



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Landsgemeindebeschluss über die Revision von Gerichtsorganisationsbestimmungen (Gerichtsorganisationsgesetz, Einführungsgesetze zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung)

1. Ausgangslage

Das Kantonsgericht und das Bezirksgericht haben der Standeskommission gemeinsam Änderungen folgender Erlasse vorgeschlagen:

- Gerichtsorganisationsgesetz vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000),
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 25. April 2010 (EG ZPO, GS 270.000),
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO, GS 312.000) und
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 25. April 2010 (EG JStPO, GS 314.000)

Die Änderungen betreffen hauptsächlich die Zusammensetzung der Spruchkörper der Gerichte. Weiter soll das Jugendgericht dem Bezirksgericht angegliedert werden. Schliesslich soll die Behörde bezeichnet werden, die zur Vollstreckung von Gerichtsentscheiden beigezogen werden kann, wenn dafür Zwangsmassnahmen ergriffen werden müssen.

Eine weitere Änderung richterlicher Zuständigkeiten, nämlich eine Neuregelung des Zwangsmassnahmengerichts, wird dem Grossen Rat mit einer separaten Vorlage unterbreitet, da dafür zusätzlich eine Verfassungsrevision erforderlich ist.

2. Reduktion der Spruchkörper

2.1. Gesamtgericht des Bezirksgerichts

Das Bezirksgericht besteht aus sieben Richterinnen oder Richtern, nämlich aus dem vom Grossen Rat gewählten Bezirksgerichtspräsidium und sechs von den Bezirken gewählten Richterinnen oder Richtern (Art. 7 Abs. 1 GOG). Für Urteile, die in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts fallen, müssen mindestens fünf der sieben Richterinnen oder Richter anwesend sein (Art. 8 Abs. 3 GOG).

Eine vergleichbare Regelung des Kantons Nidwalden erwies sich als verfassungswidrig. Dort sah das Gesetz die Anwesenheit «von mindestens vier Mitgliedern bei Abteilungen mit Fünferbesetzung» vor. Das Bundesgericht entschied, dass diese Mindestregelung gegen den Anspruch auf ordnungsgemässe Zusammensetzung des Gerichts gemäss Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verstösst (Urteil des Bundesgerichts 1C_610 vom 24. Juli 2015, E. 3.4). Es beanstandete, dass nicht geregelt sei, wann ein Entscheid in Viererbesetzung zulässig sein könnte.

Die innerrhodische Regelung enthält ebenso wenig eine Regelung darüber, wann nicht alle sieben Richterinnen oder Richter entscheiden müssen, sondern die Fünferbesetzung genügt. Sie ist daher so zu überarbeiten, dass nicht mehr bloss von einer Mindestzahl der anwesenden Richterinnen und Richter gesprochen wird.

Das Gesamtgericht könnte in Siebnerbesetzung entscheiden. Dies würde aber dazu führen, dass in einer erheblichen Zahl der Fälle - nämlich stets, wenn sich nicht alle sieben gewählten Richterinnen und Richter auf einen Verhandlungstermin einrichten könnten - Ersatzrichterinnen und -richter aufgeboden werden müssen. Nach Art. 7 Abs. 4 GOG wären dies die Vermittlerinnen und Vermittler. Eine solche Lösung erscheint wenig praktikabel, weshalb vorgeschlagen wird, dass das Gesamtgericht neu stets in Fünferbesetzung entscheiden soll.

Die Regelung kann auch nach einer allfälligen Fusion der Bezirke Schwende und Rüte belassen bleiben. Gemäss der Regelung nach Art. 33 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000), nach welcher die Bezirke je ein Mitglied des Bezirksgerichts wählen, wählt der Bezirk Schwende-Rüte eine Bezirksrichterin oder einen Bezirksrichter. Damit entfällt zwar im Vergleich zu heute ein Bezirksgerichtsmitglied, aber zusammen mit dem Präsidenten stehen immer noch sechs Mitglieder zur Verfügung. Fünferbesetzungen sind immer noch problemlos möglich.

In den benachbarten Kantonen sieht es hinsichtlich der Spruchkörpergrössen wie folgt aus: Im Kanton Appenzell A.Rh. gilt die Fünferbesetzung (Art. 10 JG). Im Kanton St.Gallen ist der Spruchkörper kleiner; in der Regel entscheiden die Kreisgerichte in Dreierbesetzung (Art. 6 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987, GerG, sGS 941.1).

Zur Umsetzung sind Anpassungen an den Art. 8 Abs. 1 und 3 GOG erforderlich.

