

ERLÄUTERNDER BERICHT

zum Vorentwurf zur Änderung des Justizgesetzes und weiterer Gesetze

1 ÄNDERUNGSBEDARF

1.1 Justizgesetz-Revision

Das Justizgesetz (JG) ist zeitgleich mit der Zivilprozessordnung und der Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

Seither konnten die Gerichtsbehörden erste Erfahrungen in der Anwendung des neuen Gesetzes sammeln. Vor allem in der Anfangsphase manifestierten sich auch die Lücken und Unzulänglichkeiten des Gesetzes, die zu einigen Grundsatzentscheiden des Kantonsgerichts führten. Einige Unsicherheiten scheinen aber auch mit der Einführung der neuen Prozessordnungen zusammenzuhängen. Doch je länger das Gesetz angewandt wird, desto mehr scheinen sich die betroffenen Behörden und die Rechtsuchenden daran zu gewöhnen. Mit der Zeit wurden denn auch immer weniger Lücken und Unzulänglichkeiten gemeldet.

Der vorliegende Vorentwurf hat zum Ziel, die Unzulänglichkeiten des JG zu beheben. Auch die ersten Erfahrungen mit der Zivilprozessordnung und Strafprozessordnung haben Erkenntnisse gebracht, die so bei Erlass des JG nicht vorhersehbar waren und daher Anpassungen nahelegen.

Die Gesamtrevision wird auch zum Anlass genommen, die Anwendungsregeln der übrigen Kantone zu den Prozessordnungen des Bundes zu konsultieren und allfällige gewinnbringende Ergebnisse in die Freiburger Justizgesetzgebung einzuführen. Dies war bei Ausarbeitung des JG nicht möglich, weil die kantonalen Gesetze noch in Vorbereitung waren.

Im Rahmen dieser Aufräumarbeiten schrieb die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) am 16. Januar 2012 die verschiedenen, von der Anwendung des JG betroffenen Behörden und Stellen an und lud sie ein, ihr Änderungen und notwendige Ergänzungen vorzuschlagen.

Die Gelegenheit der Vor-Konsultation wurde rege genutzt. Weitere Vorschläge folgten auch während der Ausarbeitung des Entwurfs.

Die Anmerkungen wurden eingehend studiert. Die meisten Vorschläge bilden nun die Grundlage dieses Gesetzesentwurfs. Es wurde versucht, den Wünschen der konsultierten Behörden und Kreise wann immer möglich zu entsprechen. Allerdings musste auch festgestellt werden, dass einzelne Änderungswünsche durchaus berechtigten Interessen folgen, aber nicht in die Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers fallen, sondern (eidgenössisches) Prozessrecht betreffen.

Mit der Ausarbeitung des Entwurfs zur Änderung des JG wurde – wie schon für die erste Version des Gesetzes – Tarkan Göksu, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter an der Universität Freiburg, betraut.

1.2 Änderung anderer Gesetze

Um Verfahrenskosten zu sparen, wurde die Gelegenheit der JG-Revision genutzt, um zusätzliche Änderungen an anderen kantonalen Gesetzen vorzunehmen, die nicht zwingend einen direkten Zusammenhang mit der Justizverwaltung haben. Diese Änderungen werden in Kapitel 4 «Kommentar zu den Artikeln» begründet.

2 GRUNDZÜGE DES VORENTWURFS

2.1 Verantwortungsbereich der Berufsrichter/-innen und Einführung von Wanderrichter/-innen

Eine erste Variante des Vorentwurfs sieht vor, dass der Grosse Rat eine Berufsrichterin oder einen Berufsrichter für die gleiche Funktion in mehrere Gerichtsbehörden wählen kann. Über eine ähnliche Möglichkeit verfügt nach dem aktuellen Artikel 17 Abs. 4 bereits der Justizrat. Der Vorentwurf geht noch einen Schritt

weiter und soll es erlauben, die betroffene Person bereits bei der Wahl mit dieser Mehrfachfunktion auszustatten. Die Kompetenz des Justizrats bleibt bestehen, wird jedoch auf Fälle beschränkt, deren Umstände die Massnahme rechtfertigen.

Mit der zweiten Variante wird vorgeschlagen, die Bezirksgerichte, wie wir sie heute kennen, zugunsten von Bezirksgerichten mit den Aufgaben der heutigen Mietgerichte aufzuheben. Stattdessen würde ein Gericht Süd mit Sitz in Bulle zu schaffen, das die Bezirke Broye, Glane, Greyerz und Vivisbach umfasst, sowie ein Gericht mit Sitz in Murten (**Variante 2a**) oder Tafers (**Variante 2b**) für die Bezirke See und Sense und ein drittes Gericht mit Sitz in Freiburg für den Saanebezirk. Diese drei Gerichte würden ihre Organisation, namentlich die Fallverteilung, in einem Organisationsreglement selber regeln. Sollte im Verlauf des Vernehmlassungsverfahrens diese zweite Variante den Vorzug erhalten, müsste namentlich Artikel 32 JG angepasst werden. In einer Bestimmung würde ausdrücklich festgehalten, dass die Verfahrensleitung beschliessen kann, in einem der anderen Bezirkshauptorte zu tagen. Ausserdem müssten in den vier Hauptorten, die nicht Sitz eines der Gerichte sind, je ein Gerichtssaal, ein Beratungszimmer, ein Wartesaal und ein kleines Sekretariat unterhalten werden.

Schliesslich schlägt der Vorentwurf unabhängig von den oben erwähnten Varianten die Schaffung der Funktion einer «Wanderrichterin» oder eines «Wanderrichters» vor. Mit dieser neuen Funktion könnten die Gerichtsbehörden temporäre Personalmängel bei Überlastung oder Abwesenheiten überbrücken.

2.2 Einführung eines einzigen Strafgerichts

Bei der Ausarbeitung der ersten Version des JG wurde die Einteilung der Gerichtskreise in Frage gestellt, eine entsprechende Überprüfung wurde jedoch vertagt, weil gleichzeitig Überlegungen zu einer allgemeinen Reform der territorialen Gliederung des Kantons angestellt wurden. Dieses Projekt zur Reorganisation der Bezirke ist nun abgeschlossen, hat jedoch nicht zu einer Neuorganisation geführt. Die Idee der Schaffung eines einzigen Strafgerichts war ebenfalls in diesem Rahmen vorgebracht worden, das Projekt wurde dann jedoch aufgeschoben.

Der Vorentwurf sieht nun die Schaffung eines zentralisierten Strafgerichts in Freiburg vor. Diese Zentralisierung hat mehrere Vorteile.

Bereits jetzt gibt es eine einzige Staatsanwaltschaft, die für den ganzen Kanton die Untersuchung und Anklage der Straffälle sicherstellt, sowie ein einziges Zwangsmassnahmengericht. Die Kantonspolizei ist ebenfalls zentralisiert. Ein zentralisiertes Strafgericht folgt derselben Logik von Effizienz und Rationalisierung.

Darüber hinaus kann mit einem einzigen Strafgericht eine bessere Harmonisierung der Praxis in diesem Bereich sichergestellt werden, insbesondere bei der Strafzumessung. So kann auch leicht gewährleistet werden, dass der Verhandlungssaal dem erforderlichen Sicherheitsstandard entspricht.

Mit Ausnahme des Saanebezirks ist momentan in den Bezirken nur eine niedrige Zahl an Straffällen zu verzeichnen. Die Gerichtspräsidentin bzw. der Gerichtspräsident muss daher sowohl Zivil- als auch Strafsachen behandeln und kann sich nicht spezialisieren. Durch einen Zusammenschluss unter einem Dach wird es möglich, über spezialisierte Richterinnen und Richter mit einer angemessenen Fallmenge zu verfügen, indem alle Straffälle des Kantons an einem einzigen Gericht behandelt werden.

2.3 Abteilungen des Kantonsgerichts

Der Vorentwurf schlägt zwei Varianten vor, die einander diametral entgegengesetzt sind.

In der ersten Variante des Entwurfs wird innerhalb des Kantonsgerichts eine neue versicherungsrechtliche Abteilung geschaffen. Dass es innerhalb des Kantonsgerichts Abteilungen gibt, wird grundsätzlich als zweckmässig erachtet, mit der Schaffung der neuen Abteilung soll jedoch ein besseres Gleichgewicht bei der Verwaltung des Kantonsgerichts gewährleistet werden. Angesichts der grossen Menge an Sozialversicherungsfällen könnte es sich in der Tat als nützlich erweisen, wenn das Gericht über eine spezifische Organisationsstruktur verfügen würde, welche die Sozialversicherungsgerichtshöfe unter einem gemeinsamen Dach vereint und eine gezielte Verwaltung der für diesen Bereich spezifischen Probleme ermöglicht (wiederkehrende konjunkturelle Schwankungen; grosser Anteil des Personals, das für diese Aufgabe eingebunden ist; einheitliche Rechtsprechung). Wenn die Sozialversicherungsgerichtshöfe weiterhin zur administrativen Abteilung gehören, wird deren Arbeitsbelastung unverhältnismässig aufgebläht, denn die Abteilung muss einen Grossteil ihrer Zeit und Energie für die Behandlung von Sozialversicherungsproblemen aufwenden (diese sorgen für mindestens 40 % aller Verwaltungsaufgaben). Letztendlich könnte die Schaffung einer versicherungsrechtlichen Abteilung den Weg für eine Zusammenführung aller Privat- und Sozialversicherungen unter einem Dach bereiten, und so eines der Ziele erreichen, das mit dem erneuten Zusammenschluss im Bereich Synergien angestrebt wurde.

Die zweite Variante sieht vor, die Abteilungen des Kantonsgerichts aufzuheben. Diese Idee orientiert sich an der neuen Organisation des Bundesgerichts, wo es nur noch eine Verwaltungskommission und sieben Gerichtshöfe gibt. Artikel 26 des Reglements für das Bundesgericht (SR 173.110.131) sieht vor, dass das Bundesgericht aus zwei öffentlich-rechtlichen Gerichtshöfen, zwei zivilrechtlichen, zwei sozialrechtlichen und einem strafrechtlichen Gerichtshof besteht.

2.4 Anpassung des Verwaltungsbeschwerderechts an das Bundesgesetz über das Bundesgericht

Momentan urteilt das Kantonsgericht als einzige kantonale Instanz über alle verwaltungsrechtlichen Klagen, deren Beurteilung nicht durch Gesetz einer anderen Behörde zugewiesen wird (Art. 87 Abs. 2 JG). Als solches entscheidet es insbesondere über Fragen der Staatshaftung (Art. 17 HGG).

Dieses Vorgehen scheint nicht bundesrechtskonform zu sein. Gemäss Art. 75 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) ist die Beschwerde beim Bundesgericht (BG) nur gegen Entscheide auf Beschwerde einer übergeordneten kantonalen Instanz zulässig (sogenanntes Prinzip des «doppelten Instanzenzugs»).

Dies bedeutet, dass für ein und dieselbe Streitsache zwei Instanzen auf kantonaler Ebene vorgesehen sein müssen, bevor das Bundesgericht angerufen werden kann. Bis zum Inkrafttreten der Zivil- und der Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 war den Kantonen eine Übergangsfrist gewährt worden, um ihre Gesetzgebung in diesem Bereich anzupassen (Art. 130 Abs. 1 und 2 BGG). Mit dem vorliegenden Entwurf geschieht dies nun für den Kanton Freiburg.

Es sind drei Möglichkeiten denkbar, um die Gerichtsorganisation in diesem Bereich den Anforderungen des Bundesrechts anzupassen und so das obligatorische Prinzip des doppelten Instanzenzugs im kantonalen Recht zu verankern.

