



BEGLEITBERICHT

zum Vorentwurf des Gesetzes über den Justizrat (GJR)

I. Allgemeines

1.1 Gesetzgeberische Notwendigkeit

Am 9. März 2010 haben die Abgeordneten Marylène Volpi Fournier (ADG), Marcelle Monnet-Terrettaz (ADG), Nicolas Voide (PDCB), Alexis Turin (PLR) und Mitunterzeichner die Motion Nr. 2.074 eingereicht und den Staatsrat zur Schaffung eines Justizrats (JR) im Wallis aufgefordert.

Vier Jahre später hat der Grosse Rat der Zweckmässigkeit einer Revision der Kantonsverfassung (KV) zugestimmt, einen neuen Artikel zum JR in die Verfassung aufzunehmen. Nach einer breit abgestützten Vernehmlassung unter den politischen Parteien und betroffenen Kreise hat der Grosse Rat nach zwei Lesungen in den Jahren 2015 und 2016 mit einer Mehrheit von 77% den Artikel 65bis KV zur Schaffung eines JR verabschiedet. In der Volksabstimmung vom 25. September 2016 hat das Walliser Stimmvolk diesen Entscheid bestätigt.

Artikel 65bis KV zählt die grundlegenden Eigenschaften des JR auf und verweist für die Zusammensetzung, die Art der Bezeichnung, die Organisation sowie die Beziehungen zum Parlament und der Judikative auf ein Gesetz über den JR.

1.2 Vorbereitungsarbeiten

Mit den Vorbereitungsarbeiten wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, die sich aus den von der zu klärenden Frage betroffenen Kreisen zusammensetzte. Die zwei Richter, konkret ein Kantons- und ein Bezirksrichter, der Generalstaatsanwalt, der Präsident und Vizepräsident des Walliser Anwaltsverbands (WAV), der Chef des Parlamentsdienstes und der Generalsekretär des Departements für Bildung und Sicherheit trafen sich zu fünf Arbeitssitzungen. Geleitet wurde die Arbeitsgruppe vom Dienstchef des Rechtsdienstes für Sicherheit und Justiz (die Dienststelle), dem eine Juristin und die Dokumentalistin der Dienststelle zur Seite standen. Bei ihren Diskussionen stützten sich die Teilnehmenden auf einen von der Dienststelle erarbeiteten ersten Entwurf des Gesetzes, der sich unter anderen inspirierte an:

- der Gesetzgebung über den Justizrat der Kantone Freiburg und Jura;
- dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Justizkommission (für weitere Details siehe D. Marty *Qui a peur du Conseil de la Magistrature?*, in Die Schweizer Richterzeitung, 2/2009; BB1 2002.1199, 1206);
- dem Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes, in dem eine Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft eingerichtet wurde;
- den geltenden kantonalen Gesetzen und Reglementen über die Gerichte und die Staatsanwaltschaft (Gesetz über die Rechtspflege [RPfIG] SR/VS 173.1; Reglement über die Organisation der Gerichte [ROG] SR/VS 173.100; Reglement der Staatsanwaltschaft des Kantons Wallis [RSA] SR/VS 173.101).

II. Kommentar zum Entwurf

Artikel 1 – Gegenstand des Gesetzes

Artikel 1 des Vorentwurfs (VE) greift die verschiedenen Punkte des Verfassungsauftrags auf, die in Artikel 65bis KV wie folgt zu finden sind:

Art. 65bis

¹ Der Justizrat ist eine unabhängige Justizaufsichtsbehörde.

² Er übt über die kantonalen Gerichtsbehörden und die Magistraten der Staatsanwaltschaft die administrative und disziplinarische Aufsicht aus. Die ausschliessliche Kompetenz des Grossen Rates, die von ihm gewählten Magistraten aus wichtigen Gründen ihres Amtes zu entheben, bleibt vorbehalten.

³ Er ist der Oberaufsicht des Grossen Rates unterstellt.

⁴ Der Grosse Rat wählt die Mitglieder des Justizrates, die nicht vom Gesetz bestimmt werden.

⁵ Ausserdem legt das Gesetz Folgendes fest:

1. die Zusammensetzung, die Ernennungsweise und die Organisation des Justizrates;
2. den Rechtsmittelweg gegen die Entscheide des Justizrates;
3. die Beziehungen zwischen dem Justizrat und dem Grossen Rat, dem Kantonsgericht und der Staatsanwaltschaft;
4. die Mitarbeit des Justizrates bei den richterlichen Wahlen.

Artikel 2 – Status des JR

Unter Berücksichtigung der Vorbereitungsarbeiten enthält Artikel 2 Absatz 1 VE zwei Präzisierungen zum Verfassungsauftrag:

- a/ Wie es das Stimmvolk gewünscht hat, werden insbesondere aus finanziellen Erwägungen heraus nur die kantonalen Gerichtsbehörden beaufsichtigt. Es ist also nicht Aufgabe des JR, die Gemeinderichter und Polizeigerichte in administrativer oder disziplinarischer Hinsicht zu beaufsichtigen.
- b/ Die betroffenen Gerichtsbehörden sind überdies nur jene, die im RPfIG begründet sind, mit Ausnahme des Arbeitsgerichts, der Schlichtungskommission im Bereich des Miet- und Pachtrechts, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Art. 5 RPfIG), der Steuerrekurskommission sowie der kantonalen Rekurskommission für den Bereich Landwirtschaft und Landumlegungen. Bei der Durchsicht der Vorbereitungsarbeiten zu Artikel 65bis KV stellt man fest, dass sich der Wille des Verfassungsgebers klar unterscheidet vom Freiburger Modell, in dem eine erweiterte Aufsicht der Behörden zu finden ist und das einzig die «*ordentliche*» Justiz beaufsichtigt. Damit deckt der Artikel nur die im RPfIG enthaltenen Behörden ab, die dem Gesetz betreffend die Gehälter der Gerichtsbehörden und der Vertreter der Staatsanwaltschaft unterstehen.

Unabhängig von den finanziellen Aspekten, die diese Entscheidung begründet haben, ist es darüber hinaus eine Tatsache, dass ein Grossteil der von der Aufsicht des JR ausgeschlossenen kantonalen Behörden als Beisitzer auf Fachleute aus verschiedenen Branchen zurückgreifen – Fachleute, bei denen man sich die Frage stellen kann, ob ein Interesse an einer Aufsicht durch den JR besteht.

Wenn diese also nicht vom JR beaufsichtigt werden, stellt sich die legitime Frage, wer die Aufsicht übernehmen soll. Diese Behörden unterstehen aktuell nur der Oberaufsicht des Grossen Rates, die ihre Grenzen hat. So erteilt die Oberaufsicht tatsächlich keinerlei Entscheidungsbefugnis. Zudem ist keine administrative oder disziplinarische Aufsicht vorgesehen. Unter diesen Bedingungen und sofern er dies für nötig hält, ist es Aufgabe des Grossen Rates, in entsprechenden Spezialgesetzen eine besondere Aufsicht über diese Behörden einzurichten.

Artikel 3 – Vorbehalte zum Gesetz

Vorbehalten sind:

- im Sinne von Buchstabe a, der Artikel 45 RPfIG, das ROG, die Artikel 6 und 8 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (EGStGB – SR/VS 312.0);
- im Sinne von Buchstabe b, der Artikel 48 Ziffer 3 VE und der geänderte Artikel 32 RPfIG zur Aufsicht über die Gerichtsschreiber und das administrative Personal; hierbei ist anzuführen, dass die Gerichtsschreiber, wenn sie als Ersatzrichter tätig sind, im Rahmen ihrer Tätigkeit als Justizmagistraten selbstverständlich dem vorliegenden Gesetz unterstellt sind;
- im Sinne von Buchstabe c, die Artikel 35 ff. des Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons (FHG – SR/VS 611.1).

Artikel 4 bis 7 – Zusammensetzung des JR und Art der Bezeichnung seiner Mitglieder

a/ Gemäss Artikel 65bis Absatz 4 KV und im Interesse der politischen Unabhängigkeit (Art. 65bis Abs. 1 KV) und der Unabhängigkeit nach aussen werden einige Mitglieder des JR vom Grosse Rat gewählt und andere von Gesetzes wegen bezeichnet (Art. 4 VE).

