

Nr. 118

Stans, 26. Februar 2013

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Karl Tschopp, Stans, betreffend die Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und deren Anstellungsinstanz sowie Änderung der Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht. Antrag an den Landrat

Sachverhalt

1.

Mit Schreiben vom 28. August 2012 hat das Landratsbüro die Motion von Landrat Karl Tschopp, Stans, betreffend die Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und deren Anstellungsinstanz sowie Änderung der Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht überwiesen.

2.

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

„Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Umsetzung der vorliegenden Motion massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen

- im Gerichtsgesetz (GerG, NG 261.1),

- im Landratsbeschluss über die Festlegung der Anstellungsinstanzen im Sinne der Personalgesetzgebung (NG 165.12),

- in der Regierungsratsverordnung, insbesondere im Anhang (NG 152.11),

- in allfälligen weiteren kantonalen Erlassen

entsprechend anzupassen.“

Im Wesentlichen will die Motion die Staatsanwaltschaft unter die fachliche und administrative Aufsicht des Regierungsrats stellen. Neu sollen zudem nicht mehr alle Staatsanwälte, sondern nur noch der Oberstaatsanwalt, durch den Landrat gewählt werden. Die übrigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Jugendanwältinnen und –anwälte sollen neu durch den Regierungsrat gewählt werden. Schliesslich verlangt die Motion, die Anzahl der Laienrichter auf die nächste Gesamterneuerungswahl der Gerichte hin von elf auf sechs zu reduzieren.

Zur weiteren Begründung wird auf den Motionstext verwiesen.

3.

Die mit der Bearbeitung betraute Justiz- und Sicherheitsdirektion hat die Staatsanwaltschaft, das Kantonsgericht, das Obergericht und die Kantonspolizei zum Mitbericht eingeladen.

Erwägungen

1. Termin

Gemäss § 108 Abs. 2 des Landratsreglements (NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Vorstosses seine Stellungnahme abzugeben. Der vorliegende Regierungsratsbeschluss erfolgt somit innert der gesetzlichen Frist.

2. Zur Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

2.1 Ausgangslage

Art. 14 StPO räumt Bund und Kantonen nicht nur die Freiheit ein, ihre Strafbehörden selbst zu organisieren, sondern nach Abs. 5 auch deren Beaufsichtigung zu regeln. Bund und Kantone kennen daher verschiedene Modelle der Eingliederung bzw. der Aufsicht über die Organe der Strafverfolgung. Neben demjenigen der geteilten Aufsicht (Fachaufsicht durch eine obere richterliche Behörde, administrative Aufsicht durch die Exekutive) sind auch das Modell der alleinigen Aufsicht durch die Exekutive, durch ein oberes kantonales Gericht, durch das Kantonsparlament oder durch eine spezielle Justizaufsichtsbehörde (Justizrat, Fachexpertenrat etc.) anzutreffen.

Im Kanton Nidwalden bestand vor der Justizreform eine Zweiteilung der Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden (Obergericht als fachliche sowie Justiz- und Sicherheitsdirektion bzw. Regierungsrat als administrative Aufsichtsbehörden). Mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung im Rahmen der Justizreform wurde dieses Modell aufgegeben. Seit dem 1. Januar 2011 übt das Obergericht bzw. seine Verwaltungskommission die alleinige administrative und fachliche Aufsicht über die neu geschaffene Einheitsstaatsanwaltschaft aus. Die Gerichte und die Staatsanwaltschaft unterstehen wiederum der politischen Oberaufsicht durch den Landrat, welche von der Justizkommission ausgeübt wird.

2.2 Rückblick: Umsetzung der Eidgenössischen StPO im Kanton Nidwalden

Im Oktober 2007 hatte die Justiz- und Sicherheitsdirektion ein Projekthandbuch zur Umsetzung der neuen schweizerischen Strafprozessordnung verabschiedet und die entsprechende Projektorganisation eingesetzt. Die hierbei einberufene und breit abgestützte Arbeitsgruppe erarbeitete in der Folge ein umfangreiches Konzept. Darin wurden zahlreiche Kernfragen und Grundsatzentscheide behandelt. Auch die verschiedenen Modelle der Beaufsichtigung der Staatsanwaltschaft wurden einlässlich geprüft, ihre Vor- und Nachteile analysiert, diskutiert und im Bericht dargelegt. Am 12. Mai 2009 hiess der Regierungsrat das Konzept zur „Justizreform im Kanton Nidwalden“ gut. Dabei befürwortete er die Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter die alleinige Aufsicht des Obergerichtes.