Die erste Option besteht darin, für Verwaltungsakte eine Abteilung des Kantonsgerichts als erste Instanz und eine andere als Rekursinstanz zu definieren. Ein Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass die Entscheide einer Abteilung des Gerichts der Kontrolle durch eine andere Abteilung desselben Gerichts unterstellt werden. Zudem würden dem bereits überlasteten Kantonsgericht zusätzliche Aufgaben übertragen.

Als zweite Option könnte eine Verwaltungsbehörde damit betraut werden, den erstinstanzlichen Entscheid zu fällen (z. B. die in einem Staatshaftungsfall beschuldigte Direktion). Der Nachteil liegt hier darin, dass erst zuletzt ein unabhängiger gerichtlicher Entscheid gefällt wird und folglich erst dann ein wirkliches kontradiktorisches Verfahren, insbesondere das Beweisverfahren stattfindet.

Die dritte Option, die hier gewählt wurde, besteht darin, dass ein erstinstanzliches Gericht damit betraut wird, über verwaltungsrechtliche Klagen zu entscheiden. Das verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren würde sich so einem Zivilprozess annähern. Diese Lösung ist auch dadurch gerechtfertigt, dass die erstinstanzliche Untersuchung einem Gericht übertragen wird, das sich auch sonst mit erstinstanzlichen Fällen befasst.

Im vorliegenden Fall überträgt der Vorentwurf diese Aufgabe dem Bezirksgericht Saane.

Vgl. im Übrigen die Kommentare zu den Artikeln 87 und 89bis JG.

In diesem Zusammenhang sei hier noch angemerkt, dass die Zuständigkeiten des Zwangsmassnahmengerichts ebenfalls eingeschränkt werden; es wird nicht mehr als einzige kantonale Instanz entscheiden können, was ebenfalls dem BGG widerspricht (vgl. Änderung bei Art. 74 JG).

2.5 Anwaltsausbildung

Der Vorentwurf führt eine gesetzliche Grundlage ein, die es dem Staatsrat gegebenenfalls erlaubt, die Anforderungen an die Kandidatinnen und Kandidaten für die Anwaltsprüfung zu erweitern und die von den Universitäten angebotenen Ausbildungen mit der Anwaltsausbildung zu koordinieren.

2.6 Einführung des Ordnungsbussensystems

Der Vorentwurf sieht die Einführung des Ordnungsbussensystems vor, um die Verletzung von Bestimmungen in den Bereichen Wald, Jagd und Verkehr auf landwirtschaftlichen Strassen und Forststrassen, die für den Verkehr gesperrt sind, zu ahnden.

Es ist also vorgesehen, Amtsträgerinnen oder Amtsträgern die Befugnis zu übertragen, Ordnungsbussen zu erheben, einerseits für Verstösse gegen das kantonale Verwaltungsrecht (Jagd und Wald) und andererseits für das Fahren auf einer bestimmten Art von Strassen (landwirtschaftliche Strassen und Forststrassen).

3 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Die Schaffung eines einzigen Strafgerichts dürfte keine personellen Auswirkungen haben. Die entsprechenden VZÄ können nämlich teilweise von den Bezirksgerichten zum neuen Strafgericht übertragen werden. Der neue Artikel 10a VE-JG sieht vor, dass der Grosse Rat eine Berufsrichterin oder einen Berufsrichter für die gleiche Funktion in mehreren Gerichtskreisen wählen kann. Zudem kann der Justizrat, wenn es die Umstände erfordern, eine Berufsrichterin oder einen Berufsrichter mit der gleichen Funktion in mehreren Gerichtskreisen betrauen. Dieser neue Artikel ermöglicht die nötige Flexibilität in Sachen Organisation, damit die Arbeitsbelastung in den verschiedenen erstinstanzlichen Gerichten gut verteilt werden kann.

Die Räumlichkeiten und Einrichtungen des einzigen Strafgerichts werden jedoch Kosten verursachen, die momentan noch nicht beziffert werden können.

Die allfälligen zusätzlichen Kosten werden, selbst auf fünf Jahre kumuliert, die Grenze für das fakultative Finanzreferendum nicht überschreiten.

Der Vorentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden und auch nicht auf die nachhaltige Entwicklung. Er bereitet keinerlei Probleme in den Bereichen der Verfassungsmässigkeit und der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht.

4 KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN

Art. 1 Änderung des Justizgesetzes

Art. 3

Die Zusammenführung der Strafgerichtsbarkeit erfordert eine Anpassung bei der Auflistung der Gerichtsbehörden.

Mit der Einführung eines für den ganzen Kanton zuständigen, einzigen Strafgerichts muss das Wirtschaftsstrafgericht nicht mehr speziell erwähnt werden. Deshalb wird Buchstabe f von Absatz 2 aufgehoben.

Art. 7

Die Änderung geht auf einen Vorschlag des Justizrats zurück.

Die Bundesgesetzgebung stellt erhöhte fachliche Anforderungen an die Beistände der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es manchmal schwierig ist, für jedes Friedensgericht die notwendige Anzahl qualifizierter Beisitzender zu finden, um der Forderung nach Interdisziplinarität zu entsprechen.

Mit dem Vorentwurf wird auch die Wohnsitzpflicht für die Beisitzenden des Friedensgerichts aufgehoben. So wird ein Pool von Beisitzenden geschaffen, die ihr Amt im ganzen Kanton ausüben können.

Art. 10a

Variante 1: Zulassung der Wahl derselben Person in mehreren Gerichtskreisen

In dieser ersten Variante des Vorentwurfs erhält der Grosse Rat die Kompetenz, eine/-n oder mehrere Berufsrichter/-innen für die gleiche Funktion in mehrere Gerichtsbehörden zu wählen. Eine ähnliche Möglichkeit hat gemäss Artikel 17 Abs. 4 bereits der Justizrat. Der Vorentwurf geht noch einen Schritt weiter und soll es erlauben, die betroffene Person bereits bei der Wahl mit dieser Mehrfachfunktion auszustatten.

Der neue Artikel 10a soll grösstmögliche Flexibilität bieten. So ist es möglich, eine Person gleichzeitig zur Berufsrichterin bzw. zum Berufsrichter eines Gerichts erster Instanz und des Strafgerichts zu ernennen. Die ernannte Person kann damit auch als Strafgerichtsvorsitzende bzw. -vorsitzender oder als Polizeirichterin bzw. -richter fungieren.

Ebenso ist vorstellbar, dass dieselbe Person mit dem Präsidium mehrerer Bezirksgerichte betraut wird.

Die Änderung hat demnach die Aufhebung von Artikel 17 Abs. 4 zur Folge.

Variante 2: Aufhebung der Bezirksgerichte und Schaffung von Gerichten mit derselben Gerichtsbarkeit wie die Mietgerichte

Mit dieser zweiten Variante wird vorgeschlagen, die Bezirksgerichte, so wie sie heute bekannt sind, aufzuheben zu Gunsten von Gerichten, welche dieselbe Gerichtsbarkeit haben wie die Mietgerichte haben. In einer Bestimmung würde ausdrücklich festgehalten, dass die Verfahrensleitung beschliessen kann, in einem der anderen Bezirkshauptorte zu tagen.

Diese Gerichte würden ihre Organisation, insbesondere die Fallverteilung, in einem Organisationsreglement selber regeln (Art. 29 JG). Der Vorteil der Schaffung von drei Bezirksgerichten wäre die Vereinfachung der Organisation. Der Zusammenschluss der bestehenden Behörden würde die Organisation ganz klar rationalisieren und die Effizienz verbessern. Diese zweite Variante ist einfacher umzusetzen als die Organisation, die nötig wäre, wenn mehrere Richterinnen und Richter ins Präsidium der verschiedenen betroffenen Gerichtsbehörden gewählt würden.

Sollte im Verlauf des Vernehmlassungsverfahrens diese Variante den Vorzug erhalten, müsste insbesondere Artikel 32 JG angepasst werden.

Art. 10b

Diese Bestimmung verankert die Funktion der «Wanderrichterinnen und -richter».

Der Grosse Rat kann eine Berufsrichterin oder einen Berufsrichter wählen, die oder der je nach Bedarf an verschiedenen Bezirksgerichten tätig ist. Die betreffende Person muss über breite Kenntnisse sowohl im Zivil- als auch im Strafrecht verfügen.

Ebenso kann der Grosse Rat Wander-Friedensrichterinnen und -richter ernennen.

Mit dieser neuen Funktion können die Gerichtsbehörden temporäre Personalmängel bei Überlastung oder Abwesenheiten überbrücken. Wanderrichterinnen und –richter können mit einem Entscheid des Justizrats aufgefordert werden, für eine gewisse Zeit in einer Gerichtsbehörde zu tagen oder einen oder mehrere bestimmte Fälle zu behandeln.

Der Kanton Wallis kennt diese Funktion bereits und hat im Juni 2012 einen Wanderrichter gewählt.

Art. 17

S. Kommentar zu Artikel 10a.

Art. 18

Gemäss Artikel 58 Abs. 2 des ehemaligen Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GOG) bestimmte das Kantonsgericht eine Stellvertretung, wenn eine Magistratsperson, die als Einzelrichterin bzw. Einzelrichter fungierte, und ihre Stellvertretung in den Ausstand traten. Während das JG, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, die Behörde bestimmt, die über strittige Ausstandsbegehren entscheidet, bleibt ungeklärt, welche Behörde die Stellvertretung für in Ausstand getretene Richterinnen und Richter bestimmt, und das JG enthält keinen Ersatz für Artikel 58 Abs. 2 GOG. Das JG weist also eine Lücke auf (Kantonsgerichtsentscheide vom 19. Januar 2011 801 2011-1 und vom 9. Februar 2011 801 2011-3), die mit diesem Vorentwurf geschlossen wird.

Art. 22

Absatz 1

Die Änderung wurde vom Kantonsgericht angeregt. Es wird die Möglichkeit geschaffen, für die verschiedenen Berufsrichterinnen und –richter mehrere Vertretungen zu bezeichnen. So könnte das Bezirksgericht Saane beispielsweise eine Gerichtspräsidentin oder einen Gerichtspräsidenten der Gewerbekammer mit zwei oder drei Vertretungen haben. Die Zahl der Vertretungen ist also nicht mehr an die Zahl der Vorsitzenden gebunden (eine einzige Vertretung pro Vorsitzende/-n).

Absatz 4

Die Bestimmung geht auf einen Vorschlag der Staatsanwaltschaft zurück, wonach für den Ausstand sämtlicher Staatsanwälte eine Sonderbestimmung vorzusehen sei. Die jetzige Bestimmung ist allgemein gefasst und gilt für alle Berufsrichterinnen und –richter und damit insbesondere auch für Staatsanwältinnen und –anwälte (vgl. Art. 4 JG). Zudem gilt sie nicht nur für den Ausstand, sondern für jeden denkbaren Verhinderungsfall (Urlaub, Krankheit usw.).

Die Gelegenheit wird auch genutzt, um festzuhalten, dass – sofern alle anderen Berufsrichter/-innen und Ersatzrichter/-innen des Kantonsgerichts sich eines Amts nicht annehmen können – auch andere (nicht Berufs-) Richter/-innen und ausserkantonale Richter/-innen und auch andere befähigte Personen (z. B. Anwältinnen und Anwälte oder pensionierte Richter/-innen), die nicht notwendigerweise einen Bezug zum Kanton Freiburg haben müssen, mit einem solchen Amt betraut werden können.

Ferner wird präzisiert, dass die Ernennung grundsätzlich bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens gilt. Dies bedeutet bei ausserordentlichen Staatsanwältinnen und -anwälten, dass ihr Amt nebst der Untersuchung auch eine allfällige Hauptverhandlung vor dem Strafgericht erster Instanz sowie Rechtsmittelverfahren umfasst. Ebenso bleiben die anderen ausserordentlichen Richterinnen und Richter grundsätzlich bis zum rechtskräftigen Abschluss der Sache im Amt, was insbesondere dann aktuell wird, wenn die von ihnen beurteilte Sache durch einen gutheissenden Rechtsmittelentscheid wieder an ihre Instanz zurückgewiesen wird.