Artikel 12 VE zum Ausstand will die Unabhängigkeit des JR im Rahmen der Ausübung der disziplinarischen Aufsicht zusätzlich stärken.

b/ Die wichtigsten Akteure aus den «Justizkreisen» nehmen von Rechts wegen Einsitz im JR, konkret der Präsident des WAV, der Präsident des Kantonsgerichts, der Generalstaatsanwalt und der Präsident der Justizkommission und beaufsichtigen dabei die Ihregleichen (Art. 5 VE). Diese gegenseitige Aufsicht ist im Wallis relativ häufig, funktioniert gut und ist meist strenger, als dies bei einem anderen Aufsichtsmodell der Fall wäre. Diese Praxis besteht im Besonderen bei der Aufsicht der Anwälte, Notare und Mediziner.

c/ Artikel 6 VE sieht vor, dass der Grosse Rat einen Anwalt, einen erstinstanzlichen Richter, einen Staatsanwalt und zwei Vertreter der Zivilgesellschaft wählt. Damit verleiht das System dem JR einen gewissen politischen Charakter. Dieser Effekt wird jedoch abgeschwächt durch die Tatsache, dass:

- drei der fünf gewählten Mitglieder dem Grosse Rat vom WAV, der Konferenz der erstinstanzlichen richterlichen Behörden und dem Büro der Staatsanwaltschaft, also von apolitischen Organen, vorgeschlagen werden (Art. 6 Abs. 1 VE);
- der Grosse Rat – analog zur Wahl der Mitglieder der kantonalen Rekurskommission für den Bereich Landwirtschaft und Landumlegungen – keine Gegenvorschläge zu den ihm unterbreiteten Vorschlägen machen kann. Er hat einzig das Recht, die ihm unterbreiteten Vorschläge anzunehmen oder abzulehnen (Art. 6 Abs. 3 VE). Wird der Vorschlag abgelehnt, da gegen die vorgeschlagene Person beispielsweise eine strafrechtliche und damit mit dem Amt als Mitglied des JR unvereinbare Sanktion verhängt wurde, unterbreitet das vorschlagende Organ eine neue Kandidatur;
- die gewählten Mitglieder alle vier Jahre neu bestätigt (Art. 6 Abs. 1 VE) werden. Sie werden in der Session nach der konstituierenden Session des Grossen Rates also im Mai gewählt und treten ihr Amt grundsätzlich auf den 1. Juni an.

In Anbetracht der Aufgaben, die dem JR im Bereich der administrativen und disziplinarischen Aufsicht übertragen werden (Art. 19, 23 VE), müssen diesem Personen mit Fachkenntnissen beispielsweise im Bereich Personalmanagement, Arbeitsorganisation oder Medien angehören (Art. 6 Abs. 1 Bst. d VE). Im Interesse eines unabhängigen Justizrates gehören diese Personen keiner staatlichen Institution an. Man findet dieses System, das für Aufsichtsaufgaben auf Fachpersonen setzt, beispielsweise im Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Art. 23 Abs. 2 Bst. c Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes [StBOG] SR 173.71). Dieses System ermöglicht eine multidisziplinäre Sichtweise auf die Aufsicht und schafft einen reellen Mehrwert, wenn es darum geht, den Finger auf Missstände zu halten und gleichzeitig Lösungen vorzuschlagen.

d/ Die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates findet für jede neue Amtsperiode am ersten Sonntag im März statt (Art. 86 Abs. 1 KV). Die konstituierende Session des Grossen Rates fällt auf den vierten Montag nach seiner Gesamterneuerung (Art. 44 Abs. 1 Ziff. 1 KV).

Das Kantonsgericht, sein Präsident und Vizepräsident sowie das Büro der Staatsanwaltschaft werden vom Grosse Rat in der darauffolgenden Session (kürzlich revidierter Art. 39 Abs. 2 KV und 49 des Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten [GORBG]) für eine richterliche Amtsperiode von vier Jahren (Art. 85 Abs. 1 KV) gewählt. In der Praxis werden die Justizmagistrate am Tag nach ihrer Wahl vereidigt und treten ihr Amt am 1. Juni des Jahres der Gesamterneuerung des Grossen Rates an.

Die Wahl und der Amtsantritt der Mitglieder des JR – zu denen der Staatsanwalt und ein erstinstanzlicher Richter gehören – müssen auf diesen Zeitplan abgestimmt sein (Art. 6 Abs.1 und 4 VE).

e/ Im Falle von Verhinderung werden die Mitglieder von Amtes wegen durch Suppleanten von Amtes wegen (Art. 5 Abs. 2 VE) und die gewählten Mitglieder durch gewählte Suppleanten (Art. 6 Abs. 2 VE) vertreten. Unter Verhinderung fallen beispielsweise Krankheit, Militär- oder Zivildienst sowie Arbeitsüberlastung.

- f/ Um die Unabhängigkeit der Justiz zu unterstützen, ist in der Empfehlung des Europarats Nr. R (94) 12 über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter davon die Rede, dass die für die Auswahl und Laufbahn der Richter zuständige Behörde von der Regierung und Verwaltung unabhängig sein sollte und ihre Angehörigen darüber hinaus von der Judikative benannt werden sollten.

Um der Anforderung einer Unabhängigkeit nach aussen gerecht zu werden, weicht der Vorentwurf von dieser Empfehlung ab und gibt einer Bezeichnung von Amtes wegen sowie einer Bezeichnung durch eine Wahl den Vorzug, wobei die verschiedenen Akteure aus den «Justizkreisen» miteinbezogen werden.

Artikel 8 bis 10 – Organisationsreglement des JR, Präsidium, Mitglieder und Suppleanten

- a/ Artikel 8 VE orientiert sich am GORBG (Art. 2 Abs. 1 2. Satz) und am RPfIG (Art. 44, 45), die den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vorschreiben, ein internes Organisationsreglement zu erarbeiten.
- b/ Die Mitglieder des JR (Art. 10 Abs. 1 VE) werden gleich wie die Mitglieder der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Art. 30 RPfIG) vereidigt. Der Wortlaut der Eidesformel oder des feierlichen Gelöbnisses ist jener, der in Artikel 66 des Reglements des Grossen Rates (RGR) festgehalten ist.
- c/ Die Mitglieder des JR und ihre Suppleanten sind selbstverständlich ans Amtsgeheimnis gebunden. Müssen sie vom Amtsgeheimnis entbunden werden, amtet der JR als vorgesetzte Behörde im Sinne von Art. 320 Ziff. 2 Strafgesetzbuch (StGB).
- d/ Als Antwort auf die Motion Nr. 6.0023 „Vollständige Transparenz bei der Angabe der Interessenbindungen“ hat der grosse Rat am 17. Februar 2017 einer Revision des RPfIG zugestimmt, wonach die Magistraten der Justiz und der Staatsanwaltschaft nun die gleichen Anforderung in Sachen Transparenz erfüllen müssen wie die Abgeordneten und die Mitglieder des Staatsrates. Für die Mitglieder des JR gilt diese Offenlegungspflicht ebenso (Art. 10 Abs. 3 VE).

Artikel 11 – Entschädigung

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hat die Kantonale Finanzverwaltung (KFV) die Kosten für den JR auf rund Fr. 300'000.– geschätzt, also auf rund 0,9 % der Kosten für die gesamte Walliser Justiz; der Arbeitsaufwand der Mitglieder des JR wurde mit 10 Tagen pro Jahr beziffert.

Die Grundlage zur Entschädigung dieser Tätigkeit bildet der Beschluss über die Kommissionsentschädigungen – Kommissionen im erweiterten Sinn gemäss Artikel 9 des Reglements über die Organisation der Kantonsverwaltung (ROKV).

Laut Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses gilt: „Die Magistraten und kantonalen Beamten, die einer solchen Kommission angehören, erhalten kein Sitzungsgeld; vorbehalten bleibt ein gegenteiliger Entscheid des Staatsrates.“

Die Möglichkeit, von diese Regel in Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses abzuweichen, hat der Staatsrat weder in einem Dokument, noch in einer Erklärung vor der parlamentarischen Kommission oder dem versammelten Grossen Rat erwähnt. So erhalten die Richter und Staatsanwälte keine Entschädigung für ihr Amt (Art. 11 Abs. 2 VE). Sie haben hingegen Anspruch auf Reiseentschädigungen.

Die übrigen Mitglieder haben Anspruch auf eine Reise- und Amtsentschädigung. Letztere wird analog zur Entschädigung der Ersatzrichter am Kantonsgericht des Gesetzes betreffend die Gehälter der Gerichtsbehörden und der Vertreter der Staatsanwaltschaft (Art. 8 Abs. 1) festgelegt, deren Entschädigungen eher den Mitgliedern eines JR angepasst sind als jenen die im Beschluss von 2008 enthalten sind.

Wie der Präsident des Kantonsgerichts oder der Doyen eines erstinstanzliches Gerichts erhält der Präsident eine jährliche Honorarpauschale in der Höhe von Fr. 5'000.– (Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 Gesetz betreffend die Gehälter der Gerichtsbehörden und der Vertreter der Staatsanwaltschaft); dies unabhängig davon, ob er ein Justizmagistrat ist oder nicht.

Artikel 12 – Ausstand

Mit dem Ausstand der Vertreter der Judikative (falls die Ausübung der disziplinarische Aufsicht einen Richter betrifft) und der Vertreter der Staatsanwaltschaft (falls die Ausübung der disziplinarische Aufsicht einen Staatsanwalt betrifft) von Rechts wegen will man die Unabhängigkeit des JR nach aussen gewährleisten.

Diese Regel betrifft hingegen nur die disziplinarische Aufsicht. Die Meinung von Vertretern der Judikative im Rahmen eines administrativen Aufsichtsverfahrens gegen einen Richter oder die Meinung von Vertretern der Staatsanwaltschaft bei Verfahren gegen einen Staatsanwalt könnte sich nämlich als wertvoll herausstellen.

