



Stans, 24. Juni 2025

Nr. 405

Finanzdirektion. Personalamt. Parlamentarische Vorstösse. Postulat der Justizkommission betreffend Anwendbarkeit des Personalrechts bei den Gerichtspräsidien (Umsetzung Massnahmen aus Organisationsüberprüfung). Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Gestützt auf den Berichtsentwurf des Berichts Kettiger hat die Justizkommission zusammen mit dem Kantonsgericht die zu treffenden Massnahmen von hoher und mittlerer Priorität und die jeweiligen Zuständigkeiten dafür besprochen. Die Justizkommission hat beschlossen, folgende Massnahmen in die Wege zu leiten:

- *Externes Coaching für Präsidentenkonferenz (hohe Priorität)*
- *Erhöhung der Anzahl Gerichtspräsidien und der Stellenprozente (hohe Priorität)*
- *Gesetzliche Stellvertretungsregelung für Gerichtspräsidien (mittlere Priorität)*
- ***Gesetzliche Regelung der Anwendbarkeit des Personalrechts für Gerichtspräsidien (mittlere Priorität)***

Am 17. Januar 2025 hat die Justizkommission ein Postulat betreffend Anwendbarkeit des Personalrechts bei den Gerichtspräsidien (Umsetzung Massnahmen aus Organisationsüberprüfung) beim Landratsbüro eingereicht. Mit Schreiben vom 27. Januar 2025 überwies das Landratsbüro das Postulat zur Stellungnahme an den Regierungsrat.

Der Regierungsrat soll mit dem Postulat beauftragt werden zu prüfen, ob und wie weit das Personalrecht auf die Gerichtspräsidien Anwendbarkeit finden soll.

1.2

Das Postulat stützt sich auf Art. 53 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG; NG 151.1) sowie §§ 107 f. des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrates (Landratsreglement, LRR; NG 151.11).

Der Regierungsrat hat gemäss § 108 Abs. 2 LRR dem Landrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Postulats seine Stellungnahme abzugeben.

2 Erwägungen

2.1 Prüfung der Anwendbarkeit der Personalgesetzgebung auf die Gerichtspräsidien

Mit dem Postulat soll der Regierungsrat beauftragt werden, zu prüfen, ob und wie weit das Personalrecht auf die Gerichtspräsidien Anwendbarkeit finden soll. Vorab ist deshalb die Frage zu klären, inwieweit die personalrechtlichen Bestimmungen für die Gerichtspräsidien heute bereits massgebend sind.

2.1.1 Rechtliche Grundlagen

2.1.1.1 Personalgesetzgebung

Im Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PersG; NG 165.1) können insbesondere folgende Bestimmungen von Relevanz sein:

**"Art. 1 Geltungsbereich
1. Kanton**

¹Dieses Gesetz gilt für die vom Kanton beschäftigten Personen.

Art. 3 3. öffentlich-rechtliche Anstalten

¹Dieses Gesetz gilt für die von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und der Gemeinden beschäftigten Personen, soweit die kantonale beziehungsweise kommunale Spezialgesetzgebung nichts anderes bestimmt.

²Die Verwaltungsbehörde der Anstalt kann Regelungen erlassen, die von den personalrechtlichen Verordnungen des Kantons abweichen. Sie bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

³Beim Vollzug nimmt die Verwaltungsbehörde der Anstalt die Aufgaben und Befugnisse wahr, welche die Personalgesetzgebung dem Landrat oder dem Regierungsrat zuweist."

In der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung, PersV; NG 165.111) lautet § 1 wie folgt:

"§ 1 Geltungsbereich

Diese Verordnung gilt im Rahmen der Art. 1–3 des Personalgesetzes für alle im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis beschäftigten Personen, soweit die Spezialgesetzgebung für einzelne Personalkategorien keine abweichenden Bestimmungen enthält."

