

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

3. Juli 2018

Nr. 2018-398 R-361-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der richterlichen Behörden (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG)

Inhaltsübersicht

- I. Ausgangslage
- II. Vernehmlassungen
- III. Grundzüge der Revision
 - 1. Zum Gerichtsbezirk Ursern
 - 2. Zur Wohnsitzpflicht der Richterinnen und Richter
 - 3. Zur Amtsdauer für Richterinnen und Richter
 - 4. Zu den Richterpersönlichkeiten
 - 5. Zur Aufsicht über die Gerichte
 - 6. Justizverwaltung
 - 6.1 *Begriff*
 - 6.2 *Geltende Regelung*
 - 6.3 *Gründe für die Justizverwaltung*
 - 6.4 *Umsetzung der Justizverwaltung*
 - 6.5 *Personelle und finanzielle Auswirkungen*
 - 7. Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft
 - 7.1 *Richterliche Behörde oder Verwaltungsbehörde?*
 - 7.2 *Aufsicht*
 - 7.3 *Jugendanwaltschaft*
 - 8. Verteilung der Geschäftslast beim Landgerichtspräsidium
 - 9. Spruchkörper
 - 10. Erweiterung der Einzelrichterbefugnisse
 - 11. Zur Amtsenthebung
- IV. Die wichtigsten Neuerungen im Überblick
- V. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln
- VI. Änderung der Verfassung des Kantons Uri
- VII. Änderung von Verordnungen
- VIII. Antrag

I. Ausgangslage

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

Während die personelle Gewaltenteilung und die gegenseitige Gewaltenehemmung 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 den Anspruch auf ein unabhängiges Gericht. Dies gehört zu den fundamentalen Erfordernissen jeglicher Rechtspflege im gewaltenteiligen Rechtsstaat (BGE 93 I 265).

Hinzu kommt, dass alles daranzusetzen 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 des Regierungsrats 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 begrüsste 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 betreffend 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 an den Landrat vom 26. Mai 2015 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.

Der vorliegende Antrag 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 vorschlägt.

II. Vernehmlassungen

Am 11. Januar 2018 eröffnete die Justizdirektion das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes. Dabei stiess die Vorlage grundsätzlich auf positives Echo. Insbesondere unterstützten alle Vernehmlassenden die Grundidee, das GOG den heutigen Bedürfnissen anzupassen. Einzig die SVP Uri zweifelt, ob die Revision überhaupt notwendig sei.

Die Vernehmlassungsvorlage gliederte sich in elf Hauptmerkmale der Revision. Dabei handelte es sich um Kernelemente der Vorlage, die nicht nur rechtlich und sachlich, sondern auch politisch zu erwägen waren. Dass sich bei den Vernehmlassenden verschiedene Ansichten zeigten, ist selbstverständlich. Zu denken ist etwa an die Frage, ob der Gerichtsbezirk Ursern abgeschafft werden sollte, oder an jene, ob für die Wahl als Richterin oder Richter von der Wohnsitzpflicht abzusehen sei. Trotz der unterschiedlichen politischen Ansichten sind wesentliche Gesichtspunkte der Revisionsvorlage praktisch einhellig begrüsst worden. Das gilt etwa für die Frage, ob die Führung der Gerichte über eine juristische Ausbildung verfügen müsse, ob die Justizverwaltung einzuführen sei und ob dem Einzelrichter erweiterte Befugnisse eingeräumt werden sollten. Auch der Vorschlag, dass die Frage der Amtsenthebung nicht im Rahmen der vorliegenden Revision, sondern später gesamtheitlich angegangen werden soll, fand weitgehend Unterstützung.

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)

III. Grundzüge der Revision

1. Zum Gerichtsbezirk Ursern

In seiner Vorlage für die Landratssession vom 20. Juni 2018 beantragte der Regierungsrat die Beibehaltung des Gerichtsbezirks Ursern mit folgender Begründung:

Im Kanton Uri bestehen zwei Gerichtsbezirke mit je einem Landgericht. Das ergibt sich indirekt aus Artikel 104 und 105 Verfassung des Kantons Uri. Ausdrücklich erklärt Artikel 22 Verfassung des Kantons Uri, 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 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 einerseits 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 es das aufstrebende Urserntal mit seinem Ferienresort notwendigerweise mit sich bringen wird, dass auch die Zivil- und Straffälle in Ursern zunehmen und komplexer werden.

Andererseits 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.

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.

Eine beachtliche Zahl der Vernehmlassenden sprach sich dafür aus, den Gerichtsbezirk Ursern aufzuheben und das Landgericht Uri für den ganzen Kanton zuständig zu erklären. Gegen diese Idee äus-

serten sich die Korporation Ursern, das Landgericht Ursern, das Obergericht Uri und die FDP Uri. Der Regierungsrat verkennt, wie gesagt, nicht die sachlichen Argumente, die für die Abschaffung des Gerichtsbezirks Ursern sprechen. Andererseits erachtet er es mit Blick auf die Entwicklung des Urserntals noch als verfrüht, bereits jetzt, sozusagen im «ungewissen Raum» das Landgericht Ursern abzuschaffen. Stattdessen zieht er es vor, die Entwicklung abzuwarten, um nach einiger Zeit zu entscheiden, ob die zwei Landgerichte zu einem einzigen verschmolzen werden sollen.

Der Landrat folgte der genannten Argumentation des Regierungsrats nicht, sondern gewichtete die Argumente für eine Abschaffung des Landgerichts Ursern höher. Er wies das Geschäft mit 32:22 Stimmen zurück mit der Direktive, es sei eine Vorlage ohne Gerichtsbezirk Ursern auszuarbeiten. Mit der nun beantragten Revision des GOG wird der Gerichtsbezirk Ursern daher aufgehoben.

2. Zur Wohnsitzpflicht der Richterinnen und Richter

Nach Artikel 17 Absatz 4 Verfassung des Kantons Uri ist wahlfähig, wer stimmberechtigt ist. Und das Stimmrecht setzt den Wohnsitz im Kanton Uri voraus (Art. 17 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri).

Mit der Vernehmlassungsvorlage unterbreitete der Regierungsrat den Vorschlag, dass auch Personen in die Urner Gerichte gewählt werden könnten, die nicht im Kanton Uri wohnen. Er begründete das vor allem mit dem Hinweis darauf, dass damit die Kandidatenauswahl vergrössert und damit verbessert werden könnte.