Spricht man im Rahmen der administrativen oder disziplinarischen Aufsicht von *Richter*, gehören hierbei auch die Ersatzrichter, Beisitzer und ausserordentlichen Richter dazu, gleich wie mit *Staatsanwalt* auch die Substitute und ausserordentliche Staatsanwälte gemeint sind.

Artikel 14 – Entscheide des JR

- a/ Das in Artikel 14 Absätze 1 und 2 VE vorgesehene System vermeidet zusätzliche Ausgaben, indem es den Mitgliedern keine systematische Anwesenheit aufzwingt, sondern festlegt, dass die Mehrheit der anwesenden Mitglieder für eine gültige Beratung und den Erlass der daraus resultierenden Entscheide genügt.
- b/ Kraft Artikel 28 VE ist der JR dafür zuständig, die Disziplinarstrafen auszusprechen, die nicht in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen. Damit ist er für die Abberufung eines erstinstanzlichen Richters oder Staatsanwalts zuständig (Art. 26 Abs. 1 VE und 30 Abs. 1 Bst. f PersG), ein Entscheid, für den laut Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Artikel 6 § 1 EMRK gilt (Urteil Hurter gegen Schweiz [Nr. 53146/99] von 8. Juli 2004).

Im Wortlaut von Artikel 6 § 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, **öffentlich** und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird (...).

Weder der Zweck noch der Gegenstand von Artikel 6 EMRK verlangen, dass sämtliche administrativen Entscheide, die möglicherweise zivilrechtliche Ansprüche beeinflussen, das Ergebnis eines Verfahrens gemäss Artikel 6 § 1 EMRK sein müssen, solange der gefasste Entscheid vor ein unabhängiges Justizorgan mit voller Entscheidungsbefugnis gebracht werden kann, das die Vorschriften dieser konventionellen Bestimmung erfüllt (Bundesgerichtsentscheid vom 10. Juli 2008, 2C_150/2008, E. 5.3; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Bern 2013, Vol. II, N. 1482).

Insbesondere ist es nicht nötig, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit von allen Instanzen eingehalten wird; die Tatsache, dass er zumindest von einer Instanz berücksichtigt wird, ist ausreichend, sofern diese die Befugnis hat, sich über die Stichhaltigkeit der Sache zu äussern und über eine rechtliche und tatsächliche volle Entscheidungsbefugnis verfügt (A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, *op. cit.*, N. 1305).

Laut Vorentwurf ist die Beschwerdeinstanz eine Kommission, die episodisch entscheidet (vgl. Kommentar zu Art. 33 VE). Es ist daher nicht angemessen, die Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes in zweiter kantonaler Instanz zu gewährleisten.

In einer Tessiner Angelegenheit, in der eine Anwältin zu einer Busse von Fr. 5'000.– und einem sechsmonatigen Berufsausübungsverbot verurteilt wurde, hat das Bundesgericht wie folgt geurteilt (SJ 2017 I 97 Erwäg. 8.2.1):

„Im Wortlaut von Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Ab dem Zeitpunkt, wo sich die Herausforderung des vorliegenden Falls auf das zeitweilige Verbot der Ausübung ihrer Anwaltschaft bezieht, kann sich die Beschwerdeführerin auf diese Norm beziehen (Entscheid 2A.191/2003 vom 22. Januar 2004 Kap. 7.2 a contrario).“

Das Bundesgericht ist der Ansicht, dass die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen Beratung im Sinne der oben erwähnten Bestimmung bedingt, dass die Partei dies ausdrücklich und unwiderruflich verlangt. Eine einfache Anfrage auf Beweiserhebung, wie beispielsweise eine persönliche Anhörung, die Partei- oder Zeugenbefragung oder auch eine Inspektion vor Ort, reicht nicht aus, um eine solche Pflicht zu begründen (Entscheid 1C_50/2013 vom 20. Juni 2013 Kap. 2.2 und Ref.)“.

Bezugnehmend auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts und als Ausnahme zu Artikel 6 § 1 EMRK werden die Sitzungen der JR nicht öffentlich sein, es sei denn, der verzeigte Magistrat verlangt dies im Disziplinarverfahren ausdrücklich und unwiderruflich (Art. 14 Abs. 4 VE).

Artikel 15 – Delegation von Aufgaben

Der JR kann die Vorbereitung von Entscheiden an einen oder mehrere seiner Mitglieder delegieren. Der Begriff «Entscheiden» ist hier im weiten Sinn zu verstehen. Dabei kann es sich beispielsweise darum handeln, allgemeine Weisungen zu erarbeiten oder dem Grossen Rat Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise der Justiz (Art. 21 Bst. c und d VE) zu unterbreiten.

Artikel 16 – Sekretariat

In den Kantonen Genf, Jura und Neuenburg ist das Sekretariat des JR der Judikative angegliedert.

Vom Standpunkt der Unabhängigkeit des JR oder der Unabhängigkeit nach aussen her gesehen, ist die Anbindung des Sekretariats an die Judikative nicht zufriedenstellend. Dies überzeugt die Nutzer dieses Service public – der Justiz – nicht.

Der JR des Kantons Freiburg verfügt über ein eigenes Sekretariat, das in unabhängigen Räumlichkeiten an einer Adresse platziert ist, die nichts mit der Verwaltung, der Judikative oder der Legislative zu tun hat. Es setzt sich aus einem 0.75 VZÄ / juristisches Personal und einem 0.5 VZÄ / administratives Personal zusammen.

Angesichts der zu erwartenden, dem Walliser JR anvertrauten Aufträge, muss damit gerechnet werden, dass ein eigenes Sekretariat nicht voll ausgelastet sein würde. Es gilt zudem die Zweisprachigkeit zu garantieren. Diese beiden Punkte bedingen, dass die Juristen und das administrative Personal in Teilzeit angestellt werden, wobei von einem 50% Pensum auszugehen ist (20% für das Oberwallis und 30% für das Unterwallis). Die Rekrutierung von entsprechendem Personal wird sich also als schwierig erweisen. Die Juristen und das administrative Personal müssten ihre Büros in Räumlichkeiten haben, die dauerhaft gemietet werden müssten.

In Anbetracht dieser Tatsache muss eine andere Organisation des Sekretariats gefunden werden als die Lösung, die das Freiburger Gesetz bietet. Im Walliser Recht verfügen die von der richterlichen Gewalt und der Verwaltung entsandten rechtsprechenden Behörden über ein Sekretariat, das der Verwaltung angegliedert ist (vgl. z. B. die Aufsichtskammer der Anwälte, deren Sekretariat vom Rechtsdienst für Sicherheit und Justiz betreut wird; die Schlichtungsbehörde in Sachen Arbeitsrecht und Arbeitsgericht, deren Sekretariat die Dienststelle für Arbeitnehmerschutz und Arbeitsverhältnisse übernimmt; die kantonale Steuerrekurskommission, die von einem vom Staatsrat ernannten Sekretär und dem Personal der Staatskanzlei unterstützt wird). Für das Sekretariat des JR muss dieses «Walliser System» zum Zuge kommen.

Im Gesetz muss klar unterschieden werden zwischen:

- a/ der Anbindung des Sekretariats in organisatorischer Hinsicht an die Verwaltung und
- b/ der funktionellen Leitung des Sekretariats durch den JR.

Im Vergleichsrecht (Genf, Neuenburg, Waadt) findet man diese Unterscheidung beim Sekretariat der Kommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit (Art. 62d Abs. 2 StGB), die organisatorisch dem jeweiligen Amt für Justiz- oder Strafvollzug angegliedert ist und deren funktionelle Leitung der Präsident der Kommission übernimmt.