Im Übrigen unterstehen die ausserordentlichen Richterinnen und Richter denselben Regelungen wie die übrigen Richterinnen und Richter, insbesondere was ihre Wählbarkeit (Art. 9 und 10 JG), ihre Abberufung (Art. 107 ff. JG), ihre Verantwortlichkeit (Art. 110 JG) und die Aufsicht (Art. 112 ff. JG) betrifft.

Absatz 5

Diese Ergänzung, die auf Anregung der Staatsanwaltschaft und des Justizrats erfolgt, regelt Situationen, in denen ein Gericht nicht mehr ordnungsgemäss bestellt werden kann, weil alle seine Mitglieder (Berufsrichter/-innen, Ersatzrichter/-innen und Beisitzende) verhindert sind. In diesem Fall, überweist das Kantonsgericht die Angelegenheit an die gleiche Gerichtsinstanz eines anderen Gerichtskreises.

Allerdings wird die Angelegenheit nicht einem anderen Gericht zugewiesen, sondern formell weiterhin vom örtlich zuständigen Gericht behandelt, freilich in einer ausserordentlichen Zusammensetzung und zwar jener der anderen beteiligten Gerichtsbehörde, die folglich im Namen des ersten Gerichts handelt.

Art. 29

Die Bestimmung ist aufgrund der Zusammenführung der Strafgerichtsbarkeit nötig.

Aufgrund der Bedeutung eines solchen Gerichts ist es notwendig, die Grundzüge seiner Organisation und Funktionsweise gesetzlich festzulegen. Allerdings ginge es zu weit, dies im JG selber tun zu wollen. Deshalb wird der Staatsrat ermächtigt, diese Grundzüge auf dem Verordnungsweg zu definieren. Das Gericht wird jedoch die Einzelheiten in einem Organisationsreglement selber festlegen.

Art. 32

Terminologische Änderung, da ein Gerichtskreis nur über ein Gericht (anstatt eines Bezirksgerichts) und ein Friedensgericht verfügt.

Art. 33

S. Punkt 2.1 oben: Die Zuständigkeit des Strafgerichts und der Polizeirichterin bzw. des Polizeirichters erstreckt sich auf das gesamte Kantonsgebiet.

Art. 35 und 35a

Die Formulierung der Artikel 35 und 35a verbessert die Systematik. Der Inhalt des aktuellen Artikels 35 wird nicht grundlegend verändert, sondern in zwei Bestimmungen aufgeteilt.

Der neue Artikel 35 regelt die Stellung des Kantonsgerichts und seine Kompetenz, nicht nur wie bisher Empfehlungen abzugeben, sondern auch verbindliche Richtlinien zu erlassen, um insbesondere die Gerichtsverwaltung zu harmonisieren.

Die neue Bestimmung entspricht Artikel 94 des ehemaligen Gesetzes über die Gerichtsorganisation, der die Leitungskompetenz des Kantonsgerichts vorsah, aber nicht in die erste Version des JG übernommen wurde. Der Justizrat hat dem Kantonsgericht die Verwaltungsaufgaben im Bereich Informatik, Vereinheitlichung von Formularen und Erlass von Richtlinien übertragen. Mit dem Vorentwurf wird diese Kompetenz des Kantonsgerichts nun gesetzlich verankert.

Bei der Ausarbeitung des JG wollte der Gesetzgeber die Doppelaufsicht abschaffen, die bis dahin vom Justizrat und vom Kantonsgericht ausgeübt wurde (s. Botschaft Nr. 175; Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, Mai 2010, S. 589). Dazu musste die administrative Aufsicht über die Gerichtsbehörden von der disziplinarischen unterschieden werden, für die weiterhin ausschliesslich der Justizrat zuständig ist (s. Kommentar zu Art. 112 unten).

Im neuen Artikel 35a wird der materielle Inhalt der Absätze 2 und 3 des aktuellen Artikels 35 JG übernommen.

Artikel 35a Abs. 3 hält ausdrücklich die allgemeine, subsidiäre Zuständigkeit des Kantonsgerichts als Rechtsmittelinstanz fest, sofern dies vom übergeordneten Recht, insbesondere völkerrechtlichen Verträgen oder Bundesrecht, verlangt wird. Mit dieser Regelung wird versucht, allfällige Lücken des kantonalen Rechts in der Frage der zuständigen Beschwerdeinstanz zu verhindern.

Die subsidiäre Zuständigkeit des Kantonsgerichts entspricht der bereits jetzt gängigen Praxis und wird für das Verwaltungsverfahren auch ausdrücklich festgehalten (Art. 114 Abs. 2 Bst. b VRG).

Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass das Kantonsgericht weiterhin als einzige Instanz für Fälle nach Artikel 5 ZPO zuständig ist, d. h. insbesondere für Streitigkeiten in Zusammenhang mit geistigem Eigentum oder unlauterem Wettbewerb (sofern der Streitwert mehr als 30'000 Franken beträgt), für Streitigkeiten über den Gebrauch einer Firma, für kartellrechtliche Streitigkeiten oder für Klagen gegen den Bund.

Art. 41–43 und 89

Vgl. dazu Punkt 2.2 oben.

Variante 1: Schaffung einer versicherungsrechtlichen Abteilung

Mit der Schaffung einer versicherungsrechtlichen Abteilung neben der verwaltungsrechtlichen Abteilung können Aufgaben und Verwaltung auf zwei Einheiten mit ähnlicher Grösse verteilt werden, wie es im Zivil- und Strafrecht der Fall ist. Zudem stellt eine neue versicherungsrechtliche Abteilung in der Verwaltungskommission wieder ein gewisses Gleichgewicht her, das mit dem im Plenum des Kantonsgerichts vergleichbar ist. Die Präsidentin bzw. der Präsident dieser Abteilung nimmt nämlich Einsitz in der Verwaltungskommission.

Variante 2: Aufhebung der Abteilungen des Kantonsgerichts

Der Vorschlag zur Aufhebung der Abteilungen orientiert sich an der neuen Organisation des Bundesgerichts. Die Aufhebung dürfte die Funktionsweise des Kantonsgerichts nicht wesentlich verändern, sondern sie im Gegenteil vereinfachen.

Art. 44

Das Kantonsgericht hat in Fünferbesetzung zu entscheiden, wenn es feststellt, dass kantonales Recht mit höherrangigem Recht nicht übereinstimmt. Damit sind Bundesrecht und internationales Recht, insbesondere die Bundesverfassung und die EMRK gemeint.

Die aussergewöhnliche Besetzung des Kantonsgerichts rechtfertigt sich, da ein Entscheid im Fall eines Widerspruchs zwischen kantonalem und höherrangigem Recht auch den demokratischen Gesetzgebungsprozess betrifft.

Eine aussergewöhnliche Besetzung ist hingegen nicht gerechtfertigt, wenn das Gericht feststellt, dass die kantonale Gesetzgebung mit dem höherrangigen Recht übereinstimmt oder wenn ein Akt oder eine Verfügung höherrangiges Recht verletzen.

Art 51

Absatz 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung. Mit der Bestimmung wird in Erinnerung gerufen, dass die Kompetenzen des Kantonsgerichts als einziger Instanz vorbehalten sind (vgl. Art. 53 JG).

Absatz 3

Die Bestimmung wurde im Rahmen der Totalrevision des EGZGB in das JG eingeführt. Sie muss jedoch vervollständigt werden.

Sie betrifft zunächst die Ehetrennung wegen ihrer Ähnlichkeit mit der Ehescheidung. Tatsächlich rechtfertigt es sich, dass auch bei einer Ehetrennungsklage mit umfassender Einigung die Präsidentin bzw. der Präsident des Bezirksgerichts und nicht das Gericht als Ganzes zuständig ist.

Die präsidiale Zuständigkeit für die Abänderung der Scheidungsfolgen wurde mit Erlass des JG aufgehoben. Die Konferenz der Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte wünschte, dass die frühere Rechtslage wieder hergestellt wird und nicht das Bezirksgericht bei Abänderungsverfahren zuständig ist. Dies rechtfertigt sich allerdings nicht, wenn das Abänderungsverfahren streitig ist. Sobald sich die Parteien nicht einigen können, muss vielmehr, analog zum Scheidungsverfahren, das Zivilgericht (und nicht nur seine Präsidentin bzw. sein Präsident) über den Streit befinden.

Indessen rechtfertigt es sich, dass die Einigungsverhandlung bei einer Scheidung auf Klage oder einem Abänderungsverfahren (Art. 291 und 284 Abs. 3 ZPO) von der Gerichtspräsidentin bzw. vom Gerichtspräsidenten allein geführt wird.

Art. 53 und 53a

Auf Vorschlag des Kantonsgerichts sieht Art. 53a JG vor, dass in summarischen Verfahren, wozu auch die vorsorglichen Massnahmen und damit auch Entscheide über die aufschiebende Wirkung gehören, eine Instruktionsrichterin bzw. ein Instruktionsrichter entscheidet. Nach der jetzigen Ordnung ist dafür der gesamte Gerichtshof zuständig.

Die Aufhebung von Artikel 53 Abs. 3 verbessert die Systematik des Gesetzes: Diese Bestimmung trifft nur dann zu, wenn das Kantonsgericht als erste Instanz entscheidet. Deshalb wird ein neuer Artikel 53a geschaffen.

Die gleiche Regel wird nun auch in Art. 84 Abs. 3 VRG für das verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren eingeführt.

Zum neuen Absatz 1bis vgl. Kommentar zu Art. 87 und 89a unten.

Art. 55, 57, 61 und 62

Das JG legt für einige Gerichtsbehörden die Anzahl der Beisitzenden und Ersatzbeisitzenden fest, aber nicht für alle.

Der Justizrat hat auf die praktischen Probleme hingewiesen, die infolge einer gesetzlichen Festlegung der Anzahl Richterinnen und Richter entstehen könnten, was insbesondere bei grösseren Gerichtskreisen zu organisatorischen Problemen führen könnte. Deshalb wird die Zahl der Beisitzenden und Ersatzbeisitzenden für keine Gerichtsbehörde mehr im Gesetz festgeschrieben.

Die Zahl der Richterinnen und Richter und der Mitarbeitenden wird weiterhin vom Staatsrat festgelegt (Art. 19 Abs. 2 JG). Zudem wird für jede Behörde eine Mindestanzahl Beisitzender beibehalten.

Im Vorentwurf wird nun auch die offizielle Bezeichnung der Schlichtungskommissionen für Mietsachen (Art. 61, Artikelüberschrift) festgelegt.

Art. 59

Die Änderung geht auf einen Vorschlag der Konferenz der Friedensrichter zurück. Gemäss Artikel 440 ZGB ist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Fachbehörde. Damit schreibt auch das Bundesrecht vor, welche fachlichen Anforderungen an die Mitglieder dieser Behörde gestellt werden (vgl. Botschaft des Bundesrats, BBl. 2006 7073). Dieselbe Regelung wird in Artikel 2 Abs. 2 KESG präzisiert.

Artikel 59 Abs. 2 kann sich daher mit einem Verweis auf die betreffende eidgenössische und kantonale Gesetzgebung begnügen.

Die allgemeinen Anforderungen an die Wahl bleiben vorbehalten. Deshalb gelten Bestimmungen über Wählbarkeit (Art. 9 ff. JG) und Unvereinbarkeit (Art. 15 ff. JG) weiterhin.