Während die Vernehmlassenden die Volkswahl der Richterinnen und Richter praktisch einhellig begrüsst, gab der Vorschlag, die Wohnsitzpflicht für die Richterinnen und Richter (weitgehend) aufzuheben, Anlass zu kontroversen Meinungsäusserungen. Einige begrüsst die Idee aus sachlichen Gründen. Andere sprachen sich aus staatspolitischen Gründen dagegen aus, denn sie werteten die Aufhebung der Wohnsitzpflicht als «Eingriff in den Grundsatz der Eigenständigkeit der Kantone».

Tatsächlich bedeutete es, den demokratischen Grundsatz zu durchbrechen, wenn die Wohnsitzpflicht für Richterinnen und Richter aufgehoben würde. Zwar ist der Regierungsrat nach wie vor überzeugt, dass damit die Kandidatenauswahl begünstigt werden könnte. Andererseits anerkennt er, dass bisherige Grundprinzipien nicht ohne Weiteres aufgegeben werden sollen und dass der «Mehrwert», der die Öffnung des Kandidatenkreises ausserhalb des Kantons mit sich brächte, in der Praxis wohl bescheiden wäre. In Abwägung dieser Kriterien verzichtet der Regierungsrat darauf, die Aufhebung der beschriebenen Wohnsitzpflicht zu beantragen; dies auch in der Überzeugung, dass im Kanton Uri genügend fähige Personen leben, die durchaus in der Lage sind, das Richteramt bestens auszuüben.

3. Zur Amtsdauer für Richterinnen und Richter

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

Um die richterliche Unabhängigkeit zu stärken, hat der Regierungsrat mit der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen, die Amtsdauer für Richterinnen und Richter von vier auf sechs Jahre zu erhöhen. Auch wenn viele Vernehmlassenden damit einverstanden waren, zeigte sich doch erheblicher Wider-

stand gegen diese Idee. Zu Recht behaupten einige der ablehnenden Stimmen, die Erhöhung der Amtsdauer müsste gekoppelt sein mit der verbesserten Regelung der Amtsenthebung. Diese sei aber mit guten Gründen für die vorliegende Revision ausgespart worden, sodass es sich nicht aufdränge, einseitig die Amtsdauer zu erhöhen. Vielmehr seien beide Elemente, Amtsdauer und Amtsenthebung, rechtlich zu koppeln.

Der Regierungsrat will sich diesen sachlichen Argumenten nicht verschliessen. Die verlängerte Amtsdauer für Richterinnen und Richter wird somit im Rahmen der Überprüfung der Amtsenthebung wieder aufzunehmen sein.

4. Zu den Richterpersönlichkeiten

Jede und jeder Stimmberechtigte kann zur Richterin oder zum Richter gewählt werden, wenn sie oder er 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 Verfassung des Kantons Uri).

Das Laienrichtertum wird in der Lehre ernsthaft diskutiert³. 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 ableiten⁴. 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 eine unabhängige Richterin oder einen unabhängigen Richter bzw. auf ein faires Gerichtsverfahren kann nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nämlich auch verletzt sein, wenn unerfahrene Laienrichter ohne rechtskundige Mithilfe entscheiden müssen⁵. 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 abgeschlossene juristische Ausbildung als Wahlvoraussetzung zu verlangen. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassenden begrüsst diesen Vorschlag. Einige ergänzen ihn mit der Idee, nicht nur eine abgeschlossene universitäre juristische Ausbildung zu verlangen, sondern darüber hinaus das erworbene Anwaltspatent. Sie begründen das vor allem mit dem Hinweis darauf, dass die Gerichtsbarkeit stark mitgeprägt sei vom Verfahrensrecht.

Das Erfordernis eines Anwaltspatents würde jedoch den Kreis der wählbaren Personen unnötigerweise einschränken. Vor der schweizweiten Vereinheitlichung des Prozessrechts war es so, dass Anwälte betreffend das kantonale Prozessrecht besondere Kenntnisse erwarben. Mit der bundesrechtlichen

³ Stephan Gass, Professionalisierung des Richteramts, in AJP 2010, S. 1143

⁴ Urteil des Bundesgerichts vom 15. November 2007, 5A_369/2007, Erwägung 4.2

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

Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnung jedoch fällt diese Zusatzqualifikation dahin, weil diese Rechtsgebiete bereits im Rahmen des ordentlichen universitären Studiums vermittelt werden. Gegen die Wählbarkeitsvoraussetzung des Anwaltspatents spricht vor allem, dass damit fähige Kandidatinnen und Kandidaten aus Gerichten, Verwaltung und Privatwirtschaft der Weg zum Richteramt versperrt würde. Zu denken ist etwa an langjährige und erfahrene Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber. Die vorgeschlagene Formulierung lehnt sich an das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (SR 935.61) an und fand auch im Kanton Zürich Anwendung (Art. 7 Abs. 1 lit. a Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte).

Verlangt wird ein juristisches Studium mit Lizentiats- bzw. Masterabschluss einer schweizerischen Hochschule oder ein gleichwertiges Hochschuldiplom eines anderen Staats.

5. Zur Aufsicht über die Gerichte

Die richterlichen Behörden unterstehen der Oberaufsicht des Landrats (Art. 102 Abs. 2 Verfassung des Kantons Uri). Diese politische Aufsicht wird einhellig begrüsst. Diesbezügliche Änderungen drängen sich nicht auf.

Anders verhält es sich mit der Dienst- und der Fachaufsicht. 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 Einzelfall⁶.

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 Disziplinaraufsicht⁷. Unantastbar gilt aber die Schranke, dass sich weder die Fachaufsicht noch die Dienstaufsicht in die Rechtsprechung der Gerichte einmischen darf (Art. 102 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri).

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.

⁶ Siehe dazu Mirjam E. Frey Häslar, Aufsicht über die Justiz, Basel 2017, S. 11 ff.

⁷ Mirjam E. Frey Häslar, Aufsicht über die Justiz, Basel 2017., S. 14 f.

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 vorhanden. Und dem Prinzip der Gewaltenteilung wird damit besser entsprochen als mit dem heutigen System. Die Mehrheit der Kantone haben sich für diese Lösung entschieden⁸.

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 [zur Staatsanwaltschaft und zur Jugendanwaltschaft siehe hinten Ziff. 7]).