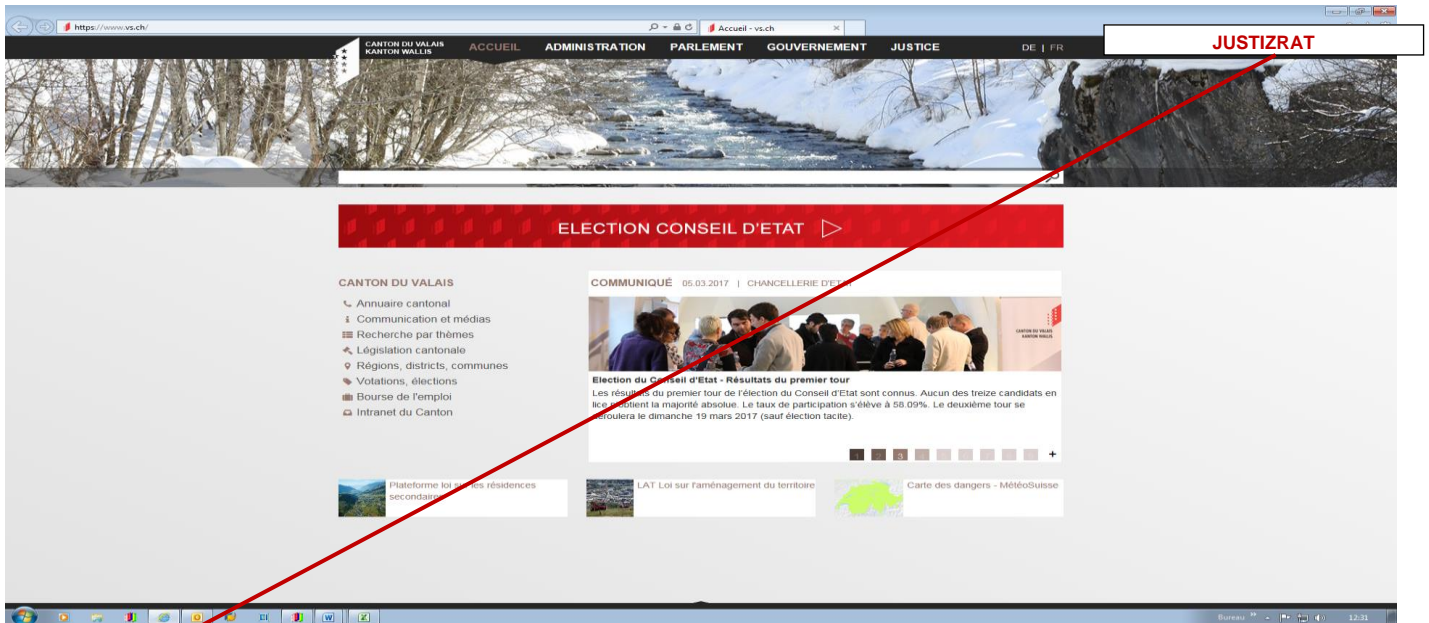
Das Verwaltungspersonal, das sich mit den Angelegenheiten des JR befasst, arbeitet in den Räumlichkeiten des JR.

Artikel 17 – Berichte

Der Tätigkeitsbericht des JR wird in den Artikeln 22 und 38 VE erläutert.

Artikel 18 – Information

Der JR achtet darauf, die Öffentlichkeit über seine Arbeit zu informieren (Art. 18 VE). In einem Reglement wird festgelegt, welche Instrumente dem JR konkret zur Information der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Ein mögliches Beispiel dafür wäre eine Website:



JUSTIZRAT (JR)

Der Justizrat ist eine unabhängige Behörde, die dafür verantwortlich ist, die Richterliche Gewalt in administrativer und disziplinarischer Hinsicht zu beaufsichtigen.

Er ist gegenüber der Legislative, der Exekutive und der Judikative unabhängig.

Der Justizrat ist das Aufsichtsorgan für:

- a/ die Gerichtsbehörden, die im Rechtspflegegesetz begründet werden;
- b/ die Staatsanwaltschaft.

(...)

- Rechtsgrundlagen
- Zusammensetzung
- Organisation
- Administrative Aufsicht
- Disziplinarische Aufsicht
- Tätigkeitsberichte
- Medienmitteilungen
- ...
- ...



Kontakt

Sekretariat des Justizrates
Postfach XYZ
1950 Sitten

027 323 xy zz
Montag / Mittwoch / Freitag
Fax 027 323 xy zz

CDM@cdm.vs.ch

Artikel 19 – Grundsätze der administrativen Aufsicht

- a/ Absatz 1 enthält eine positive Definition des Gegenstands der administrativen Aufsicht. Diese konzentriert sich auf zwei Aspekte:

- 1° die korrekte Funktionsweise eines Service public (Art. 19 Abs. 1 VE): Betroffen sind alle Bereiche der Geschäftsführung (gemäss Vorlage von Art. 2 Abs. 1 des Aufsichtsreglements des Bundesgerichts – SR 173.110.132), mit Ausnahme der Haushaltsführung (Art. 19 Abs. 2 Bst. b VE), die in die Zuständigkeit des Kantonalen Finanzinspektorats fällt. Die Bereiche der Geschäftsführung, die in administrativer Hinsicht beaufsichtigt werden müssen, sind also die Leitung eines Gerichts oder Amts sowie das Pflichtenheft des Doyens und des Oberstaatsanwalts, die Aufteilung des Arbeitsvolumens und die Personaldotation eines Gerichts oder Amts, das in einem Reglement erlassene interne Organisationskonzept, die Anweisungen und Richtlinien, das Personalmanagement, die Informatiktools und die Archivierung.
- 2° Die Einhaltung der den Richtern und Staatsanwälten obliegenden Pflichten (Art. 19 Abs. 3 Bst. b VE):
- die Würde: Grundsatz der Ehrbarkeit, wonach einem Mitglied einer Gerichtsbehörde jegliches Verhalten untersagt ist, das mit den Erwartungen und dem Vertrauen, das die Öffentlichkeit in ihn setzt, unvereinbar ist; Verhalten, das sich sowohl auf sein berufliches wie auch auf sein privates Handeln bezieht (z.B. Steuerhinterziehung);
 - die Strenge: intellektuelle Anforderung, die eine Weiterbildung erfordert (Art. 48 Ziff. 3 VE betreffend die Änderung von Art. 31bis Bst. e RPfIG);
 - die Gewissenhaftigkeit: Engagement, Pünktlichkeit, Effizienz bei der Durchführung;
 - die Sorgfalt: Bezugnahme auf das Verhalten eines vorbildhaften Richters oder Staatsanwalts, in Analogie an den *bonus pater familias* in Artikel 41 des Obligationenrechts (OR);
 - die Menschlichkeit: Wohlwollen, verletzenden Ton oder verletzende Aussagen vermeiden.
- b/ Artikel 19 Absatz 2 VE enthält eine negative Definition des Gegenstands der administrativen Aufsicht. Die administrative Aufsicht beinhaltet nicht die Kontrolle der Anwendung des materiellen Rechts in einer konkreten Verfahrensakte. Sie schliesst weder ein Weisungsrecht noch die Änderung von erlassenen Massnahmen in einem konkreten Fall mit ein (Buchstabe a). Wie oben ausgeführt, erstreckt sie sich ebensowenig auf die finanzielle Kontrolle, die dem Finanzinspektorat vorbehalten ist.
- c/ Laut Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe a VE regeln unter anderem folgende Grundsätze die Aufsicht:
- 1° der Grundsatz der Leistungsfähigkeit: verlangt eine entsprechende Wahl und Organisation der Verwaltungsmittel, die eine bestmögliche Geschäftsführung gewährleisten (Art. 2 Abs. 4 FHG);
- 2° der Grundsatz der Sparsamkeit: verlangt, dass jeder Verwaltungsakt einerseits notwendig und andererseits dem angestrebten Zweck angepasst ist oder der Anforderung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel vorschreibt, entspricht (Art. 2 Abs. 3 und 3 Abs. 1 FHG und Art. 2 Abs. 3 des Aufsichtsreglements des Bundesgerichts mit dem Wortlaut: „Die Aufsicht bezweckt die *gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Gerichte*“).
- d/ Um das Eingreifen des JR im Rahmen der administrativen Aufsicht zu illustrieren, kann man sich vorstellen, dass dieser sich mit wiederholten Klagen gegen ein Gericht infolge ungerechtfertigter Verzögerung bei der Bearbeitung von Dossiers befassen muss. Es ist also Aufgabe des JR, sicherzustellen, dass das betroffene Organ die Rechtsprechung nicht verzögert. Wird jedoch gegen ein Gericht eine einzelne Klage eingereicht, hat der JR nicht darauf einzutreten; der ordentliche Rechtsweg im Straf- oder Zivilrecht in Sachen Rechtsverweigerung bleibt hier offen und obligatorisch.
- e/ Die durch das Kantonsgericht respektive den Doyen der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden und die Oberstaatsanwälte ausgeübte Kontrolle, die unter Absatz 4 vorbehalten ist, ist zurückzuführen auf die grundsätzliche Zuständigkeit, mittels Reglementen und Weisungen die interne Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft zu definieren (diese Zuständigkeit leitet sich aus dem Grundsatz der hierarchischen Aufsicht ab, die namentlich in Artikel 45 ORG betreffend das Kantonsgericht vorgesehen ist). Die Ausübung dieser Kontrolle impliziert, dass die Gerichte und Ämter einer Inspektion unterzogen werden. Dieser Vorbehalt ergänzt die Vorbehalte zum Gesetz unter Artikel 3 VE.

Zur Spezialgesetzgebung gehören unter anderem auch die Artikel 1 Buchstabe b, 12 Absatz 4, 15 Absatz 4, 19 Absatz 1, 44 und 45 RPfIG, die Artikel 6 und 8 EGStGB, das ORG und das RSA. Die Ausarbeitung von Weisungen ist in den Artikeln 25 Absatz 2 RPfIG, 22, 24 Absatz 1 Buchstabe e, 46 ORG, 1 Absatz 3, 4 Absatz 1, 8 Absatz 1, 9, 10 Absatz 2, 11, 12 Absatz 2, 13 Absatz 1, 14, 24 Absatz 5, 25 Absatz 5 RSA vorgesehen.

