



## Ergänzungsbotschaft

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

### **Umsetzung der Neufassung der Justizaufsicht auf der Verordnungsstufe (Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten und Geschäftsreglement des Grossen Rates)**

---

#### **1. Ausgangslage**

An der Session vom 2. Dezember 2019 hat der Grosse Rat die Vorlage der Standeskommission zur Umsetzung der Neufassung der Justizaufsicht auf der Verordnungsstufe beraten. Davon betroffen sind die Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten vom 14. Februar 2005 (VAB, GS 173.510) und das Geschäftsreglement des Grossen Rates vom 21. November 1994 (GrGR, GS 171.210).

Der Grosse Rat hat verschiedene Änderungsanträge gutgeheissen und beschlossen, eine zweite Lesung durchzuführen. Die Standeskommission nimmt die Gelegenheit der zweiten Lesung wahr, um zu einzelnen der vorgenommenen Änderungen Stellung zu nehmen.

#### **2. Stellungnahme**

##### **2.1 Anwaltsausübungsverbot**

Nach heutigem Recht ist es dem Bezirksgerichtspräsidenten untersagt, im Kanton Appenzell I.Rh. als Rechtsanwalt tätig zu sein (Art. 5 Abs. 1 VAB). Der Grosse Rat hat in der ersten Lesung der Vorlage zur Umsetzung der Neufassung der Justizaufsicht beschlossen, das Berufsausübungsverbot auszudehnen. Es soll dem Bezirksgerichtspräsidenten künftig generell untersagt sein, als Rechtsanwalt tätig zu sein. Im Vergleich zu heute soll ihm also zusätzlich auch eine ausserkantonale Anwaltstätigkeit verboten sein.

Das Anstellungspensum als Bezirksgerichtspräsident umfasst gemäss der Vorlage nach erster Lesung 80% bis 100%. Wird eine Anstellung im Umfang von 80% vorgenommen, muss es dem Bezirksgerichtspräsidenten grundsätzlich möglich sein, sein Pensum mit einer weiteren Beschäftigung bis zu einem Umfang von 100% zu ergänzen.

Hinsichtlich dieser ergänzenden Beschäftigungen oder Nebenbeschäftigungen gibt es nach Art. 23 der Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310), die grundsätzlich auch für den Bezirksgerichtspräsidenten gilt, drei Vorbehalte: Die Beschäftigung darf die dienstliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen, sie muss mit dem Anstellungsverhältnis vereinbar sein und darf keine Interessenkollisionen zur Folge haben. Die ersten beiden Bedingungen beziehen sich auf die zeitliche und inhaltliche Vereinbarkeit von Nebenbeschäftigung und kantonaler Anstellung, die letzte Bedingung auf mögliche Interessenskonflikte. Die beiden ersten Vorbehalte haben zum Ziel, Überlastungen und Überforderungen zu vermeiden. Die ergänzende Nebenbeschäftigung darf nicht dazu führen, dass die Arbeit beim Kanton darunter leidet. Nimmt jemand ein übertrieben grosses weiteres Pensum wahr, besteht die erhebliche Gefahr, dass die Leistungskraft, die er dem Kanton mit der Anstellung zugesichert hat, darunter leidet. Der dritte Vorbehalt dient der Wahrung der ideellen Interessen des Arbeitgebers.

Im Falle eines Bezirksgerichtspräsidenten mit einem Pensum von 80% oder 90% besteht kein Anlass, ihm eine ergänzende Beschäftigung von 10% oder 20% zu verbieten. Dadurch droht noch keine Überlastung oder Überforderung. Mit dem Argument der Überlastung kann ihm eine ausserkantonale anwaltliche Tätigkeit nicht verboten werden.

Hingegen ist es unbestritten, dass eine anwaltliche Tätigkeit mit der notwendigen Unabhängigkeit als Bezirksgerichtspräsident nicht vereinbar sein kann. Diesem Interessenskonflikt wird schon mit der heutigen Regelung Rechnung getragen, gemäss welcher ein Anwaltsverbot im Kanton gilt.

Hinsichtlich der ausserkantonalen anwaltlichen Tätigkeit gilt es zu berücksichtigen, dass Richterinnen und Richter des Bezirks- und Kantonsgerichts nach ständiger Praxis regelmässig ausserkantonalen anwaltlichen Tätigkeiten nachgehen. Diese Möglichkeit steht grundsätzlich auch der Kantonsgerichtspräsidentin oder dem Kantonsgerichtspräsidenten offen.