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassenden begrüsst den Vorschlag, die Fach- und die Dienstaufsicht über die richterlichen Behörden beim Obergericht zu vereinigen. Wenige beantragen, Alternativmodelle einzuführen oder wenigstens zu prüfen. Sie erwähnen dabei insbesondere das Institut des Justizrats. Der Regierungsrat hat sich im Vernehmlassungsbericht einlässlich mit dieser Idee beschäftigt. Er hat erklärt, dass es sich dabei um ein Instrument handelt, das nur wenige Westschweizer Kantone kennen, und das in der ganzen deutschen Schweiz fremd ist. Auch hat er zu bedenken gegeben, dass der Justizrat nicht die gleiche demokratische Legitimität genösse, wie sie dem Obergericht zukommt. Insgesamt zeigte sich der Regierungsrat im Vernehmlassungsbericht 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. Diese Überlegungen gelten nach wie vor, sodass der Regierungsrat darauf verzichtet, mit der GOG-Revision einen Justizrat vorzuschlagen.

6. Justizverwaltung

6.1 *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.
- Ebenfalls enthalten in der personellen Justizverwaltung sind das Recht und die Pflicht, Disziplinarmassnahmen 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 Mobilien, Büromaterial, Schreibgeräten und dergleichen.

⁸ Mirjam E. Frey Häslar, Aufsicht über die Justiz, Basel 2017, S. 223, in Verbindung mit dem Begriff der Aufsicht auf S. 14

6.2 *Geltende Regelung*

Das geltende Recht des Kantons Uri 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.

6.3 *Gründe für die Justizverwaltung*

Nach Artikel 102 Absatz 1 Verfassung des Kantons Uri 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.

Im Vernehmlassungsverfahren ist der Vorschlag zur Justizverwaltung einhellig begrüsst worden. Einzig das Landgericht Ursern hat sich dagegen ausgesprochen.

6.4 *Umsetzung der Justizverwaltung*

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 kantonalen Verwaltung. Das bedeutet namentlich, dass das Obergericht die notwendige Infrastruktur beschafft und das gerichtliche Personal auswählt, anstellt, besoldet und wenn nötig entlässt; dies nach den Regeln des kantonalen Finanzrechts und der kantonalen Personalverordnung (PV; RB 2.4211). Einzig für das Landgericht soll insofern eine Ausnahme vorgesehen werden, als dieses Gericht sein Personal selbst auswählen und anstellen kann.

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. Auch das Endarchiv soll weiterhin Aufgabe des Staatsarchivs sein.

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 Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111), die auch für die Organe der Rechtspflege gilt (Art. 2 Abs. 1 Bst. c FHV), beim Landrat zu beantragen.

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 Geschäftsordnung des Landrats [GO]; 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 einen geordneten Übergang von der geltenden Regelung zur Justizverwaltung zu gewährleisten, enthält die Revisions-Vorlage mit Artikel 61a Buchstabe b GOG eine Übergangsfrist, die bis 1. Januar 2020 dauert.

6.5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Mit der Einführung der selbstständigen Gerichtsverwaltung wird der Obergerichtspräsident etwas mehr Arbeitszeit für administrative Führungsaufgaben aufwenden müssen. Allerdings wird dieser Mehraufwand bescheiden sein, wie die Erfahrung zeigt, die die Justizdirektion bei der Bearbeitung von Personal- und Beschaffungsgeschäften der Gerichte macht. Hinzu kommt, dass das Obergericht entlastet wird, indem die Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft zum Regierungsrat wechselt. Dadurch ergibt sich im Ergebnis kaum eine Mehrbelastung des Obergerichts gegenüber dem heutigen Zustand. Dies umso weniger, als die hauptsächlich betroffenen kantonalen Stellen der kantonalen Verwaltung (etwa das Amt für Finanzen, das Amt für Informatik, das Amt für Personal, das Staatsarchiv) auch der Justizverwaltung zur Verfügung stehen werden. Definitiv beurteilen lässt sich die Frage, ob die Einführung der Justizverwaltung personelle und finanzielle Folgen zeitigt, allerdings erst, wenn die selbstständige Gerichtsverwaltung ab dem 1. Januar 2020 eingeführt ist.

Insgesamt zeigt sich, dass die personellen und finanziellen Entlastungen und Belastungen, die mit der GOG-Revision 2018 verbunden sind, sich ungefähr die Waage halten, sodass diesbezüglich nicht mit nennenswerten Folgen zu rechnen ist. Jetzt schon ist klar, dass die Verkleinerung der Spruchkörper des Obergerichts und des Landgerichts den Kantonshaushalt entlasten wird. Zu beachten ist schliesslich, dass es der Landrat ist, dem im Rahmen des Budgets auch für die Gerichte das letzte Wort verbleibt.

7. Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft

7.1 Richterliche Behörde oder Verwaltungsbehörde?

Das GOG befasst sich im 3. Kapitel mit der Staatsanwaltschaft. Diese gilt somit nach geltendem Recht als «richterliche Behörde».

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, die 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» - also als solche «eigener Art». Keine Lehrmeinung aber findet sich, die die Staatsanwaltschaft als eine reine Judikativ-Behörde im organisatorischen Sinn bezeichnet⁹. Mit Blick auf diese grundsätzlichen Überlegungen erachtet der Regierungsrat es als richtig, die Staatsanwaltschaft nicht den «richterlichen Behörden» zuzuordnen. Stattdessen soll sie als der Verwaltung zugehörig behandelt werden. Diesem Modell folgen 14 Kantone¹⁰.

Die Vernehmlassenden erklären sich damit grundsätzlich einverstanden. Auch die Staatsanwaltschaft begrüsst es, inskünftig als Verwaltungsbehörde betrachtet und geregelt zu werden. Einzig die CVP Uri wendet sich dagegen, indem sie zur Hauptsache vorträgt, die Staatsanwaltschaft übe mit der Strafbefehlskompetenz mehrheitlich richterliche Funktionen aus. In quantitativer Hinsicht mag das zutreffen, nicht aber in qualitativer. Denn Hauptaufgabe der Staatsanwaltschaft ist und bleibt, als Untersuchungs- und Anklagebehörde zu wirken. Mit Blick darauf ist es sachgerecht, sie als Verwaltungsbehörde und nicht als richterliche Behörde zu betrachten.

7.2 Aufsicht

Heute übt das Obergericht die Fachaufsicht über die richterlichen Behörden aus, während die Dienstaufsicht dem Regierungsrat obliegt (Art. 55 GOG). Ziffer 5 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 ist. Also gilt auch hier die vereinigte Dienst- und Fachaufsicht. Das ist konsequent, wird sie doch inskünftig als Verwaltungsbehörde betrachtet (siehe vorgängig Ziff. 7.1). 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.