Artikel 20 – Ausübung der administrativen Aufsicht

- a/ Der JR übt die administrative Aufsicht von Amtes wegen aus, wobei er sich namentlich auf die Informationen stützt, die er in den Berichten der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft findet, auf die Auskünfte, die er von ihnen verlangt oder die sie ihm unaufgefordert zukommen lassen bzw. die er über Klagen von Einzelpersonen erhält (Art. 20 Abs. 1 VE).
- b/ Die Ergebnisse, die der JR beim Prüfen der Berichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft erhält, werden im Tätigkeitsbericht protokolliert, den der JR an den Grossen Rat richtet (Art. 22 VE).

Artikel 21 – Eingriffsmittel

Im Rahmen seiner Eingriffsmittel kann der JR namentlich eine Untersuchung zur Abklärung von Sachverhalten anordnen, wie dies kürzlich beim Fall eines erstinstanzlichen Gerichts vorgekommen ist, in dem ein schlechtes Arbeitsklima herrschte und gewisse Richter erniedrigende Bemerkungen von sich gaben. Weiter kann der JR eine Mediation empfehlen oder in Angelegenheiten einschreiten, wie einer solchen, die 2015 der Mutter eines getöteten Kindes im Kanton Waadt widerfuhr. Aufgrund des Tatorts wurde der Prozess gegen den Vater – den Täter – von einem Oberwalliser Gericht in Deutsch geführt, obwohl beide Eltern Französisch sprachen. Nach Meinung einiger Experten hätte der Prozess ins Unterwallis verlegt werden können.

Die administrative Aufsicht schreibt nicht zwingend eine jährliche Inspektion der Gerichte und Ämter vor. Eine Inspektion kann sich aber dann als nötig herausstellen (Art. 21 Bst. b VE), wenn beispielsweise bei der Prüfung eines Tätigkeitsberichts oder infolge mehrerer Klagen der Anschein entsteht, ein Gericht oder Amt funktioniere mangelhaft.

Die Buchstaben c und d zeigen, dass der JR nicht nur die Aufgabe hat, allfällige Probleme innerhalb der Justiz ans Licht zu zerren, sondern auch Lösungen und Anpassungen vorschlagen soll, namentlich mithilfe von allgemeinen Weisungen zuhanden der Gerichtsbehörden oder der Staatsanwaltschaft oder mittels Verbesserungsvorschlägen zuhanden des Grossen Rates.

Artikel 22 – Bericht des JR über die administrative Aufsicht

Diese Bestimmung wurde gestützt auf die Vorlage von Artikel 61 KV zum Tätigkeitsbericht des Kantonsgerichts und Artikel 25 Absatz 1 RPfIG zum Tätigkeitsbericht der Staatsanwaltschaft erlassen.

Im Interesse der Transparenz sind im Tätigkeitsbericht auch die Stellungnahmen der von einer Untersuchung betroffenen Personen aufgeführt, sofern sie dies wünschen.

Was das Kapitel der administrativen Aufsicht betrifft, konzentriert sich der Bericht des JR auf zwei Punkte:

- a/ Einerseits behandelt er namentlich:
- die eigentliche Tätigkeit des JR, die sich auf die Kontrolle der Funktionsweise der Gerichte und der Ämter der Staatsanwaltschaft sowie auf die Einhaltung der Justizmagistraten auferlegten Pflichten konzentriert (Art. 19 Abs. 1 und 3 Bst. b VE);
 - die Einhaltung der Grundsätze der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit (Art. 19 Abs. 3 Bst. a VE);
 - die Klagen, bei denen er angerufen wurde (Art. 20 Abs. 2 Bst. b VE);
 - die Mitarbeit der Judikative und der Staatsanwaltschaft bei der Ausübung der Aufsicht (Art. 20 Abs. 3 VE);
 - die möglichen Eingriffsmittel (Art. 21 VE);
 - die Weiterverfolgung der erteilten Empfehlungen (Art. 21 Bst. c, d VE).
- b/ Andererseits bezieht der JR in seinem Bericht Stellung zu den Tätigkeitsberichten der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, Berichte, die dem Grossen Rat über die Justizkommission im Anhang zum Tätigkeitsbericht des JR beigelegt werden (Art. 20 Abs. 2 Bst. a, 38 Abs. 1 und 3, 44 VE).

Artikel 23 – Grundsätze der disziplinarischen Aufsicht

Der Grundsatz der disziplinarischen Verantwortung der Richter und Staatsanwälte (mit Ausnahme der vom Grossen Rat gewählten Justizmagistraten) ist im Walliser Recht bekannt. Diesen Grundsatz findet man im revidierten Artikel 32 RPfIG (Art. 48 Ziff. 3 VE).

Das Disziplinarrecht will nicht in erster Linie den Betroffenen bestrafen, sondern verfolgt als oberstes Ziel, die Ordnung innerhalb des Berufsstandes zu erhalten, dessen korrekte Arbeitsweise sicherzustellen, den guten Ruf und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Berufsstand zu wahren sowie die Öffentlichkeit vor jenen Vertretern zu schützen, die möglicherweise nicht die nötigen Qualitäten mitbringen.

Die Pflichten, an die sich die Justizmagistraten halten müssen, um keine Disziplinarstrafe zu riskieren, sind im Artikel 31bis des neuen RPfIG aufgeführt (Art. 48 Ziff. 3 VE).

Artikel 24 – Verfahren

Da das Disziplinarrecht dem Verwaltungsrecht angegliedert ist, gilt anerkanntermassen das Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege. Hierbei ist zu erwähnen, dass Artikel 24 Absatz 2 VE ausdrücklich vorsieht, dass die Untersuchung vom Präsidenten oder einem Mitglied des JR und nicht von einem juristischen Schreiber durchgeführt wird. Die betroffene Person wird ausserdem mündlich angehört.

Artikel 25 – Verjährung

Es gelten die Regeln zur Verjährung, die in Artikel 37 des Gesetzes über das Personal des Staates Wallis vom 19. November 2010 (PersG) verankert sind. Diese lauten:

Art. 37 Verjährung

¹ *Die disziplinarische Verantwortlichkeit des Angestellten verjährt, wenn innert Frist eines Jahres nach Bekanntwerden der Dienstpflichtverletzung kein Disziplinarverfahren eröffnet wurde, und in jedem Fall fünf Jahre nach der letzten Verletzung dieser Pflichten.*

² *Während eines Beschwerdeverfahrens zum Disziplinarverfahren wird die Verjährung unterbrochen.*

Artikel 26 – Disziplinarstrafen

- a/ Damit ein Richter oder Staatsanwalt für ein Vergehen nicht milder oder strenger bestraft wird als ein Gerichtsschreiber oder -sekretär, wurde entschieden, auf den Katalog der Disziplinarstrafen des PersG zurückzugreifen (Art. 26 Abs. 1 VE).
- b/ Artikel 26 Absatz 2 VE kodifiziert eine Überlegung des Genfer Rechtsanwalts Nicolas Pellaton, der eine These zum Disziplinarrecht der Richter verfasst hat, die als Antwort auf einen Entscheid des Genfer *Conseil supérieur de la magistrature (CSM)* aus dem Jahr 2016 in der Fachzeitschrift *Plaidoyer* 1/2017 erschienen ist. In seinem Entscheid kam dieser Rat zum Schluss, dass der Genfer Generalstaatsanwalt – der in der Öffentlichkeit mit einer jungen, ihm unterstellten Staatsanwältin flirtete – die Würde des Magistraten verletzt hatte. Der Rat sah jedoch von einer Strafe ab. So erachtete der CSM zwar eine Verwarnung als angemessen, sah aber aufgrund des grossen medialen Aufsehens in dieser Sache von einer zusätzlichen Bestrafung des fraglichen Generalstaatsanwaltes ab. Gemäss Pellaton hat der CSM einen gültigen Entscheid gefasst. Aus seiner Sichtweise wäre es durchaus wünschenswert gewesen, im Genfer Rechtspflegegesetz, das den CSM regelt, die Möglichkeit, von einer Strafe abzusehen sowie die Gründe für eine Ausnahme festzuhalten.

Artikel 27 und 28 – Zuständigkeit

Laut Artikel 65bis Absatz 2 2. Satz KV hat der Grosse Rat die ausschliessliche Kompetenz, die von ihm gewählten Magistraten aus wichtigen Gründen ihres Amtes zu entheben. Im Gegensatz dazu entscheidet der JR über die Abberufung eines vom Kantonsgericht oder dem Büro der Staatsanwaltschaft ernannten Justizmagistraten, über die weiteren Disziplinarstrafen sowie über das Absehen von einer Strafe (Art. 28 VE).

Artikel 27 VE präzisiert das anzuwendende Verfahren, wenn der JR nach Abschluss seiner Untersuchung zum Schluss kommt, dass ein vom Grossen Rat gewählter Justizmagistrat abberufen werden muss.