2.1.1.2 Behördengesetz

Im Gesetz über die kantonalen und kommunalen Behörden (Behördengesetz, BehG; NG 161.1) können insbesondere folgende Bestimmungen von Relevanz sein:

"Art. 1 Geltungsbereich

¹Diesem Gesetz sind, soweit die übrige Gesetzgebung nicht etwas anderes bestimmt, die Mitglieder sämtlicher kantonalen und kommunaler Behörden und Kommissionen sowie der Verwaltungsbehörden von selbständigen Anstalten unterstellt.

²In diesem Gesetz wird, wo nicht etwas anderes bestimmt ist, für alle gemäss Abs. 1 unterstellten Personen die Bezeichnung «Behörde» verwendet."

"Art. 13 Wahl

Die Wahlen sind wie folgt vorzunehmen:

1. in den Landrat gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates und in die administrativen Räte der Gemeinden gemäss den Bestimmungen des Gemeindegesetzes;
2. in den Regierungsrat und in den Ständerat gemäss den Bestimmungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes;
3. in das Obergericht, das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht im zweiten Jahr nach

- der Neuwahl des Landrates; die Amtsperiode beginnt am 1. Juli nach der Wahl;
4. in die vom Landrat zu wählenden Behörden und in die Verwaltungsbehörden der selbständigen kantonalen Anstalten an der konstituierenden Sitzung des Landrates;
 5. in die ständigen kantonalen und kommunalen Kommissionen zu Beginn jeder neuen Amtsdauer; sofern die administrativen Räte gemäss Art. 76 Ziff. 2 der Kantonsverfassung je zur Hälfte erneuert werden, können die von diesen vorzunehmenden Wahlen in kommunale Kommissionen auf zwei Jahre erfolgen;
 6. in die nichtständigen kantonalen und kommunalen Kommissionen zu jedem beliebigen Zeitpunkt."

Art. 28 Entschädigung

¹Die Entschädigung der Mitglieder der kantonalen Behörden richtet sich nach dem Gesetz über die Entschädigung der Behörden (Entschädigungsgesetz).

In Art. 26 ff. sind Pflichten (Amtsausübung, Amtsgeheimnis, Entbindung vom Amtsgeheimnis), in Art. 28 ff. Rechte (Entschädigung, Versicherung gegen Unfall etc.) und in Art. 33 ff. Verantwortlichkeiten (u.a. Disziplinarstrafen inkl. Abberufungsgründe, Verfahren etc., Abberufungsverfahren) geregelt.

2.1.1.3 Gerichtsgesetz

Im Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden (Gerichtsgesetz, GerG; NG 261.1) kann insbesondere folgende allgemeine Bestimmung von Relevanz sein:

"Art. 1 Gegenstand

¹Dieses Gesetz:

1. regelt die Organisation sowie unter Vorbehalt anderer gesetzlicher Bestimmungen die Zuständigkeiten und das Verfahren der Gerichte, der Schlichtungsbehörde und der Staatsanwaltschaft;
2. enthält die zur Ausführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO), der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) und der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO) notwendigen Verfahrensvorschriften.

²Im Weiteren sind insbesondere folgende Erlasse massgebend:

1. für die Wahlvoraussetzungen, die Rechte und Pflichten der Behördenmitglieder sowie deren disziplinarische Verantwortlichkeit das Behördengesetz;
2. für die Entschädigungen der Behördenmitglieder das Entschädigungsgesetz;
3. für die Verfahrenskosten das Prozesskostengesetz."

Rückschlüsse lassen sich auch aus Art. 10 (Kantonsgericht) sowie Art. 45 und 47 (Staatsanwaltschaft) machen:

"Art. 10 Präsidentenkonferenz

¹Die Präsidentenkonferenz ist zuständig für:

1. die Verabschiedung des Budgets und der Rechnung an das Obergericht zuhanden des Landrates;
2. die Anstellung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie des weiteren juristischen und administrativen Personals;
3. den Erlass von Weisungen sowie von einheitlichen Regeln für die Gestaltung der Verfahren und Urteile."

"Art. 45 Wahl

¹Der Landrat wählt unter Vorbehalt von Abs. 2 und 3 die Mitglieder der Staatsanwaltschaft.