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

¹⁰ AG, AI, AR, BL, BS, GL, GR, SH, SO, SZ, TG, VD, VS und ZH (Übersicht in der Vorlage des Regierungsrats Basel-Landschaft vom 26. April 2016 an den Landrat betreffend Änderung des EG/StPO)

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 (Art. 4 Abs. 1 StPO). 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 wahrzunehmen. Dieses Fachwissen ist in der Verwaltung vorhanden. Im Bedarfsfall können dazu auch externe Fachleute beigezogen werden¹¹.

7.3 *Jugendanwaltschaft*

Was in organisatorischer Hinsicht und mit Blick auf die Aufsicht für die Staatsanwaltschaft 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 (siehe Art. 55 Abs. 2 GOG).

8. Verteilung der Geschäftslast beim Landgerichtspräsidium

Nach dem bisherigen 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 die Landgerichtspräsidentin bzw. der Landgerichtspräsident ausstandspflichtig oder aus zwingenden Gründen verhindert, ein Amt auszuüben, vertritt sie oder ihn die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident (Art. 17 Abs. 1 GOG). Beide können einander auch vertreten, wenn das zur gegenseitigen Entlastung nötig ist (Art. 18 GOG).

Die Hauptaufgaben des Landgerichtspräsidiums und des Landgerichtsvizepräsidiums Uri ergeben sich aus Artikel 19 ff. GOG. Während es Sache des Landgerichtspräsidiums ist, die Zuständigkeiten im Zivilprozess wahrzunehmen (Art. 19a GOG), übernimmt das Landgerichtsvizepräsidium als erstinstanzliches Gericht die Zuständigkeiten im Strafprozess (Art. 19d GOG). Zudem amtet 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 2014/2015 die Zahl 965 erreichte. Auch beim Landgerichtsvizepräsidium Uri steigt die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, doch liegt deren Zahl weit unter jener des Landgerichtspräsidiums. Sie betrug in den Jahren 2014/2015 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.

¹¹ Zum Ganzen siehe Gutachten Meyer vom 30. August 2017 zuhanden Stako, S. 4 ff.

Die zivilrechtliche Abteilung des Landgerichts Uri, der die Landgerichtspräsidentin vorsteht, hatte in den Jahren 2014/2015 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.

Mit diesen Überlegungen wird das heutige System mit dem Präsidium und dem Vizepräsidium ersetzt durch zwei Landgerichtspräsidien: ein Landgerichtspräsidium I und ein Landgerichtspräsidium II. Die Geschäftsführung obliegt dem Landgerichtspräsidium I. Aufgrund seiner Geschäftsführungsfunktion verteilt es die anfallenden Arbeiten, regelt die administrativen Belange im Landgericht und vertritt das Landgerichtspräsidium Uri als auch das Landgericht Uri nach aussen.

Sollten sich aufgrund der Aufgabenverteilung durch das Landgerichtspräsidium I anhaltende und ernsthafte Differenzen zwischen den beiden Präsidien ergeben, die den ordentlichen Geschäftsgang des Landgerichts erheblich beeinträchtigen, ergreift die Aufsichtskommission des Obergerichts die notwendigen Massnahmen. Diese Kompetenz kommt der Aufsichtskommission des Obergerichts aufgrund von Artikel 57 Absatz 4 GOG ohnehin zu. Sie wird an dieser Stelle lediglich ausdrücklich erwähnt.

Die Vernehmlassenden haben sich der beschriebenen Reorganisation durchaus angeschlossen. Einzig das Landgericht Ursern zeigt sich skeptisch. Es gibt zu bedenken, dass die Fallzahlen allein keinen Aufschluss geben über die Arbeitslast der beiden Führungspersonen. Das mag zutreffen, ändert aber nichts am Bedürfnis, die Geschäftslast zwischen dem Präsidium und dem Vizepräsidium flexibler zu gestalten. Das vorgeschlagene Modell erlaubt, sowohl die Fülle einzelner regulärer Fälle als auch die Besonderheiten eines schwergewichtigen Einzelfalls zu berücksichtigen.

Aufgrund der landrätlichen Direktive, das Landgericht Ursern abzuschaffen, ist terminologisch der Zusatz «Uri» beim Landgericht inskünftig zu streichen. Auch das Obergericht hiess bisher schlicht «Obergericht» und nicht «Obergericht Uri». Vgl. beispielsweise Artikel 61b Buchstabe a und c. Bei Buchstabe c entfällt der geografische Zusatz, weil die neue Organisationsform angesprochen ist.

9. 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 einer oder einem Vorsitzenden, deren oder dessen Stellvertretung und drei Richterinnen oder Richtern, 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. In den meisten anderen Kantonen und auch beim Bundesgericht sind Fünfer- bzw. Dreier-Besetzungen üblich. Die Qualität der Rechtsprechung hängt nicht von der Zahl der Mitglieder ab. Wichtig ist, dass die Gerichte und deren Abteilungen aus fachkundigen Richterinnen und Richtern bestehen. Mit einer Verkleinerung der Spruchkörper nimmt die zeitliche Beanspruchung der einzelnen Mitglieder ab, da sich deren Einsatz als Beisitzer reduziert. Auch wird die Verfügbarkeit tendenziell erhöht. Abgesehen davon ist darauf hinzuweisen, dass grosse Spruchkörper auch mehr Kosten verursachen.

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.

Der Vorschlag, die Spruchkörper zu verkleinern, wird im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich begrüsst. Anderer Meinung sind das Obergericht und die beiden Landgerichte. Sie geben der heutigen Gerichtsbesetzung insbesondere den Vorzug, weil sie «eine ausgewogene Beratung und Entscheidungsfindung» erlaube. Zudem diene die heutige Lösung dem Laienrichter, sich bei der praktischen Rechtsprechung die notwendigen Erfahrungen zu sammeln (learning by doing). Dem ist zu entgegnen, dass die Rechtsprechung keinen Schaden leidet, wenn der Spruchkörper verkleinert wird. Auch was die Einarbeitung der Laienrichter betrifft, sind andere Möglichkeiten denkbar, um ihnen die erforderliche Praxis zu verschaffen.

Das Obergericht regt für den Fall, dass die Spruchkörper verkleinert werden, an, die heutige Besetzung zu belassen, um über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu befinden (analog Art. 20 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht; SR 173.110). Diese Lösung jedoch ist für das Bundesgericht gedacht, das wegleitende Entscheidungen nur in Fünfer-Besetzung entscheiden darf. Auf kantonaler Ebene drängt sich eine vergleichbare Lösung nach Ansicht des Regierungsrats nicht auf.

