

Verfassungsrat
Reichengasse 58
Postfach 30
1702 Freiburg

11. Juli 2003/efi

Stellungnahme zum Verfassungsvorentwurf

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Verfassungsräte

Das Kantonsgericht übermittelt Ihnen seine Stellungnahme zum Verfassungsvorentwurf, namentlich zu den Fragen im Zusammenhang der neuen Justizverfassung.

Das Kantonsgericht begrüsst die Stärkung der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Justiz, wie sie aus dem Grundtenor des Vorentwurfes hervorgeht. Es begrüsst den Zusammenschluss der beiden oberen kantonalen Gerichte. Dieser Zusammenschluss sollte die erwünschten Synergien erbringen und eine kohärente Justizpolitik begünstigen.

Der vorgeschlagene Zusammenschluss darf sich nicht mit einem blossen Nebeneinanderstellen der beiden bestehenden Gerichte begnügen, welche lediglich gemeinsame Einrichtungen (Bibliothek, Verhandlungssäle, Cafétéria) aufweisen. Es ist ein neues Kantonsgericht zu schaffen, unter dem Namen "Appellationsgericht des Staates Freiburg", welches als obere kantonale Rechtsanwendungsbehörde zivilrechtliche, strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Streitsachen zu behandeln hat.

Als obere kantonale Justizbehörde sollte das Appellationsgericht mit all seinen Mitgliedern (14 an der Zahl, wenn man vom heutigen Effektiv ausgeht) als Aufsichts- und Disziplinarbehörde über die Justiz walten, dabei aber selber unter der Disziplinaufsicht des Grossen Rates stehen.

Um seine Aufgaben zu erfüllen und die Verantwortung für den reibungslosen Ablauf der Justiz zu gewährleisten, sollte das Appellationsgericht das Budget der Judikative selbst verwalten, und dem Grossen Rat entsprechend Antrag stellen und diesem direkt Red und Antwort stehen. Hierzu müsste das Kantonsgericht über eine Verwaltungseinheit verfügen können (Generalsekretariat, faktisch ein Teil des heutigen Amtes für Justiz).

Der Verfassungsrat will eine unabhängige und starke Justiz. Wie die beiden anderen Staatsgewalten muss die Justiz das nötige Vertrauen geniessen, um seine überaus wichtigen Aufgaben

zur Verwirklichung des Rechtsstaates auszuüben. Die Entpolitisierung der Ämter in der Justiz durch die Verpflichtung der Magistraten, während ihrer Amtstätigkeit auf jegliche politische Bindung zu verzichten, hilft mit, diesem Ziel näher zu kommen.

Die Justiz muss selbst die Verwaltungs- und Disziplinaraufsicht über ihre Mitglieder ausüben und dem Grossen Rat Rechenschaft ablegen. Die Mitglieder der oberen Behörde sind aber selbst direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstellt, wie es auch der Fall bei dem Staatsanwalt oder der Staatsanwältin sein könnte.

Nach dieser Skizzierung, wie die rechtsprechende Gewalt nach Ansicht des Kantonsgerichts aus der neuen Verfassung hervorgehen sollte, um den Grundsätzen der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz gerecht zu werden, werden nachfolgend die die Justizbehörden betreffenden Bestimmungen des Vorentwurfs kommentiert. In der Beilage unterbreiten wir Ihnen einen entsprechend angepassten Textentwurf.

Ad Art. 18 Abs. 2 VE KV

Wie jedes verfassungsmässige Recht kann das Recht, sich in der Amtssprache seiner Wahl an die Behörden zu richten, die für den ganzen Kanton zuständig sind, unter den allgemein anerkannten Voraussetzungen beschränkt werden, d.h. aufgrund einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, zu denen sich im Sprachenrecht noch der Grundsatz der Territorialität hinzugesellt. In diesem Rahmen kann die Wahl der Verfahrenssprache eingeschränkt werden. Insbesondere bleibt bei Rechtsmittelverfahren vor den kantonalen Justizbehörden diejenige Sprache die Verfahrenssprache, welche dem angefochtenen Entscheid zugrunde lag. In diesem Stadium ist die Verfahrenssprache nicht der freien Wahl der Parteien überlassen, so wie dies auch die geltenden Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahrensgesetze vorsehen. Einige Richter schlagen vor, dass die Vorbehalte der Prozessgesetze *expressis verbis* in der Verfassung festgehalten werden.