²Die Verwaltungskommission des Obergerichts kann für bestimmte Verfahren, insbesondere bei Ausstand oder Verhinderung der ordentlichen Mitglieder der Staatsanwaltschaft, ausserordentliche Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte sowie ausserordentliche Jugendanwältinnen oder Jugendanwälte ernennen.

³Die Oberstaatsanwältin oder der Oberstaatsanwalt stellt die Assistentinnen und Assistenten

der Staatsanwaltschaft sowie das administrative Personal an und bestimmt die Leiterinnen und Leiter der allfälligen Abteilungen."

"Art. 47 Anstellung

¹Die Mitglieder der Staatsanwaltschaft unterstehen der kantonalen Personalgesetzgebung.

²Den ordentlichen Mitgliedern der Staatsanwaltschaft gemäss Art. 44 Abs. 2 ist die berufsmässige Vertretung von Parteien vor den kantonalen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten für Strafsachen untersagt."

Aus dem Bericht des Regierungsrates des Jahres 2010 zum neuen Gerichtsgesetz lassen sich Rückschlüsse auf die Anwendbarkeit des Personalgesetzes auf die Gerichtspräsidien machen:

"In Nidwalden werden im Behördengesetz die allgemein gültigen Bestimmungen zu allen Behörden und im Entschädigungsgesetz die Vergütung der Behördenmitglieder geregelt. Da diese Bestimmungen direkt zur Organisation der Gerichte und das Prozesskostengesetz zu den Verfahren gehören, wird auf diese Erlasse ausdrücklich verwiesen. Selbstverständlich finden sich in der Gesetzgebung noch weitere Erlasse, die mit der Rechtspflege in Zusammenhang stehen. Diese betreffen aber nicht die Organisation der Gerichte, weshalb nicht allgemein auf diese verwiesen wird. Konkrete Verweise finden sich jedoch direkt bei der materiellen Regelung" (Bericht des Regierungsrats über das Gerichtsgesetz an den Landrat vom 30. März 2010, S. 12).

"Die Funktion „Gerichtsschreiber“ ist für einen geordneten Gerichtsbetrieb unabdingbar, und viele klassische Aufgaben der Richterschaft in Prozessleitung und Urteilerstellung werden heute in der ganzen Schweiz von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern ausgeübt. Entsprechend den unterschiedlichen Funktionen von Gerichtsschreibern und Richtern, besteht auch eine andere demokratische Legitimation. Die Richterschaft wird durch das Parlament gewählt; die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber werden durch das Gericht selbst angestellt" (Bericht des Regierungsrats über das Gerichtsgesetz an den Landrat vom 30. März 2010, S. 13).

Betreffend Art. 47 (Anstellung der Staatsanwaltschaft) wird festgehalten: "Die Staatsanwaltschaft ist keine Behörde im Sinne des Behördengesetzes. Ihre Mitglieder unterstehen somit dem Personalgesetz. Dieses sieht in Art. 48 vor, dass besondere Vorschriften erlassen werden können. In diesem Sinne sieht Absatz 2 ein Verbot für die ordentlichen Mitglieder der Staatsanwaltschaft für die berufs- mässige Vertretung von Parteien vor den kantonalen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten für Strafsachen vor. Ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unterstehen dieser Beschränkung nicht" (Bericht des Regierungsrats über das Gerichtsgesetz an den Landrat vom 30. März 2010, S. 22).

2.1.2 Auslegung der gesetzlichen Grundlagen

Im Kanton Nidwalden gibt es keine Bestimmung, die besagt, dass die Personalgesetzgebung für die Richterinnen und Richter bzw. für die Gerichtspräsidien Anwendung findet. Es gibt jedoch einige klare Anhaltspunkte, die darauf hinweisen, dass die Gerichtspräsidien sowie die Schlichtungsbehörde nicht unter die Personalgesetzgebung fallen.