Artikel 29 – Provisorische Suspendierung

Im Falle eines besonders schweren Vergehens muss der JR die Möglichkeit haben, eine sofortige Massnahme gegen den betroffenen Justizmagistraten ergreifen zu können, um so zu verhindern, dass dieser seiner Tätigkeit weiterhin nachgeht. Eine sinngemässe Lösung findet sich in Art. 66 des Notariatsgesetzes:

Art. 66 Vorsorgliche Massnahme

Das Departement kann ausnahmsweise vorsorglich die Berufsausübungsbewilligung entziehen, wenn sich der Notar offensichtlich in einer Situation befindet, die mit der Ausübung der ihm anvertrauten amtlichen Tätigkeit nicht mehr vereinbar ist, namentlich aufgrund:

- a) eines Entmündigungsverfahrens;*
- b) einer Strafverfolgung wegen gravierenden Handlungen (Art. 17 lit.b), auf Vorschlag des Staatsanwaltes;*
- c) eines Gesuchs um Nachlassstundung, bis zum Entscheid darüber.*

Artikel 30 – Bericht des JR über die disziplinarische Aufsicht

Der Bericht des JR über die disziplinarische Aufsicht ist Teil des Tätigkeitsberichts, den der Justizrat gestützt auf Artikel 38 VE an den Grossen Rat richtet.

Artikel 32 bis 36 – Rechtsmittel

- a/ Prüft man die Frage im Vergleichsrecht, stellt man fest, dass gegen die 5 in der Schweiz bestehenden JR (Kantone Genf, Freiburg, Jura, Neuenburg und Tessin) auf kantonaler Ebene und in jedem Fall beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht werden kann.

Die in den jeweiligen Kantonen eingerichteten Beschwerdeinstanzen weisen unterschiedliche Formen auf. Im Kanton Tessin wird bei einer Rekurskommission Beschwerde eingereicht, die sich aus einem Präsidenten, zwei Mitgliedern und zwei Suppleanten zusammensetzt, die vom Grossen Rat gewählt werden (Art. 85a Legge sull'organizzazione giudiziaria/TI).

In Genf behandelt der *Cour d'appel du pouvoir judiciaire* die Beschwerden gegen die Entscheide des Rates (Art. 138 LOJ/GE). Diesem Berufungsgericht gehören 3 Richter an und es ist Teil der Judikative.

Im Kanton Neuenburg kann gegen die Entscheide des JR letztinstanzlich beim *Tribunal de recours* Beschwerde eingereicht werden, das sich aus den drei amtsältesten Mitgliedern der Gerichtsmagistratur zusammensetzt (Art. 73 Loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires – LMSA/NE).

Im Kanton Jura befasst sich das Verwaltungsgericht des Kantonsgerichts mit den Beschwerden gegen die Entscheide des JR (Art. 24 Abs. 2 LOJ/JU). Es umfasst 5 Richter. In Freiburg hingegen kann gegen die Entscheide des JR beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht werden, auch wenn dies im Gesetz so nicht klar festgelegt ist (BGE 1B_716/2012).

- b/ In seinem Bericht vom 14. November 2014 an die Vorsteherin des Waadtländer Departements für Sicherheit und Institutionen hat Herr Dick Marty zur Problematik der Oberaufsicht der Gerichtsbehörden im Kanton Waadt und zur Frage nach der Bildung eines Justizrates Folgendes festgehalten:

„(...) Es muss eine Beschwerdeinstanz gegen die Entscheide des CSM (Conseil supérieur de la magistrature) in Disziplinarsachen vorgesehen werden. Diese Aufgabe kann selbstredend nicht vom Kantonsgericht oder einer Abteilung des Kantonsgerichts übernommen werden, da dieses selbst unter der Aufsicht und der Disziplinargewalt des CSM steht. Es ist folglich eine unabhängige Rekursbehörde vorzusehen, die vom Grossen Rat gewählt wird (...).“ (S. 24 und 25).

- c/ Wie die anderen Kantone, die einen JR eingerichtet haben, muss der Kanton Wallis eine Beschwerdeinstanz vorsehen, bei der gegen die Entscheide des JR in Disziplinarsachen (Entscheide des Untersuchungsleiters und Entscheide des JR) Beschwerde eingereicht werden kann. Das Gleiche gilt für vom Grossen Rat verfügte disziplinarische Abberufungen.

Diese Anforderung ist namentlich darauf zurückzuführen, dass die Beschwerde ans Bundesgericht offen steht. Die Beschwerde muss gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid gerichtet sein, der von einer höheren Gerichtsbehörde mit voller Entscheidungsbefugnis getroffen wurde (Art. 86 Bundesgerichtsgesetz [BGG]), (Art. 32 VE). Diese Behörde dürfte mit grösster Wahrscheinlichkeit nur für ein oder zwei Beschwerden pro Jahr angerufen werden.

Wie oben erwähnt, ist die Lösung mit einer Beschwerdeinstanz aus Mitgliedern, die selbst vom JR beaufsichtigt werden, nicht ideal und respektiert weder den Grundsatz der Unabhängigkeit noch den Grundsatz der Unabhängigkeit nach aussen. Von den Modellen der Kantone Freiburg, Jura und Neuenburg – die amtierende Magistraten in ihrer Beschwerdeinstanz erlauben – ist demnach abzusehen. Das Gleiche gilt für den Gerichtshof der Kompetenzkonflikte, der per Gesetz vom 25. Mai 1877 im Wallis eingerichtet und am 6. Oktober 1976 sowie am 16. Mai 1991 geändert wurde und dem der Präsident des Kantonsgerichts angehört. Ebenfalls zurückzuweisen ist offenkundig auch die Beschwerde ans Kantonsgericht.

d/ In Anbetracht der obigen Ausführungen sieht der Entwurf gestützt auf das Tessiner Modell eine Rekurskommission mit drei Mitgliedern und zwei Suppleanten (für den Fall eines Ausstands) vor, die vom Grossen Rat gewählt und vereidigt werden (Art. 33 Abs. 1 VE) und über fundierte rechtliche Kenntnisse verfügen (Art. 33 Abs. 3 VE). Im Interesse der Unabhängigkeit darf es sich nicht um im Kanton aktiv tätige Richter oder Staatsanwälte handeln. Hierbei gilt zu erwähnen, dass es für die Kommissionsmitglieder keine Pflicht gibt, ihren Wohnsitz im Wallis zu haben.

Unter Beachtung der obigen Kriterien wäre eine Rekurskommission möglich, die sich zusammensetzt aus:

- einem Professor einer Rechtsfakultät mit Walliser Wurzeln;
- einem pensionierten Richter, der mehrere Jahre innerhalb der Walliser Behörden tätig gewesen ist;
- einem ausserkantonalen Richter.

e/ Die Mitglieder der Rekurskommission erhalten die gleiche Entschädigung wie die Mitglieder des JR (Art. 35 VE mit Verweis auf Art. 11 VE und entsprechender Kommentar ad Art. 11 VE). Das Gleiche gilt für den juristischen Schreiber, den der Präsident mit der Behandlung einer bestimmten Sache beauftragen kann (Art. 34 VE).

f/ Das in den Artikeln 78 ff. VVRG vorgesehene Verfahren zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gilt für Verfahren, die in die Zuständigkeit der Rekurskommission fallen.

Artikel 37 – Budget und Jahresrechnung

Artikel 65bis KV sieht vor, dass der Grosse Rat die Oberaufsicht über den JR ausübt. Artikel 37 übernimmt analog die Grundsätze, die im Bereich der Oberaufsicht des Grossen Rates über das Kantonsgericht und die Staatsanwaltschaft bei der Budget- und Rechnungsprüfung zur Anwendung kommen (für das Budget: Art. 67 Abs. 2 und 127 Abs. 1 und 2 GORBG; für die Jahresrechnung: Art. 39 Abs. 2 RPfIG und 45 RGR).

Artikel 38 – Berichte

a/ Artikel 27 Absatz 1 FHG hat folgenden Wortlaut:

„Der Staatsrat legt dem Grossen Rat die Staatsrechnung samt Botschaft und Geschäftsbericht auf die Junisession des folgenden Jahres vor“.

Im Rahmen des Jahresabschlusses der Staatsrechnung erlässt die KfV Anweisungen zuhanden des Präsidiums des Kantonsgerichts, der Staatsanwaltschaft, der Dienstchefs und der Schuldirektionen. In der Einleitung zu den Anweisungen erwähnt die KfV ausdrücklich den Wortlaut von Artikel 27 Absatz 1 FHG und präzisiert, dass die Berichte des Staatsrates gemäss Artikel 123 RGR 10 Wochen vor dem Auftakt der Session einzureichen sind. Die Dossiers zum Abschluss der Jahresrechnung müssen bis Mitte Januar eingereicht werden.

Laut Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe g FHG müssen die über Leistungsaufträge geführten Dienststellen bis Mitte Februar einen Controllingbericht (Tätigkeitsbericht) erstellen. Ausserdem leistet jede Dienststelle ihren Beitrag zur Ausarbeitung des Jahresberichts des Staatsrates. Die von der Staatskanzlei für die Eingabe der Beiträge der Dienststellen festgelegte Frist ist Ende Januar.