2.2. Kantonsgericht

Soweit nicht einzelrichterliche Entscheide vorgesehen sind oder die Entscheide in die Zuständigkeit der dreiköpfigen Kommissionen fallen, spricht das Kantonsgericht Recht durch Abteilungen von sieben Richterinnen und Richtern (Art. 11 Abs. 1 GOG). Dabei wird ähnlich wie beim Bezirksgericht verlangt, dass bei den Abteilungsentscheiden mindestens fünf Richterinnen und Richter anwesend sind. Auch hier ist die verfassungswidrige Mindestregelung zu beseitigen.

Die Standeskommission schlägt auf Antrag der Gerichte vor, dass die Abteilungen des Kantonsgerichts neu stets mit fünf Richterinnen und Richtern entscheiden sollen.

Der Kanton Appenzell A.Rh. kennt für das Obergericht ebenfalls eine Fünferbesetzung (Art. 19 Abs. 1 JG). Im Kanton St.Gallen entscheiden das Kantonsgericht, das Versicherungsgericht und das Verwaltungsgericht in der Regel in Dreierbesetzung (Art. 13 Abs. 2, Art. 17 Abs. 2 und Art. 18 Abs. 3 GerG).

Zur Umsetzung ist Art. 11 GOG anzupassen.

2.3. Einzelrichterliche Kompetenzen in Zivilsachen

Aus Kostengründen und zur Verkürzung der Verfahrensdauer sollen die einzelrichterlichen Kompetenzen der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten erweitert werden.

Über die bisherigen Zuständigkeiten hinaus sollen vermögensrechtliche Streitigkeiten im vereinfachten Verfahren bis zum Streitwert von Fr. 5'000.-- einzelrichterlich entschieden werden. Dieser Betrag entspricht dem Streitwert, bis zu dem die Vermittlerinnen und Vermittler den Parteien im Schlichtungsverfahren, das dem Gerichtsverfahren zwingend vorgelagert ist, einen Urteilsvorschlag machen können (Art. 210 Abs. 1 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, ZPO, SR 272). Bisher war die bezirksgerichtliche Kommission in Dreierbesetzung für diese Streitigkeiten zuständig. Sitzungen dieser Kommission finden in der Regel zweimal monatlich statt. Die Ausdehnung der einzelrichterlichen Kompetenz würde den Parteien zu einem rascheren Entscheid verhelfen, da kein Verhandlungstermin der Kommission zu organisieren und abzuwarten ist. Auch liegen die Kosten des Kantons für die Kommission einiges über jenen der einzelrichterlichen Entscheide. Es entfällt etwa der Aufwand für die Organisation der Kommissionssitzungen, für den Versand der Akten an die Richterinnen und Richter, vor allem aber jener für ihre Entschädigungen. Bei kleinen Streitwerten scheint dieser Aufwand heute unverhältnismässig.

In den benachbarten Kantonen fallen alle vermögensrechtlichen Streitigkeiten im vereinfachten Verfahren in die Zuständigkeit der Einzelrichterinnen und Einzelrichter des Kantonsgerichts (Kanton Appenzell A.Rh., Art. 14 Abs. 1 lit. a JG) oder der Kreisgerichte (Kanton St.Gallen, Art. 6 Abs. 1 lit. b SG-EG-ZPO). Die anderen Kantone kennen also bereits heute weiterreichendere einzelrichterliche Entscheidkompetenzen als sie hier vorgeschlagen werden.

Die Umsetzung erfordert eine Änderung von Art. 4 Abs. 1 Ziff. 2 lit. a EG ZPO.

2.4. Bezirksgerichtliche Kommission in Zivilsachen

Ehescheidungen werden meist auf gemeinsames Begehren vorgenommen (Art. 111 f. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210). Für solche Verfahren ist heute die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident einzelrichterlich zuständig (Art. 4 Ziff. 3 EG ZPO). Für Scheidungen auf Klage ist dagegen nach der geltenden Regelung das siebenköpfige Gesamtgericht zuständig. Neu soll der Entscheid in die Zuständigkeit der dreiköpfigen bezirksgerichtlichen Kommission fallen.

Im Kanton St.Gallen entscheiden die Kreisgerichte über klageweise Scheidungen bereits heute in Dreierbesetzung; im Kanton Appenzell A.Rh. ist das Kantonsgericht in Fünferbesetzung zuständig (Art. 10 JG).

Die Umsetzung des Vorschlags erfordert eine Ergänzung von Art. 5 EG ZPO.

2.5. Einzelrichterliche Kompetenzen in Strafsachen

Die Staatsanwaltschaften können Strafbefehle erlassen, solange die Strafe eine Busse, eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen oder eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten ist. Wird gegen einen Strafbefehl Einsprache erhoben, muss heute das Bezirksgericht als Gesamtgericht darüber befinden. Strafbefehlsverfahren sollen aus Kosten- und Effizienzgründen neu einzelrichterlich entschieden werden, also durch die Bezirksgerichtspräsidentin oder den Bezirksgerichtspräsidenten.

