



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell A.Rh. zur

Neufassung der Justizaufsicht

(Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes, des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung)

1. Ausgangslage

Nach Art. 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000) überwacht der Grosse Rat den Geschäftsgang aller Behörden. Er nimmt die durch das Kantonsgericht einzulegenden Jahresberichte in Empfang (Art. 29 Abs. 2 KV). Nach Art. 22 Abs. 1 lit. b des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000) hat der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin dem Grossen Rat „jährlich Bericht über die Amtsführung der Gerichte zu erstatten“. Der Grosse Rat wählt auch den Präsidenten oder die Präsidentin des Bezirksgerichts (Art. 29bis Abs. 2 KV).

Für die Aufsicht unterhalb der Oberaufsicht des Grossen Rates, das heisst die direkte Aufsicht, ist beim Bezirksgericht und beim Jugendgericht der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin zuständig (Art. 20 Abs. 1 lit. b GOG). Das Bezirksgericht hat dem Kantonsgerichtspräsidenten respektive der Kantonsgerichtspräsidentin „jährlich Statistiken über die Amtstätigkeit“ vorzulegen (Art. 20 Abs. 2 GOG). Dieser bzw. diese kann zudem Weisungen über die Geschäftsführung erteilen (Art. 21 GOG).

Eine besondere Stellung im System der Aufsicht nimmt die Staatsanwaltschaft ein. Auch sie steht als Behörde unter der Oberaufsicht des Grossen Rates. Die Staatsanwaltschaft nimmt in weiten Teilen Verwaltungsaufgaben wahr, wofür die direkte Aufsicht wie bei der Zentralverwaltung der Standeskommission obliegt (Art. 7 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 29. April 2009, EG StPO, GS 312.000). Weil die Staatsanwaltschaft insbesondere mit dem Erlass von Strafbefehlen aber auch richterliche oder richterähnliche Funktionen innehat, ist der Aufsichtsbereich der Standeskommission eingeschränkt: So ist sie zwar nach Art. 7 EG StPO „Aufsichtsinstanz über die Strafverfolgungsbehörden, enthält sich aber Einwirkungen auf die Gestaltung hängiger Verfahren“. Eine analoge Regelung findet sich mit Bezug auf die Jugendanwaltschaft in Art. 5 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 25. April 2010 (EG JStPO, GS 314.000): Die Standeskommission ist auch für den Jugendanwalt und die Jugendanwältin das direkte Aufsichtsorgan, sie enthält sich aber auch hier der Einwirkung auf die Gestaltung hängiger Verfahren.

In der bisherigen Praxis ergaben sich bei Aufsichtsfragen immer wieder Abgrenzungs- und Zuständigkeitsfragen. So war beispielsweise bei Reklamationen bisweilen nicht ganz klar, welches Organ was abklären durfte und musste. Dies betraf einerseits die Gerichte, andererseits aber auch die Fallführung im staatsanwaltlichen Bereich, für die aufgrund der Sonderbestimmungen im Strafprozessrecht die Aufsicht der Standeskommission eingeschränkt ist.

Auch in Fragen der Personalführung war oftmals unklar, welches Aufsichtsorgan etwas machen soll und was es machen darf. Das Berufen auf fehlende Regelungen führte bisweilen dazu, dass entsprechende Abklärungen unterblieben und keine Massnahmen ergriffen wurden. Diese

Situation ist sowohl für die betroffenen Personen als auch unter dem Gesichtspunkt einer all-seits geordneten Personalführung unbefriedigend.

Diese Unklarheiten und Schwierigkeiten wurden zum Anlass genommen, das Aufsichtsrecht im Justizbereich zu überprüfen und zu präzisieren. Auch wenn trennscharfe Abgrenzungen selbst im Rahmen einer Neuregelung kaum möglich sind, können doch mit einer Präzisierung der bestehenden, relativ weitmaschigen Aufsichtsregelung die Rechtsanwendung verbessert und eine Reihe von Unklarheiten beseitigt werden.

Die Klärung betrifft in erster Linie die Aufsicht über die Gerichte. In ähnlicher Weise betroffen sind aber auch die Staats- und Jugendanwaltschaft, die im Rahmen ihrer Aufträge ebenfalls teilweise richterähnliche Funktionen ausüben. Die Staats- und Jugendanwaltschaft werden daher - auch wenn sie nicht eigentliche Organe der Justiz sind - in die ganzen Überlegungen und in die Revision miteinbezogen.

2. Grundzüge der parlamentarischen Aufsicht am Beispiel des Bundes

2.1. Aufsicht und Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilungskonzeptionen hängen mit unterschiedlichsten historischen, rechtstheoretischen, staatsrechtlichen und politischen Konzepten zusammen. In der klassischen Dreifunktionslehre, wonach jede Gewalt eine bestimmte Funktion als Stammfunktion habe und grundsätzlich nicht Aufgaben aus anderen Bereichen wahrnehmen dürfe, kommt die Aufsicht nicht vor. Gleichwohl ist als Faktum festzuhalten, dass die gegenseitige Aufsicht ein wichtiges Instrument im Zusammenspiel der drei Gewalten ist.

Die Aufsicht über die Behörden, einschliesslich der Gerichte, ist historisch gewachsen. Sie ist staatsrechtlich und positivverfassungsrechtlich neben der Gesetzgebung eine der Hauptaufgaben der Parlamente. Die parlamentarische Aufsicht kann deshalb nicht mit dem Hinweis begrenzt werden, damit würde das Parlament in die Bereiche der anderen Gewalten eingreifen. Massgebend für die Tragweite der parlamentarischen Aufsicht ist nicht ein abstrakttheoretisches Gewaltenteilungsprinzip, sondern in erster Linie das positive Recht (Seiler, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBI 6/2000, S. 283 f.).

Ebenso wenig, wie das Gewaltenteilungsprinzip der Aufsicht klare Grenzen setzt, gibt es auch inhaltlich keine eindeutige und abschliessende Umschreibung der Aufsicht oder Oberaufsicht (Seiler, ebd., S. 281 ff.). Die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Aufsichtsbehörden können aber und sollten auch gesetzlich näher geregelt werden. Dies soll mit der ausgearbeiteten Vorlage gemacht werden.

2.2. Bereiche der Aufsicht

Einen nach wie vor sehr guten Überblick zur Frage der parlamentarischen Aufsicht gibt der Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle „Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte - Positionen in der Rechtslehre“ zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 11. März 2002 (im Folgenden GPK-Bericht). Die Grundsätze und der Umfang der parlamentarischen Aufsicht werden daher nachfolgend anhand der Situation beim Bund beschrieben.

Unbestritten ist, dass das Parlament im Rahmen seiner Oberaufsicht einem Gericht keine Weisungen erteilen kann und darf, wie es in einem bestimmten Fall entscheiden soll. Falls die Legislative die Änderung einer bestimmten Entscheidungspraxis wünscht, muss es die gesetzlichen

Grundlagen ändern (GPK-Bericht, Ziff. 3, S. 14). Das Parlament kann ferner kein gerichtliches Urteil ändern oder aufheben. Sodann kann es Richter und Richterinnen nicht deshalb disziplinieren oder absetzen, weil sie in einem bestimmten Sinn geurteilt haben (ebd.).