Soweit es also bei der Ausdehnung des Verbots der Anwaltstätigkeit über den Kanton hinaus um Interessenskonflikte geht, sollte nicht für die Präsidentin oder den Präsidenten des Bezirksgerichts ein ganz anderer Massstab gelten als für alle übrigen Richterinnen und Richter im Kanton. Die Standeskommission schlägt daher vor, von einem generellen Anwaltsverbot abzusehen und stattdessen eine Lösung mit einem Bewilligungsvorbehalt zu wählen. Gemäss dieser soll eine ausserkantonale Anwaltstätigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bezirksgerichts der Bewilligungspflicht unterstehen. Im Bewilligungsverfahren kann einzelfallbezogen geklärt werden, ob tatsächlich unüberbrückbare Interessenskonflikte bestehen. So kann eine ausserkantonale anwaltliche Tätigkeit wohl bewilligt werden, wenn sie sich auf die Beratung in einem Fachbereich beschränkt, der fachlich nichts mit der Tätigkeit als Bezirksgerichtspräsidentin oder -präsident zu tun hat und Fälle mit einer Berührung zum Kanton Appenzell I.Rh. nicht bearbeitet werden. Mit dieser Regelung kann dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen werden. Zuständig für die Erteilung einer Bewilligung sollte die Gerichtskommission sein.

### **Antrag für Art. 3 Abs. 2**

*<sup>2</sup>Er darf während seiner Amtszeit im Kanton nicht als Rechtsanwalt tätig sein. Eine ausserkantonale Tätigkeit als Rechtsanwalt unterliegt der Bewilligung durch die Gerichtskommission.*

## **2.2 Zuständigkeit für Festlegung des Pensums**

Gemäss Art. 5 Abs. 1 VAB in der Fassung nach erster Lesung umfasst das Pensum des Bezirksgerichtspräsidenten 80% bis 100%. In der Diskussion wurde erwogen, dass für die Pensumfestlegung der Grosse Rat zuständig sein kann, welcher diesen Auftrag im Zusammenhang mit der Wahl einer Bezirksgerichtspräsidentin oder eines -präsidenten wahrnehmen könne.

Die Ausschreibung der Stelle für das Bezirksgerichtspräsidium wird die Gerichtskommission vornehmen (Art. 1 Abs. 1 VAB nach erster Lesung). Damit die Kommission die Ausschreibung korrekt vornehmen kann und mit den Kandidatinnen und Kandidaten zielgerichtete Anstellungsgespräche führen kann, muss sie wissen, in welchem Pensum eine Anstellung gedacht ist. Sie muss also bereits vor der Ausschreibung einen Vorentscheid des Grossen Rates einholen.

Um die vom Grossen Rat gewünschte Flexibilität zu erreichen, muss es auch möglich sein, ausserhalb der Wiederwahlzyklen von vier Jahren auf Entwicklungen zu reagieren. Bringt beispielsweise eine Änderung des Zivil- oder Strafprozessrechts des Bundes eine wesentliche Mehrbelastung oder eine wesentliche Entlastung mit sich, soll darauf mit einer Pensumanpassung innert

angemessener Frist reagiert werden können. Auch persönliche Gründe können rasche Pensenänderungen erforderlich machen. Eine rasche Reaktion wäre indessen erheblich erschwert, wenn für eine Pensenänderung ein Grossratsgeschäft mit der notwendigen Vorlaufzeit gemacht werden müsste. Zudem wäre es wohl nicht ganz sachgerecht, wenn der Grosse Rat eine einfache Pensenanpassung im Rahmen eines ordentlich traktandierten Geschäfts behandeln müsste. Spielen in einer Pensenänderung persönliche Gründe mit und müsste man deshalb eine geheime Behandlung durchführen, würde dies das Verfahren zusätzlich erschweren.

Es wird deshalb empfohlen, die Pensenfestlegung der Gerichtskommission zu übertragen. Dies soll in Art. 1 Abs. 4 gemacht werden. Die gemäss Vorlage an dieser Stelle enthaltene Feststellung, dass das Personalamt und die Ratskanzlei der Gerichtskommission unterstützend zur Verfügung stehen, wird damit zu Abs. 5.

Die Ergänzung macht auch eine Anpassung der Marginalie erforderlich.