10. 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 (Bundes)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 amtiert nach Artikel 37d GOG eine Person des Obergerichts als Beschwerdeinstanz. Solche Beschwerden, die nach der Bundesprozessordnung zulässig sind, entscheidet die Beschwerdeinstanz als Einzelgericht.

Das Gutachten, das Arthur Aeschlimann am 17. Februar 2010 der Staatspolitischen Kommission des Landrats (Stako) zum Thema «Geschäftsführung des Obergerichts des Kantons Uri» unterbreitet hat, regt an, einzelrichterliche Kompetenzen auszubauen¹². 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).

Einhellig haben die Vernehmlassenden die Ausweitung der Einzelrichterbefugnisse begrüsst. Der Regierungsrat erachtet sie als zweckmässig und geeignet, die Prozesse zu beschleunigen und die Spruchkörper von nicht materiellen Entscheidungen zu entlasten. Mit Artikel 25a Absatz 3 und Artikel 25b Absatz 2 ist dem Anliegen Rechnung getragen. Auch die Vorsitzenden der obergerichtlichen Abteilungen sollen über diese Kompetenz verfügen. Zu diesem Zweck wird der neue Artikel 37g eingefügt.

11. Zur Amtsenthebung

Gemäss Artikel 27 Absatz 2 Verfassung des Kantons Uri 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 Absatz 1 Verfassung des Kantons Uri 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 abuberufen. 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 endgültig des Amts entheben, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Die Abberufung einer ganzen Behörde ist jedoch nicht zulässig.

¹² Gutachten Aeschlimann S. 39

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.

Die Vernehmlassungen stimmen den Überlegungen des Regierungsrats zu. Einzig die CVP Uri äussert Unverständnis dafür, dass das Thema «Amtsenthebung» ein weiteres Mal verschoben werde. Die Gründe dafür sind jedoch hiervor dargelegt, sodass es genügt, darauf zu verweisen.

IV. Die wichtigsten Neuerungen im Überblick

Gestützt auf die Bemerkungen in Ziffer III hiervor enthält die Vorlage die folgenden, wesentlichen Neuerungen:

- Der Gerichtsbezirk Ursern wird aufgehoben, das Landgericht Ursern demzufolge abgeschafft.
- Für das Präsidium und das Vizepräsidium des Landgerichts und des Obergerichts sind nur Personen wählbar, die ein juristisches Studium mit dem Lizentiat oder Master einer schweizerischen Universität abgeschlossen haben.
- 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 Verwaltungsbehörden behandelt. Demzufolge unterstehen sie der Dienst- und der Fachaufsicht des Regierungsrats.
- Die Geschäftslast beim Landgericht - der Zusatz «Uri» ist mit der Aufhebung des Gerichtsbezirks Ursern obsolet - wird auf zwei vollamtliche Landgerichtspräsidien verteilt (Landgerichtspräsidium I und Landgerichtspräsidium II).
- Als Gesamtgericht tagen das Obergericht und das Landgericht in Fünfer-Besetzung und als Abteilung in Dreier-Besetzung.
- Die Einzelrichterbefugnisse werden ausgeweitet.

V. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die Bemerkungen in Ziffer III hiervor begründen die wesentlichen Änderungen, die für die GOG-Revision beantragt werden. Sie sind hier nicht zu wiederholen. Die folgenden Bemerkungen zu einzelnen Artikeln beschränken sich deshalb darauf, Änderungen zu erläutern, soweit sie sich nicht aus den Grundzügen der Vorlage ergeben.

Artikel 3a Information

Nach Artikel 86 Verfassung des Kantons Uri unterrichten die Behörden die Öffentlichkeit über wichtige Probleme, Vorhaben und Beschlüsse, sofern nicht entgegenstehende Interessen überwiegen. Die-

se allgemeine Informationspflicht gilt auch für die Gerichte. Artikel 3a GOG will diese verfassungsmässige Informationspflicht für die Gerichte verdeutlichen.

Einerseits wird die Veröffentlichung der Rechtsprechung, die das Obergericht seit einiger Zeit pflegt, auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt. Dass diese Publikation grundsätzlich in anonymisierter Form zu erfolgen hat, dient dem Persönlichkeitsschutz und entspricht der geltenden Praxis.

Zur Gerichtsberichterstattung durch die Medien enthält das geltende Recht keine Regelung. Das hat sich als empfindliche Lücke erwiesen. Einerseits müssen die Medienschaffenden klar erkennen können, dass sie über die Rechtsprechung der Gerichte informieren können. Andererseits drängt sich auf, hierfür bestimmte Regeln zu formulieren. Artikel 3a GOG, der dem Artikel 27 Absatz 4 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) nachgebildet ist, schliesst diese Lücke. Er ermächtigt das Obergericht, die Akkreditierung und selbstverständlich die damit verbundenen Rechte und Pflichten mit einem Reglement zu klären. Damit übernimmt die Vorlage ein Anliegen, das in der Vernehmlassung mehrfach, namentlich vom Obergericht, vorgetragen worden ist.

Artikel 8a Justizverwaltung, Grundsatz

Die Justizverwaltung soll möglichst umfassend umgesetzt werden. Im sachlichen Bereich sind einzig das Endarchiv, bauliche Massnahmen und die Miete von Räumlichkeiten davon ausgenommen. Für diese sind die Bestimmungen massgeblich, die für die kantonale Verwaltung 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 und aus dem Personalreglement (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. Die bisherigen Anstellungsverträge bleiben selbstverständlich bestehen bzw. gelten weiterhin.

Eine Präzisierung ist im Hinblick auf die Gewährung des Teuerungsausgleichs zu machen. Gemäss Artikel 43 Absatz 2 PV kann der Regierungsrat die Lohnansätze jeweils auf Jahresanfang ganz oder teilweise der Teuerung anpassen. Der vom Regierungsrat festgesetzte Teuerungsausgleich soll auch im Bereich der Justizverwaltung zur Anwendung kommen. Der Grund besteht im verfassungsmässigen Gebot der Gleichbehandlung. Eine diesbezügliche Ungleichbehandlung zwischen Mitarbeitenden der Justizverwaltung und jenen der übrigen Verwaltung liesse sich sachlich nicht rechtfertigen und verstiesse gegen das erwähnte Gebot der Gleichbehandlung.

Weil namentlich das Obergericht als Anstellungsbehörde personalrechtliche Verfügungen nach Artikel 71 PV trifft, kann es nicht gleichzeitig Beschwerdeinstanz sein. Deshalb sind solche Verfügungen nach Artikel 8b Absatz 3 GOG direkt bei der Aufsichtskommission des Obergerichts anfechtbar.