Ebenso unbestritten ist jedoch auch, dass die Oberaufsicht die Angelegenheiten der Justizverwaltung und des äusseren Geschäftsgangs umfasst, das heisst die Überwachung der formellen Rechtmässigkeit. Das Parlament muss feststellen können, ob Recht gesprochen wurde und ob dies ohne zu grosse zeitliche Verzögerung geschieht. Demgegenüber unterliegt der Inhalt der Rechtsprechung grundsätzlich nicht der parlamentarischen Oberaufsicht. Es gibt aber gute Gründe dafür, dass das Parlament oder eine parlamentarische Kommission mit der nötigen Zurückhaltung auch von der inhaltlichen Rechtsprechung Kenntnis nimmt, wobei nach wie vor eine inhaltliche Korrektur durch das Parlament ausgeschlossen sein muss (GPK-Bericht, Ziff. 3, S. 15). Das Parlament soll vom Inhalt abgeschlossener Verfahren zwecks Erfolgs- und Effizienzkontrolle Kenntnis nehmen und Tendenzen der Rechtsprechung zwecks Folgerungen für die Gesetzgebung erörtern können. Weiter kann die Behandlung von Beschwerden eine inhaltliche Kenntnisnahme der Rechtsprechung erfordern.

2.3. Justizverwaltung

Die Justiz- oder Gerichtsverwaltung ist die verwaltende Tätigkeit, welche die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung schafft und erhält (GPK-Bericht, Ziff. 4.1, S. 17 f.). Zur Justizverwaltung im Bereich der Sachmittel gehören die Bereitstellung und der Unterhalt der erforderlichen Gebäude und Räume und aller nötigen Arbeitsmittel. Im personellen Bereich geht es um die Personalverwaltung, das heisst um die Ernennung, Einstellung, Entlassung, Versetzung oder Beförderung des Personals, einschliesslich der Dienstaufsicht über diese Personen. Ein weiterer wichtiger Teil der Justizverwaltung sind die Ordnung und Durchführung des Dienstbetriebs und die Aus- und Weiterbildung des Personals. Diesem Bereich werden zudem auch die Erledigung von Anfragen, Stellungnahmen etc. zugerechnet. Angaben zu diesen Themen finden sich häufig in den Geschäftsberichten.

Die Oberaufsicht überprüft das Funktionieren der Justizverwaltung in der Regel aufgrund des jährlichen Geschäftsberichts und in Gesprächen mit dem Gericht. Wenn Akteneinsichtsrechte bestehen - wie im neuen Parlamentsgesetz des Bundes und in einzelnen Kantonen - können zusätzliche Dokumente überprüft werden. Im Kanton Bern beispielsweise bestehen unmittelbare Einsichtsrechte in jene Akten, die über die formelle Tätigkeit der Justizverwaltung Auskunft geben. Dazu gehören die Akten der Geschäftskontrolle, also die Dokumentation über die Zahl der erledigten Fälle, über die Art und Weise ihrer Erledigung und über eingehende Rechtsschriften, aber auch Personaldossiers, Akten über die justizinterne Aufsicht gegenüber unterinstanzlichen Justizbehörden und die Offenlegung von Richtlinien, beispielsweise solchen über die Handhabung der unentgeltlichen Prozessführung oder zu Fragen der internen Kleiderordnung.

2.4. Äusserer Geschäftsgang

Zum Geschäftsgang gehören Fragen der Zweckmässigkeit der internen Organisation und der Aufgaben- und Geschäftsverteilung eines Gerichts (GPK-Bericht, Ziff. 4.2, S. 18 f.). Wegen seiner Nähe zur Justizverwaltung wird diese gelegentlich auch dem äusseren Geschäftsgang zugerechnet.

Weiter gehört zum äusseren Geschäftsgang aber auch die Problematik offensichtlicher Fehlleistungen in der Rechtsprechung (z.B. Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung, Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze), rechtswidrige Begünstigung einer Partei, menschlich unkor-

rekte Behandlung von Parteien durch Richter bzw. Richterinnen oder rechtlich falsch zusammengesetzte Gerichte (z.B. Verletzung von Ausstandsregeln).

Die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Kammern des Bundesparlaments überprüfen die administrative Geschäftsführung der Rechtsprechungsorgane und führen sogenannte Funktionskontrollen durch. Dabei untersuchen sie, ob die Rechtsprechungsorgane des Bundes die elementaren Verfahrensgrundsätze (Verbot der Rechtsverweigerung und der Rechtsverzögerung, rechtsgleicher Zugang zum Gericht usw.) einhalten. Die Aufsicht erschöpft sich dabei in der Frage, ob das Gericht überhaupt seine Funktion der Rechtsprechung wahrnimmt. Sie umfasst aber nicht die Frage, ob das Recht richtig angewendet und gesprochen wird. In der Kritik am Inhalt der Rechtsprechung beschränken sich die Geschäftsprüfungskommissionen auf Rügen der Rechtsverweigerung oder -verzögerung und auf die Verletzung fundamentaler Rechtsgrundsätze. Sie wachen weiter darüber, dass jeder Bürger und jede Bürgerin in gleicher Weise Zugang zum Bundesgericht findet. Parteien sollen weder durch eine allzu enge Beurteilung der formellen Voraussetzungen noch aufgrund ihrer finanziellen Lage ungebührlich beeinträchtigt werden, gleichzeitig soll aber mit dem Armenrecht auch nicht zu Lasten des Steuerzahlers oder der Steuerzahlerin Missbrauch getrieben werden (GPK-Bericht, Ziff. 4.2, S. 19).

Als Beispiel offensichtlicher Fehlleistungen gilt etwa die Anwendung längst aufgehobener Normen, die Anordnung absurder, vom Gesetz nicht vorhergesehener Rechtsfolgen, oder das Fällen von ausserhalb der demokratischen Verfassungsordnung liegenden, beispielsweise von Rassismus geprägten Urteilen. Gruppieren werden die Fehlleistungen wie folgt (GPK-Bericht, Ziff. 4.2, S. 20 f.):

- Gegenstand der Aufsicht dürfen nur extreme Ausnahmefälle absoluter Evidenz sein, nicht aber Fälle, bei denen das Recht einfach nur falsch angewandt wurde.
- Liegt die Fehlerhaftigkeit im Urteil, müssen die Betroffenen aufgrund der Subsidiarität der Justizaufsicht zuerst alle vorhandenen gerichtlichen Überprüfungs- und Heilungsmöglichkeiten ausschöpfen (das heisst Anfechtung mit Rechtsmitteln, Gesuch um Nichtigkeitserklärung, Revision). Wenn gerichtliche Anfechtungsmöglichkeiten fehlen, darf die Aufsicht keine „rechtsstaatliche Ersatzfunktion“ wahrnehmen, selbst wenn dies im Ergebnis wünschenswert wäre.
- Bei erheblich fehlerhaften Verfahren gelten die gleichen Grundsätze: Eine Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung ist zuerst in gerichtlichen Verfahren zu rügen. Die Aufsichtsbehörde darf aber durchaus um Auskunft ersuchen, ob der in der Regel mit Aufsichtsbeschwerde vorgebrachte Vorwurf tatsächlich begründet ist, und gegebenenfalls die Ursachen untersuchen. In solchen Fällen richtet die Kontrolle ihr Augenmerk darauf, ob die Gerichte ihre verfassungsrechtlichen Funktionen überhaupt wahrnehmen, mithin also darauf, ob die staatliche Justizgewährleistungspflicht erfüllt wird. Die Gründe für eine Verzögerung kann struktureller Art sein, weshalb der Gesetzgeber oder das finanzkompetente Staatsorgan gefordert sein könnte. Diesen Organen ist aber nicht zuzumuten, ohne die erforderliche Kenntnis der sachlichen Grundlagen zu handeln.
- Liegt die Fehlerhaftigkeit von Urteilen oder Verfahren allein im richterlichen Verhalten - etwa in ungebührlichen mündlichen Äusserungen gegenüber den Parteien oder in der bewussten Verschleppung von Verfahren - würden Dienstpflichten verletzt, die eine Aktivierung der Aufsicht ohne weiteres rechtfertigen, geht es doch um die Sicherstellung der Verfahrensfairness. Die Sorge um eine verfassungskonforme Funktionsausübung lässt die Aufsichtstätigkeit als gerechtfertigt erscheinen. Die materielle Behandlung der zugrundeliegenden Gerichtsverfahren bleibt den Aufsichtsbehörden aber untersagt.