Die einzelrichterlichen Befugnisse in den benachbarten Kantonen gehen weiter als der hier gemachte Vorschlag: In den Kantonen Appenzell A.Rh. und St.Gallen sind Einzelrichterentscheide des Kantonsgerichts oder der Kreisgerichte bei Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr vorgesehen (Art. 17 lit. b JG, Art. 16 Abs. 2 SG-EG-StPO).

Wird im Kanton Appenzell I.Rh. ein einzelrichterlicher Entscheid in einem Strafbefehlsverfahren angefochten, soll konsequenterweise auch über die Berufung beim Kantonsgericht einzelrichterlich entschieden werden und nicht mehr wie bisher durch das siebenköpfige Kantonsgericht im Rahmen der Abteilung Zivil- und Strafgericht.

Die Umsetzung dieser Kompetenzverschiebungen machen die Ergänzung durch Art. 8a und 9a EG StPO erforderlich sowie Änderungen an den Art. 8, Art. 9, Art. 10 und Art. 11 EG StPO.

2.6. Auswirkungen der Verkleinerung der Spruchkörper

Mit der Ausweitung der einzelrichterlichen Kompetenzen werden weniger Sitzungen der Kollegialspruchkörper (Gesamtgericht und Kommissionen des Bezirksgerichts, Abteilungen und Kommissionen des Kantonsgerichts) stattfinden. Diese Entlastung erfolgt auf den gemeinsamen Antrag des Kantonsgerichts und des Bezirksgerichts. Die ehrenamtlichen Mitglieder beider Gerichte sind aufgrund der aktuellen Geschäftslast an die Grenzen des zeitlich Möglichen gelangt.

Bei beiden Gerichten war zwar in den Jahren 2012 bis 2017 ein markanter Rückgang der Strafverfahren zu verzeichnen. Die Zahlen sind aber nach der Erhöhung der personellen Dotation der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei wieder gestiegen, und sie steigen weiter. Für die Zivilverfahren betonte das Kantonsgericht auf Rückfrage der Standeskommission, dass die Verfahren der letzten Jahre sehr anspruchsvoll und umfangreich gewesen sind.

Im Hinblick auf einen Ausgleich der Geschäftslast der Abteilungen Verwaltungsgericht und Zivil- und Strafgericht wurde auch ein Verzicht auf die bisherige Organisation des Kantonsgerichts mit zwei Abteilungen diskutiert. Vom Kanton Schaffhausen abgesehen, teilen alle Kantone die obere Gerichtsinstanz in ein Zivil- und Strafgericht einerseits und ein Verwaltungsgericht andererseits auf. Für Laienrichterinnen und Laienrichter sind die unterschiedlichen Verfahrensgrundsätze mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Das Kantonsgericht pflegt die Praxis, Richterinnen und Richter der jeweils anderen Abteilungen als Ersatzrichterinnen und -richter einzusetzen, wenn die ordentliche Besetzung der Abteilung wegen eines Ausstands nicht gewährleistet werden kann.

3. Jugendgericht

Auf den 1. Juli 2019 beschloss die Standeskommission, die Aufgaben der Jugendanwaltschaft der Staatsanwaltschaft zu übertragen. Davor amtierte der Bezirksgerichtspräsident als Jugendanwalt. Die Jugendanwaltschaft übt die Funktionen aus, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei Straftaten Erwachsener wahrnehmen. Sie erhebt unter anderem Anklage vor dem Jugendgericht, wenn eine Unterbringung, eine Busse oder ein Freiheitsentzug in Frage kommen; auch Strafbefehle der Jugendanwältin oder des Jugendanwalts können beim Jugendgericht angefochten werden (Art. 34 der Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009, JStPO, SR 312.1).

Da der Bezirksgerichtspräsident als Jugendanwalt tätig war, konnte er nicht auch als Jugendrichter tätig sein. Bisher wurden daher gerichtliche Straffälle von Kindern und Jugendlichen nicht wie jene der Erwachsenen durch das Bezirksgericht beurteilt, sondern es gab ein spezielles Jugendgericht (Art. 7 EG JStPO). Es hatte allerdings nur wenige Fälle zu beurteilen. Da der Bezirksgerichtspräsident nicht mehr Jugendanwalt ist, können die Aufgaben des Jugendgerichts dem Bezirksgericht übertragen werden, wo durch die Erwachsenenstrafgerichtsbarkeit bereits eine gute fachliche Erfahrung besteht. Als Jugendgericht wird daher eine bezirksgerichtliche Kommission mit drei Mitgliedern eingesetzt. Die Dreierbesetzung des Jugendgerichts ist durch die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vorgegeben (Art. 7 Abs. 2 JStPO).