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 dazu die Bemerkungen zu Art. 27 der Gerichtsgebührenverordnung; RB 2.3231 in Ziff. VII hiernach).

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 des Kanzleipersonals dem Obergerichtspräsidium oder einer anderen Stelle überträgt. Denkbar ist, im Reglement diese Ordnung auch auf Stufe Landgericht umzusetzen, sodass nicht stets das gesamte Landgericht handeln muss, wenn etwa eine Sekretariatsstelle zu besetzen sein wird. Zur Umsetzung der Justizverwaltung ist eine Übergangsfrist bis 1. Januar 2020 vorgesehen (vgl. Art. 61b Bst. d).

Die Sachüberschrift «2. Kapitel Gerichtsbezirke» entfällt.

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 III/4. hiavor begründet, sollen die Präsidien und Vizepräsidien des Landgerichts und des Obergerichts mit juristisch gebildeten Personen besetzt werden. Verlangt wird ein juristisches Studium mit Lizentiats- bzw. Masterabschluss einer schweizerischen Hochschule oder ein gleichwertiges Hochschuldiplom eines anderen Staats. Verschiedentlich wurde angeregt, das Anwaltspatent ebenfalls als Erfordernis gesetzlich zu verankern. Das Erfordernis eines Anwaltspatents würde den Kreis der wählbaren Personen jedoch unnötigerweise einschränken. Vor der schweizweiten Vereinheitlichung des Prozessrechts war es so, dass sich Anwälte im kantonalen Prozessrecht besondere Kenntnisse erwarben. Mit der bundesrechtlichen Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnung jedoch fällt diese Zusatzqualifikation dahin, weil diese Rechtsgebiete bereits im Rahmen des ordentlichen universitären Studiums vermittelt werden. Gegen die Wählbarkeitsvoraussetzung des Anwaltspatents spricht vor allem jedoch, dass damit fähige Kandidatinnen und Kandidaten aus Gerichten, Verwaltung und Privatwirtschaft der Weg zum Richteramt versperrt würde. Zu denken ist etwa an langjährige und erfahrene Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber. Die vorgeschlagene Formulierung lehnt sich an das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte an und fand auch im Kanton Zürich Anwendung (Art. 7 Abs. 1 lit. a Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte).

Artikel 15

Einzigster Amtssitz des Landgerichtspräsidiums I und des Landgerichtspräsidiums II ist Altdorf.

Artikel 16

Weil bis anhin zwei Landgerichtsbezirke bestanden, verlangte diese Bestimmung, dass die Landgerichtspräsidentin bzw. der Landgerichtspräsident im Gerichtsbezirk Wohnsitz hatte. Die Bestimmung ist nun zu streichen. Es gilt Artikel 17 Verfassung des Kantons Uri: Für die Wahlfähigkeit ist der Wohnsitz im Kanton erforderlich.

Artikel 17 Landgerichtspräsidium, Vertretung

Die Reorganisation der Landgerichtspräsidien bedingt, die Vertretungsrechte und -pflichten entsprechend anzupassen. Zudem verdeutlichen Artikel 17 und 17a GOG, dass die Vertretung zulässig und gefordert ist, wenn die Verteilung der Geschäftslast das erfordert.

Artikel 18 Landgerichtspräsidium, Organisation

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

Artikel 19ff. Landgerichtspräsidium, 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» zuzuweisen, 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 19a Buchstabe f (neu)

Artikel 618 Absatz 1 Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) lautet: «Können sich die Erben über den Anrechnungswert (Hinweis: eines Grundstücks) nicht verständigen, so wird er durch amtlich bestellte Sachverständige geschätzt». Anders als nach früherem Recht ist diese Schätzung nicht mehr «endgültig». Vielmehr dient sie dem Gericht als Gutachten, das frei zu würdigen ist. Nach Artikel 69 und 104 Gesetz über die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuchs (EG/ZGB; RB 9.2111) hat der Regierungsrat die kantonale Kommission für steueramtliche Schätzung der Grundstücke bestimmt, um Schätzungen nach Artikel 618 ZGB vorzunehmen. Diese Kommission ist jedoch mit Artikel 268 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (RB 3.2211) aufgehoben worden, sodass heute nicht klar ist, wer die Sachverständigen nach Artikel 618 Absatz 1 ZGB bestimmt. Mit der GOG-Revision bietet sich Gelegenheit, diese Lücke zu schliessen. Artikel 19a Buchstabe f GOG dient dazu; er ist

der Lösung nachgebildet, wie sie der Kanton Zürich kennt (siehe dort § 137 Bst. k GOG/ZH).

Es genügt, die Zuständigkeit des Landgerichtspräsidiums festzuschreiben. Der Rechtsmittelweg ist nicht zu bestimmen, denn er ergibt sich aus dem Bundesrecht, namentlich aus Artikel 157 ZPO. Wird das Ergebnis des Gutachtens von den betroffenen Parteien anerkannt, bleibt es dabei. Wird es bestritten, hat es das zuständige Gericht, gestützt auf Artikel 157 ZPO, frei zu würdigen. Damit kommt für diesen Sonderfall gerade nicht das Verwaltungsrechtspflegeverfahren gemäss Artikel 105 EG/ZGB zur Anwendung, sondern - wie erwähnt - die ZPO.

In redaktioneller Hinsicht gebietet sich, Artikel 69 EG/ZGB aufzuheben (siehe dazu Art. 61b der vorliegenden GOG-Revision) und bei Artikel 104 EG/ZGB dessen Satz 2 zu streichen. Der Regierungsrat wählt weiterhin eine Zivilschätzungskommission, jedoch steht dafür die kantonale Kommission für die steueramtliche Schätzung der Grundstücke nicht mehr zur Verfügung. Sie wurde - wie erwähnt - aufgehoben. Die Zivilschätzungskommission besorgt jedoch wie bis anhin alle amtlichen Schätzungen, die das Zivilgesetzbuch und das Obligationenrecht (OR; SR 220) vorschreiben (vgl. Art. 9 EG/ZGB), mit Ausnahme des eben erwähnten Falls, dass sich die Erben über den Anrechnungswert eines Grundstücks nicht verständigen können. In einem solchen Fall erfolgt die Schätzung durch amtlich bestellte Sachverständige, die das Landgerichtspräsidium ernennt. Auch die Verordnung über die steueramtliche Schätzung der Grundstücke (Schätzungsverordnung [SchäV]; RB 3.2215) ist entsprechend anzupassen (siehe dazu Beilage 3 Ziff. 3).