Nicht mehr gedeckt durch das Aufsichtsrecht ist eine Handlung des Parlaments erst, wenn es in die Kompetenzen der Justiz eingreift. Ein Eingriff in die konkrete Rechtsanwendung, das heisst

in einen einzelnen, hängigen Fall der Justiz (z.B. vor dem Urteil) ist durch das Aufsichtsrecht nicht mehr gedeckt, sondern würde einen nicht zulässigen Eingriff in die Kompetenz einer anderen Gewalt darstellen (GPK-Bericht, Ziff. 4.2, S. 23 f.).

2.5. Inhalte der Rechtsprechung

Unter Berufung auf das nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts fundamentale Prinzip der Öffentlichkeit der Gerichte ist für den Bund festzuhalten, dass Gerichtsurteile nicht geheim sein dürfen (Seiler, a.a.O., S. 285 f., GPK-Bericht, Ziff. 4.3.1 f., S. 24 f.). Die Öffentlichkeit darf die Rechtsprechung diskutieren und kritisieren. Dies ergibt sich bereits aus der Meinungs- und Pressefreiheit. Dass ein Gerichtsurteil kritisiert wird, kann deshalb nicht als Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit betrachtet werden. Behörden dürfen kritisiert werden, und zwar nicht nur durch die Medien, Parteien, Verbände oder Private. Auch das Parlament als institutionalisiertes Diskussionsforum des Staates darf sich kritisch zu Gerichtsurteilen äussern. Es kann daher dem Parlament nicht verboten werden, Gerichtsurteile zu diskutieren. Das Parlament hat zweifellos Anspruch darauf, von der Rechtsprechung Kenntnis zu nehmen und sie zu diskutieren. Wenn ein Urteil politische Auswirkungen hat, ist es Sache des Parlaments, sich damit zu befassen. Möchte das Parlament aber Beschlüsse im Zusammenhang mit einem Urteil fällen, kann sich die Frage der richterlichen Unabhängigkeit schon stellen.

Ob das Parlament von den Gerichten Auskunft darüber verlangen kann, wie sie in bestimmten Fällen entschieden haben und warum so und nicht anders, ist in der Literatur umstritten (GPK-Bericht, Ziff. 4.3.3, S. 27 f.; Seiler, a.a.O., S. S. 291). Mit guten Gründen wird aber argumentiert, es sei eine Konsequenz aus der Zulässigkeit der Erfolgs- und Effizienzkontrolle, dass das Parlament von den Gerichten Auskunft darüber verlangen darf, wie die Rechtsprechung zu einem bestimmten Gesetz lautet. Teilweise würden Urteile ja ohnehin publiziert und seien damit dem Parlament zugänglich. Zumindest seien die Urteile in der Regel öffentlich. Das Parlament könne das Gericht auffordern, ihm auch nicht öffentliche Urteile - bei Vorliegen von Datenschutzgründen allenfalls anonymisiert - zuzustellen oder einen kurzen Bericht über die Rechtsprechung zu erstatten. Wie das zu geschehen hat, richtet sich nach dem einschlägigen Recht. Es ist weiter zulässig, wenn das Parlament eine Begründung dafür verlangt, warum ein Gericht eine bestimmte Praxis verfolgt. Ein gerichtliches Urteil muss ohnehin begründet werden, und diese Begründung kann auch dem Parlament zugestellt werden.

Unter den Instrumenten des Obergerichtsrechts sind der jährliche Amtsbericht und die Publikation wichtiger Urteile hervorzuheben. Darüber hinaus kann aber auch die Herausgabe weiterer Urteile - unter Beachtung allfälliger Schranken aus den betroffenen Interessen - verlangt werden. Die Obergerichtsbehörde kann eine Urteilsbegründung einfordern, wenn sie der Erfolgs- und Effizienzkontrolle oder der Erörterung von Tendenzen der Rechtsprechung zwecks Folgerungen für die Gesetzgebung dient.

Eine unmittelbare Einsicht in Gerichtsakten laufender Verfahren ist mit der richterlichen Unabhängigkeit grundsätzlich nicht vereinbar. Bei abgeschlossenen Verfahren wird ein Einsichtsrecht auch von den Vertretern einer erweiterten Obergerichtsbehörde nur ausnahmsweise bejaht, nämlich dann, wenn das angestrebte Ziel nicht mit einem milderen Informationsmittel erreicht werden kann, beispielsweise wenn ein die Justizverwaltung betreffendes Vorkommnis (z.B. das als deplatziert empfundene Verhalten einer Justizperson gegenüber den Parteien oder dem Publikum) anders nicht abgeklärt werden kann (GPK-Bericht, Ziff. 4.3.3, S. 30 f.; Seiler, a.a.O., S. 292).

Für die Einsichtnahme in Akten gilt der Grundsatz der Nachträglichkeit (GPK-Bericht, Ziff. 4.4, S. 30). Bei nicht abgeschlossenen Verfahren ist eine Einsichtnahme nur ausnahmsweise denk-

bar, nämlich bei sehr lange dauernden Verfahren und wenn Anzeichen für eine Rechtsverweigerung oder -verzögerung bestehen. Dabei muss aber jederzeit ausgeschlossen bleiben, dass auf die materielle Entscheidungsfindung Einfluss genommen wird.

3. Aufsicht über die Gerichte und Staatsanwaltschaften

3.1. Oberaufsicht

Wie im Kanton Appenzell I.Rh. nehmen auch in den meisten anderen Kantonen Parlamente die Oberaufsicht über die Gerichte wahr. Das ist im internationalen Vergleich ein Sonderfall. In vielen europäischen Ländern sind unabhängige Justizräte für die Aufsicht zuständig.

In fünf Kantonen - Jura, Genf, Freiburg, Neuenburg und Tessin - wird auch in der Schweiz die Aufsicht durch Justizräte ausgeübt (Mirjam Frey Haesler, in: Lienhard/Kettiger (Ed.), Justiz zwischen Management und Rechtsstaat, Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“, Stämpfli 2016, S. 30, Rz 58). Im Kanton Wallis ist die Beaufsichtigung durch einen solchen Justizrat am 25. September 2016 durch eine Verfassungsänderung im Grundsatz beschlossen worden. Die Arbeiten für die Umsetzung sind noch nicht abgeschlossen.

3.2. Direkte Aufsicht

Die Aufsicht über die unteren Gerichtsinstanzen obliegt in den Kantonen in der Regel den oberen Gerichten.

Die oberen Gerichte unterstehen in den meisten Kantonen keiner direkten Aufsicht. In Kantonen mit Justizräten nehmen aber diese im Regelfall auch gegenüber den oberen Gerichten Funktionen der direkten Aufsicht wahr. In den übrigen Kantonen besteht lediglich eine Oberaufsicht, die im Regelfall durch das Parlament wahrgenommen wird. Dieses Modell hat auch der Bund, wo für das Bundesgericht keine direkte Aufsicht besteht, sondern nur die parlamentarische Oberaufsicht. Es gibt aber auch Kantone, die für die Kontakte mit Gerichten zur Wahrnehmung der Oberaufsicht eine Kommission haben. Dies ist beispielsweise im Kanton St.Gallen der Fall, wo eine Rechtspflegekommission gegenüber allen Gerichten die im Rahmen der Oberaufsicht anfallenden Abklärungen vornimmt.