Ad Art. 135 VE KV

Die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte umfasst auch die Verwaltungsautonomie. Dazu gehört vorab die interne Geschäfts- und Arbeitsverteilung, wie sie bereits heute existiert, aber auch die Kompetenz, ein eigenes Budget aufzustellen und zu verwalten.

Art. 135 Abs. 3 VE KV bestimmt: "Der Grosse Rat stellt der richterlichen Gewalt die notwendigen Mittel für eine rasche und hochwertige Rechtspflege zur Verfügung." Dieses Postulat an den Gesetzgeber ist zu begrüessen; es fehlt jedoch der Hinweis, dass der obersten Justizbehörde das Budgetantragsrecht zukommt. Ihr sollte die Möglichkeit gegeben werden, ihre finanziellen Bedürfnisse direkt beim Grossen Rat vorzubringen und zu rechtfertigen. Ohne Finanzkompetenzen ist es schwierig, eine Führungsverantwortung wahrzunehmen. Auf Bundesebene ist dieser Gedanke in Art. 188 Abs. 3 BV ("Das Bundesgericht bestellt seine Verwaltung.") verwirklicht, eine Mehrheit der Kantone kennt das direkte oder indirekte Budgetantragsrecht.¹

¹ Eine Übersicht finden sie unter <http://www.svr-asm.ch/francais/unabhaengigkeit/>

Ad Art. 136 VE KV

Idealerweise sollte die zuständige Behörde für die Bezeichnung der Richter ein unabhängiges Organ sein, das mehrheitlich aus Richtern zusammengesetzt ist, wie dies das Europäische Richterstatut vorsieht.² Dies entspricht jedoch nicht der in der Schweiz vorherrschenden Konzeption, wonach die Justizbehörden (oder zumindest die oberen Behörden) durch die kantonalen Parlamente gewählt werden, allenfalls durch das Volk. Das Kantonsgericht kann daher dem Vorschlag des Verfassungsrates zustimmen.

Schliesslich müsste eine innovative Verfassung vorsehen, dass jede Magistratsperson der Justiz ab Antritt des Amtes auf jegliche politische Bindung verzichten muss. Dieses Erfordernis, welches in keiner Weise die Meinungsfreiheit berührt, entspricht dem Anliegen des Verfassungsrates, die Ämter in der Justiz zu entpolitisieren.

Ad Art. 138 VE KV

Art. 138 VE KV zählt die einzelnen im Kanton Freiburg bestehenden 16 Gerichtsinstanzen auf. Dieser Artikel ist nahezu identisch mit Art. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG). Die Aufzählung der einzelnen Instanzen in der Verfassung ist weder nötig noch sinnvoll, vielmehr behindert sie die künftige Anpassung der Justizorganisation. Als Beispiel mag gelten, dass interkantonale Gerichte für juristische Spezialbereiche eingeführt werden könnten (Geistiges Eigentum, Wirtschaftskriminalität), wie es Art. 191b Abs. 2 BV vorsieht.

Das geltende Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) stammt aus dem Jahre 1949. Heute - 54 Jahre später - stehen wir in einer veränderten Umwelt: knappe Ressourcen, komplexere Aufgaben, unterschiedliche Ansprüche der Gesellschaft, Politik und Prozessparteien sowie die Gefahr der Ökonomisierung der Justiz sind einige Stichworte, die heute aktuell sind und auf eine Antwort warten. Die Verfassung sollte diese bestehenden Strukturen nicht erstarren lassen. Die Schaffung einer eidgenössischen Strafprozessordnung, die keine Untersuchungsrichter mehr vorsieht, würde beispielsweise eine Änderung der Verfassung nach sich ziehen.

Ad Art. 139 VE KV

Das Kantonsgericht schlägt vor, dass seine Präsidentin oder sein Präsident durch den Grossen Rat gewählt wird, so wie dies für den Staatsrat der Fall ist.