Artikel 19d Absatz 1 und 2

Redaktionelle Anpassung.

Artikel 19e Zwangsmassnahmengericht

Nach Artikel 19e Absatz 2 GOG darf die Vertretung des Landgerichtspräsidiums als Zwangsmassnahmengericht «nicht aus den in der Sache zuständigen Richterinnen und Richtern bestehen». Diese Vorschrift erübrigt sich, denn die Strafprozessordnung bestimmt in Artikel 18 Absatz 2, dass Mitglieder des Zwangsmassnahmengerichts im gleichen Fall nicht als Sachrichterinnen oder Sachrichter tätig sein können.

Artikel 19f

Redaktionelle Anpassung.

Artikel 20

Redaktionelle Anpassung.

Artikel 21 Gerichtsschreiber und Kanzleipersonal

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

Artikel 22 Absatz 1

Der Amtssitz ist in Altdorf, jedoch kann das Landgericht fallweise auch in Andermatt tagen.

Artikel 22 Absatz 4

Vgl. Kommentar zu Artikel 19ff.

Artikel 23 Besetzung des Landgerichts

Mit dieser Änderung wird die Verkleinerung des Spruchkörpers verankert. Die Begründung dazu ergibt sich aus Ziffer III/9 hiervor. Darauf sei verwiesen.

Gleiches gilt für die Änderung von Artikel 34 Absatz 1 (Obergericht Uri), Artikel 52 Absatz 2 (Jugendgerichtskommission) und Artikel 57 Absatz 2 (Aufsichtskommission des Obergerichts).

Artikel 24 Landgericht, Vertretung

Die Regeln zur Vertretung, wenn das Präsidium oder eine Richterin bzw. ein Richter 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 25 Absatz 1 und 2

Redaktionelle Anpassung.

Artikel 25a Absatz 1

Redaktionelle Anpassung.

Gliederungstitel vor Artikel 26 sowie Artikel 26 bis 30

Mit der Aufhebung des Gerichtsbezirks Ursern entfällt der Gliederungstitel, und Artikel 26 bis 30 sind zu streichen.

Artikel 25a Absatz 3 und Artikel 25b Absatz 2 Einzelrichterbefugnisse

Dazu sei auf die Bemerkungen in Ziffer III/10. hiervor verwiesen.

Artikel 31 Absatz 1a

Betreffend juristische Ausbildung des Präsidiums und Vizepräsidiums vgl. Kommentar zu Artikel 14.

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 (Art. 35 Abs. 2 GOG). Es ist angezeigt, diese Ausnahmeregelung als Grundsatz festzuschreiben und den Obergerichtspräsidenten davon zu entlasten, grundsätzlich alle drei Abteilungen präsidieren zu müssen.

Artikel 35 Vertretung

Der Begriff «Landgericht» steht im Singular.

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 den 7. Abschnitt, der die Jugendanwaltschaft regelt.

Die Begründung dazu ergibt sich aus Ziffer III/7. hiervor. Darauf sei verwiesen.

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.

Betreffend juristische Ausbildung des Präsidiums des Jugendgerichts vgl. Kommentar zu Artikel 14.

Artikel 48

Redaktionelle Anpassung.

Artikel 50

Der Hinweis auf das Landgericht Ursern entfällt.

Artikel 53

Redaktionelle Anpassung.

Artikel 54a Staatsanwaltschaft, Wahl und Anstellungsbehörde

Der Klarheit halber verweist diese Bestimmung darauf, dass der Oberstaatsanwalt sowie dessen Stellvertretung «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 ergeben.

Was die Wahl allfälliger Untersuchungs-Sachbearbeiter und Assistenzstaatsanwälte betrifft, sei auf die Bemerkungen zu Artikel 54d verwiesen.

Artikel 54b Staatsanwaltschaft, Vertretung

Selten, aber immerhin kommt es 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 aufwendig und aus zeitlichen Gründen oft kritisch, sondern es verträgt sich auch kaum mit der neu gegründeten Stellung der Staatsanwaltschaft als Verwaltungseinheit. Konsequenterweise ist es, den Regierungsrat zu ermächtigen, den Oberstaatsanwalt in solchen dringenden 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. 54g Abs. 2).

Artikel 54d Untersuchungs-Sachbearbeiter und Assistenzstaatsanwälte

Die Fallzahlen bei der Staatsanwaltschaft erhöhen sich ständig. Verantwortlich dafür sind nicht schwerwiegende Verbrechen und Vergehen, sondern leichtere Fälle. Namentlich die Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsrecht nehmen deutlich zu (Schwerverkehrszentrum, Geschwindigkeitsüberschreitungen, Ordnungsbussenverfahren und weitere Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsrecht). Mit einem Abschwellen der Fallzahlen ist nicht zu rechnen. Im Gegenteil ist anzunehmen, dass sich die Arbeitslast bei der Staatsanwaltschaft erhöht, wenn die zurzeit angedachte Revision der Strafprozessordnung des Bundes rechtskräftig werden sollte.

Die erhöhte Arbeitslast bei der Staatsanwaltschaft ist, wie gesagt, vor allem zurückzuführen auf geringfügigere Widerhandlungen, namentlich gegen das Strassenverkehrsrecht. Solche Fälle müssen nicht zwingend von Staatsanwälten untersucht und entschieden werden. Ein abgeschlossenes juristisches Studium ist dazu nicht erforderlich. Vielmehr genügt es, dass die untersuchenden und entscheidenden Personen sich in den entsprechenden Rechtsbereich einarbeiten und unter Aufsicht des Oberstaatsanwalts oder eines Staatsanwalts die Fälle erledigen. Gewisse «heikle» Entscheidungen bleiben aber in jedem Fall dem Staatsanwalt vorbehalten (siehe Art. 54d Abs. 3 GOG).

Untersuchungs-Sachbearbeiter mit juristischem Hochschulabschluss sind Assistenzstaatsanwälte. Diese erledigen zwar grundsätzlich die gleiche Aufgabe wie die Untersuchungs-Sachbearbeiter, sind aber zudem berechtigt, im Rahmen der Strafbefehlskompetenz die Anklage vor Gericht zu vertreten.