### **Antrag Art. 1 Abs. 4 und 5 sowie Marginalie**

Ausschreibung, Pensenfestlegung und Antragstellung

*<sup>4</sup>Sie ist im Rahmen der Vorgaben gemäss dieser Verordnung für die Festlegung des Anstellungsgrads als Gerichtspräsident zuständig.*

*<sup>5</sup>Das Personalamt und die Ratskanzlei stehen der Gerichtskommission für fachliche Fragen beratend zur Verfügung.*

### **2.3 Flexibilität in der Anstellung**

Der Grosse Rat möchte mit der Festlegung einer Bandbreite von 80% bis 100% eine Flexibilisierung der Anstellung der Bezirksgerichtspräsidentin oder des -präsidenten erreichen.

Das Präsidialpensum sollte sich grundsätzlich nach der objektiven Arbeitsbelastung richten. Diesbezüglich wurde im Grossen Rat die Auffassung vertreten, dass man auch auf die Bedürfnisse der interessierten Person Rücksicht nehmen kann. Werde das Präsidialpensum auf Wunsch höher angesetzt, als die objektive Arbeitslast für die Präsidentenfunktion dies erfordert, könne man auf der Gerichtsschreiberstufe eine Korrektur vornehmen.

Der heutige Anstellungsvertrag des Gerichtspräsidenten lautet auf ein Pensum von 60%. Den geänderten Verhältnissen seit dem Abschluss des Vertrags wurde in der Vorlage der Ständekommission an den Grossen Rat mit dem Antrag Rechnung getragen, das Pensum neu mit 80% festzulegen.

Ausgehend von einem nominalen Arbeitspensum von 80% würde der im Grossen Rat andiskutierte Mechanismus dazu führen, dass bei einem effektiven Anstellungsgrad von 90% oder 100% eine Senkung des Stellenetats bei der Gerichtsschreiberin oder beim Gerichtsschreiber um 10% oder 20% vorgenommen werden muss. Dies ist ein in mehrfacher Hinsicht anspruchsvolles Unterfangen. So ist für die Anstellung von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern nicht der Grosse Rat zuständig, sondern gemäss Art. 13 Abs. 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000) derzeit der Präsident und die Vizepräsidentin des Bezirksgerichts. Diese können vom Grossen Rat oder der Gerichtskommission nicht einfach verpflichtet werden, eine Pensenanpassung beim Gerichtspersonal vorzunehmen, nur weil man das Pensum der Präsidentin oder des Präsidenten nominal etwas zu hoch festgelegt hat. Sind gerichtsseitig die für die Pensenanpassung verantwortlichen Personen einverstanden,

müsste man mit der betroffenen Gerichtsschreiberin oder dem Gerichtsschreiber eine einvernehmliche Lösung finden. Gelingt dies nicht, muss sodann eine Änderungskündigung mit allen damit verbundenen Konsequenzen ausgesprochen werden.

Die Standeskommission kann den Gedanken einer Pensenanpassung ohne Verordnungsänderung unterstützen. Einerseits soll, ausgehend von einem derzeitigen nominellen Pensum von 80% eine Pensenaufstockung möglich sein, wenn sich die Arbeitsbelastung nachhaltig erhöht. Dieser Entscheid kann durchaus der Gerichtskommission zugewiesen werden.

Geht es um den Wunsch einer Bezirksgerichtspräsidentin oder eines Bezirksgerichtspräsidenten nach einer Vollzeitbeschäftigung, sollte diesem nicht mit einer blossen wunschbezogenen Erweiterung des Pensums für das Präsidentenamt nachgekommen werden, sondern nach der Auffassung der Standeskommission mit einer ergänzenden Beschäftigung in der Verwaltung. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung ohne weiteres möglich. So würde beispielsweise die Beschäftigung einer Bezirksgerichtspräsidentin oder eines Bezirksgerichtspräsidenten mit der Vorbereitung von Vernehmlassungsantworten zu rechtlichen Vorlagen des Bundes keinerlei Unvereinbarkeiten nach sich ziehen. Auf diese Weise könnte dem Wunsch einer Bezirksgerichtspräsidentin oder eines Bezirksgerichtspräsidenten nach einem höheren Pensum auf einfache Weise und unproblematisch nachgekommen werden.