Die Staatsrechnung (inkl. Abrechnungen der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft) und der Tätigkeitsbericht des Staatsrates behandelt der Grosse Rat in der Junisession (Art. 27 Abs. 1 FHG). Ein Blick auf die Praxis zeigt, dass beispielsweise während der Junisession 2016 der Grosse Rat namentlich die Tätigkeitsberichte der Walliser Kantonalbank, der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, der kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission, der interparlamentarischen Aufsichtskommission für das Spital Riviera-Chablais Waadt-Wallis, der interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung, der interparlamentarischen Aufsichtskommission über die Fachhochschule Westschweiz sowie den Tätigkeitsbericht des Finanzinspektorats geprüft hat.

Aufgrund dieser Tatsache muss der Tätigkeitsbericht des JR vom Grossen Rat gleichzeitig mit dem Tätigkeitsbericht des Staatsrates, also in der Junisession behandelt werden.

Um die «*ordentliche*» Eingabefrist für die Junisession einzuhalten:

- müssen die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft dem JR ihre Tätigkeitsberichte bis spätestens Ende Februar abgeben;
- muss der JR seinen Tätigkeitsbericht inkl. Tätigkeitsberichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft bis Ende März beim Grossen Rat einreichen.

b/ Gestützt auf das Modell des Freiburger Grossratsgesetzes (Art. 198a Abs. 2) reicht der JR dem Grossen Rat jedes Mal einen Bericht ein, wenn die Situation es verlangt oder wenn der Grosse Rat darum ersucht.

c/ Die Justizkommission wird von der Prüfung der Berichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft im Rahmen der administrative Aufsicht entlastet (Art. 20 Abs. 2 Bst. a VE). Im Gegenzug ist es im Rahmen der Oberaufsicht aber neu ihre Aufgabe, die Berichte des JR an den Grossen Rat zu prüfen.

Der Präsident des JR präsentiert der Justizkommission seinen Bericht und beantwortet – in Analogie zu Artikel 128 GORBG – die Fragen, die die Justizkommission ihm stellt, wie dies auch der Präsident des Kantonsgerichts oder der Generalstaatsanwalt tut, wenn Themen oder Fragen geprüft werden, die gerichtliche Angelegenheiten oder Gerichtsbehörden betreffen. Falls nötig, können der Präsident des Kantonsgerichts oder der Generalstaatsanwalt ausnahmsweise vorgeladen werden.

Artikel 40 – Oberaufsicht über den JR

Die Bestimmungen, die betreffend die Oberaufsicht über das Kantonsgericht und die Staatsanwaltschaft gelten, gelten analog für den JR (Art. 131 und 136 GORBG und 43 RGR).

Artikel 44 – Tätigkeitsberichte

Die Gesetzgebung (Art. 61 KV und 25 Abs. 1 1. Satz RPfIG) schreibt dem Kantonsgericht und dem Generalstaatsanwalt vor, dem Grossen Rat einen Jahresbericht über die Tätigkeit der Gerichte und der Staatsanwaltschaft zu unterbreiten.

Diese Berichte werden dem JR gleichzeitig zur Prüfung unterbreitet, damit dieser seiner administrativen Aufsichtspflicht nachkommen kann (Art. 20 Abs. 2 Bst. a VE). Das Kantonsgericht und der Generalstaatsanwalt müssen beim JR folglich gleichermassen ihre Tätigkeitsberichte einreichen (Art. 44 VE).

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten hat sich die Frage gestellt, ob das Kantonsgericht und der Generalstaatsanwalt ihre Tätigkeitsberichte zweifach einzureichen hätten – einmal dem Grossen Rat und einmal dem JR – oder, ob im Gegensatz eine Eingabe an den JR genüge, wobei dieser dann ihre Berichte beim Grossen Rat zusammen mit seinem eigenen Tätigkeitsbericht einreichen würde.

Gemäss geltendem Recht (Art. 61 KV, 127 Abs. 1 GORBG und 25 Abs. 1 1. Satz RPfIG) werden dem Grossen Rat die Tätigkeitsberichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft immer über den Staatsrat zugestellt.

Die Übereinstimmung des Vorentwurfs mit der KV schliesst folglich aus, dass der Bericht des Kantonsgerichts über die Tätigkeit der Gerichte an den JR adressiert wird, der mit der Weiterleitung des Berichts an den Grossen Rat beauftragt würde. Die einheitliche Praxis schliesst eine unterschiedliche Lösung über den Bericht des Generalstaatsanwaltes zur Tätigkeit der Staatsanwaltschaft aus. Laut diesen Bestimmungen werden diese Berichte dem Grossen Rat – über den Staatsrat – (Art. 44 Abs. 2 VE) und dem JR (Art. 44 Abs. 1 VE) gleichzeitig zugestellt.

Artikel 46 und 47 – Mitarbeit des Justizrates bei den richterlichen Wahlen

a/ Der Artikel 65bis Absatz 5 Ziffer 4 KV hält fest:

„Darüber hinaus regelt das Gesetz die Mitarbeit des Justizrates bei den richterlichen Wahlen“.

Um den Sinn dieses Abschnitts besser zu verstehen, muss an dieser Stelle ausgeführt werden, wie es zur Annahme des Texts kam und wie er zustande kam.

Die Motion Nr. 2.074, die den Ursprung des Walliser JR bildet, forderte namentlich, dass eine seiner Aufgabe die Stellungnahme zur den richterlichen Wahlen sei. Als Antwort auf dieses Begehren hat der Staatsrat dem Grossen Rat 2015 den folgenden Entwurf von Art. 65bis Abs. 2 KV unterbreitet:

„Er (der JR) gibt zuhanden des Grossen Rates Vormeinungen ab zu Bewerbungen auf die Stellen des Kantonsrichters, des Generalstaatsanwalts, des Generalstaatsanwalt-Stellvertreters und des Oberstaatsanwalts“.

Dabei gilt es zu erwähnen, dass die anderen Magistraten vom Büro der Staatsanwaltschaft oder dem Kantonsgericht ernannt werden.

Dieser Absatz wurde geprüft und im Rahmen der 1. Lesung so angenommen. Am darauffolgenden 15. Januar hat die Kommission für die 2. Lesung eine Neuüberprüfung des Absatzes vorgenommen. Wie dem Kommissionsbericht (S. 6) zu entnehmen ist, wurde der Absatz aus folgenden Gründen gestrichen:

„Ein Abgeordneter präzisiert, dass die Vormeinung zu Bewerbungen ein wesentliches Vorrecht der Justizkommission ist und nicht zu den Aufgaben der administrativen Aufsicht des Justizrates gehört, wie sie im neuen Artikel 65bis der Kantonsverfassung vorgesehen sind.

Gemäss Departementsvorsteher ist lediglich vorgesehen, dass der Justizrat eine erste Sichtung der Dossiers vornimmt, um die Eignung der Kandidaten zu prüfen. Diese Vorselektion beeinflusst die Arbeit der Justizkommission in keinster Art und Weise. Der Dienstchef weist darauf hin, dass der Justizrat grundsätzlich nicht über diese Vormeinungskompetenz verfügen muss, die im Übrigen nur gerade zwei Kantone kennen.

Nach den Beratungen vertritt die Kommission der 2. Lesung einstimmig die Ansicht, dass die Vormeinung zu den Bewerbungen auf Stellen in den Justizbehörden weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Justizkommission bleiben und das Ausführungsgesetz zum neuen Artikel 65bis der Kantonsverfassung die Mitwirkung des Justizrates bei Richterwahlen festlegen muss. Dazu wird der Absatz 5 von Artikel 65bis der Kantonsverfassung mit einer neuen Ziffer ergänzt, die in diese Richtung geht (vgl. Artikel 65bis Absatz 5 Ziffer 4).

Die Kommission der 2. Lesung beschliesst einstimmig die Streichung von Absatz 2“.

Anstelle von Absatz 2 wurde ein neuer Absatz 5 Ziffer 4 eingeführt. Er entspricht dem aktuellen Wortlaut von Artikel 65bis KV. In der darauffolgenden parlamentarischen Session vom März 2016 hat der Grosse Rat den von der Kommission für die 2. Lesung vorgeschlagenen Absatz 5 Ziffer 4 schliesslich ohne Änderung angenommen.

Im Rahmen der Debatten haben mehrere Abgeordnete ihren Unmut darüber kundgetan, dass der JR seine Vormeinung zu den Bewerbungen auf die Stellen des Kantonsrichters, der Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreter abgeben dürfe. Sie haben sich dafür ausgesprochen, dass die Justizkommission ihre Ernennungsbefugnisse behält und sich dabei auf die administrative Mitarbeit des JR für die Bearbeitung der Bewerbungsdossiers stützt.

b/ Gemäss Artikel 39 Absatz 2 KV wählt der Grosse Rat das Kantonsgericht, dessen Präsidenten und Vizepräsidenten sowie die Staatsanwaltschaft. Artikel 65bis Absatz 5 Ziffer 4 KV sieht überdies vor, dass das Gesetz die Mitarbeit des Justizrates bei den richterlichen Wahlen regelt. Der Gesetzgeber ist durch diese Bestimmungen gebunden, kann sie allerdings auslegen.