Art. 60

Mit dieser Bestimmung wird die Zusammensetzung der Schlichtungsbehörden festgelegt. Die bisherige Bestimmung war nur auf den ordentlichen Fall der bezirksgerichtlichen Zuständigkeit ausgerichtet und beispielsweise nicht auf die Zuständigkeit des Kantons- oder Arbeitsgerichts. Durch die Verallgemeinerung der Regelung gilt diese nun für alle Instanzen und ermöglicht die klare Bestimmung der Richterin oder des Richters für das Schlichtungsverfahren: Für Arbeitsgerichte heisst dies, dass die Präsidentin bzw. der Präsident den Schlichtungsversuch durchführen muss, für das Kantonsgericht die Präsidentin bzw. der Präsident des zuständigen Gerichtshofs.

Die Änderung in Absatz 2 ist lediglich redaktioneller Natur und betrifft den Fall, dass der Schlichtungsversuch in erster Instanz durch eine Instruktionsrichterin oder einen Instruktionsrichter (und nicht durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Gerichtshofs) durchgeführt wird. Alsdann kann nicht mehr der Ausstand der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Gerichtshofs verlangt werden, sondern nur der Ausstand der Richterin oder des Richters, die oder der die Schlichtungsverhandlung durchgeführt hat.

Art. 64

Vgl. Punkt 2.1 oben.

Art. 71

Diese Ergänzung geht auf einen Vorschlag der Staatsanwaltschaft zurück.

Bisher kannte das JG keine Jugendgeneralstaatsanwaltschaft. Es erscheint jedoch sinnvoll, dass beim gewählten Jugendrichtersystem, in dem die Untersuchung durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Jugendgerichts geführt wird (Art. 83 Abs. 1 JG; Art. 6 Abs. 2 JStPO), die Jugendstaatsanwaltschaft die Kontrolle über den Verfahrensverlauf behalten kann.

Dementsprechend wird ab jetzt jede Jugendstaatsanwältin und jeder Jugendstaatsanwalt wie eine Generaljugendanwältin bzw. ein Generaljugendanwalt im Sinn von Art. 22 JStPO behandelt. Ihr bzw. ihm stehen daher sämtliche diesbezüglichen Rechte zu. So kann sie oder er gegen Strafbefehle Einsprache erheben. Zudem sind der Jugendstaatsanwaltschaft Nichtanhandnahmeverfügungen, Sistierungs- und Einstellungsentscheide zur Genehmigung vorzulegen (vgl. Art. 21 Bst. e und Art. 22 JStPO).

Art. 73

Die Änderung geht auf einen Vorschlag des Zwangsmassnahmengerichts zurück.

Bei Abwesenheit einer ordentlichen Richterin oder eines ordentlichen Richters wegen Krankheit oder Urlaub muss eine Ersatzrichterin oder ein Ersatzrichter beigezogen werden. Die Auslastung des Zwangsmassnahmengerichts und der Stellvertretungen zeigt, dass vier Ersatzrichterinnen bzw. -richter nicht ausreichen. Deshalb erlaubt der Vorentwurf die Erhöhung dieser Zahl, indem vier Ersatzrichterinnen und -richter als Minimum vorgesehen werden.

Art. 74

Das Bundesgericht qualifizierte in BGE 2C_270/2011 das Freiburger Zwangsmassnahmengericht nicht als ein oberes kantonales Gericht im Sinn von Art. 86 Abs. 2 BGG, weshalb die Möglichkeit bestehen muss, seine Entscheide an eine obere kantonale Instanz weiterzuziehen. Der Vorentwurf sieht deshalb vor, dass das Zwangsmassnahmengericht in diesem Bereich erstinstanzlich entscheidet und dass seine Entscheide gemäss VRG ans Kantonsgericht weitergezogen werden können.

Art. 75

Die Änderung von Artikel 75 beruht auf einem Vorschlag der Staatsanwaltschaft. Tatsächlich erlaubte Artikel 75 Abs. 2 Bst. b JG bisher nicht, dass die Polizeirichterin bzw. der Polizeirichter ambulatoische Massnahmen anordnet (Behandlung, Art. 59 Abs. 3 StGB und Verwahrung, Art. 64 StGB); diese

Massnahmen lagen in der Kompetenz des Strafgerichts. Mit der Änderung wird gewährleistet, dass die PolizeirichterIn bzw. der Polizeirichter ebenfalls solche Massnahmen anordnen kann.

Zudem wird die Kompetenz der PolizeirichterIn bzw. des Polizeirichters auf Verbrechen und Vergehen ausgedehnt, für welche die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren beantragt. Damit wird der in Artikel 19 Abs. 2 Bst. b StPO vorgegebene Rahmen durch die kantonale Gesetzgebung maximal ausgeschöpft.

Als Variante wird hingegen vorgeschlagen, dass die PolizeirichterIn bzw. der Polizeirichter weiterhin für Verbrechen und Vergehen zuständig ist, für welche die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr beantragt.

Art. 76

Diese Änderung beruht auf einem Vorschlag der Staatsanwaltschaft. Gemäss der bisherigen Fassung von Artikel 76 Abs. 4 JG ist die Überweisung an das Polizeigericht nur mit Zustimmung sämtlicher Parteien möglich, also nebst derjenigen der beschuldigten Parteien und der Staatsanwaltschaft auch von allfälligen Privatklägern.

Ein Privatkläger kann demnach allein eine Überweisung an das Polizeigericht blockieren. Im Vorentwurf wird nun die Zustimmung der Privatkläger nicht mehr verlangt, weil sie keinen Einfluss auf die Strafe hat und folglich nicht die Anrufung eines Gerichts anstelle einer EinzelrichterIn oder eines Einzelrichters verlangen kann.

Wenn nur eine beschuldigte Person existiert, genügt ihre Zustimmung; werden jedoch gleichzeitig mehrere Personen beschuldigt, so müssen alle der Überweisung zustimmen. Eine einzelne Person kann also die Überweisung verhindern, selbst wenn sie im gesamten Verfahren nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Art. 77

Das Strafgericht ist das ordentliche erstinstanzliche Gericht in Strafsachen. Es hat seinen Sitz in Freiburg. Es ist nicht vorgesehen, dass es an einem anderen Ort tagen kann. Nach der gesetzlichen Konzeption ist es ein Gericht, das administrativ von keiner anderen Gerichtsbehörde abhängig ist, auch nicht vom Bezirksgericht Saane. Es wird indes nicht ausgeschlossen, dass es seinen Sitz an der gleichen Adresse wie das Bezirksgericht Saane hat.

Die PolizeirichterIn bzw. der Polizeirichter ist eine BerufsrichterIn bzw. ein Berufsrichter des Strafgerichts. Es können nur Präsidentinnen und Präsidenten des Strafgerichts PolizeirichterIn bzw. Polizeirichter sein.

Die Beisitzenden werden allein für das Strafgericht ernannt. Beisitzende eines Bezirksgerichts sind nicht automatisch auch Beisitzende des Strafgerichts. Es ist indes nicht ausgeschlossen, dass eine Person sowohl zur BeisitzerIn bzw. zum Beisitzer des einen wie des anderen Gerichts ernannt wird. Die Zahl der Beisitzenden bestimmt der Staatsrat (Art. 19 Abs. 2 JG).

Für weitere Einzelheiten vgl. Punkt 2.1 oben.

Art. 78 bis 80

Mit der Schaffung eines Strafgerichts können das Wirtschaftsstrafgericht und demzufolge auch die entsprechenden Bestimmungen aufgehoben werden. Das Wirtschaftsstrafgericht wurde seinerzeit geschaffen, um für diese spezifischen Straffälle ein zentrales Gericht mit versierten Fachleuten zur Verfügung zu haben. Dies wird nun für alle Strafsachen der Fall sein, die vor dem einzigen Strafgericht verhandelt werden, denn dieses wird eine Spezialistin oder einen Spezialisten für wirtschaftsrechtliche Angelegenheiten bestimmen können, die oder der aber auch in anderen Bereichen kompetent ist (wie es bei der Staatsanwaltschaft üblich ist).

Art. 87 und 89a

Vgl. Punkt 2.3 oben.

Neu entscheidet das Bezirksgericht Saane erstinstanzlich über verwaltungsrechtliche Klagen. Das bisherige, im Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger vorgesehene Klagesystem ist von dieser Änderung nicht betroffen.

Diese Lösung ermöglicht es, schon in der ersten Instanz ein kontradiktorisches Verfahren zu führen, in dem die Verfahrensrechte der Parteien am besten gewahrt werden.

Die Tatsache, dass ein Zivilgericht über verwaltungsrechtliche Fragestellungen entscheiden muss, dürfte keinen grossen Nachteil darstellen, zumal gerade Staatshaftungsfragen auch einen engen Bezug zum Zivilrecht haben (BGE 133 III 462 E. 2.1).

Indem für diese Fragen das Zivilgericht der Saane als einzige kantonale Instanz vorgesehen wird, können die Kompetenzen für diese doch nicht so zahlreichen Fälle bei einem Gericht konzentriert werden. Dies vereinfacht auch Fragen der örtlichen Zuständigkeit. Zudem ist das Bezirksgericht Saane auch in der Lage, die Verfahren auf Französisch und Deutsch durchzuführen.

Die Klagen werden in sinngemässer Anwendung der Zivilprozessordnungsregeln beurteilt. Verfahrenstechnische Einzelheiten sind in Artikel 123 Abs. 1 VRG geregelt.

Dieser Zuständigkeitswechsel erfordert die Anpassung mehrerer Bestimmungen des JG sowie anderer Gesetze.

Insbesondere betrifft dies die Aufhebung von Artikel 87 Abs. 2 JG, der die Kompetenz des Kantonsgerichts zum Entscheid über verwaltungsrechtliche Klagen vorsah. Stattdessen wird ein Artikel 89a eingeführt, der die Zuständigkeit des Zivilgerichts Saane statuiert. Die gleiche redaktionelle Anpassung ist auch in Artikel 123 Abs. 2 VRG vorzunehmen.

Analoge Anpassungen sind auch im Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (SGF 16.1) notwendig. Für diese Verfahren ist im Übrigen kein Schlichtungsverfahren vorgesehen (vgl. Kommentar zur Änderung des HGG unten).

Im neuen Artikel 87 Abs. 1bis ist nur reine einzige Ausnahme aufgrund der Komplexität eines Fachbereichs vorgesehen: Das Kantonsgericht bleibt als einzige kantonale Instanz zuständig für Entscheide über Streitigkeiten im Sozialversicherungsbereich (z. B. Art. 73 BVG; Art. 87 KVG).

Art. 89

Vgl. Kommentar zu Artikel 41 oben.

Art. 91

Die Änderung beruht auf einem Vorschlag des Justizrats und der Staatsanwaltschaft. Die Kompetenz des Justizrats, für sechs Monate ad hoc eine Richterin oder einen Richter zu ernennen, scheint die meisten Verhinderungsfälle abzudecken. Es kommt jedoch vor, dass die Dauer von sechs Monaten bei dauerhafter krankheitsbedingter Verhinderung einer Richterin oder eines Richters nicht ausreicht. Zurzeit kann diese Amtsdauer nicht verlängert werden. Um nicht eine weitere Stellvertretung ernennen zu müssen, ist es deshalb gerechtfertigt, in ausserordentlichen und dringenden Fällen, in denen eine Person wahrscheinlich länger verhindert ist, die maximale Amtsdauer der Stellvertretung auf zwölf Monate zu verlängern.

Innert dieser Frist wird sich auch hinreichend weisen, ob die ersetzungsbedürftige Richterin bzw. der ersetzungsbedürftige Richter ihr bzw. sein Amt wieder aufnehmen können oder definitiv ausscheiden wird.

Art. 102

Mit dem Vorentwurf wird eine Gesetzeslücke in der Finanzkontrolle der Friedensgerichte geschlossen, für die ebenfalls das Finanzinspektorat zuständig ist.