Nach Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten verabschiedete der Regierungsrat am 12. Januar 2010 den Bericht und den Entwurf zum „Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden (Gerichtsgesetz, GerG), Justizreform“.

Im anschliessenden Vernehmlassungsverfahren wurde die Eingliederung der Staatsanwaltschaft unter die alleinige Aufsicht des Obergerichtes mehrheitlich befürwortet. Nur zwei politische Parteien brachten Vorbehalte an. Hierbei liess eine Partei offen, ob die Exekutive oder eine neutrale Expertenkommission zu bevorzugen sei, während die andere Partei der Exekutive die alleinige Aufsicht einräumen wollte.

Der Regierungsrat hielt am Aufsichtsmodell durch das Obergericht fest und überwies den Gesetzesentwurf am 30. März 2010 dem Landrat. In seinem Begleitbericht hielt er zur Frage, ob die Staatsanwaltschaft unter der Aufsicht des Obergerichts oder des Regierungsrates gestellt werden solle, nochmals fest (S. 24 f):

„Im Konzept zur Justizreform vom 12. Mai 2009 wurden die verschiedenen Möglichkeiten der Aufsicht eingehend dargestellt. Am Grundsatzentscheid, dass die Staatsanwaltschaft unter die Aufsicht des Obergerichtes gestellt wird, kann festgehalten werden. Dies bietet grundsätzlich eine bessere Gewährleistung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zum Schutze vor denkbarer politischer Beeinflussung. Auch verfügt das Obergericht über die erforderlichen Fachkompeten-

zen und Spezialkenntnisse. Schon heute übt es wie erwähnt den gewichtigsten Teil der Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden aus. Allfälligen Problemen der Vorbefassung bzw. der Vermischung von rechtsprechender sowie aufsichtsrechtlicher Tätigkeit kann durch die konkrete Besetzung der jeweiligen Spruchkörper Rechnung getragen werden.“

Der Landrat verabschiedete das Gerichtsgesetz daraufhin am 9. Juni 2010, wobei auch die Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter die Aufsicht des Obergerichtes gutgeheissen wurde.

Erst vor kurzem, nämlich anlässlich der Sitzung vom 21. November 2012 hat der Landrat schliesslich einen weiteren Schritt zur Trennung der Staatsanwaltschaft von der Exekutive und damit zur Stärkung der Aufsicht durch die Verwaltungskommission des Obergerichtes vorgenommen. Mit der Revision des „Landratsbeschlusses über die Festlegung der Anstellungsinstanz im Sinne der Personalgesetzgebung“ (NG 165.12) wurde die Wahlvorbereitung der vom Landrat zu wählenden Angestellten der Federführung des Landratsbüros unterstellt. Dieses kann neu selber dem Landrat (anstelle des Regierungsrates) Antrag stellen. Des Weiteren kann fortan die Verwaltungskommission des Obergerichtes bei der Wahl der Oberstaatsanwältin bzw. des Oberstaatsanwaltes und diese bzw. dieser wiederum an der Wahlvorbereitung der weiteren, vom Landrat anzustellenden Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft mitwirken (§ 2 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 sowie § 69 Abs. 3 NG 165.12).

2.3 Inhaltliches zur Motion

Fachliche Kompetenz vorausgesetzt, scheint eine Beaufsichtigung durch jene Behörde als naheliegend, die einerseits für die Wahl der Staatsanwaltschaft ebenso wie für deren administrativen (und auch disziplinarischen) Belange und weiter für die Formulierung der generellen kriminalpolitischen Ziele verantwortlich ist.

Sodann sollte die Verantwortung für Mittelbedarf und –beschaffung in ein und derselben Hand mit der Aufsichtsfunktion verbunden sein. Die heutige Gesetzgebung lässt das grundsätzlich nicht zu. Weder ist das Obergericht als Aufsichtsinstanz über die Staatsanwaltschaft berechtigt, beim Landrat die Traktandierung eines Geschäfts zu verlangen, noch kann das Obergerichtspräsidium für Finanzhaushaltsgeschäfte, welche die Staatsanwaltschaft betreffen (im Gegensatz zu denjenigen der Gerichte), Anträge stellen oder mit beratender Stimme beim Parlament Einfluss nehmen. Im Weiteren weist das Obergericht darauf hin, dass beim kantonal letztinstanzlichen Gericht seit Jahren mit einer sehr dünnen Personaldecke auf allen Stufen (Sekretariat, Gerichtsschreiber, Richter) gearbeitet wird und beim in Personalunion mit dem Verwaltungsgerichtspräsidium tätigen Präsidenten als einzigem Juristen im Vollpensum (zusammen mit zwei Laienrichtern in der Aufsichtsinstanz) eine beträchtliche Verantwortlichkeitskumulation besteht.