Im Geltungsbereich des Behördengesetzes ist in Art. 1 geregelt, dass diesem Gesetz, soweit die übrige Gesetzgebung nicht etwas anderes bestimmt, die Mitglieder sämtlicher kantonalen und kommunaler Behörden und Kommissionen sowie der Verwaltungsbehörden von selbständigen Anstalten unterstellt sind (Abs. 1). Unter Behörden fallen die Richterinnen und Richter sowie die ständigen und nichtständigen Kommissionen (Art. 1 i V.m. Art. 13 BehG). Im Behördengesetz sind sowohl Rechte wie auch Pflichten der Behördenmitglieder festgelegt.

Das Gerichtsgesetz regelt in Art. 1 die Organisation sowie unter Vorbehalt anderer gesetzlicher Bestimmungen die Zuständigkeiten und das Verfahren der Gerichte, der Schlichtungsbehörde und der Staatsanwaltschaft (Ziff. 1); Im Weiteren wird festgehalten, dass insbesondere das **Behördengesetz** für die Wahlvoraussetzungen, die Rechte und Pflichten der Behördenmitglieder sowie deren disziplinarische Verantwortlichkeit sowie für die Entschädigungen der Behördenmitglieder das **Entschädigungsgesetz** (Ziff. 2) und für die Verfahrenskosten das **Prozesskostengesetz** (Ziff. 3) massgebend ist. Auf das Personalgesetz wird nicht verwiesen. Es handelt sich zwar nicht um eine abschliessende Aufzählung. Wäre dies aber der Wille des Gesetzgebers gewesen, die Gerichtsbehörden unter das Personalgesetz zu stellen, hätte dies ebenfalls explizit erwähnt werden müssen. Im Gegenteil wurde auf das Behördengesetz verwiesen, welches wie das Personalgesetz für das Personal Rechte und Pflichten aufstellt. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber somit explizit wollte, dass die Gerichtsbehörden unter die Regelungen des Behördengesetzes fallen.

Des Weiteren fällt die Staatsanwaltschaft ebenfalls unter das Gerichtsgesetz und wird gemäss Art. 45 GerG vom Landrat gewählt. In Art. 47 wird jedoch explizit festgehalten, dass die Mitglieder der Staatsanwaltschaft der kantonalen Personalgesetzgebung unterstehen. Der Gesetzgeber wählte folglich für die Staatsanwaltschaft (obwohl sie ebenfalls vom Landrat gewählt wird und unter das Gerichtsgesetz fällt) eine Regelung, die sich von den Regelungen der Gerichtsbehörden unterscheidet. Dies zeigt auf, dass der Gesetzgeber für die Gerichtspräsidien oder die Schlichtungsbehörde nicht von den ordentlichen Bestimmungen für Behördenmitglieder abweichen wollte. Der Gesetzgeber hat die Gerichtspräsidien und die Schlichtungsbehörde bewusst nicht der Personalgesetzgebung unterstellt.

Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie das Kanzleipersonal werden durch das Gericht angestellt und sind für die Gerichtsbehörde tätig. Aufgrund verschiedener Aspekte macht es durchaus Sinn, diese Funktionen differenziert von den Gerichtspräsidien zu betrachten. Der Gesetzgeber macht dies u.a. in Art. 10 GerG. Für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie das Kanzleipersonal wird spezifisch erwähnt, dass sie einem üblichen Angestelltenverhältnis (vgl. Art. 10 GerG) unterstehen und auch nicht gewählt werden. Auch wenn sie für die Gerichtsbehörde tätig sind, wollte der Gesetzgeber eine spezifische Differenzierung und er wollte nicht, dass diese Funktionen unter das Behördengesetz fallen.

2.1.3 Fazit

Das kantonale Recht enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, dass die Personalgesetzgebung auf Gerichtspräsidien sowie die Schlichtungsbehörde Anwendung findet. Es sprechen auch mehrere systematische und gesetzestechnische Argumente gegen eine Anwendung. Erstens verweist das Gerichtsgesetz ausdrücklich auf das Behördengesetz als massgebende Regelung für die Rechte und Pflichten der Behördenmitglieder – nicht jedoch auf das Personalgesetz. Dass andere einschlägige Gesetze wie das Entschädigungs- oder Prozesskostengesetz ebenfalls wie das Behördengesetz ausdrücklich erwähnt werden, spricht gegen ein gesetzgeberisches Versehen und dafür, dass der Gesetzgeber das Personalgesetz bewusst nicht als anwendbar erklären wollte.