Bei den kantonalen Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft ist die Aufsicht unterhalb der parlamentarischen Oberaufsicht sehr unterschiedlich geordnet. In acht Kantonen sind wie im Kanton Appenzell I.Rh. ausschliesslich die Exekutiven zuständig, in einem das zuständige Departement, in vier ein Justizrat, in sieben das kantonale Obergericht, in den übrigen Kantonen und bei der Bundesanwaltschaft bestehen Misch- und Sonderformen. In vielen Fällen ist die Zuordnung nicht rein. In der nachfolgenden Tabelle werden nur die Hauptzuständigkeiten dargestellt. Die Aufsicht der Parlamente in den Kantonen Waadt und Wallis ist lediglich subsidiär.

Übersicht über Aufsicht für Staatsanwaltschaften in den Kantonen und beim Bund:

	Regierung	Regierung nur be- schränkt	Parlament	Justizrat o.ä.	Obergericht	Anderes Organ
AG	x					
AI	x					
AR	x					
BE						Durch Gerichte und Staatsanwaltschaft gewählte Justizleitung
BL		x				
BS		x				
FR				x		
GE				x		
GL	x					
GR		x				
JU					x	Der Justizrat hat die Disziplinalgewalt inne. Die Aufsicht nimmt das Obergericht wahr.
LU		x			x	
NE				x		
NW					x	
OW					x	
SG	x					
SH	x					
SO	x					
SZ	x					
TG					x	
TI				x		
UR					x	
VD		x	(x)			
VS		x	(x)	(x)		
ZG					x	
ZH	x					
Bund						Aufsichtsbehörde für Bundesanwaltschaft
Total	9	6	2	5	7	2

3.3. Aufsicht in den Nachbarkantonen

Appenzell A.Rh.

In Appenzell A.Rh. beaufsichtigt der Kantonsrat die Geschäftsführung der Gerichte (Art. 72 Kantonsverfassung vom 30. April 1995, bGS 111.1).

Die Aufsicht des Kantonsrats wird im Wesentlichen durch die parlamentarische Justizkommission wahrgenommen (Art. 11 Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 24. März 2003, bGS 141.2). Sie prüft die Organisation und Geschäftsführung der Gerichte und erstatten dem Kantonsrat einmal jährlich schriftlich Bericht (Art. 11 Abs. 2 Geschäftsordnung). Weiter ist sie unter anderem verantwortlich für die Wahlen und die Behandlung von Begnadigungsgesuchen (Art. 11 Abs. 3 Geschäftsordnung). Die unmittelbare Aufsicht über die Zivil- und Strafrechtspflege wird durch das Obergericht wahrgenommen (Art. 22 Justizgesetz vom 13. September 2010, bGS 145.31). Gegenüber dem Obergericht besteht keine unmittelbare Aufsicht.

Für die Staatsanwaltschaft ist der Regierungsrat Aufsichtsinstanz, wobei er auf laufende Strafverfahren keinen Einfluss nimmt. Er kann der Staatsanwaltschaft aber die Weisung erteilen, eine Strafverfolgung an die Hand zu nehmen, nicht aber sie zu unterlassen (Art. 41 Justizgesetz).

St.Gallen

Der Kantonsrat beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte (Art. 65 Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001, sGS 11.1). Er führt die Oberaufsicht über die Gerichte (Art. 44 Abs. 2 Gerichtsgesetz vom 2. April 1987, sGS 941.1). Die Regierung ist für den gesetzmässigen Bestand der richterlichen Behörden zuständig (Art. 46 Gerichtsgesetz).

Für den Kantonsrat übt die Rechtspflegekommission die Aufsicht über die Strafuntersuchungsbehörden und die Gerichte sowie die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten aus (Art. 14 Geschäftsreglement des Kantonsrats vom 24. Oktober 1979). Die Kommission nimmt die zur Wahrnehmung der Oberaufsicht erforderlichen Besuche der Gerichte vor und lässt sich über die gerichtliche Tätigkeit informieren. Diese Befugnis bezieht sich auf alle Gerichte, nicht nur auf das Kantonsgericht.

Das Präsidium des Kreisgerichts führt in seinem Gebiet die Aufsicht über die Vermittler und Vermittlerinnen sowie die Schlichtungsstellen, das Kantonsgericht über die Kreisgerichte sowie die Schlichtungsstelle für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz, das Verwaltungsgericht über die Verwaltungsrekurskommissionen (Art. 43 Gerichtsgesetz). Für das Kantonsgericht selber besteht keine solche unmittelbare Aufsicht.

Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die Strafrechtspflege aus (Art. 22 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010, sGS 962.1). Die Regierung nimmt nach Art. 23 des gleichen Gesetzes die Aufsicht über die gesetzmässige Organisation und den ordnungsgemässen Geschäftsgang der Strafverfolgungsbehörden wahr, wobei Anordnungen oder Weisungen betreffend die Führung einzelner Strafverfahren unzulässig sind.

Thurgau

Nach §37 der Kantonsverfassung vom 16. März 1987 (GS 101) übt der Grosse Rat die oberste Aufsicht im Kanton aus. Er genehmigt jährlich die Rechenschaftsberichte der Gerichte. Die Aufsicht über die Zivilrechts- und Strafrichterbarkeit nimmt das Obergericht wahr, jene über die Verwaltungsrechtspflege ausserhalb der Verwaltung das Verwaltungsgericht (§ 55 Kantonsverfassung).

Für den Grossen Rat erfüllt die Justizkommission die Aufgabe der parlamentarischen Aufsicht über die Organisation und Geschäftsführung der richterlichen Behörden (Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 22. März 2000, GS 171.1). Die Kommission erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht.

Die allgemeine Verwaltungsaufsicht über die in der Zivil- und Strafrechtspflege tätigen Gerichte und Behörden obliegt grundsätzlich dem zuständigen Departement (§2 Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege vom 17. Juni 2009, ZSRG, GS 271.1). Die unmittelbare Aufsicht über die Gerichte und Schlichtungsbehörden nimmt das Obergericht wahr, jene für die Friedensrichter und -richterinnen und die Schlichtungsbehörden die Bezirksgerichtspräsidien (§ 15 Abs. 5 und § 17 Abs. 3 ZSRG). Für das Obergericht selber besteht keine unmittelbare Aufsicht in der Art, wie sie das Obergericht gegenüber den unteren Instanzen wahrnimmt.

3.4. Kanton Wallis

Als vorläufig letzter Kanton hat der Kanton Wallis im September 2016 die Einführung eines Justizrates beschlossen. Die dortige Situation soll daher etwas einlässlicher dargestellt werden.

Heutige Regelung

Gemäss heutigem Recht ernennt der Grosse Rat des Kantons Wallis zu Beginn der Legislaturperioden je eine ständige Oberaufsichtskommission für die Justiz, die Geschäftsprüfung und die Finanzen (Art. 25 des Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996, GORBG, GS 171.1). Die Oberaufsichtskommissionen haben dem Grossen Rat, gleich wie die übrigen grossrätlichen Kommissionen, Bericht und Antrag zu unterbreiten (Art. 17 GORBG). Die Justizkommission ist berechtigt, Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbehörden anzuhören, muss aber davor den Kantonsgerichtspräsidenten oder die Kantonsgerichtspräsidentin informieren, und sie kann „die Herausgabe der Verwaltungsdossiers der Gerichtsbehörden verlangen und in sie Einsicht nehmen“ (Art. 131 GORBG). Wenn dies zur Wahrung des Amtsgeheimnisses unerlässlich ist, kann der Präsident oder die Präsidentin des Kantonsgerichts anstelle der Aktenherausgabe einen Bericht erstatten (Art. 135 Abs. 3 GORBG). Die Justizkommission kann danach aber immer noch auf einer Einsichtnahme bestehen (Art. 136 GORBG).

Die direkte Aufsicht über die Richter und das übrige Gerichtspersonal wird vom Kantonsgericht ausgeübt (Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtspflege vom 11. Februar 2009, RPfIG, GS 173.1). Es verhängt insbesondere Disziplinar massnahmen (Art. 33 RPfIG).

