



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Schlaefli Ruedi

2019-CE-15

Wahl der Mitglieder der Judikative und der Staatsanwaltschaft auf Lebenszeit

I. Anfrage

Der Kanton Freiburg ist einer der wenigen, wenn nicht gar der einzige Kanton, der eine Wahl der Mitglieder von Judikative und Staatsanwaltschaft auf Lebenszeit oder zumindest bis zum Pensionsalter vorsieht (s. Art. 121 Abs. 2 KV).

Sehr oft nimmt man jedoch eine gewisse Unzufriedenheit wahr, die nicht die Justiz an sich, sondern besonders bestimmte Magistratspersonen betrifft.

Ich stelle deshalb folgende Fragen:

1. Ist die Wahl der Magistratspersonen der Judikative auf unbestimmte Zeit nicht als überholt anzusehen?
2. Stellt eine solche Wahl auf unbestimmte Zeit nicht ein unberechtigtes Privileg dar angesichts der Tatsache, dass nicht nur die übrigen gewählten Personen, sondern auch die Angestellten in ihrem Amt bzw. bei ihrer Stelle in keiner Weise von einem Besitzstand profitieren?
3. Wäre die Einführung von Wahlperioden (z. B. 5 Jahre wie beim Grossen Rat) nicht für alle Magistratspersonen ein Anreiz, ihre Arbeit in ausreichender Qualität und Quantität zu leisten?
4. Wäre es mit der Einführung solcher Wahlperioden nicht einfacher, eine Magistratsperson, die nicht zufriedenstellt, durch eine kompetentere Person zu ersetzen?

29. Januar 2019

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der in der Anfrage verwendete Ausdruck «Wahl auf Lebenszeit» nicht korrekt ist, weil die Magistratspersonen der Freiburger Gerichtsbarkeit nicht auf Lebenszeit sondern auf unbestimmte Zeit gewählt werden; somit stellen sie ihre Tätigkeit zwingend spätestens bei Erreichen des Rentenalters ein.

Die Wahl der Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit ist seit 2004 in Artikel 121 Abs. 2 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg (SGF 131.219) festgehalten. Damals ersetzte die Freiburger Bevölkerung die Verfassung von 1857 durch einen neuen Text, der einige wichtige Neuerungen brachte, darunter die Reform des Wahlsystems für die Mitglieder der richterlichen Gewalt. Bei dieser Revision wurde die Meinung vertreten, dass die periodische Wiederwahl der Richterinnen

und Richter deren Unabhängigkeit gefährde. Es stehe ausser Frage, dass solche Wahlen das Risiko der Druckausübung auf Magistratspersonen erhöhten, da diese regelmässig ihre Wiederwahl durch das Parlament sicherstellen müssten. Als erster Kanton der Schweiz erhob der Kanton Freiburg die Wahl der Mitglieder der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft auf unbestimmte Zeit zu einem verfassungsmässigen Grundsatz¹. Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Grundsatz in keiner der drei Lesungen des Verfassungsentwurfs in Frage gestellt wurde².

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Richterinnen und Richter auf Bundesebene im Gegensatz zum Freiburger System alle sechs Jahre wiedergewählt werden. Die Wiederwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter ist jedoch eine gesamtschweizerische Besonderheit. Auf europäischer Ebene sind gemäss der «Charte européenne sur le statut des juges» ausschliesslich folgende Gründe für die Aufgabe der Richterfunktion zugelassen: Rücktritt, mangelnde körperliche Eignung, Erreichen der Altersbegrenzung und Abberufung (Art. 7.1). In den demokratischen Gesellschaften setzt sich die Idee der Ernennung von richterlichen Magistratspersonen auf unbestimmte Zeit langsam durch. So wird die Unkündbarkeit von Richterinnen und Richtern unter anderem vom IBA (internationaler Anwaltsverband) und von der Venedig-Kommission empfohlen und ist zum Beispiel in Frankreich und Spanien bereits geltendes Recht³. Ausserdem hat die GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) in ihrem Evaluationsbericht Schweiz vom 15. März 2017 ebenfalls empfohlen, eine Revision oder Abschaffung des Verfahrens zur Wiederwahl der Bundesrichterinnen und -richter durch die Bundesversammlung zu erwägen⁴. Die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter teilt diesen Standpunkt.