Art. 112

Mit dieser Bestimmung werden die Beschränkungen der Delegation von Aufgaben des Justizrats an das Kantonsgericht (Dauer auf eine Legislaturperiode beschränkt) aufgehoben. Die Delegation betrifft jedoch nur administrative Aufgaben und nicht etwa auch die disziplinarische Aufsicht.

Die Verantwortung für die richtige Erfüllung der administrativen Aufgaben liegt hingegen weiterhin beim Justizrat, weshalb das Kantonsgericht dem Justizrat regelmässig Bericht über seine Tätigkeit im delegierten Bereich, insbesondere über festgestellte Mängel und Rückstände in der Fallbehandlung erstatten muss.

Gegenstand der Delegation können alle administrativen Aufgaben sein, also sämtliche in Art. 112 ff. erwähnten Aufgaben und Instrumentarien, insbesondere auch das Weisungsrecht gemäss Art. 114 Abs. 1 JG. Die Ausübung der Disziplinargewalt kann hingegen nicht delegiert werden, denn diese muss auf jeden Fall vom Justizrat ausgeübt werden (vgl. Art. 104 Abs. 1 und Art. 113 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 JG).

Art. 115, 116, 117 und 118

Die Schaffung eines einzigen Strafgerichts vereinfacht die Regelungen zur Verfahrenssprache und führt zu einem Paradigmenwechsel. Während bis jetzt ein Prozess in der Sprache geführt werden musste, die am Ort des Delikts gesprochen wird, gilt mit der Neuorganisation der Strafgerichtsbarkeit der Grundsatz, dass das Verfahren in der Sprache der beschuldigten Person geführt wird.

Die Verfahrensleitung kann jedoch in Ausnahmefällen die Verwendung einer anderen Sprache zulassen, um eine offensichtliche Benachteiligung zu vermeiden, insbesondere wenn die übergeordneten Interessen allfälliger geschädigter Personen es rechtfertigen.

Die übrigen Artikel zur Frage der Verfahrenssprache werden entsprechend angepasst.

Art. 119

Diese Bestimmung erlaubt der Verfahrensleitung, aus pragmatischen Gründen die Verwendung einer anderen Sprache zuzulassen, sofern sie und die Parteien diese Sprache verstehen. Zu beachten ist, dass es sich bei der verwendeten Sprache um die andere Amtssprache, aber auch um eine völlig andere Sprache (z. B. Englisch) handeln kann. Auch in diesen Fällen kann von einer Übersetzung abgesehen werden. Die Verfahrenssprache bleibt von dieser ausnahmsweisen Verwendung einer anderen Sprache selbstverständlich unberührt.

Art. 123

Absatz 3 stellt klar, dass das Amt für Justiz erst aktiv wird, wenn das Verfahren abgeschlossen ist. Ist das Verfahren hingegen hängig, so entscheidet die Richterin bzw. der Richter, die bzw. der das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege beurteilt, auch darüber, ob bereits eine Rückerstattung gefordert werden kann.

Artikel 8 Abs. 2 des ehemaligen Gesetzes über die unentgeltliche Rechtspflege sah zudem vor, dass die Gerichtsbehörde die unentgeltliche Rechtspflege von der Überweisung monatlicher Beiträge an das Gemeinwesen abhängig machen kann. Im Vorentwurf wird diese Regelung wieder aufgenommen. Eine solche Beteiligung kann jedoch nur eingefordert werden, wenn die anspruchsberechtigte Person über die entsprechenden Mittel verfügt.

Art. 123a

Obwohl die Regelungen zur unentgeltlichen Rechtspflege für das Privatrecht konzipiert sind, haben sie allgemeine Gültigkeit und werden auch in straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren angewendet. Deshalb muss die Systematik des Gesetzes angepasst werden.

Gemäss Artikel 119 Abs. 1 ZPO kann das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege vor oder nach Eintritt der Rechtshängigkeit gestellt werden. Im JG ist nicht festgelegt, welche Behörde für die Beurteilung solcher Gesuche zuständig ist.

Artikel 123a Abs. 1 des Vorentwurfs stellt klar, dass dieser Entscheid zu den Befugnissen der Verfahrensleitung der in der Hauptsache befassten Behörde gehört. Das ist bei den Bezirksgerichten die Gerichtspräsidentin bzw. der Gerichtspräsident, bei der Staatsanwaltschaft die mit der Sache betraute Staatsanwältin oder der Staatsanwalt, beim Friedensgericht die Friedensrichterin oder der Friedensrichter und beim Kantonsgericht die Instruktionsrichterin oder der Instruktionsrichter.

Für den Zivilprozess ergibt sich diese präsidiale Befugnis eigentlich schon aus Artikel 51 Abs. 1 Bst. b JG, da über das Gesuch im summarischen Verfahren entschieden wird (Art. 119 Abs. 3 ZPO). Die Bestimmung klärt immerhin die Frage nach der Zuständigkeit, wenn die Sache noch nicht vor einer Gerichtsbehörde hängig ist. In diesem Fall ist die Präsidentin bzw. der Präsident der Gerichtsbehörde zuständig, die in der Hauptsache mit der Sache befasst wäre. Selbst wenn demnach obligatorisch eine Schlichtungsverhandlung durchgeführt werden müsste und selbst wenn die Schlichtungsbehörde ausnahmsweise über Entscheidungskompetenzen verfügen würde (z. B. in den Fällen gemäss Art. 210 oder 212 ZPO), obliegt der Entscheid über die vorprozessuale unentgeltliche Rechtspflege immer dem erstinstanzlich zuständigen Gericht. Eine eigentliche Zuständigkeitsprüfung findet dabei nicht statt, es sei denn, die angerufene Behörde wäre ganz offensichtlich nicht zuständig, um über die Hauptsache zu entscheiden.

Art. 124

Das JG regelt nicht, welche Behörde die Prozesskosten einzuziehen hat. Zwar behandelt Artikel 161 JG diese Frage für Strafverfahren, eine auf alle Verfahren anwendbare Regelung fehlt hingegen. Es rechtfertigt sich daher, in diesem Bereich eine allgemeine Bestimmung einzuführen. Dabei hat jede Behörde, einschliesslich der Schlichtungsstellen, die von ihr auferlegten Verfahrenskosten selber einzuziehen. Demnach braucht sich eine Beschwerdeinstanz nicht um die Einziehung der Prozesskosten der unteren Instanzen zu bemühen.

Für Strafsachen sind der Erlass und die Stundung von Verfahrenskosten in Artikel 425 StPO geregelt, für Zivilsachen in Artikel 112 ZPO.

Der neue Absatz 4 stellt klar, dass hierfür die letzte kantonale entscheidende Instanz zuständig ist. Es ist wichtig, klar zu definieren, welche Behörde für Entscheide im Bereich der Kosten für das Gesamtverfahren zuständig ist. So kann verhindert werden, dass die betroffenen Parteien an jede Instanz separate Gesuche stellen und womöglich auch noch widersprüchliche Entscheide gewärtigen müssen. Zudem wird die Übersicht über die im Kanton erlassenen Verfahrenskosten erleichtert.

Art. 129

Nach der Zivilprozessordnung ist die berufsmässige Vertretung grundsätzlich im Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälten vorbehalten (Art. 68 Abs. 2 Bst. a ZPO). Vor Miet- und Arbeitsgericht können die Kantone für besonders qualifizierte Vertretungen Ausnahmen vorsehen (Art. 68 Abs. 2 Bst. d ZPO), was der Kanton Freiburg mit Artikel 129 JG auch getan hat, allerdings nur vor den betreffenden Gerichten und nicht vor der Schlichtungsbehörde in Mietsachen.

Die Ausdehnung dieser Möglichkeit auf das Schlichtungsverfahren widerspricht nicht Bundesrecht, obwohl aus Artikel 68 Abs. 2 Bst. d ZPO nicht hervorgeht, dass die Schlichtungsbehörden ebenfalls zu den Ausnahmen gehören. Demgegenüber wird mit Buchstabe b derselben Bestimmung ausdrücklich erlaubt, vor Schlichtungsbehörden Ausnahmen vom Anwaltsmonopol zugunsten von Sachwalterinnen und Sachwaltern sowie Rechtsagentinnen und Rechtsagenten zuzulassen. Daraus muss geschlossen werden, dass der Bundesgesetzgeber die kantonale Ermächtigung nicht nur auf das Verfahren vor dem Mietgericht beschränken wollte, sondern dass sie auch dasjenige vor der Schlichtungsbehörde für Mietsachen umfasst.

Diese Lösung rechtfertigt sich umso mehr, als es keinen Grund gibt, die Parteien in Schlichtungsverfahren besser zu schützen, indem nur eine Vertretung durch eine Anwältin oder einen Anwalt zugelassen wird, wo diese Verfahren doch weit weniger formell sind als vor Gericht.

Zudem sieht der Vorentwurf vor, dass in miet- und arbeitsrechtlichen Fällen keine Parteikosten zugesprochen werden können, wenn der Streitwert unter 8000 Franken liegt. Der Grund dafür liegt darin, dass Parteien bei geringem Streitwert manchmal aus Furcht, die Parteikosten tragen zu müssen, darauf verzichten, einen Prozess anzustrengen, obwohl diese Verfahren kostenlos sind.

Art. 131a

Die Rechtshilfe in Zivilsachen war bisher nicht im JG geregelt, sondern nur im entsprechenden Ausführungsreglement (Art. 9 JR). Aufgrund ihrer Bedeutung für die Gerichtsorganisation rechtfertigt es sich, diese Bestimmung in das Gesetz zu überführen.

Art. 134a

Gemäss Artikel 401 ZPO können die Kantone Pilotprojekte durchführen. Der Vorentwurf ermächtigt den Staatsrat, auf dem Verordnungsweg die notwendigen Bestimmungen zu erlassen.

Art. 135

Die Änderung von Artikel 135 beruht auf einem Vorschlag der Staatsanwaltschaft. Demnach besteht ein Bedürfnis, dass die mit der Sache befasste Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt die Gerichtsstandsverhandlungen bzw. die Vertretung des Kantons vor den dafür zuständigen Behörden nicht nur ausnahmsweise an die für den Fall zuständige Staatsanwältin oder den Staatsanwalt delegieren kann. Mit dieser Regelung sollen die gängige Praxis im Gesetz verankert und verzögernde Beschwerden vermieden werden.

Art. 139

Diese Bestimmung verpflichtet die Behörden, die aufgrund einer von der Polizei getätigten Anzeige angerufen wurden, die Polizei in jedem Fall über den Ausgang des Verfahrens zu informieren.

Dadurch können insbesondere die Namen von Personen, die angezeigt und anschliessend freigesprochen wurden, aus dem polizeilichen Informationssystem «Zephyr» gelöscht werden. Heute kommt es oft vor, dass Einträge von beschuldigten Personen wegen fehlender Datenübertragung in dieser Datenbank bestehen bleiben.

Art. 145 und 145a

Die Einführung von Artikel 145a bedarf einer Abstimmung mit Artikel 145.

Insbesondere wegen der (fakultativen) Anwesenheit von Anwältinnen und Anwälten bei Einvernahmen, war bei Erlass des JG umstritten, ob auch die Polizei Zeugen einvernehmen können soll. Die ersten Erfahrungen mit der neuen Strafprozessordnung zeigen jedoch, dass dies durchaus möglich und sinnvoll ist. Einer Einvernahme durch die Polizei käme im Verfahren nämlich ein grösseres Gewicht zu, als einer Einvernahme, bei der die betreffende Person zuerst als «Auskunftsperson» und anschliessend vor der Staatsanwaltschaft erneut als Zeugin oder Zeuge aussagen muss. Mit der neuen Bestimmung werden die Verfahren, die durch die neue StPO erschwert wurden, wieder vereinfacht.

Sowohl die Polizei selbst als auch die Konferenz der Gerichtspräsidenten und die Staatsanwaltschaft wünschen daher eine entsprechende Ausdehnung der Polizeibefugnis.

In Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 142 Abs. 2 StPO) kann dies nur im Auftrag der Staatsanwaltschaft geschehen.

Zu beachten ist, dass die Beschränkung von Artikel 145 Abs. 2 JG nur für Einvernahmen durch Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber gelten, nicht aber für solche durch die Polizei.

Die Delegation der Zeugeneinvernahme an die Polizei bedarf im Übrigen keiner Zustimmung der Parteien. Die oder der Beschuldigte kann aber nach Massgabe von Artikel 147 Abs. 3 StPO eine Wiederholung der Einvernahme beantragen.

Schliesslich wird daran erinnert, dass die Polizei dieselben Verfahrenspflichten zu erfüllen hat wie eine Richterin oder ein Richter, d. h. die Bedingungen nach Artikel 177 StPO. So muss die Polizei die

Zeugin oder den Zeugen zu Beginn jeder Einvernahme auf die Zeugnis- und die Wahrheitspflichten und auf die Strafbarkeit eines falschen Zeugnisses nach Artikel 307 StGB aufmerksam machen. Sie muss die Zeugin oder den Zeugen auch auf ihre bzw. seine Zeugnisverweigerungsrechte aufmerksam machen, sobald sie aufgrund der Befragung und der Akten solche Rechte erkennt.

Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, ist die Einvernahme nicht verwertbar.

Art. 146

Die Änderung geht auf eine Anregung der Kantonspolizei zurück und betrifft Fälle, in denen Personen ausserhalb eines Verfahrens gefährdet sind.

Es ist festzuhalten, dass der Ausdruck «ausserhalb eines Verfahrens» aus Artikel 156 StPO in der Botschaft des Bundesrats nicht weiter erläutert wurde.

Im *Commentaire Romand* zur StPO wird präzisiert, dass mit Personen, die einer Schutzmassnahme gemäss Artikel 156 StPO bedürfen, die Personen nach Artikel 149 StPO gemeint sind. Diese Bestimmung deckt die meisten diesbezüglichen Bedürfnisse im Untersuchungs- und Urteilsverfahren ab (Zeugen, Auskunftspersonen, Beschuldigte, Sachverständige, Übersetzer/-innen und scher/-innen, aber auch Personen, die mit ihnen in einem Verhältnis nach Artikel 168 StPO stehen). Eingeschlossen sind auch Personen, die in dieser Aufzählung nicht erscheinen, wie z. B. Freunde oder Personen, die auch nach dem definitiven Abschluss des Verfahrens weiterhin bedroht sind (CR CPP-Renate Pfister-Liechti, Art. 156 Nr. 1 und 3).

Art. 149

Die Änderung beschränkt den Kreis der Personen, die eine Belohnung beanspruchen können, auf jene, die *massgebend* zur Aufklärung eines Falls beigetragen haben. Beim bisherigen Gesetzeswortlaut, kann jeder auch für eine Information von geringer Bedeutung eine Belohnung beanspruchen. Mit der neuen Formulierung muss bei der Mitwirkung nicht mehr nur ein Kausalzusammenhang mit dem Aufklärungserfolg bestehen, der Beitrag muss vielmehr von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Ermittlungen gewesen sein.

Art. 154a

Artikel 271 StPO sieht bei Überwachungen zum Schutz von Berufsgeheimnissen ein besonderes Aussonderungsverfahren vor, das unter der Leitung eines Gerichts zu erfolgen hat. Die Kantone haben das hierfür zuständige Gericht zu bezeichnen. Das JG enthielt bis anhin keine diesbezügliche Regel. Diese Lücke wird mit der vorliegenden Bestimmung geschlossen, die diese Befugnis dem Zwangsmassnahmengerecht überträgt.

Art. 156

Zurzeit sind nur die Strafverfolgungsbehörden angehalten, strafbare Handlungen anzuzeigen, die sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden (Art. 302 Abs. 1 StPO). Das JG sieht vor, dass diese Anzeigepflicht auch anderen Behörden auferlegt werden kann. Für einige Gerichtsbehörden besteht jedoch keine besondere Regelung, so z. B. für die Friedensgerichte, deren Mitglieder im Rahmen ihrer Tätigkeit regelmässig von Kindsmisshandlungsfällen erfahren.

Es ist deshalb gerechtfertigt, eine allgemeine Regelung einzuführen, die die Behörden dazu verpflichtet, Officialdelikte anzuzeigen, von denen sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeit Kenntnis erhalten (z. B. pädophile Straftaten, Misshandlungsfälle, Steuerbetrug, Urkundenfälschung oder falsches Zeugnis usw.), ohne sich dafür vom Amtsgeheimnis entbinden lassen zu müssen. Die Anzeigepflicht besteht, sobald es einen konkreten Verdacht auf eine strafbare Handlung gibt, und nicht erst, wenn sie schon als gesichert erscheint.

Schliesslich ist vorgesehen, dass in weniger schwer wiegenden Fällen oder wo dies zweckmässig erscheint auf eine Anzeige verzichtet werden kann. Das ist beispielsweise der Fall, wenn eine Anzeige das bereits angespannte Verhältnis zwischen den Beteiligten eher noch verschärfen würde.

Für Delikte, welche die Mitglieder der Gerichtsbehörden in ihrer Freizeit oder ausserhalb ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen, besteht keine Anzeigepflicht.

Art. 159a

Mit dieser Bestimmung soll geklärt werden, wer für die Zahlung der Entschädigungen zu Lasten des Staates nach Artikel 429 ff. StPO zuständig ist.

Art. 163a

Die Änderung geht auf einen Vorschlag des Jugendstrafgerichts zurück. Tatsächlich sieht Artikel 45 Abs. 5 JStPO zwar die Beteiligung der Eltern an den Vollzugskosten vor, doch es besteht keine Regel, ob und wer diesen Entscheid in Wiedererwägung ziehen kann. Artikel 163a des Entwurfs statuiert, dass dies durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Jugendstrafgerichts zu erfolgen hat, das auch Vollzugsbehörde ist (Art. 42 Abs. 1 JStPO). Ihr bzw. sein Entscheid unterliegt den gleichen Rechtsmitteln wie die übrigen Vollzugsentscheide.

Art. 2 *Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*

Infolge der Änderung von Artikel 74 JG, der das Zwangsmassnahmengericht als einzige kantonale Instanz vorsah, müssen die Artikel 4 und 7 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer geändert werden.

Der Vorentwurf sieht deshalb vor, dass Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts beim Kantonsgericht angefochten werden können.

Art. 3 *Änderung des Gesetzes über den Anwaltsberuf*

Art. 23

Der Vorentwurf gibt dem Staatsrat die Kompetenz, die Zulassung zur Anwaltsprüfung vom vorgängigen Abschluss einer besonderen Ausbildung abhängig zu machen und die Anwaltsprüfung mit den Examen auf Masterstufe in den Universitäten zu koordinieren.

Eine Möglichkeit besteht darin, in das Kursangebot der Masterstufe an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät eine besondere Ausbildung für Studierende, die den Anwaltsberuf anstreben, zu integrieren. Zudem könnten die Anwaltskandidatinnen und –kandidaten, die gewisse Masterkurse belegt haben, unter bestimmten Bedingungen von einem Teil der Anwaltsexamen dispensiert werden.

Diese Überlegungen folgen einer Tendenz der letzten Jahren, die sich in vielen Kantonen und besonders im Kanton Genf feststellen lässt, nämlich die rechtswissenschaftlichen Fakultäten auf die eine oder andere Weise an der Anwaltsausbildung zu beteiligen.

Die Minimalanforderungen und die Grundzüge entweder der vorgängig zu absolvierenden Ausbildung (Dauer und Inhalt) oder der Koordination mit der Universität (Zulassungsbedingungen) müssen vom Staatsrat in einer Verordnung geregelt werden.

Von Gesetzes wegen hat die Ausbildung aber zwingend unter der Federführung einer rechtswissenschaftlichen Fakultät einer Schweizer Universität zu erfolgen. Ausserdem muss die Ausbildung praxisbezogen sein, was voraussetzt, dass ein überwiegender Anteil der Dozentinnen und Dozenten aus der Justiz und der Anwaltschaft stammt.

Seit der Einführung des Bologna-Modells vollzieht sich das Rechtsstudium in zwei Etappen. An das Grundstudium, das mit dem Bachelor (BLaw) abgeschlossen wird, schliesst das Masterstudium (MLaw) an. Die Universitäten stehen heute insbesondere auf Masterstufe unter einem starken Wettbewerbsdruck. Dieser Wettbewerb wird allerdings in einigen Kantonen durch die Zulassungsvoraussetzungen zu den Anwaltsprüfungen und durch die Bestimmung der geprüften Fächer verzerrt. Solange das Anwaltsprüfungswesen in der Zuständigkeit der Kantone verbleibt, besteht auch für den Kanton Freiburg und seine Universität ein Interesse an einer besseren Abstimmung zwischen der Anwaltsprü-

fung und dem Masterprogramm. Zum einen soll das Masterprogramm besser auf das Anwaltspraktikum und die Prüfung ausgerichtet werden. Zum andern sollten Kandidatinnen und Kandidaten gewisse anwaltsspezifische Fächer, die sie während ihres Masterstudiums mit guten bis sehr guten Noten abgeschlossen haben, beim Anwaltsexamen anrechnen lassen können.

Der Staatsrat könnte zudem mit Universitäten Vereinbarungen abschliessen, in denen insbesondere die Masterfächer bezeichnet werden, die für eine Anrechnung an die Anwaltsprüfung in Frage kommen. Ausserdem könnten Minimalanforderungen für diese Fächer (Mindestanzahl Unterrichtsstunden, Unterricht durch Dozentinnen und Dozenten aus der Justiz) vereinbart werden. Von Gesetzes wegen kommt jedoch eine Anrechnung von Masterprüfungen nur für anwaltsspezifische Fächer in Frage. Ausserdem ist die Anrechnung auf maximal einen Drittel der schriftlichen Prüfung begrenzt.

Art. 4 Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

Art. 84

Vgl. Kommentar zu Artikel 53 JG.

Art. 123

Vgl. Kommentar zu den Artikeln 87 und 89a JG sowie Punkt 2.3 oben.

Diese Bestimmung sieht vor, dass sich das Verfahren unter Vorbehalt gegensätzlicher Bestimmungen des kantonalen Rechts nach der Zivilprozessordnung richtet. Dies bedeutet insbesondere, dass im Allgemeinen ein Schlichtungsversuch durchgeführt werden muss (Art. 197 ff. ZPO) und dass die Verfahrensregeln und die Rechtswege die gleichen sind. Es kann beim Kantonsgericht Beschwerde geführt werden.

Diesbezüglich zwei Bemerkungen: Einerseits kann die Zivilprozessordnung nur sinngemäss auf die betreffenden Fälle angewendet werden. Ihre Bestimmungen können zwar zu einem grossen Teil übernommen werden, man muss sich jedoch bewusst sein, dass sie sich nicht alle unverändert auf verwaltungsrechtliche Streitfälle anwenden lassen. Zudem hat die kantonale Spezialgesetzgebung Vorrang vor der allgemeinen Vorschrift. So kann beispielsweise die Spezialgesetzgebung den Schlichtungsversuch für gewisse verwaltungsrechtliche Klageverfahren aufheben; dies ist der Fall bei der Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (vgl. Kommentare zur Änderung des HGG, Art. 5).

Art. 145b

Das VRG weist bei der Berechnung der Barauslagen eine Lücke auf, die mit der vorliegenden Bestimmung geschlossen wird. Dies entspricht im Übrigen der vom Kantonsgericht eingeführten Praxis.