Die direkte Aufsicht über die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen wird im Kanton Wallis vom Büro der Staatsanwaltschaft ausgeübt (Art. 32 Abs. 2 RPfIG). Es verhängt insbesondere Disziplinar massnahmen; dagegen kann Beschwerde beim Kantonsgericht erhoben werden (Art. 33 RPfIG). Der Generalstaatsanwalt oder die -anwältin hat dem Staatsrat über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften Bericht zu erstatten. Welche Angaben in diesem Bericht enthalten sein müssen, ist im Gesetz detailliert vorgegeben (Art. 25 Abs. 1 RPfIG):

- die interne Organisation;
- die allgemeinen Weisungen;
- die Zahl und die Art der abgeschlossenen und der hängigen Fälle sowie die Arbeitslast der einzelnen Einheiten;
- die Bearbeitungsdauer der Fälle;
- der Einsatz von Personal sowie von Finanzmitteln und bestehender Infrastruktur;
- die Anzahl und den Ausgang der eingereichten Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Staatsanwaltschaft.

Der Staatsrat muss diesen Bericht unverändert weitergeben; er darf ihn aber kommentieren (Art. 25 Abs. 2 RPfIG).

Künftiger Justizrat

Der Justizrat, für den die Walliser Stimmbevölkerung 2016 die verfassungsmässige Grundlage gelegt hat, soll gemäss Abstimmungsunterlagen folgende Nachteile der bestehenden Regelung beheben: Die parlamentarische Oberaufsicht könne wegen der Gewaltenteilung den Justizbehörden keine Massnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise vorschreiben. Die Justizkommission als Aufsichtsorgan sei eine rein politische Parlamentsbehörde, deren Kompetenzen wegen der Gewaltentrennung beschränkt seien. Die administrative und disziplinarische Aufsicht

über die Gerichte würden vom Kantonsgericht, jene über die Staatsanwaltschaften vom Büro der Staatsanwaltschaft ausgeübt. Es handle sich daher im Wesentlichen um eine Aufsicht der Justiz über die Justiz. Die höheren Justizmagistraten, die Kantonsrichter und Kantonsrichterinnen sowie die Mitglieder des Büros der Staatsanwaltschaft, würden keiner disziplinarischen Aufsicht unterstehen.

Nach Art. 65bis der Walliser Kantonsverfassung wird ein Justizrat als unabhängige Justizaufsichtsbehörde geschaffen, der „die administrative und disziplinarische Aufsicht“ über die kantonalen Gerichtsbehörden und die Magistraten der Staatsanwaltschaft ausüben wird (Abs. 1). Er ist der Oberaufsicht des Grossen Rates unterstellt (Abs. 2).

Gemäss dem Vorentwurf für das Gesetz über den Justizrat vom 19. Juni 2017 soll sich der Justizrat aus dem Generalstaatsanwalt oder der Generalstaatsanwältin, dem Präsidenten oder der Präsidentin des Walliser Anwaltsverbands, dem Präsidenten oder der Präsidentin des Kantonsgerichts und dem Präsidenten oder der Präsidentin der parlamentarischen Justizkommission zusammensetzen. Im Verhinderungsfall nehmen ihre Vertreter die Funktion wahr. Der Grosse Rat wählt die weiteren Mitglieder des neunköpfigen Gremiums sowie Ersatzmitglieder, wobei fachliche Aspekte im Vordergrund stehen und nicht politische. Der Justizrat nimmt gegenüber den gerichtlichen Behörden und der Staatsanwaltschaft die administrative und disziplinarische Aufsicht wahr. Weiter bereitet er die Wahlen von Richtern und Richterinnen sowie Staatsanwälten und Staatsanwältinnen durch den Grossen Rat vor. Der Justizrat soll ein unabhängiges Organ mit eigenem Sekretariat sein. Es wird mit Betriebskosten von rund Fr. 300'000.-- pro Jahr gerechnet.

Justizrat für Appenzell I.Rh.?

Da es im Kanton Appenzell I.Rh. nur eine Staatsanwaltschaft gibt, kann sie zum Vornherein nicht wie in Kantonen mit mehreren Staatsanwaltschaften von einem übergeordneten Gremium der Staatsanwaltschaften (z.B. General- oder Oberstaatsanwaltschaft) beaufsichtigt werden.

Andere Kantone kennen überdies ein Disziplinarrecht. So können die Anstellungsbehörden im Kanton Wallis spezifische Disziplinar massnahmen verhängen, wenn ein Angestellter seine Dienstpflichten verletzt. Im Rahmen des neuen Gesetzes über den Justizrat sollen im Kanton Wallis die Mitglieder des Büros der Staatsanwaltschaft und der Gerichte ebenfalls der disziplinarischen Verantwortlichkeit unterliegen. So können beispielsweise Kantonsrichter oder -richterinnen, die es unterlassen, in den Ausstand zu treten, mit einer Disziplinarsanktion des Justizrates daran erinnert werden, dass sie zur Unabhängigkeit verpflichtet sind.

Der Kanton Appenzell I.Rh. kennt schon seit langem kein eigenständiges Disziplinar massnahmenrecht mehr. Fehlverhalten von Staatsanwälten und Staatsanwältinnen sowie von angestellten Richtern und Richterinnen könnten durch arbeitsrechtliche Massnahmen geahndet werden. Für vom Volk oder vom Grossen Rat gewählte Behördenmitglieder wird davon ausgegangen, dass sie direkt gegenüber dem Volk oder dem Grossen Rat verantwortlich sind und allfällige Korrekturen im Rahmen der Wahlen vorgenommen werden können.

Ein Justizrat müsste mit Spezialisten und Spezialistinnen bestückt werden. Dies setzt den Bestand eines entsprechenden Reservoirs im Kanton voraus. Diesbezüglich bestehen im Kanton Appenzell I.Rh. knappe Verhältnisse, zumal die hier ansässigen Anwälte und Anwältinnen häufig bereits in anderen Justiz- oder justiznahen Funktionen eingesetzt werden, was einen weiteren Einsatz in einem Justizrat ausschliesst oder als nicht angezeigt erscheinen lässt.

Es wird daher vorgeschlagen, auf die Schaffung eines Justizrats als unabhängige Kontroll- und Disziplinarbehörde zu verzichten.

4. Die Vorlage im Überblick

4.1. Beibehaltung bisherige Struktur und Schärfung der Zuständigkeiten

Die bisherigen Aufsichtszuständigkeiten sollen im Wesentlichen erhalten bleiben. Der Grosse Rat soll weiterhin die Oberaufsicht über die Gerichte und die Staatsanwaltschaft innehaben.

Die unmittelbare Aufsicht soll auch künftig in erster Linie durch die Gerichte selber wahrgenommen werden. Der Bezirksgerichtspräsident oder die Bezirksgerichtspräsidentin überwacht die Vermittler und Schlichtungsstellen, der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin das Bezirks- und Jugendgericht. Ebenfalls wie bisher soll der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin eine gewisse Aufsicht über die Rechtspflege als Ganzes wahrnehmen. Die einzelnen mit diesen Aufsichtsbereichen zusammenhängenden Befugnisse sollen aber deutlich klarer benannt und abgegrenzt werden, als dies heute der Fall ist. Zudem soll das Kantonsgerichtspräsidium weitere Mitglieder des Kantonsgerichts für Aufsichtsaufgaben zuziehen können.

Die Oberaufsicht des Grossen Rates als Gesamtorgan soll sich primär auf die bisherige Rolle als Empfänger eines jährlichen Berichts der Gerichte beschränken. In besonderen Situationen kann aber durchaus Bedarf dafür bestehen, dass eine Angelegenheit besprochen wird. Solche Gespräche kann der Grosse Rat über eine seiner Kommissionen führen lassen. Es ist geplant, dass dieser Auftrag als generelle Aufgabe einer bestehenden Kommission übertragen wird, am ehesten der Staatswirtschaftlichen Kommission, die bereits heute gegenüber der Verwaltung Aufsichtsfunktionen wahrnimmt. Ähnlich wie im Verwaltungsbereich soll die Kommission dem Grossen Rat über die geführten Gespräche und Abklärungen in der Regel pauschal Bericht erstatten.

Für diese Präzisierungen sind Anpassungen des Gerichtsorganisationsgesetzes, im Nachgang dazu dann auch im Geschäftsreglement des Grossen Rates nötig. Zudem soll die Zuständigkeit für das Personalgespräch mit dem Bezirksgerichtspräsidenten oder der Bezirksgerichtspräsidentin angepasst werden. Neu soll das direkte Aufsichtsorgan zuständig sein, das heisst der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin. Auch hier sollen weitere Mitglieder des Kantonsgerichts zugezogen werden. Hierfür ist die Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten oder der Bezirksgerichtspräsidentin entsprechend zu ergänzen. Die für das Mitarbeitergespräch erforderlichen Abklärungen sollen den Rahmen, der beim Aufsichtsrecht besteht, nicht überschreiten. Auch bei allfälligen Weisungen im Zusammenhang mit dem Mitarbeitergespräch sind die aufsichtsrechtlichen Grenzen zu beachten.

Hinsichtlich der Staats- und der Jugendanwaltschaft bleibt die Standeskommission das direkte Aufsichtsorgan. Die Aufsichtsbefugnisse sollen näher definiert und klarer gefasst werden. Diese Neufassung orientiert sich eng an der Neuregelung der Aufsicht im Gerichtsbereich. Die Standeskommission soll in Bezug auf die quasirichterliche Tätigkeit der Staats- und Jugendanwälte sowie -anwältinnen die gleichen Befugnisse haben, wie sie die entsprechenden Aufsichtsorgane gegenüber den Gerichten haben.

4.2. Fachkommission

Zur Unterstützung der Standeskommission in der fachlichen Beurteilung der Staats- und der Jugendanwaltschaft soll neu eine Fachkommission eingeführt werden. Die Fachkommission soll

nicht ein weiteres, selbständiges Aufsichtsorgan sein, sondern lediglich im Auftrag der Standeskommission einzelne Fragen klären oder für Fachinspektionen zur Verfügung stehen. Über ihre Arbeiten ist sie der Standeskommission rechenschaftspflichtig.

Die Fachkommission wird ausschliesslich auf entsprechenden Auftrag der Standeskommission tätig. Sie hat kein generelles Mandat, die Tätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden ständig zu überwachen. Freilich können die Aufträge der Standeskommission enger oder weiter gefasst werden. So ist ohne weiteres denkbar, dass der Kommission ein Grundauftrag für eine Jahresabschlusskontrolle über die Fallerledigung gegeben werden kann. Es können ihr aber auch einfach Einzelaufträge erteilt werden.

Die Fachkommission soll in der Umsetzung ihrer Aufträge frei sein. Sie soll weitgehend unabhängig agieren können. Um diese Unabhängigkeit zu unterstreichen, soll sie vom Grossen Rat gewählt werden. Damit sie ihre Aufträge effektiv wahrnehmen kann, ist sie mit Fachleuten im Straf- und Strafprozessrecht zu besetzen. Umgekehrt dürfen diese Fachleute nicht in ihrer täglichen Arbeit mit den Innerrhoder Strafverfolgungsbehörden zu tun haben. Anwälte, die Mandanten in Strafverfahren der Staatsanwaltschaft Appenzell I.Rh. vertreten, können keine Abklärungsaufgaben in der Fachkommission übernehmen. Sie wären nicht in die Kommission wählbar. Diese besondere Konstellation führt dazu, dass der Kreis für die Suche von Kommissionsmitgliedern voraussichtlich über die Kantonsgrenzen hinaus reichen wird.

Inhaltlich werden sich die Aufgaben der Fachkommission im Wesentlichen auf die Überprüfung der fachlichen Führung von Straffällen und die Organisation der Strafverfolgung konzentrieren. Die Aufsicht im administrativen und personellen Bereich wird die Standeskommission auch künftig ohne die neue Fachkommission wahrnehmen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass es Überschneidungen gibt. So betrifft die personelle Beurteilung eines Staatsanwalts oder einer Staatsanwältin regelmässig nicht nur den administrativen Bereich, sondern auch die Fallführung. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass der Fachkommission auch über die rein fachliche Beurteilung hinaus Aspekte zur Abklärung übertragen werden.

Die direkte Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden bleibt auch nach der Einführung des neuen Fachorgans bei der Standeskommission. Die Fachkommission klärt Fragen ab und erstattet der Standeskommission Bericht. Sie kann ihr Anträge für Massnahmen stellen. Für die Anordnung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen, beispielsweise generelle Anweisungen über die Amtsführung oder die Organisation, bleibt aber ausschliesslich die Standeskommission zuständig. Auch gegenüber dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit bleibt die Standeskommission als unmittelbares Aufsichtsorgan verantwortlich. Die Fachkommission wird also nicht direkt dem Grossen Rat Bericht erstatten. Eine Orientierung über gemachte Abklärungen würde also immer über die Standeskommission laufen.

Die Fachkommission hat gegenüber den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihres Auftrages ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht. Die Mitarbeitenden sind in diesem Bereich im Verhältnis zur Fachkommission vom Amtsgeheimnis entbunden. Sie dürfen und müssen alle Auskünfte geben und Einsicht in die Akten gewähren. Die Fachkommission ihrerseits kann sich in ihrem Bericht an die Standeskommission auf die wesentlichen Punkte und das Ergebnis ihrer Abklärungen beschränken, sodass die funktionale Gewaltentrennung jederzeit gewahrt bleibt.

4.3. Weitere Erlasse

Die Revisionen der Gesetze werden zusammenfassend in dieser Botschaft dargestellt. Für das Geschäftsreglement des Grossen Rates und die Verordnung über die Anstellung des Bezirks-

gerichtspräsidenten oder der Bezirksgerichtspräsidentin wird zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Botschaft erstellt. Diese Erlassentwürfe dienen vorderhand nur der Illustration.

5. Anmerkungen zu den einzelnen Änderungen

5.1. Gerichtsorganisationsgesetz

Art. 18

Gemäss heutiger Regelung entscheidet der Präsident oder die Präsidentin in seinem oder ihrem Zuständigkeits- und Aufsichtsbereich, ob Gerichtsakten herausgegeben oder über Gerichtsverfahren Auskünfte erteilt werden. Die Bestimmung ist mit Bezug auf das Bezirksgericht und das Jugendgericht etwas unklar, weil diese Instanzen zwar einen eigenen Zuständigkeitsbereich haben, aber gleichzeitig auch in den Aufsichtsbereich des Kantonsgerichtspräsidenten oder der Kantonsgerichtspräsidentin fallen. Diese Unklarheit wird eliminiert: Jeder Gerichtspräsident und jede Gerichtspräsidentin soll für sich und seine oder ihre Instanz bestimmen können, welche Akten und welche Informationen herausgegeben werden. Bei den Vermittlern und Vermittlerinnen sowie Schlichtungsstellen soll der Bezirksgerichtspräsident oder die Bezirksgerichtspräsidentin als Aufsichtsorgan über die Herausgabe entscheiden.

Art. 20

Die Aufsicht wird neu gefasst. In Art. 20 werden die Zuständigkeiten festgelegt, in Art. 21 wird der Inhalt der Aufsicht näher beschrieben.