Bei dieser Gelegenheit sei auch daran erinnert, dass die Mitglieder der richterlichen Gewalt bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung unabhängig von ihrem Rang für eine Amtsperiode von fünf Jahren gewählt wurden; die Kantonsrichterinnen und -richter vom Grossen Rat und die übrigen Magistratspersonen von einem Wahlkollegium, das aus den sieben Staatsrätinnen und Staatsräten und den sieben Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern bestand. Bei diesem Wahlmodus hatte die Wahlbehörde theoretisch die Möglichkeit, sich ohne Abberufungsverfahren durch eine «simple» Nicht-Wahl von einer Magistratsperson zu trennen. Obwohl dieses Verfahren mehrere Jahrzehnte zur Anwendung kam, wurde jedoch nie eine Berufsrichterin oder ein Berufsrichter abgewählt.

Die Fragen von Grossrat Schlaefli sind deshalb wie folgt zu beantworten:

1. Ist die Wahl der Magistratspersonen der Judikative auf unbestimmte Zeit nicht als überholt anzusehen?

Aus obigen Ausführungen geht hervor, dass das System zur Wahl der Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit, das in der Freiburger Verfassung verankert ist, in keiner Weise überholt ist. Es gilt im Gegenteil als der richtige Weg, um die richterliche Unabhängigkeit zu garantieren. Überdies wurden andere Mittel – namentlich ein Verfahren, das bis zur Abberufung führen kann – eingeführt, um das reibungslose Funktionieren der Justiz sicherzustellen⁵.

¹ S. Stellungnahme von Professor Michel Heizmann in der Tageszeitung La Liberté vom 26. Februar 2019.

² TGR 2004, Lesung 0 S. 449, Lesung 1 S. 327 und Lesung 2 S. 732.

³ Pellaton Nicolas, Le droit disciplinaire des magistrats du siège, Neuenburg 2016, S. 40.

⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fced9>.

⁵ S. Pascal Mahon, Roxane Schaller, Le système de réélection des juges: évidence démocratique ou épée de Damoclès? in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2013/1.

2. *Stellt eine solche Wahl auf unbestimmte Dauer nicht ein unberechtigtes Privileg dar angesichts der Tatsache, dass nicht nur die übrigen gewählten Personen, sondern auch die Angestellten in ihrem Amt bzw. bei ihrer Stelle in keiner Weise von einem Besitzstand profitieren?*

Die Wahl auf unbestimmte Zeit ist unter dem Gesichtspunkt der Besonderheit der Richterfunktion zu betrachten. Diese ergibt sich wie erwähnt aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit, der in Artikel 121 Abs. 1 der Verfassung verankert ist.

Richterinnen und Richter müssen ihre Entscheide vollkommen unabhängig fällen können. Das bedeutet, dass sie keinen Interessenkonflikten oder politischen Einflüssen ausgesetzt sein dürfen. Namentlich gilt es zu verhindern, dass eine Magistratsperson bei der Wiederwahl für ihre – z. T. politisch heiklen – Entscheide, die nicht im Sinne einiger Mitglieder der Legislative ausfielen, abgestraft werden kann.

Die Wahl auf unbestimmte Zeit bedeutet jedoch nicht, dass die nutzniessende Person nach Belieben handeln könnte. Tatsächlich stehen die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaft unter der Administrativ- und Disziplinaraufsicht des Justizrats (Art. 127 Abs. 1 KV). Seine Hauptaufgabe besteht darin zu kontrollieren, ob die Richterinnen und Richter den ihnen erteilten Auftrag erfüllen, und gegebenenfalls mit Richtlinien einzugreifen oder Sanktionen anzuordnen. Er hat zudem bei den Magistratspersonen jährliche Inspektionen durchzuführen und zögert nicht, diese Kontrollen bei Bedarf im Verlauf des Jahres zu wiederholen. Er kann unter anderem ein Abberufungsverfahren gegen eine Magistratsperson einleiten (Art. 6 Abs. 3 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 [JG; SGF 130.1], mit Verweis auf Art. 107 ff. JG), wenn diese ihre Pflicht nicht erfüllt oder dazu nicht mehr in der Lage ist.