In den benachbarten Kantonen wirken ebenfalls die ordentlichen erstinstanzlichen Gerichte als Jugendgerichte, das heisst im Kanton Appenzell A.Rh. das Kantonsgericht (Art. 16 f. des Justizgesetzes vom 13. September 2019, JG, bGS 145.31) und im Kanton St.Gallen die Kreisgerichte (Art. 16 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010, SG-EG-StPO, sGS 962.1).

Zur Umsetzung ist Art. 6 GOG aufzuheben sowie eine Ergänzung von Art. 8 Abs. 2 GOG sowie die Änderung von Art. 7 EG JStPO vorzunehmen.

4. Hilfe bei der Vollstreckung

Die Vollstreckung von Entscheiden, die auf eine Geldzahlung lauten, richtet sich nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG). Die Vollstreckung anderer Entscheide ist Sache des Vollstreckungsgerichts, das im summarischen Verfahren entscheidet (Art. 339 Abs. 2 ZPO). Im Kanton Appenzell I.Rh. ist dafür die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident einzelrichterlich zuständig (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 1 EG ZPO). Bei Entscheiden, die zu einem Tun, einem Unterlassen oder einem Dulden verpflichten, kann die mit der Vollstreckung betraute Person die Hilfe der zuständigen Behörde in Anspruch nehmen (Art. 343 Abs. 3 ZPO). Ordnet beispielsweise das Vollstreckungsgericht die Ausweisung einer Mieterin oder eines Mieters aus einer Wohnung an, wird das Mietobjekt aber nicht freiwillig verlassen, muss für den Vollzug behördliche Hilfe zugezogen werden. Wer diese Hilfestellung leistet, ist bisher im Kanton Appenzell I.Rh. nicht ausdrücklich geregelt.

Die zuständige Behörde muss Zwangsmassnahmen ergreifen können. Im angeführten Beispiel muss die Mieterin oder der Mieter nötigenfalls gegen den Willen aus der Wohnung geführt werden. Mit Zwangsmassnahmen solcher Art ist die Kantonspolizei am besten vertraut. Sie soll daher als zuständige Behörde bezeichnet werden.

Zur Umsetzung wird ein neuer Art. 11a EG ZPO eingefügt.

5. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Gerichtsorganisationsgesetz (Änderungsbeschluss Ziff. I. 1)

Art. 6 wird aufgehoben, da die Funktionen des bisherigen, separaten Jugendgerichts neu durch eine Kommission des Bezirksgerichts übernommen werden.

In Art. 8 wird ergänzt, dass das Gesamtgericht in Fünferbesetzung entscheidet (Abs. 1); die bisherige Möglichkeit einer Siebnerbesetzung wird aufgegeben. Dass die bezirksgerichtlichen Kommissionen dreiköpfig entscheiden (Abs. 2), war bisher in Abs. 1 geregelt. In Abs. 2 wird weiter umgesetzt, dass auch das Jugendgericht neu eine Kommission des Bezirksgerichts ist.

Art. 11 sorgt für den Wechsel der bisher siebenköpfigen Spruchkörper der kantonsgerichtlichen Abteilungen auf fünf Richterinnen und Richter.

5.2. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (Änderungsbeschluss Ziff. II. 1)

In Art. 4 werden die neuen, zusätzlichen einzelrichterlichen Kompetenzen in Zivilsachen verankert (vgl. dazu oben Ziff. 2.3).

Art. 5 regelt die zusätzlichen Fälle der bezirksgerichtlichen Kommission in Zivilsachen (vgl. dazu oben Ziff. 2.4).

Zu Art. 10a wird auf die Ausführungen unter Ziff. 4 dieser Botschaft verwiesen.

5.3. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Änderungsbeschluss Ziff. II. 2)

In Art. 8a wird die neue einzelrichterliche Zuständigkeit der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten in Strafsachen begründet; als Folge daraus erfahren die Art. 8 und 9 kleine Änderungen.

In Art. 9a wird festgelegt, dass Berufungen gegen einzelrichterliche Entscheide der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten auf der zweiten Instanz neu ebenfalls einzelrichterlich, das heisst durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsgerichts, entschieden werden. Die Art. 10 und 11 müssen leicht angepasst werden.

5.4. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (Änderungsbeschluss Ziff. II. 3)

Art. 7 bestimmt, dass die Kommission Jugendgericht neu das kantonale Jugendgericht ist.

6. Vernehmlassungsverfahren

Text wird nach dem Vernehmlassungsverfahren eingefügt.

7. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses einzutreten und ihn wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, ...

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig