



**Bericht der Kommission für Justiz und Sicherheit
des Grossen Rates**

zum

**Ausstandsbegehren gegenüber der Kommission für Justiz und Si-
cherheit**

von

Kantonsgerichtspräsident Dr. iur. Norbert Brunner

vom 7./14. Mai 2020

Bericht der Kommission für Justiz und Sicherheit an den Grossen Rat des Kantons Graubünden betreffend Ausstand der gesamten Kommission

Chur, 26. Mai 2020

Sehr geehrter Herr Landespräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rats unterbreitet dem Grossen Rat nachstehenden Bericht und Antrag zum Begehren von Kantonsgerichtspräsident Dr. iur. Norbert Brunner auf Ausstand der gesamten Kommission.

I. Ausgangslage

1. Am 5. Juni 2019 gelangte das Kantonsgericht von Graubünden mit dem Antrag auf Eröffnung und Durchführung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Kantonsrichter Dr. iur. Peter Schnyder an die Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rats (KJS). Die KJS informierte hierauf das Kantonsgericht schriftlich dahingehend, dass sie die Eingabe vom 5. Juni 2019 als Aufsichtsbeschwerde entgegennehme und die Angelegenheit in einer ersten Phase als aufsichtsrechtliches Verfahren behandeln würde. Sollte die Kommission im Verlaufe der Untersuchung zum Schluss gelangen, dass ausreichende Gründe für eine Amtsenthebung von Kantonsrichter Schnyder vorliegen, werde die Kommission in einer zweiten Phase dem Grossen Rat die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens beantragen.

2. Die KJS führte in der Folge eine umfangreiche Untersuchung durch. Aufgrund der so gewonnenen Erkenntnisse kam die Kommission zum Schluss, auch gegen den Kantonsgerichtspräsidenten ein aufsichtsrechtliches Verfahren zu eröffnen. Dies teilte sie Kantonsgerichtspräsident Brunner schriftlich am 2. Dezember 2019 mit. Am 12. Dezember 2019 liess sich Kantonsgerichtspräsident Brunner schriftlich vernehmen

und beantragte, dass der Beschluss der Kommission zur Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen ihn wegen fehlender Zuständigkeit in Wiedererwägung zu ziehen und aufzuheben sei. In ihrem Antwortbrief vom 10. Januar 2020 verwies die Kommission unter anderem darauf, dass die Untersuchung im Rahmen der Aufsicht erfolge, welche die KJS über die Gerichte ausübe und sie diese von Amtes wegen wahrnehmen würde. Sie führte weiter aus, dass aufgrund der Sichtung der Akten und der in der Zwischenzeit eingereichten Strafanzeige im Zusammenhang mit einem konkreten Berufungsfall vor Kantonsgericht nicht ausgeschlossen werden könne, dass auch aufsichtsrechtlich relevante Aspekte tangiert sein könnten. Diese näher zu prüfen sei nicht nur das Recht, sondern Pflicht der KJS. Aufgrund dessen lehnte die Kommission den Antrag auf Wiedererwägung und Aufhebung des Verfahrens ab.

3. Im Verlaufe März 2020 wurden der Kantonsgerichtspräsident Brunner, weitere Kantonsrichter und ein Aktuar von der Kommission angehört. Aufgrund der umfassenden Sachverhaltsabklärung kam die Kommission zum vorläufigen Schluss, dass die Verhängung eines Verweises gegenüber Herrn Kantonsgerichtspräsident Brunner angezeigt sei. Ihren Berichtsentwurf stellte sie am 23. April 2020 Kantonsgerichtspräsident Brunner zur Stellungnahme bis 14. Mai 2020 zu. Diese Möglichkeit nahm dieser mit Stellungnahme vom 7. Mai 2020 wahr.

4. In seiner Stellungnahme vom 7. Mai 2020 an die Kommission für Justiz und Sicherheit stellt Kantonsgerichtspräsident Brunner unter Ziffer 2. den Antrag auf Ausstand der gesamten Kommission. Wörtlich lautet der Antrag: *«Die KJS in der jetzigen Zusammensetzung sei für den Endentscheid im aufsichtsrechtlichen Verfahren in den Ausstand zu treten»*.

5. Am 8. Mai 2020 teilte die Kommission Kantonsgerichtspräsident Brunner mit, dass weil sich das Ausstandsbegehren gegen sämtliche Mitglieder der KJS richte, das weitere Verfahren vorerst noch abgeklärt werden müsse. Sie werde den Antrag näher prüfen und die notwendigen Schritte einleiten.

6. In seiner Eingabe an die KJS vom 14. Mai 2020 hält Kantonsgerichtspräsident Brunner am Ausstandsbegehren gegen alle Mitglieder der KJS unverändert fest.

Zur Begründung bringt Kantonsgerichtspräsident Brunner nichts Neues vor. Er verweist auf die Ausführungen in seiner Stellungnahme vom 7. Mai 2020.

7. In der Eingabe vom 7. Mai 2020 verweist Kantonsgerichtspräsident Brunner zur Begründung seines Ausstandbegehrens auf Art. 29 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101). Es bestehe ein Anspruch auf Unparteilichkeit der Verwaltungsbehörden. Eine Amtsperson müsse in den Ausstand treten, wenn Umstände vorliegen würden, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet seien, den Anschein der Befangenheit zu erwecken. Kern dieser Garantie sei, dass sich die Behördenmitglieder nicht bereits auf eine Beurteilung festgelegt hätten (BGer, Urteil 8C_113/2018 vom 12. März 2019, E. 4.1 und BGE 140 I 326 E. 6.2 S. 331 f., je mit weiteren Hinweisen). Es falle insbesondere ins Gewicht, mit welcher Bestimmtheit sich die entscheidende Behörde bei ihrer ersten Befassung zu den betreffenden Fragen ausgesprochen habe (BGE 140 I 326 E. 6.3 S. 333 f.).

Der ausformulierte Entwurf des Berichts der KJS lasse keinen Zweifel offen, dass sich die KJS bereits festgelegt habe. Es erfolgten Ausführungen zum Sachverhalt und Erwägungen zur Festlegung der Massnahmen. Die KJS sei unter diesen Umständen in der Entscheidung nicht mehr frei. Dies werde auch durch den Ermächtigungsentscheid vom 7. April 2020 unterstrichen. In diesem werde in unzulässiger Weise eine Vorverurteilung des Kantonsgerichtspräsidenten vorgenommen, was sich in Erwägungen zu Sachverhalt, Verschulden und zum subjektiven Tatbestand zeige. Ein faires Verfahren könne deshalb nicht erwartet werden und die KJS habe in anderer Zusammensetzung die Sachlage neu zu beurteilen.

8. Mit Schreiben der Präsidentenkonferenz vom 20. Mai 2020 lud diese die KJS zur Abgabe einer Stellungnahme ein was im Rahmen des vorliegenden Berichts erfolgt.

II. Stellungnahme der Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rats zum Ausstandsbegehren

1. Aktuelle Zusammensetzung der Kommission für Justiz und Sicherheit

Präsidium:

Grossrat *Ilario Bondolfi* (Kommissionspräsident; CVP)

Grossrat *Felix Schutz* (Kommissionsvizepräsident; FDP)

Mitglieder:

Grossrat *Casty Guido* (BDP)

Grossrat *Derungs Gian* (CVP)

Grossrat *Flütsch Peter* (FDP)

Grossrat *Kunfermann Roland* (CVP)

Grossrätin *Müller Julia* (SP)

Grossrat *Perl Andri* (SP)

Grossrat *Salis Mario* (SVP)

Grossrat *Wellig Hans Peter* (FDP)

Grossrat *Widmer Ursin* (BDP)

2. Rechtliche Erwägungen

a) Der Gehalt von Art. 29 Abs. 1 BV hinsichtlich der Unparteilichkeit einer Behörde wird grundsätzlich korrekt dargestellt. (Der Verweis auf das Urteil 8C_113/2018 scheint allerdings falsch; es hat auf alle Fälle nichts mit der Unparteilichkeit zu tun). Die gemachten Ausführungen verschweigen aber einen entscheidenden Punkt. Die bei einem Verwaltungsverfahren systembedingten und unvermeidlichen Vorbefassungen führen ebenso wenig zur Befangenheit wie entsprechende Auskünfte und Vorentscheide (BSK BV-WALDMANN Art. 29 N 36, m.w.H.). So darf ein Strafrichter später als Haftentschädigungsrichter wirken (BGE 119 Ia 221) und der Richter am Zwangsmassnahmengericht darf betreffend unterschiedlicher Zwangsmassnahmen im gleichen Verfahren urteilen (BGE 143 IV 69).

b) Wie schon mehrfach betont, dienen das Straf- und das Disziplinarverfahren unterschiedlichen Zwecken und die KJS wurde respektive wird darin in unterschiedlichen