Obwohl bisher keine Magistratsperson vom Grossen Rat abberufen wurde (Art. 109 JG), zeigen die Tätigkeitsberichte des Justizrats, dass das Kontrollsystem korrekt funktioniert. So wurden namentlich gegen mehrere Richterinnen und Richter Disziplinarverfahren eröffnet, von denen einige zu Sanktionen geführt haben. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass solche Administrativ- oder Disziplinarverfahren jederzeit eröffnet werden können, ohne dass das allfällige Ende einer Wahlperiode abgewartet werden müsste.

Ausserdem ist jeder Entscheid einer Magistratsperson oder Gerichtsbehörde gemäss der anwendbaren Prozessordnung bei einer höheren Instanz anfechtbar.

Der Status der Richterinnen und Richter unterscheidet sich von jenem anderer gewählter Personen (Grossrätin/Grossrat, Oberamtsperson, Staatsrätin/Staatsrat) und von jenem der Freiburger Staatsangestellten. Die Grossrätinnen und Grossräte üben ihr politisches Amt zusätzlich zu ihrer beruflichen Tätigkeit aus. Im Gegensatz zu den Richterinnen und Richtern hindert sie eine Abwahl nicht daran, ihren Beruf weiterhin auszuüben. Jene Personen, die ihr Amt beruflich ausüben (Staatsrätinnen/Staatsräte und Oberamtspersonen), profitieren unter anderem von einem Rentensystem, mit dem der Besonderheit ihrer Funktion Rechnung getragen wird. Den Staatsangestellten mit einer Festanstellung kann zwar gekündigt werden, aber nur am Ende eines Verfahrens, in dem der Arbeitgeber den Kündigungsgrund belegen muss und in dem der Anspruch auf rechtliches Gehör – u. a. das Recht, sich zu verteidigen – garantiert ist. Ausserdem ist der Kündigungsentscheid mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar.

Die vorgeschlagene Lösung, d. h. die Möglichkeit, eine Magistratsperson aufgrund von Gerüchten und diffusen, ja unbestätigten Berichten abzuwählen, ohne dass diese Anspruch auf rechtliches Gehör und das Recht, sich zu verteidigen, hätte, würde Richterinnen und Richter gegenüber den anderen oben beschriebenen Kategorien wesentlich benachteiligen⁶. Die aktuelle Lösung, die ein Abberufungsverfahren mit allen damit verbundenen Rechten vorsieht, versetzt die Richterinnen und Richter in eine Lage, die mit jener der Staatsangestellten vergleichbar ist.

3. *Wäre die Einführung von Wahlperioden (z. B. 5 Jahre wie beim Grossen Rat) nicht für alle Magistratspersonen ein Anreiz, ihre Arbeit in ausreichender Qualität und Quantität zu leisten?*

Zunächst ist zu betonen, dass alle Magistratspersonen beachtliche Arbeit leisten, was aus den Berichten des Justizrats, einer von der richterlichen Gewalt unabhängigen Behörde (Art. 125 KV), eindeutig hervorgeht.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Antwort auf Frage 2. Dazu sei ergänzt, dass der Justizrat oder, in dessen Auftrag, das Kantonsgericht jedes Jahr bei allen Magistratspersonen eine Inspektion durchführt. Bei dieser Gelegenheit müssen die Richterinnen und Richter allfällige Rückstände bei der Fallbearbeitung erklären. Werden solche Rückstände festgestellt, verfolgt die Aufsichtsbehörde aufmerksam die weitere Entwicklung, indem sie der Magistratsperson klare Ziele setzt und wenn nötig ein Administrativ- oder Disziplinarverfahren gegen sie eröffnet. Die Inspektionen der Aufsichtsbehörde haben also unbestreitbar eine präventive Wirkung.