Art. 5 Änderung des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger

Art. 13 und 14

Direkt- und Regressansprüche des Gemeinwesens gegen das Personal sind äusserst selten. Sie fallen in den Bereich der Beziehungen zwischen Anstellungsbehörden und Mitarbeitern. Die Grundregel, wonach Mitarbeitende den Interessen ihres Arbeitgebers keinen Schaden zufügen sollen, folgt aus den allgemeinen Pflichten des Personals, die in Artikel 56 des StPG aufgeführt sind. Artikel 76 des StPG, der sich mit den Konsequenzen von verursachten Schäden befasst, verweist im Übrigen auf das HGG.

Eine Klage ist zwar möglich, scheint aber für die Behandlung solcher Ansprüche, die ja zudem einen «internen» Charakter haben, vollkommen unverhältnismässig. Die Tatsache, dass die Fälle dem Bezirksgericht Saane und anschliessend bei Rekurs dem Kantonsgericht übertragen werden, verstärkt diesen Eindruck zusätzlich.

Das System des Entscheids scheint daher besser geeignet für die Regelung der Ansprüche nach Artikel 10 und 11.

Art. 17, 18 und 21

Vgl. Kommentare zu den Artikeln 87 und 89a JG und 123 VRG sowie Punkt 2.3 oben.

Es sei daran erinnert, dass es bei Verantwortlichkeitsklagen keinen vorgängigen Schlichtungsversuch gibt. Im Vorentwurf wird jedoch das in Art. 20 ff. HGG vorgesehene Vorverfahren beibehalten, wonach der Geschädigte vor der Einreichung einer Verantwortlichkeitsklage gegen das Gemeinwesen seine Ansprüche zuerst schriftlich geltend machen muss.

Das neue, für verwaltungsrechtliche Klagen vorgesehene Verfahren, nämlich eine erstinstanzliche Klage beim Bezirksgericht Saane und dann ein Rekurs vor dem Kantonsgericht, wird die Situation des Staates verbessern. Er ist nun Partei im Verfahren und kann vollumfänglich daran teilnehmen. Der Entscheid des Bezirksgerichts Saane und anschliessend des Kantonsgerichts kann angefochten werden, was bis jetzt nicht der Fall war.

Ausserdem wird für die Regelung der Ansprüche nach Artikel 10 und 11 HGG der Verfügungsweg eingeführt. Die Bestimmungen über die Beschäftigungsbedingungen des Personals der Gemeinwesen (Staat, Gemeinden usw.) bleiben vorbehalten – dabei dachte man beispielsweise an Art. 133 Abs. 2 StPG, der beim Staatspersonal vom VRG abweicht.

Art. 20

Diese Bestimmung entspricht einer seit mehreren Jahren gängigen Praxis, die vom Staatsrat beschlossen worden war. Es wurde entschieden, dass die Direktionen die «harmlosen Fälle» behandeln sollten (bis jetzt die Geschäfte mit einem Streitwert unter 3000 Franken). Der Vorentwurf erhöht übrigens den Grenzbetrag.

Es wird Aufgabe der Direktionen sein, eine einheitliche Rechtsprechung zu gewährleisten, was ganz einfach umgesetzt werden kann, indem die Entscheide nach dem Gesetz über die Staatshaftung der Finanzdirektion zugestellt werden. Diese wird beim Staatsrat intervenieren können, wenn sie feststellt, dass eine Direktion eine Praxis einführt, die dem Gesetz zuwiderläuft (indem sie z. B. Ansprüchen zu bereitwillig stattgibt).

Art. 6 *Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch*

Im Gegensatz zu den Gesetzen anderer Kantone (namentlich GE, VD, NE, UR, SO, GR) sieht die Freiburger Gesetzgebung nicht vor, dass die Stiftungsaufsichtsbehörde Verwaltungsbussen erheben kann. In gewissen, allerdings seltenen Fällen kann eine solche Sanktion jedoch ein wirksames Mittel sein, um Stiftungsorgane dazu zu bewegen, sich an die Entscheide der Aufsichtsbehörde zu halten. Deshalb erhält die Stiftungsaufsicht mit der neuen Bestimmung eine formelle gesetzliche Grundlage zu diesem Zweck.

Ferner bildet Artikel 130 VRG gegenwärtig die gesetzliche Grundlage für das Erheben der Aufsichtgebühren, die in der Folge eines Entscheids der Stiftungsaufsicht erhoben werden. Grundlage der Gebühren, die für die anderen Dienstleistungen der Aufsichtsbehörde erhoben werden, ist das Gesetz vom 28. April 1953 über Kompetenzabtretung an den Staatsrat zwecks Festsetzung von Abgaben und Gebühren (SGF 126.3). Mit dem neuen Absatz von Artikel 9 EGZGB kann die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Stiftungsaufsichtgebühren in einer einzigen Bestimmung zusammengefasst werden.

Art. 7 *Änderung des Ausführungsgesetzes über den Mietvertrag und den nichtlandwirtschaftlichen Pachtvertrag*

Zwischen den Artikeln 202 ZPO und 60 f. JG einerseits und Artikel 4 MPVG andererseits besteht ein Widerspruch. Gemäss Bundesgesetzgebung besteht das Ziel der Schlichtungsbehörde nur darin, dass sich die Parteien soweit einigen, dass sie ihren Streit beilegen können. Abgesehen von der Möglichkeit, Urteile oder Entscheide vorzuschlagen, sind die Kompetenzen der Schlichtungsbehörde sehr beschränkt. In einem kürzlich gefällten Entscheid (BGE 2011III 185 ff.) wird klargestellt, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Klagen (Bsp.: verspätetes Gesuch um Nichtigkeitserklärung einer Kün-

digung) nur vor Gericht geklärt werden können. Die Schlichtungsbehörde kann allenfalls die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die betreffende Instanz prüfen, indem sie ein Schlichtungsgesuch einreicht (Zuständigkeit *ratione loci et materiae*). Nach diesem Urteil kann die Schlichtungsbehörde einen Fall, insbesondere bei einer verspäteten Anfechtung, nicht für unzulässig erklären.

Die entsprechende Bestimmung des MPVG, die das Präsidium der Schlichtungsbehörde mit zu umfangreichen Kompetenzen ausstattet, ist deshalb aufzuheben.

Art. 8 Änderung des Gesetzes über das Notariat

In Punkt 28 des Tarifs vom 9. Januar 1968 der Verwaltungsgebühren (SGF 126.21) ist die Möglichkeit vorgesehen, insbesondere für Auslagen für Studien, Augenschein oder Reisespesen Gebühren zu erheben. Der Klarheit halber wird diese Regel im Gesetz über das Notariat erwähnt.

Art. 9 Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch

Diese Änderung ist Ausdruck des Willens, in den Bereichen Jagd und Fischerei ein Ordnungsbussenverfahren einzuführen.

Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (Einführungsgesetz vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch; EGStGB; SGF 31.1) regelt die auf Übertretungen des kantonalen Rechts anwendbaren Bestimmungen. Als Übertretungen gegen das kantonale Recht gelten insbesondere die in der Spezialgesetzgebung genannten Widerhandlungen gegen das Verwaltungs- und Prozessrecht (Art. 9 Abs. 1 Bst. b EGStGB), mit anderen Worten jene nach Artikel 335 des Strafgesetzbuches. Diese Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt (Art. 9 Abs. 2 EGStGB), das kein Ordnungsbussensystem vorsieht.

Was das anwendbare Recht angeht, verweist das EGStGB in Artikel 10 Abs. 1 momentan auch auf die Artikel 103 bis 109 des Strafgesetzbuches, welche die Bestrafung von Übertretungen durch Bussen, die vom Gericht festgelegt werden, (und nicht durch Ordnungsbussen) regeln. Daher sollte in den Artikeln 9 und 10 EGStGB ein Vorbehalt bezüglich des in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ordnungsbussenverfahrens eingeführt werden.

Art. 10 Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr

Landwirtschaftliche Strassen und/oder Forststrassen sind grundsätzlich gesperrt, und die Signalisation (Aufstellen einer Verbotstafel) erfolgt gemäss dem Verfahren, das im Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr vorgesehen ist. Ein Verstoss auf solchen Strassen ist also ein Verstoss gegen die Bundesgesetzgebung. Die anwendbaren Sanktionen werden daher durch das Ordnungsbussengesetz des Bundes und seine Vollzugsverordnung festgelegt.

Beim Strassenverkehr sind die Kantone dafür zuständig, die für das Verhängen der Ordnungsbussen zuständigen Behörden zu bezeichnen. Das kantonale Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr überträgt diese Aufgabe der Kantonspolizei, wobei fallweise auch Kompetenzen an die Gemeinden übertragen werden können (vgl. Art. 23 ff. AGSVG).

Die Kantonspolizei ist jedoch nur sehr selten anwesend, um Widerhandlungen im Strassenverkehr auf landwirtschaftlichen Strassen und/oder Forststrassen festzustellen, was Missbräuche in den betroffenen Bereichen ermöglicht. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, die Befugnis für das Verhängen von Ordnungsbussen auf diesen Strassen auf die Forstkreisgenieure, die Revierförster und die Wildhüter auszuweiten, denn diese sind grundsätzlich vor Ort und daher in der Lage, Widerhandlungen gegebenenfalls festzustellen.

Art. 11 Änderung des Gesetzes über den Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit

Im Bestreben, das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, verleiht der Vorentwurf der Sicherheits- und Justizdirektion die Befugnis, dem Staatsrat die Zuweisung von Beträgen aus diesem

Fonds vorzuschlagen. Der Staatsrat wird auf dem Verordnungsweg die notwendigen Ausführungsbestimmungen regeln müssen und beispielsweise die Zuweisung von geringeren Beträgen der SJD übertragen, wie es andere Direktionen bei anderen Fonds tun (Bsp. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über die Errichtung eines kantonalen Sozialfonds).

Art. 12 Änderung des Gesetzes über das Freiburger Spital

Hier handelt es sich um eine einfache terminologische Anpassung aufgrund der Namensänderung des Amtes, das mit der Stiftungsaufsicht betraut ist.

Art. 13 Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

Art. 77

Die Verweise auf die Artikel 30 und 32 Abs. 1 WSG werden aufgehoben, da jeder Verstoss gegen diese Bestimmungen nunmehr durch eine Ordnungsbusse geahndet wird.

In Absatz 5 behält die Ordnungsbussen vor, die in Artikel 77a ff. eingeführt werden. Es handelt sich lediglich um eine Wiederholung.

Art. 77a

Absatz 1 verleiht dem Staatsrat die Kompetenz, darüber zu bestimmen, welche Widerhandlungen leichte Fälle sind, die mit einer Ordnungsbusse geahndet werden, und wie hoch der Betrag dieser Bussen ist. Wie bei Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsvorschriften des Bundes (Bundesgesetz über die Ordnungsbussen im Strassenverkehr vom 24. Juni 1970; OBG; SR 741.03 – vgl. Art. 1 Abs. 3 OBG) ist auch hier der Betrag der Busse pauschal. Vorleben und persönliche Verhältnisse des Täters werden also nicht berücksichtigt.

Gemäss Absatz 2 muss die Obergrenze der Ordnungsbusse der im OBG vorgesehenen Grenze entsprechen. Sie liegt daher momentan bei 300 Franken (vgl. Art. 1 Abs. 2 OBG).

Art. 77b

Dieser Artikel regelt die Fälle des Zusammentreffens mehrerer Übertretungen. Wenn eine Person mehrere Übertretungen begeht, werden die Beträge der einzelnen Ordnungsbussen zu einer Gesamtbusse addiert. Diese Lösung wurde vom Ordnungsbussengesetz des Bundes übernommen (vgl. Art. 3a Abs. 1 OBG). Es wird bewusst darauf verzichtet, eine Obergrenze der Gesamtsumme der verschiedenen Ordnungsbussen festzulegen, bei deren Überschreiten ein Ordnungsbussenverfahren ausgeschlossen wäre. Solche Fälle sollten in der Praxis ohnehin sehr selten sein, ob es sich nun um einen Wiederholungsfall handelt oder um ein einmaliges Verhalten, das mehrere Ordnungsbussen nach sich zieht. Ausserdem gelten die Widerhandlungen, die mit Ordnungsbussen bestraft werden, als leichte Fälle. Ein Vergehen, das grundsätzlich als leichter Fall eingestuft wird, bleibt dies daher, selbst wenn es später zu Wiederholungen kommt oder wenn gleichzeitig andere Vergehen (leichte oder nicht) begangen werden.