Fast ausnahmslos alle Deutschschweizer Kantone haben ihre Gerichtsorganisation so angepasst, dass die Staatsanwaltschaft zur Entlastung im Massengeschäft und für Verfahren im Übertretungsbereich auf Mitarbeitende zurückgreifen kann, die nicht als Staatsanwälte gewählt sind. Diese Lösung ist zweckmässig, kostengünstig und hat sich andernorts durchaus bewährt. Es ist angezeigt, auch im Kanton Uri diese Entlastungsmöglichkeit vorzusehen. Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass mit dem neu eingefügten Artikel 54d GOG keine Untersuchungs-Sachbearbeiter und Assistenzstaatsanwälte angestellt werden. Vielmehr hat der Regierungsrat auf Antrag der Staatsanwaltschaft im Einzelfall und im Rahmen der bewilligten Personalmittel zu prüfen, ob solche zusätzliche personelle Ressourcen notwendig sind.

Artikel 54f Jugendanwaltschaft, Wahl

Heute sind die Jugendanwältin und ihre Vertretung als nebenamtliche Beauftragte im Sinne der Nebenamtsverordnung (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 ist sowohl das heutige System als auch eine allfällige Unterstellung unter das kantonale Personalrecht möglich.

Artikel 54i 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 Personalmittel 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 (siehe Ziff. III/.5 hiervor). 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 56 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 derzeit bei der Jugendanwaltschaft 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 Änderung bisherigen Rechts

Die Aufhebung von Artikel 69 und Anpassung von Artikel 104 EG/ZGB ist Folge des neu eingefügten Artikels 19a Buchstabe f GOG. Die Begründung hierfür ergibt sich aus den Bemerkungen zu dieser neuen Bestimmung. Darauf sei verwiesen. Das Gesetz zur Besetzung der Behörden (BGG) ist lediglich redaktionell betreffend einer Bestimmung zu ändern (Art. 8).

Artikel 61b Übergangsbestimmungen zur Revision 2018

Die detaillierten Übergangsbestimmungen sichern die ordnungsgemässe Rechtsprechung und Geschäftserledigung für den Zeitpunkt bis zur Auflösung des Landgerichts Ursern und über diesen Zeitpunkt hinaus.

Artikel 64a Inkrafttreten der Revision 2018

Aufgrund der teilweise komplexen, technischen Umsetzung der Revision lässt sich sinnvollerweise kein exakter Zeitpunkt des Inkrafttretens aller Bestimmungen festlegen. Gerade in solchen Fällen ist es gemäss herrschender Lehre anerkannt, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Exekutive zu delegieren ist. Durch die operative Nähe der Exekutive zu den organisatorischen und verwaltungstechnischen Abläufen hat diese über die schrittweise Inkraftsetzung zu entscheiden.

VI. Änderung der Verfassung des Kantons Uri

Artikel 21 Buchstabe d und e (neu)

Mit der Aufhebung des Bezirksgerichts Ursern sind diese Bestimmungen entsprechend anzupassen.

Artikel 22

Aufgehoben. Zur Begründung vgl. Artikel 21.

Artikel 30 Absatz 1

Da keine zwei verschiedenen Gerichtsbezirke mehr bestehen, sind diese auch nicht mehr gesondert zu erwähnen.

Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe b und c

Mit der Aufhebung des Bezirksgerichts Ursern sind diese Bestimmungen entsprechend anzupassen.

Artikel 105 Straferichtbarkeit

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

Der Gerichtsbezirk Ursern wird aufgehoben. Infolge dessen sind Artikel 105 Absatz 1 Buchstabe c zu streichen und Artikel 105 Absatz 1 Buchstabe d entsprechend anzupassen.

Zu Ziffer II

Die Änderung der Verfassung des Kantons Uri setzt voraus, dass die GOG-Revision 2018 vom Volk angenommen wird. Andernfalls fällt sie dahin. Mit Ziffer II wird die notwendige Verknüpfung (Junktim) hergestellt.

VII. Änderung von Verordnungen

1. Gerichtsgebührenverordnung

Artikel 27

Nach Artikel 6 GOG richten sich die Gebühren und Entschädigungen für die Verfahren vor den richterlichen Behörden nach der Gerichtsgebührenverordnung. Artikel 27 dieser Verordnung verpflichtet den Regierungsrat, dazu Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Er hat das mit dem Gerichtsgebührenreglement (RB 2.3232) getan.

Die heutige Kompetenzordnung widerspricht der konsequenten Gewaltenteilung. Nicht der Regierungsrat, sondern das Obergericht soll die Ausführungsbestimmungen zur Gerichtsgebührenverordnung erlassen. Dazu drängt sich die Änderung von Artikel 27 der Gerichtsgebührenverordnung auf. Die Übergangsbestimmung zu Artikel 27 der Gerichtsgebührenverordnung stellt sicher, dass keine Rechtslücke entstehen kann. Sie erklärt, dass das geltende Gerichtsgebührenreglement des Regierungsrats weiterhin gültig ist, bis das Obergericht ein eigenes Reglement erlässt.

2. Nebenamtsverordnung

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und g

Mit der Aufhebung des Bezirksgerichts Ursern sind diese Bestimmungen entsprechend anzupassen.

Artikel 6

Artikel 6 ist ebenfalls 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.

3. Verordnung über die steueramtliche Schätzung der Grundstücke

Artikel 9 Absatz 1

Nach Artikel 9 Absatz 1 der Schätzungsverordnung führt das zuständige Amt die Schätzungen durch und erlässt die Schätzungsverfügungen. Danach hat das Amt für Steuern also auch die Grundstücke zu schätzen nach Artikel 618 ZGB. Das ist, wie in den Bemerkungen zu Artikel 19a Buchstabe f GOG dargelegt, bundesrechtswidrig, weil das «zuständige Amt» nicht ein «amtlich bestellter Sachverständiger» im Sinne von Artikel 618 Absatz 1 ZGB ist. Deshalb ist der Aufgabenkatalog in Artikel 9 Absatz 1 der Schätzungsverordnung mit einem Vorbehalt zu verknüpfen, wonach die Befugnisse der Sachverständigen nach Artikel 618 ZGB vorbehalten bleiben.

4. Verordnung über die Stiftungsaufsicht

Artikel 13

Redaktionelle Anpassung.

Zu Ziffer II

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

VIII. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes gemäss Beilage 1 wird beschlossen und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Änderung der Verfassung des Kantons Uri gemäss Beilage 2 wird beschlossen und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
3. Die Änderungen von Verordnungen gemäss Beilage 3 werden beschlossen.

4. Das Postulat Toni Epp, Silenen, vom 15. Dezember 2010 zur Anpassung der Organisation des Obergerichts wird als materiell erledigt vom Geschäftsprotokoll abgeschrieben.

Beilagen

- Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes (Beilage 1)
- Änderung der Verfassung des Kantons Uri (Beilage 2)
- Änderung von Verordnungen (Beilage 3)