Funktionen tätig und hat unterschiedliche Voraussetzungen abzuklären. Das Vorliegen eines Disziplinarfehlers und das Vorliegen von namhaften Anhaltspunkten für eine strafrechtlich relevante Handlung sind nur schon vom Grad der Überzeugung, zu welcher die KJS gelangen muss, nicht identisch. Darüber hinaus führt sie das Disziplinarverfahren bis zum Abschluss weitgehend selbst (Art. 68 f. GOG), während die Erteilung der Ermächtigung zur strafrechtlichen Untersuchung (Art. 30 Abs. 2 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung [EGzStPO; BR 350.100]) nur eine Voraussetzung darstellt, damit überhaupt ein Strafprozess geführt werden kann. Zudem ist es die gesetzliche Ordnung, welche vorsieht, dass die KJS in beiden Verfahren tätig wird, so dass die Mehrfachbefassung als systembedingt zu qualifizieren ist. Insgesamt kann von der Erteilung der Ermächtigung der Strafverfolgung nicht derart auf die Haltung im verwaltungsrechtlichen Verfahren geschlossen werden, dass das letztere Verfahren nicht mehr offen erscheint.

c) Schliesslich wird Voreingenommenheit vermutet, weil der zugestellte Entwurf bereits einen hohen Detaillierungsgrad aufweise. Zu Recht werden keine konkreten Textstellen zur Untermauerung angeführt, da keine Aussagen vorhanden sind, welche tatsächlich darauf schliessen liessen, die KJS habe sich bereits festgelegt. Vielmehr dient die ausführliche Darstellung gerade den Rechten des Betroffenen. Diesem kommt nach Art. 29 Abs. 2 BV das rechtliche Gehör zu, wozu gehört, dass er sich nach Abschluss des Beweisverfahrens zum Beweisergebnis äussern kann (BGE 127 V 357 E. Ia S. 360). Zudem ist es zwar nicht zwingend, aber durchaus üblich, dass auch die Möglichkeit gegeben wird, sich zur rechtlichen Beurteilung des Sachverhalts zu äussern, so dass diese den Betroffenen nicht überraschen kann (KIENER/KALIN/WYTTENBACH, § 41 N 42).

3. Verfahren

Das Ausstandsbegehren richtet sich gegen „die KJS in der jetzigen Zusammensetzung“, was nichts Anderes heisst, als dass der Ausstand sämtlicher Kommissionsmitglieder verlangt wird. Das Verfahren zur Beurteilung eines Ausstands von Kommissionsmitgliedern wird nur sehr rudimentär von Art. 43 Abs. 4 Gesetz über den Grossen Rat (GRG; BR 170.100) geregelt. Danach entscheiden über Ausstandsfragen der

Grosse Rat und die Kommissionen unter Ausschluss der Betroffenen. Da die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO, BR 170.140) dies nicht weiter spezifiziert, rechtfertigt es sich, zusätzlich auf Art. 6c Abs. 1 lit. d VRG abzustellen. Dieser bestimmt — wenn kein spezieller Fall gegeben ist — allgemein die vorgesetzte Behörde als zum Entscheid über den Ausstand befugt. Es ergibt sich, dass über den gestellten Antrag der Grosse Rat zu entscheiden hat, wobei sämtliche Mitglieder der KJS an diesem Entscheid nicht mitwirken dürfen. Es ist hier schon zu vermerken, dass jedenfalls das Bundesgericht pauschal vorgebrachte Ausstandsansträge, die nicht auf die einzelnen Personen eingehen, jeweils als unzulässig zurückweist (BGE 105 Ib 301).

Vorliegend entsteht der Eindruck, dass der Antrag auf Ausstand gegenüber der gesamten KJS nicht eingereicht wurde, weil er erfolgversprechend erscheint. Vielmehr scheint es darum zu gehen, das Verfahren so lange zu verzögern, bis die Disziplinarergewalt des Kantons über Herrn Brunner auf den Termin seines Ausscheidens aus den Richterdiensten Ende 2020 endet.

III. Zusammenfassung

Das Ausstandsbegehren verkennt entscheidende Aspekte von Art. 29 BV und erfolgt pauschal und ohne nähere Begründung betreffend die einzelnen Mitglieder der KJS. Es ist denn auch kein einziger Anhaltspunkt ersichtlich, der auf eine Voreingenommenheit oder Befangenheit eines jeden einzelnen KJS-Mitglieds schliessen lassen würde.

Aufgrund vorstehender Ausführungen stellen wir Ihnen folgende

IV. Anträge:

1. Auf das Geschäft sei einzutreten.
2. Das Ausstandsbegehren von Kantonsgerichtspräsident Dr. iur. Norbert Brunner gegenüber der gesamten KJS sei vollumfänglich abzulehnen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Für die Kommission für Justiz und
Sicherheit des Grossen Rates

Der Präsident:

Ilario Bondolfi