Art. 77c

Die Forstkreisingenieure, die Revierförster sowie die Wildhüter erhalten die Kompetenz, im Bereich der Waldgesetzgebung Widerhandlungen festzustellen und Ordnungsbussen aufzuerlegen.

Den oben genannten Amtsträgern wird diese Befugnis zugesprochen, weil sie über das Kantonsgebiet verteilt und, genauer gesagt, in den Gebieten tätig sind, in denen es zu allfälligen Widerhandlungen kommen kann.

Art. 77d

Dieser Artikel sieht eine übliche Zahlungsfrist von dreissig Tagen vor. Erfolgt die Zahlung nicht innerhalb dieser Frist, droht ein Strafverfahren im üblichen Sinn (vgl. Abs. 3). Gegebenenfalls muss der Beweis für die Zahlung der verhängten Ordnungsbussen vorgelegt werden können.

Wird die Busse nicht bezahlt, so wird die Widerhandlung der zuständigen Oberamtsperson gemeldet. Diese trifft den entsprechenden Entscheid. Grundsätzlich wird dies ein Strafbefehl sein, es sei denn die angeklagte Person liefert freiwillig besondere Erklärungen.

Art. 78

Aufgrund der Einführung des Ordnungsbussenverfahrens im WSG sollte die in Absatz 1 vorgeschlagene Präzisierung «im vorliegenden Gesetz» eingefügt werden.

Durch den Wegfall der Untersuchungsrichterinnen und -richter, die durch Staatsanwältinnen und -anwälte ersetzt wurden, ist der in Absatz 2 vorgesehene Begriff «Richter » zu restriktiv. Es scheint daher angebracht, diesen durch den weiter gefassten Begriff «Gerichtsbehörde» zu ersetzen.

Art. 79

Es gilt klar zu benennen, wer verpflichtet ist, die Verstösse im Bereich Wald zu ermitteln, anzuzeigen oder zu sanktionieren. Es müssen jene Personen sein, die insbesondere für das Erheben der Ordnungsbussen zuständig sind.

Art. 14 Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

Die im Vorentwurf vorgeschlagene Änderung wurde mit der Motion Nr. 109.01 (TGR vom Februar 2001, S. 301 f.) angestossen. Diese hatte zum Ziel, durch Ordnungsbussen, die von der Oberamtsperson ausgesprochen werden, einfach und effizient leichte Widerhandlungen gegen die kantonale Jagdgesetzgebung zu sanktionieren. Durch dieses Verfahren sollte vermieden werden, dass die Untersuchungsrichterinnen und -richter (heute die Staatsanwältinnen und -anwälte) für sogenannte «Bagatellfälle» Strafbefehle aussprechen müssen. Die Motionäre waren der Meinung, dass Anzeigen bei den Untersuchungsrichterinnen und -richtern und allfällige spätere strafrechtliche Sanktionen für Verstösse geringeren Ausmasses unverhältnismässig seien.

In seiner Antwort vom 6. November 2001 (TGR November 2001, S. 1690 ff.) hat der Staatsrat die Vorteile des Ordnungsbussensystems hervorgehoben, insbesondere die Entlastung der Strafgerichtsbarkeit bei weniger wichtigen Fällen. Er hat sich daher für die Einführung dieses Systems ausgesprochen und wollte sich eine Anwendung auf andere kantonale Gesetzgebungen ausserhalb des Bereichs der Jagd überlegen.

Die Ordnungsbussen oder Verwaltungsbussen zeichnen sich dadurch aus, dass sie erstinstanzlich in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörde fallen. Diese Bussen werden nicht im Strafregister eingetragen, bei Nichtbezahlung werden sie nicht in eine Ersatzfreiheitsstrafe umgewandelt und sie können sooft kumuliert werden, wie der Verstoß wiederholt wird.

Die Ordnungsbussen bilden also eine Kategorie von strafrechtlichen Bussen, bei denen das erstinstanzliche Urteil von einer Verwaltungsbehörde ausgesprochen wird und vor Gericht angefochten werden kann. Sie sanktionieren geringfügige Übertretungen einer Verwaltungsnorm.

Es wird daher vorgeschlagen, in diesem Bereich das Ordnungsbussensystem einzuführen, so wie es im Bereich Strassenverkehr angewandt wird. Dies aus folgenden Gründen: Einerseits sollen die Übertretungen im Bereich Jagd einem vereinfachten, billigeren und schnelleren Verfahren unterstellt werden. Andererseits sollen die Strafbehörden in gewissem Masse entlastet werden, denn es sind ja die Amtsträger, welche die Bussen verhängen, wenn sie vor Ort eine Übertretung feststellen (Verringerung des administrativen Aufwands).

Der Vorentwurf schlägt daher eine Änderung des Gesetzes über die Jagd vor, die hauptsächlich zum Ziel hat, geringfügige Übertretungen des kantonalen Rechts im Bereich Jagd durch (pauschale) Ordnungsbussen mit einem Maximalbetrag von 300 Franken zu bestrafen. Diese Übertretungen werden gegenwärtig durch strafrechtliche Anzeige bei der Staatsanwaltschaft verfolgt, die gegebenenfalls eine Busse im Rahmen eines Strafbefehls ausspricht (vgl. Art. 352 Abs. 1 Bst. a StPO). Mit der neuen Lösung können die Strafbehörden von der Behandlung dieser Art geringfügiger Übertretungen im Bereich Jagd entlastet werden. In diesem Sinn ist der Vorentwurf die Folge der Motion Nr. 109.01 Rudolf Vonlanthen / Kanis Lehmann.

Art. 54

Es wird vorgeschlagen, in diesem Artikel die Verweise auf folgende Artikel aufzuheben: Art. 15 (Anzeigen eines toten Tieres), 23 (Falknerei), 26 (Befahren von Feldern mit Autos und Benützen von Verkehrsmitteln), 27 (Verwendung «nicht angemessener» Hunde für die Jagd), 29 (Modalitäten für den Abschuss der Tiere) und 30 (Nachführen der Statistik- und Kontrollformulare). Es handelt sich hier um Widerhandlungen gegen grundsätzlich kantonale Vorschriften, die dem Ordnungsbussenverfahren unterstehen.

In Absatz 4 werden die Ordnungsbussen vorbehalten, die in Artikel 54a und den folgenden Artikeln eingeführt werden. Es handelt sich lediglich um eine Wiederholung.

Art. 54a und 54b

Die Artikel 54a und 54b verfolgen dieselben Ziele wie die Artikel 77a und 77b WSG, auf die weiter oben hingewiesen wurde. Es wird auf die entsprechenden Kommentare verwiesen.

Art. 54c

Dieser Artikel verleiht den Wildhütern (vgl. Art. 42 Abs. 1 Bst. a JaG und Verordnung über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei) und dem vereidigten Verwaltungspersonal des Amtes für Wald, Wild und Fischerei (vgl. Art. 42 Abs. 1 Bst. a JaG) die Befugnis, Widerhandlungen festzustellen und die entsprechenden Ordnungsbussen zu verhängen.

Art. 54d

Dieser Artikel sieht dasselbe Verfahren vor wie Artikel 77d WSG, auf den weiter oben hingewiesen wurde. Es wird auf die entsprechenden Kommentare verwiesen.

Art. 55

Aufgrund der Einführung des Ordnungsbussenverfahrens im JaG sollte die in Absatz 1 vorgeschlagene Präzisierung «nach dem vorliegenden Gesetz» eingefügt werden.

Art. 57

Durch den Wegfall des Untersuchungsrichteramtes, das durch die Staatsanwaltschaft allein ersetzt wird, ist der in Absatz 2 vorgesehene Begriff «Richter» zu restriktiv. Es scheint daher angebracht, diesen durch den weiter gefassten Begriff «Gerichtsbehörde» zu ersetzen.

Art. 15 Änderung des Gesetzes über die Fischerei

Art. 45 und 45a

Gegenwärtig ist der Verweis in Artikel 45 des Gesetzes über die Fischerei auf die Bundesgesetzgebung keine ausreichende gesetzliche Grundlage, um insbesondere das Fischen ohne Patent unter Strafe zu stellen. Die im Vorentwurf eingeführten Bestimmungen schliessen diese Lücke.

Was die zuständige Behörde betrifft, werden die Bussen momentan von der Staatsanwaltschaft ausgesprochen. Es ist in diesem Bereich jedoch durchaus vorstellbar, die Zuständigkeit den Oberamtspersonen zu übertragen, was mit dem vorliegenden Vorentwurf getan wird.

Art. 45b bis 45e

Darüber hinaus wird parallel zum Vorschlag im Bereich Jagd das Ordnungsbussenverfahren auch im Bereich der Fischerei eingeführt. Die Artikel, mit denen diese Punkte verankert werden, entsprechen den Artikeln, die im Gesetz über die Jagd eingeführt werden. Es wird daher auf die verschiedenen oben gemachten Kommentare verwiesen.

Die Verletzung folgender Bestimmungen könnte durch eine Ordnungsbusse sanktioniert werden: Artikel 3 Abs. 3; 4 Abs. 2; 11; 12; 13 Abs. 3; 14; 15; 20; 21; 22 Abs. 2 und 3; 23; 24; 25; 26; 27 Abs. 2 und 3; 28; 30. Der Staatsrat wird dies in einer Verordnung festlegen können.

Ausserdem erfolgt bei Verschmutzungen nach dem GSchG eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft.

Ferner wird die Zuständigkeit für das Verhängen von Ordnungsbussen im Bereich der Fischerei den Wildhütern und dem Verwaltungspersonal des Bereichs aquatische Fauna und Fischerei des Amtes für Wald, Wild und Fischerei übertragen.

Das Ordnungsbussensystem ist zwar wünschenswert, um die Verfolgung leichterer Vergehen zu vereinfachen, die gleichen Vergehen können jedoch auch auf dem Neuenburgersee oder dem Murtensee begangen werden. Diese beiden Seen unterstehen aber interkantonalen Konkordaten über die Fischerei und unterstehen nicht der kantonalen Gesetzgebung. Es besteht daher das Risiko, dass Vergehen, die auf Freiburger Kantonsgebiet begangen werden, unterschiedlich behandelt werden. So würde beispielsweise das Fischen mit Widerhaken, das in den Gewässern des Kantons verboten ist, in Zukunft mit einer Busse bestraft, während gegen die zuwiderhandelnde Person für dasselbe Vergehen auf dem Murten- oder Neuenburgersee Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft erhoben wird.

Art. 16 Änderung des Gesetzes über die Ausübung der Prostitution

Art. 9

In seinem Entscheid vom 7. Mai 2013 (2C_990/2012 und 2C_991/2012) hat das Bundesgericht entschieden, dass es gegen die Wirtschaftsfreiheit verstösst, wenn eine Person, die eine Bewilligung wünscht, um einer Drittperson Lokalitäten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung zu stellen, verpflichtet wird, vorgängig beim Eigentümer der Liegenschaft, in der sich die betreffenden Räumlichkeiten befinden, das Einverständnis einzuholen. Das öffentliche Interesse reiche in diesem Fall nicht aus und die Bestimmung sei in Anbetracht der bestehenden Gesetze unverhältnismässig.

Dieser Absatz muss daher aufgehoben werden.

Art. 17 und 18 Übergangsbestimmungen

Keine besonderen Bemerkungen.