebührenverordnung) festlegen, sondern das Obergericht. Deshalb drängt sich auf, die Befugnis, die Gerichtsgebührenverordnung auszuführen, statt dem Regierungsrat dem Obergericht zu übertragen.

Um keine Rechtslücke entstehen zu lassen, drängt sich die Übergangsbestimmung zu Artikel 27 der Gerichtsgebührenverordnung auf, die erklärt, dass das geltende Gerichtsgebührenreglement des Regierungsrats weiterhin gültig ist, bis das Obergericht ein eigenes Reglement erlässt.

2. Nebenamtsverordnung

Artikel 6

Die Nebenamtsverordnung ist redaktionell den Neuerungen des GOG anzupassen. So ist der Ausdruck «Landgerichtsvizepräsidium Uri» zu streichen, nachdem die Revision nur noch das Landgerichtspräsidium I und II kennt.

Zu Ziffer II

Die dargestellten Änderungen der Gerichtsgebührenverordnung setzen voraus, dass die GOG-Revision 2018 vom Volk angenommen wird. Andernfalls fallen sie dahin. Mit Ziffer II wird die notwendige Verknüpfung (Junktin) geschaffen.

Anhänge

- 1) Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes
- 2) Änderung der Kantonsverfassung
- 3) Änderung von Verordnungen