Bisher führte der Bezirksgerichtspräsident die Aufsicht über die Vermittler und die Schlichtungsstellen. An dieser Regelung wird festgehalten.

Gemäss heutiger Regelung obliegt dem Kantonsgerichtspräsidenten oder der Kantonsgerichtspräsidentin die Aufsicht über die Rechtspflege im Allgemeinen, insbesondere über den Bezirksgerichtspräsidenten oder die Bezirksgerichtspräsidentin und das Jugendgericht. Diese Bestimmung gab in der Praxis bisweilen Anlass zu Auslegungsfragen. Sie soll daher präzisiert werden. Zum einen wird klargestellt, dass der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin gegenüber dem Bezirksgericht und dem Jugendgericht das direkte Aufsichtsorgan ist. Zum anderen wird der heutige Verweis auf die Rechtspflege im Allgemeinen in Art. 20 Abs. 2 konkretisiert: Der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin kann im Dienste der allgemeinen Rechtspflege allgemeine Weisungen erlassen. Diese können sich auf organisatorische Fragen, aber auch auf die Fallabwicklung beziehen. Sie dürfen aber nicht einzel-fallbezogen erlassen werden, sondern nur als generelle Weisungen. Mit diesem Instrument kann der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin aktiv dazu beitragen, im ganzen Kanton einem einheitlichen Kurs in der Geschäfts- oder Fallführung zum Durchbruch zu verhelfen. Der Weisungsbereich umfasst die gesamte gerichtliche Rechtspflege, also nicht nur das Bezirksgericht, sondern auch die Vermittler und die Schlichtungsstellen. Solche Weisungen gehen allenfalls anderslautenden Anordnungen der unteren Aufsichtsbehörde vor.

Daneben soll der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin die eigentliche Aufsicht über das Bezirksgericht und das Jugendgericht führen. Darunter fallen die Gesamtgerichte, aber auch Kommissionen und die Präsidenten und Präsidentinnen.

Das Kantonsgerichtspräsidium kann zur Wahrnehmung der Aufsicht weitere Mitglieder des Gerichts zuziehen. Damit wird ihm die Chance geboten, heikle aufsichtsrechtliche Schritte und

Massnahmen in einem kleinen Team anzugehen. Dies entlastet in schwierigen Situationen und trägt zu einer breiteren Abstützung von Entscheiden bei.

Schliesslich wird die Zuständigkeit für Aufsichtsbeschwerden geregelt. Grundsätzlich sind für solche Beschwerden die Aufsichtsorgane zuständig. Im Strafprozessrecht finden sich allerdings bereits Regelungen zum Rechtsmittel bei Rechtsverweigerungen oder -verzögerungen. Diese Bundesregelung geht der kantonalen Zuständigkeit gemäss Art. 20 Abs. 3 selbstverständlich vor.

Art. 21

Es ist unbestritten, dass die eigentliche Rechtsprechung, wie dies auch Art. 25 festhält, nicht der Aufsicht unterliegt, sondern darauf nur in Rechtsmittelverfahren eingewirkt werden darf. Daran ist festzuhalten. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass der restliche Bereich der richterlichen oder gerichtlichen Tätigkeit der Aufsicht unterliegt. Es erscheint nicht zeitgemäss, wenn staatliches Handeln abseits jeglicher staatlicher Kontrolle und Überwachung erfolgt. Solche blinden Flecken wären nicht nur für die Öffentlichkeit unbefriedigend, sondern könnten sich mit der Zeit auch negativ auf die gerichtlichen Organe selber auswirken. Eine umfassende Aufsicht stärkt das Vertrauen in das staatliche Handeln und bietet die Möglichkeit, im Falle von Fehlentwicklungen zeit- und zielgerecht einzugreifen.

Die Abgrenzung des der Aufsicht unterstellten Bereichs der Organisation, der Administration und der Geschäftsführung von jenem der eigentlichen Rechtsprechung ist jedoch bisweilen schwierig. Geht es lediglich um organisatorische Belange wie die Gestaltung eines Betriebsablaufs, beispielsweise der Einsatz eines Gerichtsweibels, erscheint die Sache noch klar. Auch administrative Belange, etwa die Postabwicklung, sind einer Aufsicht ohne weiteres zugänglich.

Dass sich die beiden in Art. 21 Abs. 1 lit. a genannten Bereiche der Administration und der Organisation nicht scharf trennen lassen und offenkundig Überschneidungen aufweisen, ist nicht von grösserer Bedeutung, solange die Grenze zur eigentlichen Rechtsprechung nicht verletzt wird.

Der Bereich der personellen Führung und des persönlichen Umgangs in der ganzen Gerichtsverwaltung lässt sich ebenfalls weitestgehend unabhängig zur eigentlichen Rechtsprechung betrachten und soll daher klarerweise ebenfalls der Aufsicht unterstellt sein. Soweit hierbei fallbezogene Belange eine Rolle spielen, kann im Rahmen aufsichtsrechtlicher Einsichtsrechte gegebenenfalls mit Anonymisierungen reagiert werden.

Unter der Geschäftsführung wird die formale Abwicklung von Gerichtsverfahren verstanden. Sie umfasst die allgemeine Behandlung von Fällen ab dem Eingang bis zum Abschluss, also namentlich die Registrierung der Fälle, die Durchführung von Schriftenwechseln, das Anzitieren von Verhandlungen, deren formale Durchführung und den Abschluss mit dem Versand der Entscheide. In diesem Bereich ergeben sich die offenkundigsten Berührungspunkte zwischen dem innerhalb der Aufsicht liegenden und dem ausserhalb davon liegenden Bereich der Rechtsprechung. Auf diesen Punkt geht Abs. 1 lit. b näher ein: Die formale Abwicklung der Verfahren soll der Aufsicht unterstehen, nicht aber die Rechtsanwendung. Geht es also um die Beurteilung, ob Vorladungen allgemein ordnungsgemäss vorgenommen wurden, ist dieser Punkt ohne weiteres der Aufsicht zugänglich. Gleich verhält es sich mit Pendenzenkontrollen und mit Informationen über den Stand der Verjährung in einem Fall. Zu all diesen Bereichen sind im Bedarfsfall Weisungen der Aufsichtsbehörde möglich. Weisungen können in begründeten Fällen auch für eine Priorisierung gewisser Fälle oder Fallkategorien erforderlich und gerechtfertigt sein. Mit all die-

sen Massnahmen wird der ureigene Gestaltungsbereich der Gerichte, die Rechtsprechung im Einzelfall, nicht verletzt.

Damit sich die Aufsichtsbehörde über die Zweckmässigkeit der Geschäftsführung ein schlüssiges Bild machen kann, müssen ihr alle erforderlichen Auskünfte erteilt werden, und es kann in diesem Zusammenhang angezeigt sein, dass sie direkt in Verfahrensakten Einsicht nimmt. Geht es beispielsweise darum, dass Fälle verjährt sind, können wirksame Gegenmassnahmen oftmals nur dann ergriffen oder bewilligt werden, wenn anhand von Einzelfällen den tieferen Ursachen nachgegangen werden kann. Zur Wahrung von Persönlichkeitsrechten kann bei Bedarf eine Anonymisierung vorgenommen werden.

Eine Einsichtnahme in laufende Verfahren ist im Rahmen der Aufsicht grundsätzlich nicht möglich. Diese Form der Einsichtnahme ist den Rechtsmittelverfahren vorbehalten. Im Falle von ordentlichen Rechtsmitteln müssen die Vorakten regelmässig der Rechtsmittelinstanz zur Verfügung gestellt werden, die selbstverständlich ein vollständiges Einsichtsrecht genießt. In Ausnahmefällen kann dies auch für die Aufsichtsbeschwerde gelten. Zwar handelt es sich dabei normalerweise nicht um ein ordentliches Rechtsmittel, und die Vorakten müssen auch nicht standardmässig übermittelt werden. In Einzelfällen kann sich aber die Situation ergeben, dass eine aufsichtsrechtlich gestellte Frage nur beantwortet werden kann, wenn Einsicht in die Vorakten genommen werden kann. Dies muss im Rahmen von Aufsichtsbeschwerden möglich sein, allenfalls unter Vornahme von Anonymisierungen.