Zweitens wird im Fall der Staatsanwaltschaft in Art. 47 GerG explizit festgehalten, dass deren Mitglieder der kantonalen Personalgesetzgebung unterstehen, obwohl sie wie die Gerichtsbehörden dem Gerichtsgesetz unterstellt und ebenfalls gewählt sind (Art. 48 GerG). Dies deutet auf eine bewusste Differenzierung des Gesetzgebers hin und zeigt, dass es dessen ausdrücklichem Willen entsprach, die Staatsanwaltschaft anders zu behandeln als die Gerichtsbehörden.

Drittens zeigt die unterschiedliche Anstellungspraxis – Wahl der Richterinnen und Richter durch den Landrat versus Anstellung des Gerichtspersonals durch das Gericht selber - eine

klare funktionale und demokratische Abgrenzung (vgl. Art. 13 BehG und Art 10 GerG). Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie das Kanzleipersonal unterstehen daher dem Personalrecht und nicht dem Behördengesetz.

Zusammenfassend lässt sich aus den vorherigen Ausführungen schliessen, dass Gerichtspräsidien sowie die Schlichtungsbehörde **nicht** der kantonalen Personalgesetzgebung unterstellt sind. Für sie gelten vielmehr die spezialgesetzlichen Regelungen des Behördengesetzes und des Entschädigungsgesetzes.

2.2 Auftrag des Postulats

Das Postulat zielt darauf ab zu klären, ob und wie weit das Personalrecht auf die Gerichtsbehörden Anwendung finden soll. Es geht ebenfalls davon aus, dass das Personalgesetz aktuell nicht Anwendung findet. Es stellt in den Raum, dass die Regelungen für die Behörden nicht vollständig sind und allenfalls zu ergänzen sind.

Im Rahmen einer vertieften Abklärung wäre detailliert zu eruieren, wie bzw. wo eine allenfalls sinngemässe Anwendung der Personalgesetzgebung angezeigt sein könnte. So finden sich im Behördengesetz Rechte (ab Art. 28 ff.) und Pflichten (ab Art. 26 ff.) sowie gewisse Disziplarmassnahmen und Abberufungsverfahren (ab Art. 33 ff.), es fehlen aber beispielsweise Regelungen u. a. für Ferien, Arbeitszeit und Familienzulagen. Bei einer detaillierten Analyse würden sich ähnliche bzw. vergleichbare Fragen auch bei anderen Behördenfunktionen (z. B. Regierungsrat) stellen. Auch aus diesen Überlegungen heraus scheint es sinnvoll zu sein, den gesamten Komplex von Fragen vertieft zu bearbeiten. Denn im Detail stellen sich viele Einzelfragen; dies soll exemplarisch am Beispiel "Ferien" erläutert werden: Es genügt nicht, nur den Ferienanspruch an sich zu regeln. Ebenso müssen weitere Aspekte (Anordnung, Bezug, Kürzung, Kappung von Ferien etc.) bedacht und geregelt werden. Zudem muss die Bereitschaft der jeweiligen betroffenen Behörden bestehen, in der Folge eine gewisse minimale Erfassung von Arbeits- bzw. Fehlzeiten zu machen, um beispielsweise den Ferienbezug überwachen oder im Falle von Krankheit bzw. Unfall die Ferien korrekt kürzen zu können.

Der Regierungsrat ist bereit, den Prüfungsauftrag entgegen zu nehmen und abzuklären, in wie weit die Regelungen der Personalgesetzgebung als anwendbar erklärt werden sollen oder als Regelungen in das Behördengesetz oder Entschädigungsgesetz aufzunehmen sind.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, das Postulat der Justizkommission Nidwalden, Stans, betreffend Anwendbarkeit des Personenrechts bei den Gerichtspräsidien (Umsetzung Massnahmen aus Organisatonsüberprüfung) gutzuheissen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Justizkommission NW (elektronisch)
- Landratssekretariat (Fiko)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Personalamt

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