Im Verlaufe der Referendumskampagne haben die Bürgerinnen und Bürger verstanden, dass man mit der Bildung eines JR die Justiz entpolitisieren will. So kann nur ein von der Legislative und Exekutive unabhängiger JR ohne politischen Druck Kandidaten vorschlagen. Reduziert man die Mitarbeit des JR bei den richterlichen Wahlen auf eine simple Funktion als HR-Stelle, die die Gesetzmässigkeit der Bewerbungen prüft und dem Grossen Rat eine Prüftabelle unterbreitet, läuft dies den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger zuwider. Der Begriff der Zusammenarbeit sollte also extensiv ausgelegt werden.

Nach reifer Überlegung hat die ausserparlamentarische Kommission vorgeschlagen, dass die kantonalen Richter und die Staatsanwälte, die Mitglieder des Büros der Staatsanwaltschaft sind, *auf Vorschlag des JR* vom Grossen Rat gewählt werden (Art. 46 VE). Im Gesetz zu verankern, dass die Wahl auf Vorschlag der Justizkommission, einem politischen Organ, durchgeführt wird, verletzt die Grundsätze der Unabhängigkeit der Justiz und ihrer Unabhängigkeit nach aussen, die Grundsätze, die quasi die Basis des gesamten Entwurfs der Kommission bilden.

Zum Ende des in Artikel 47 VE verankerten Verfahrens unterbreitet der JR dem Grossen Rat seinen Vorschlag. Darüber hinaus gilt Artikel 67 Absatz 1 GORBG, der die Einleitung der vom Grossen Rat zu behandelnden Geschäfte regelt:

Art. 67 Einleitung der Beratungen

¹ Die vom Grossen Rat zu behandelnden Geschäfte werden eingeleitet durch:

- a) einen Antrag eines oder mehrerer Abgeordneter;*
- b) einen Entwurf, einen Antrag oder einen Bericht einer parlamentarischen Kommission;*
- c) einen Entwurf, einen Antrag oder einen Bericht des Staatsrates.*

Das Büro des Grossen Rates wird die Justizkommission mit dem Bericht über die richterlichen Wahlen beauftragen. Ihr Bericht wird sich auf die Kontrolle des angewendeten Verfahrens konzentrieren und eine Validierung oder Kritik beinhalten. Die Justizkommission wird ihrem Bericht den Vorschlag des JR beilegen.

Änderung des geltenden Rechts

- a/ Da im Gesetz über die Unvereinbarkeiten keine Bestimmungen zu den Vertretern der Staatsanwaltschaft zu finden sind, muss diese Gesetzeslücke korrigiert werden.
- b/ Gewisse Artikel des GORBG im Kapitel Oberaufsicht müssen angepasst werden, um der Einführung des JR Rechnung zu tragen. Diese wurden überdies seit der Änderung des Status der Staatsanwaltschaft nicht geändert und müssen gleichermassen in diesem Sinne angepasst werden.
- c/ In Zusammenhang mit den Befugnissen, die dem JR im Bereich Aufsicht übertragen werden (Art. 13 Abs. 3, 24, 32), muss auch das RPfIG revidiert werden.

In Artikel 24 RPfIG sieht einzige der jetzige Absatz 6 vor, dass die Oberaufsicht des Grossen Rates (Art. 40 Abs. 2 KV und 2 Abs. 2 GORBG) beizubehalten ist. Sieht man vom Budget ab, gibt es keine Verbindung mehr zwischen der Staatsanwaltschaft und dem Staatsrat. Damit sind die Absätze 2 und 3 von Artikel 25 ebenfalls sinnentleert.

Artikel 23 VE sieht vor, dass gegen einen Richter oder Staatsanwalt, der seine Dienstpflichten absichtlich oder fahrlässig verletzt, Disziplinarstrafen verhängt werden können. Diese Pflichten werden im neuen Artikel 31bis RPfIG definiert. Buchstabe b ist mit Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b VE (siehe Kommentar zu diesem Artikel, Buchstabe a) in Bezug zu setzen, der die richterlichen Pflichten auflistet, die im Rahmen der administrativen Aufsicht geprüft werden. Als Beispiel für die in Artikel 31bis Bst. e RPfIG aufgeführte Pflicht, seine rechtlichen Kenntnisse auf dem neuesten Stand zu halten und zu vertiefen, kann man die für die neuen Staatsanwälte geltende Pflicht nennen, ein Certificate of Advanced Studies in Strafrecht zu erlangen.

Laut Artikel 34 Absatz 2 RPfIG kann die Wahl- oder Ernennungsbehörde die Tätigkeiten eines Magistraten aus wichtigen Gründen jederzeit beenden, respektive seine Abberufung verhängen. Unter wichtigen Gründen versteht man beispielsweise eine Erkrankung, die zur Urteilsunfähigkeit führt. Die Abberufung, von der hier die Rede ist, betrifft die *administrative* Abberufung. Parallel zu diesem Verfahren können die Justizmagistraten auch Protagonisten einer disziplinarischen Abberufung durch den Grossen Rat oder den JR sein (Art. 65bis Abs. 2 2. Satz KV und 28 VE). An dieser Stelle muss auf Artikel 34 Absatz 2 RPfIG verwiesen werden.

Artikel 27 VE präzisiert das anzuwendende Verfahren, wenn der JR nach Abschluss seiner Untersuchung zum Schluss kommt, dass ein vom Grossen Rat gewählter Justizmagistrat abberufen werden muss.

d/ Als Folge der durch den JR ausgeübten administrativen Aufsicht wird Artikel 8 Absatz 2 EGStPO aufgehoben.

III. Schlussbemerkungen

Die Schätzung¹ der jährlichen Betriebskosten² präsentiert sich wie folgt:

a/ Jährliche Honorarpauschale des Präsidenten	Fr.	5'000.–
b/ Sitzungen des JR ³ :		
- Vorbereitung:		
♦ 5 entschädigte Mitglieder x 15 Sitzungen x 3 Stunden x Fr. 80.– (WAV [2] / JUKO [1] / Zivilgesellschaft [2])	Fr.	18'000.–
♦ 4 Magistrate x 15 Sitzungen x 3 Stunden x Fr. 80.– (intern verrechnet)	Fr.	14'400.–
- Sitzungen:		
♦ 5 entschädigte Mitglieder x 15 Tage x Fr. 700.–	Fr.	52'500.–
♦ 4 Magistrate x 15 Tage x Fr. 700.– (intern verrechnet)	Fr.	42'000.–
c/ Instruktion und Vorbereitung der Entscheide: 3 entschädigte Mitglieder x 15 Tage x Fr. 700.–	Fr.	31'500.–
d/ Reiseentschädigungen (Art. 3 Abs. 3 Beschluss über die Kommissionsentschädigungen SR/VS 172.433):		
- Sitzungen: 15 x 80 km (Durchschnitt) x 7 Mitglieder x Fr. 0.70	Fr.	5'880.–
- Instruktion: 15 x 80 km (Durchschnitt) x 3 Mitglieder x Fr. 0.70	Fr.	2'520.–
e/ Mahlzeitenentschädigungen (Art. 3 Abs. 1 Beschluss):		
- Sitzungen: 15 x 9 Mitglieder x Fr. 25.–	Fr.	3'375.–
- Instruktion: 15 x 3 Mitglieder x Fr. 25.–	Fr.	1'125.–
f/ Sekretariat: 0.5 VZÄ juristischer Schreiber (Lohnstufe 3) + 0.5 VZÄ administratives Personal (Lohns. 16)	Fr.	100'000.–
g/ Miete ⁴ : Büro mit einer Fläche von 100 m ² , Sitzungsraum von 20 m ² : 120 m ² x Fr. 180.–	Fr.	21'600.–
h/ Heizung und andere Nebenkosten ⁵ : 120 m ² x Fr. 24.–	Fr.	2'880.–
i/ Ausgaben für Reinigung ⁶ : 120 m ² x Fr. 33.–	Fr.	3'960.–
Schätzung total:	Fr.	304'740.–⁷

¹ Kosten nach Ende der Anlaufzeit von ein bis zwei Jahren, Zeitspanne in der die neue Institution einen Run vonseiten unzufriedener Bürger erleben könnte.

² Vorbehalten bleiben die Kosten zur *Inbetriebnahme* der Institution.

³ Hier ist anzufügen, dass sich der JR des Kantons Freiburg im Geschäftsjahr 2015 zu 18 Plenarsitzungen getroffen hat, wobei sein Pflichtenheft viel umfassender ist als jenes des Walliser JR.

⁴ Von der DHDA kommunizierte Flächen und Kosten.

⁵ Von der DHDA kommunizierte Schätzung.

⁶ Von der DHDA kommunizierte Schätzung.

⁷ Zu beachten sind, dass die **Investitionsausgaben**, die im Rahmen der Einrichtung (Möbiliar, Informatikausstattung) zusätzlich anfallen, auf Fr. 9'000.– geschätzt werden (Quelle: Ökonomat und Dienststelle für Informatik).