Es wird betont, dass sich jede rechtsuchende Person beim Justizrat beschweren kann, wenn sie der Meinung ist, eine Magistratsperson sei ihren Amtspflichten nicht nachgekommen. In diesem Fall kann der Justizrat eingreifen, indem er von der betroffenen Person unter anderem Erklärungen verlangt. In den meisten Fällen erlauben diese den Abschluss des Verfahrens. Wenn nicht, eröffnet der Justizrat ein Verfahren und/oder lädt die Magistratsperson zu einer Anhörung ein. Der Justizrat verfügt also über sehr effiziente Kontrollmassnahmen.

Diese Ausführungen zeigen, dass mit dem Freiburger System ein sowohl quantitativ wie auch qualitativ gutes Funktionieren der Justiz garantiert werden kann. Die Aussicht auf eine Wiederwahl würde dabei nicht zwingend zu einer Verbesserung führen. Sie könnte vielmehr die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt in Gefahr bringen.

4. *Wäre es mit der Einführung solcher Wahlperioden nicht einfacher, eine Magistratsperson, die nicht zufriedenstellt, durch eine kompetentere Person zu ersetzen?*

Zunächst sei daran erinnert, dass die Aufgabe von Richterinnen und Richtern darin besteht, Recht zu sprechen, indem sie insbesondere die materiell- und prozessrechtlichen Gesetzesbestimmungen anwenden. Die Magistratsperson muss weder ihre Wahlbehörde noch die rechtsuchende Person zufriedenstellen. Im Übrigen kommt es selten vor, dass eine Person, die z. B. strafrechtlich verurteilt oder zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen verurteilt wird, damit zufrieden ist. Selbst wenn beide Verfahrensparteien teilweise obsiegen, sind sie sehr oft frustriert. Dies gilt auch in Verwaltungssachen.

⁶ S. Bernard Corboz, L'indépendance des juges et le système de la réélection périodique, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2011/4.

Die Freiburger Vereinigung der Richterinnen und Richter, die für die Beantwortung dieser Anfrage angehört wurde, betont, dass die einleitende Behauptung, dass man sehr oft eine gewisse Unzufriedenheit mit bestimmten Magistratspersonen wahrnehme, eine unkonkrete Verallgemeinerung sei. Wenn konkrete Beanstandungen zu machen seien, so wären deren Urheber gut beraten, den Justizrat darüber zu informieren.

Nach dieser Feststellung wird erneut darauf hingewiesen, dass das Freiburger System verschiedene, oben erläuterte Mittel vorsieht (Administrativ- und Disziplinarverfahren, Abberufung, Inspektionen), mit denen sichergestellt wird, dass die Gerichtsbehörden einwandfrei funktionieren und insbesondere die Richterinnen und Richter ihre Amtspflichten erfüllen. Diese Mittel können zudem rasch eingesetzt werden, ohne dass das Ende einer Wahlperiode abgewartet werden müsste.

Im Übrigen obliegt es dem Grossen Rat, die Magistratspersonen zu wählen und dabei eine gute Wahl zu treffen.

Der Vorschlag, die regelmässige Wiederwahl der Richterinnen und Richter wieder einzuführen, würde diese der Kontrolle der Politikerinnen und Politiker unterstellen, die sie abstrafen könnten, ohne dass ihre Arbeit in einem Verfahren, das ihren Anspruch auf rechtliches Gehör garantiert, überprüft worden wäre. Mit dem Freiburger Modell der Wahl von Richterinnen und Richter auf unbestimmte Zeit, das wenn nötig eine Abberufung vorsieht, kann eben gerade der verfassungsmässige Grundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt bewahrt und damit die Gewaltentrennung sichergestellt werden.

Das Freiburger Modell ist somit beizubehalten.

Die Frage der Wahlperioden lässt sich jedoch bei den Laienrichterinnen und -richtern, einschliesslich der stellvertretenden Kantonsrichterinnen und -richter, und den Mitgliedern der verschiedenen Rekurskommissionen stellen. Bei diesen Stellen würde die Wiedereinführung einer Amtsperiode von fünf Jahren und eine Begrenzung der zulässigen Wiederwahlen (z. B. auf drei aufeinanderfolgende Amtsperioden) einen gewissen Turnus und damit eine bessere Vertretung der Bevölkerung in der Gerichtsverwaltung sicherstellen.

30. April 2019