Ad Art. 140 bis Art. 143 VE KV

Die Justiz hat ca. 170 ständige Mitarbeiter (Justiz: 143 Vollzeitstellen; Staatsanwaltschaft: 7.5 Vollzeitstellen); dazu kommen die 29 Friedensrichter (wovon einer hauptamtlich) und ihre über 100 Beisitzer, die rund 100 (nebenamtlichen) Amtsrichter der Bezirksgerichte sowie 60 Beisitzer in

² vgl. dazu Pierre-Henri BOLLE, Les juges suisses et le Statut du juge en Europe, AJP/PJA 2/2000, S. 144 ff.

Gewerbe- und Mietgerichten. Die direkte Aufsicht ist zeitintensiv, und zumindest der Präsident oder der Vizepräsident der Aufsichtsbehörde müsste stets erreichbar sein.

"Mit Blick auf die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz ist die Aufsicht jenem Organ zuzuscheiden, das aufgrund seiner Legitimität, seiner besonderen Sachmittel und Kompetenz und seiner Sensibilität für die Problematik der Unabhängigkeit dazu am besten geeignet ist".³

Aufgrund dieser Überlegungen schlägt das Kantonsgericht vor, dass die Justizaufsicht dem neuen, aus dem Zusammenschluss der aktuellen Kantonsgerichte (Kantonsgericht und Verwaltungsgericht) entstandenen Appellationsgericht übertragen werden soll. Dieser Vorschlag trägt dem Postulat des Verfassungsgebers Rechnung, die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken und die Gewaltenteilung in der Verfassung zu verankern. Das neue Appellationsgericht ist der Aufsicht des Grossen Rates unterstellt und hat über seine Aktivitäten jährlich, oder jedes Mal, wenn jener es verlangt, Rechenschaft abzulegen. Die Richter des Appellationsgerichtes untersehen ihrerseits der Disziplinaraufsicht des Grossen Rates.

Während heute die Aufsicht allein von den Richter wahrgenommen wird, die gleichzeitig die Rechtsmittelinstanz bilden, wird neu die direkte Aufsicht über die Justizverwaltung auf alle 14 Richter des Appellationsgerichtes verteilt. Damit werden die aufwändigen Aufsichtsaufgaben auf mehrere Schultern verteilt und die Aufsicht wird verstärkt.

Bei der Ausübung ihrer Aufsicht müssen die Kantonsrichter das Vertrauen derjenigen geniessen, welche sie in die oberste kantonale Justizbehörde gewählt haben. Ihr Handeln haben sie vor dem Grossen Rat zu verantworten. Aufsicht und Verantwortung dürfen nicht getrennt werden.

Der vom Verfassungsgeber vorgeschlagene Justizrat entspricht einem Vorschlag, der im Nachgang der bekannten Turbulenzen im Juni 2000 (Expertenbericht über die Strafuntersuchung / Prozess gegen einen hohen Polizeibeamten) diskutiert wurde. Diese aufgrund der besonderen Umstände vorgesehene Institution, bringt nach Ansicht der Mehrheit der Kantonsrichter keine Verbesserung für das Funktionieren der Justiz und insbesondere auch nicht für die Justizaufsicht. Zusätzlich sind folgende Grundsatzeinwände hervorzuheben:

- Als unabhängige Aufsichtsbehörde der Judikative (Art. 140 VE KV) ist der Justizrat ein Fremdkörper in der traditionellen Trilogie der Gewalten (Legislative, Exekutive und Judikative). Wo wäre er in der Hierarchie der Gewalten anzusiedeln? Welcher Behörde müsste er Rechenschaft über seine Aufsichtsaufgabe ablegen? Und wer würde Verantwortung tragen, wenn er die Aufsicht an das Kantonsgericht delegieren würde? Die Delegation der Aufsichtsaufgabe bringt eine Verwässerung der Verantwortlichkeiten mit sich, was der wirksamen Ausführung der Aufsicht schadet.
- Die vorgeschlagene Zusammensetzung des Justizrates offenbart dessen hybriden Charakter. Es sind von jeder der drei Gewalten Vertreter zu finden; zudem Delegierte der verschiedenen Juristenkreisen. Wenn es ganz allgemein auch sinnvoll sein mag, ein Kon-

³ Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit - Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Bern 2001, S.296

sultativorgan aus Personen zusammenzusetzen, welche verschiedenartige Berufserfahrungen aufweisen können, gilt dies nicht ohne weiteres für eine unabhängige Justizaufsichtsbehörde. Diese Zusammensetzung bewirkt eine Vermischung von Aufsehern und Beaufsichtigten, was nichts Gutes für die Unabhängigkeit dieser Behörde erahnen lässt. Nachdem der Souverän im Jahre 1989 mit dem System der verwaltungsinternen Justiz (Staatsrat als oberste Entscheidbehörde) gebrochen und eine unabhängige Verwaltungsjustiz (Verwaltungsgericht) eingeführt hat, soll nun gemäss der neuen Verfassung ein Mitglied der Kantonsregierung im Justizrat Einsitz nehmen. In einer Zeit, in der zum einen von zu engen Verbindungen zwischen den verschiedenen Akteuren der Justiz und dem justiznahen Umfeld (erstinstanzliche und Rechtsmittelrichter, Anwälte, Mitglieder der Justizkommission) die Rede ist, und zum andern unlängst mehrere Grossräte einen Professoren der Universität angegriffen haben, entscheidet sich der Verfassungsgeber diese verschiedenen Kreise in einer einzigen Behörde zu vereinen, welcher zudem für die Administrativ- und Disziplinaraufsicht über die Justiz und die Staatsanwaltschaft zukommt. Am Beispiel der Vorfälle im Juni 2000 lässt sich fragen, in welcher Zusammensetzung der Justizrat getagt hätte und wie es dabei um seine Unabhängigkeit bestellt gewesen wäre.

- Die Erfahrung zeigt, dass nicht permanente Behörden Mühe bekunden, binnen kurzer Zeit zu tagen um dringliche Entscheide zu treffen. Oftmals dauert es mehrere Monate, bis z.B. ein aus Ersatzrichtern bestelltes Gericht über ein offensichtlich dilatorisches Ausstandsgesuch entschieden hat. Ähnliches gilt bei grundlosen Strafanzeigen.
- Der Justizrat ist als Institution nicht neu und auch nicht innovativ. Seit geraumer Zeit ist diese Institution in Genf bekannt und hat bis heute wenige Befürworter gefunden. Die meisten Schweizer Kantone kennen das vom Kantonsgericht vorgeschlagene System.

Die Einführung eines vorberatenden Organs, welches die Kandidaten für Richterämter und die Staatsanwaltschaft zuhanden des Grossen Rates prüft, und dabei die Ausbildung, die Erfahrung und die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten in den Vordergrund rückt, ist zu begrüßen.

Die im Vorentwurf dem Justizrat zugeteilte Aufgabe, eine vorgängige Stellungnahme für Richterwahlen abzugeben, sollte in die Kompetenz der Justizkommission des Grossen Rates gelegt werden.

Für die Wahl der Kantonsrichter kommt diese Aufgabe bereits heute der Justizkommission des Grossen Rates zu (Art. 33 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates, GRRG, SGF 121.1). Die Kommission kann dazu die nötigen Auskünfte und Stellungnahmen einholen (Art. 33 Abs. 3 GRRG). Es empfiehlt sich somit, dieser Kommission die Aufgabe zu belassen, die Richterwahlen vorzubereiten und dabei weitere Meinungen einzuholen, insbesondere beim Appellationsgericht, oder hierfür einen Konsultativrat einzusetzen, wie dies Art. 104 VE KV vorsieht.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Verfassungsräte, wir danken Ihnen, uns zur Vernehmlassung eingeladen zu haben, und hoffen, dass Sie unseren Bemerkungen Rechnung tragen können.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Gerichtsschreiber:

Der Präsident:

Henri Angéloz

Roland Henninger

Beilage: Textentwurf

Kopie an:

- Fraktionsspräsidenten des Verfassungsrates (CVP, FDP, SP, OL, SVP, CSP, Öff)
- Mitglieder der Kommission 6