Die Standeskommission schlägt demgemäss vor, die Festlegung des Pensums im Rahmen der Bandbreite von 80% bis 100% der Gerichtskommission zu übertragen. Die effektive Festlegung soll nach der Arbeitsbelastung vorgenommen werden. Zur Schliessung einer allfälligen Lücke bis zu einem Vollzeitpensum sollte sodann die Möglichkeit beibehalten bleiben, auf Wunsch der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten eine klar ausgewiesene nebenamtliche Tätigkeit in der Verwaltung zu besorgen, die mit dem Bezirksgerichtspräsidentenamt inhaltlich nichts zu tun hat.

## **Antrag Art. 5 Abs. 2**

*<sup>2</sup>Auf Wunsch des Bezirksgerichtspräsidenten kann die Standeskommission bis zu einem Vollpensum eine ergänzende Verwaltungsanstellung vornehmen, sofern dadurch die Unabhängigkeit als Gerichtspräsident nicht betroffen ist.*

## **2.4 Übergangslösung**

Bleibt der Grosse Rat bei seiner Entscheidung, dass auf eine ergänzende Beschäftigung zugunsten der Verwaltung künftig verzichtet werden muss, wird das Pensum der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten aufgrund der effektiven Geschäftslast neu wohl mit 80% festzulegen sein.

Heute ist der Bezirksgerichtspräsident auf der Basis der bestehenden Verordnung und des gestützt darauf abgeschlossenen Arbeitsvertrags vollzeitlich angestellt. Ist er mit einer Reduktion auf 80% einverstanden, kann die neue Regelung sofort umgesetzt werden. Sollte der Gerichtspräsident mit einer Reduktion nicht einverstanden sein, müsste eine Änderungskündigung vorgenommen werden. Hierfür wäre der Grosse Rat zuständig.

Dieser Schritt würde sich wohl umgehen lassen, wenn die Möglichkeit für eine ergänzende Anstellung in der Verwaltung, wie unter Ziff. 2.3 beantragt, beibehalten wird. Weil dies der heutigen Situation entspricht, müsste keine Pensenreduktion vorgenommen werden.

Alternativ dazu könnte das neue Pensum in der Verordnung, wie von der Standeskommission für die erste Lesung vorgeschlagen, fix mit 80% festgelegt werden. Diesfalls dürfte die fragliche Bestimmung aber nicht sofort, sondern mit einer längeren Übergangsfrist in Kraft gesetzt werden. Der Bezirksgerichtspräsident müsste nämlich die Möglichkeit haben, der Reduktion mit einer eigenen Kündigung zuvorzukommen.

### 3. Inkrafttreten

Die Standeskommission schlägt vor, das gesamte Gesetzgebungspaket zur Neufassung der Justizaufsicht auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen. Diese Terminierung ist so angesetzt, dass an der Oktober- oder allenfalls der Dezembersession die Wahl der Fachkommission Strafverfolgung und der Gerichtskommission vorgenommen werden kann, sodass man mit dem Inkrafttreten der revidierten Gesetze und Verordnungen auch organisatorisch bereit ist.

### 4. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von der Ergänzungsbotschaft Kenntnis zu nehmen und die darin gestellten Anträge zu Art. 1 Abs. 4 und 5, Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten in der zweiten Lesung des Geschäfts zu berücksichtigen.

Appenzell, 31. März 2020

#### Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig

#### Änderungsanträge:

1. Art. 1 Abs. 4 und 5 sowie Marginalie

Ausschreibung, Pensenfestlegung und Antragstellung

<sup>4</sup>*Sie ist im Rahmen der Vorgaben gemäss dieser Verordnung für die Festlegung des Anstellungsgrads als Gerichtspräsident zuständig.*

<sup>5</sup>*Das Personalamt und die Ratskanzlei stehen der Gerichtskommission für fachliche Fragen beratend zur Verfügung.*

2. Art. 3 Abs. 2

<sup>2</sup>*Er darf während seiner Amtszeit im Kanton nicht als Rechtsanwalt tätig sein. Eine ausserkantonale Tätigkeit als Rechtsanwalt unterliegt der Bewilligung durch die Gerichtskommission.*

3. Art. 5 Abs. 2

<sup>2</sup>*Auf Wunsch des Bezirksgerichtspräsidenten kann die Standeskommission bis zu einem Vollpensum eine ergänzende Verwaltungsanstellung vornehmen, sofern dadurch die Unabhängigkeit als Gerichtspräsident nicht betroffen ist.*