Wie bisher müssen die unteren Gerichte dem Kantonsgerichtspräsidenten oder der Kantonsgerichtspräsidentin jährlich Bericht erstatten, die Vermittler und Vermittlerinnen und Schlichtungsstellen gegenüber dem Bezirksgerichtspräsidenten oder der Bezirksgerichtspräsidentin. Daraus wird dann auch der Bericht des Kantonsgerichtspräsidenten oder der Kantonsgerichtspräsidentin an den Grossen Rat und die Öffentlichkeit zusammengestellt. Gemäss der heutigen Regelung zur Berichterstattung an das Kantonsgerichtspräsidium gilt ein Fall in der Statistik als abgeschlossen, wenn der Endentscheid versandt ist. Dabei handelt es sich um ein Detail, das nicht im Gesetz geregelt werden sollte. Die konkrete Handhabung der Fallbehandlung in der Statistik kann ohne weiteres unmittelbar vom Kantonsgerichtspräsidium angeordnet werden. Es verfügt in diesem Bereich ein Weisungsrecht.

Art. 22

Die Oberaufsicht über alle Behörden im Kanton, darunter auch die Gerichte, obliegt nach Art. 29 Abs. 1 KV dem Grossen Rat. Diese Zuständigkeitsordnung wird in Art. 22 GOG wiederholt. Die Oberaufsicht des Grossen Rates als Gesamtgremium soll sich im Wesentlichen auf die Entgegennahme und die Diskussion von Berichten beschränken.

In besonderen Fällen kann sich aber ein Klärungsbedarf zu bestimmten Fragen oder Vorkommnissen ergeben. Es gehört zur Oberaufsicht, dass solche Belange im Rahmen von Gesprächen geklärt werden können. Mit solchen Gesprächen soll eine Kommission des Grossen Rates in genereller Weise beauftragt werden. Am ehesten dürfte dafür die Staatswirtschaftliche Kommission in Betracht fallen, die bereits gegenüber der Verwaltung und der Standeskommission Aufsichtsbefugnisse innehat.

Der Anspruch auf Gespräche und Klärungen richtet sich an das Kantonsgerichtspräsidium. Offene Fragen sind mit diesem zu besprechen, auch wenn sie ein unteres Gericht betreffen. Besteht gegenüber einer unteren Instanz ein tatsächlicher Abklärungs- oder Handlungsbedarf, ist hierfür der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin als unmittelbares Aufsichtsorgan zuständig.

Zu beachten ist, dass die Aufsichtsbefugnisse der parlamentarischen Kommission nicht gleich weit reichen wie die unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse der Gerichte gegenüber unteren Instanzen. So besteht namentlich kein Einsichts- oder Weisungsrecht. Die für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendigen Auskünfte sind der Kommission aber zu erteilen, erforderlichenfalls unter Vornahme von Anonymisierungen.

Die Kommission erstattet dem Grossen Rat unter Wahrung des Amtsgeheimnisses Bericht, wie dies auch im Bereich der Verwaltung gemacht wird.

5.2. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung

Art. 7

Die Standeskommission ist schon heute für die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft zuständig. Sie muss sich aber der Einwirkung auf die Gestaltung hängiger Verfahren enthalten. Im Kern geht es hierbei um die gleiche Konstellation wie bei der Aufsicht über die Gerichte: Die rechtliche Beurteilung von Verfahren soll frei von politischer Einflussnahme vorstattgehen. Gleichzeitig besteht aber der rechtsstaatliche Anspruch, dass auch für den Bereich der staatsanwaltlichen Tätigkeit eine effektive Aufsicht wahrgenommen wird.

Es wird daher vorgeschlagen, den gleichen Aufsichtsbereich, wie er für die Gerichte vorgesehen ist, auch auf die Staatsanwaltschaft anzuwenden. Die Hauptmittel der Aufsicht sind einerseits die Einsichtnahme in Akten und das Sammeln von Auskünften, andererseits das Erstellen von Aufsichtsberichten und nötigenfalls die Anordnung von Weisungen. Zur Gewährleistung einer effektiven Aufsicht werden daher die wichtigsten Elemente im Gesetz selber ausdrücklich genannt.

Auch im Verhältnis zu den Strafverfolgungsbehörden soll grundsätzlich eine Einsichtnahme in laufende Verfahren nicht möglich sein. Lassen sich indessen Aufsichtsbeschwerden nicht anders beurteilen, kann eine Einsichtnahme, unter Beachtung des Anspruchs Betroffener auf Anonymität, gerechtfertigt sein. Als wichtige Einschränkung gilt, dass auf solche Beschwerden nur eingetreten werden darf, wenn die entsprechende Rüge nicht in einem ordentlichen Rechtsmittel geltend gemacht werden kann (Art. 55 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz, VerwVG, GS 172.600). In solchen Fällen obliegt es der Rechtsmittelinstanz, die Sachlage abzuklären und allenfalls Einsicht in die Akten zu nehmen. Die Standeskommission darf auf eine solche Beschwerde nicht eintreten und demgemäss auch keine Akten einsehen. Ist indessen eine ordentliche Anfechtung nicht möglich, beispielsweise wenn sich eine beteiligte Person, die nicht Adressat einer Verfügung sein wird, unangemessen behandelt fühlt, würde die Standeskommission auf Rüge hin die Sache abklären. In seltenen Konstellationen kann es diesfalls notwendig werden, dass Einsicht in ein Aktenstück genommen wird.

Art. 7a

Für fachliche Abklärungen wird eine Fachkommission eingeführt. Die Kommission wird durch den Grossen Rat bestellt. Sie soll der Standeskommission für fachliche Abklärungen bei den Strafverfolgungsbehörden dienen.

Die Kommission wird ausschliesslich im Auftrag der Standeskommission tätig. Sie berichtet auch ausschliesslich der Standeskommission über die getätigten Abklärungen. Die Standeskommission bleibt das direkte Aufsichtsorgan über die Strafverfolgungsbehörden. Sie führt die Aufsicht im organisatorischen, administrativen und personellen Bereich nach wie vor selbständig und bleibt zuständig für sämtliche aufsichtsrechtliche Massnahmen.

Mit der Einführung der Fachkommission kann einerseits eine enge fachliche Kontrolle gewährleistet werden, andererseits bleibt für die quasirichterliche Tätigkeit der Staatsanwaltschaften die erforderliche Distanz zur Standeskommission gewahrt.

5.3. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Art. 5

In diesem Gesetz ist die gleiche Präzisierung vorzunehmen wie im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung für die Staatsanwaltschaft.

Art. 5a

Die für den Erwachsenenstrafbereich eingesetzte Fachkommission soll der Standeskommission auch im Jugendstrafbereich als Abklärungsorgan dienen. Auch in diesem Bereich wird die Kommission nur auf ausdrücklichen Auftrag der Standeskommission hin tätig. Im Abklärungsfall hat die Kommission aber auch gegenüber der Jugendanwaltschaft ein umfassendes Einsichts- und Auskunftsrecht. Die Kommission erstattet der Standeskommission über ihre Abklärungen Bericht. Die direkte Aufsichtsbehörde bleibt auch in diesem Bereich die Standeskommission. Sie bleibt zuständig für allfällige Massnahmen.

6. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Landsgemeindebeschlüsse zur Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes, zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell,

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Daniel Fässler

Markus Dörig