Die Überlegungen des Motionärs waren bei der Justizreform bekannt. Die Gerichtsinstanzen besitzen aus der Natur der Aufgabe die bessere fachliche Kompetenz, die Arbeit der Untersuchungsbehörde zu beurteilen. Weder der Regierungsrat noch die Justiz- und Sicherheitsdirektion besitzen im gleichen Umfang Kenntnis über das Tagesgeschäft der Staatsanwaltschaft. Zudem müsste für die Aufsicht die Fachkompetenz zuerst geschaffen werden. Dass im heutigen Zeitpunkt die nötige Fachkompetenz in der Justiz- und Sicherheitsdirektion zwar vorhanden wäre, ist denn auch lediglich eine zufällige Folge der personellen Konstellation. Kommt hinzu, dass die Arbeit der Untersuchungsbehörden den Gerichtsinstanzen mit den Anklageschriften quasi auf „natürlichem“ Weg zugetragen wird. Bei einer Verschiebung der Aufsicht müsste ein aufwändiges Reporting aufgebaut werden, welches aber in Konflikt mit dem Amtsgeheimnis der Untersuchungsbehörde geraten dürfte, wie die Erfahrungen mit der früheren Regelung gezeigt haben.

2.4 Blick über die Grenze

Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass der Kanton Nidwalden mit seinem Aufsichtsmodell in guter Gesellschaft ist. So liegt in den Deutschschweizer Kantonen die fachliche Aufsicht über die Staatsanwaltschaft in elf Kantonen bei einer gerichtlichen Instanz (BE, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, TG, UR, VS, ZG), sieben Kantone kennen als Aufsichtsinstanz den Regierungsrat bzw. das zuständige Departement (AG, AI, AR, GL, SH, SO, ZH) und in drei Kantonen gibt es dafür eigene Aufsichtsinstanzen bzw. Fachkommissionen (BL, BS, FR).

2.5 Fazit

Die Überlegungen des Motionärs sind zwar teilweise nachvollziehbar. Jedoch sind diese Überlegungen erst vor kurzem in einem intensiven politischen Prozess berücksichtigt worden und der Gesetzgeber hat im Ergebnis die heute bestehende Organisationsform dem Vorschlag des Motionärs vorgezogen. Kommt hinzu, dass aufgrund der kurzen Zeit seit Einführung des heutigen Systems damit erst wenige Erfahrungen gesammelt werden konnten. Konkrete Probleme, die eine Übertragung der Aufsicht über die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nahelegen würden, haben sich jedenfalls bisher nicht ergeben und werden auch von keiner der zum Mitbericht eingeladenen Instanzen geltend gemacht. Der gesetzgeberische Aufwand wäre vor diesem Hintergrund unverhältnismässig, um allein aufgrund von theoretischen Überlegungen das System bereits wieder zu ändern. In diesem Punkt ist die Motion daher zur Ablehnung zu empfehlen.

3. Zur Änderung der Anstellungsinstanz der Staatsanwaltschaft

Der Motionär zeigt auf, dass heute

- die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte vom Landrat gewählt werden,
- die Arbeitsverträge durch den Regierungsrat abgeschlossen werden,
- die Aufsicht durch das Obergericht wahrgenommen wird,
- für die Auflösung der Arbeitsverträge das Landratsbüro zuständig ist.

Mit dem Motionär ist überein zu stimmen, dass aus organisatorischer Sicht diese Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen nicht optimal ist. Allerdings ist im Auge zu behalten, dass die einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ihre Strafuntersuchungen selbständig und unabhängig, d.h. insbesondere nicht weisungsgebunden, führen. Sie sind in diesem Sinne viel mehr als nur die ausführenden Gehilfen des Oberstaatsanwalts. Für diese selbständige und unabhängige Amtsführung, bei welcher im Namen des Staates wesentlich in die Rechtssphäre der Betroffenen eingegriffen wird, gibt ihnen die Wahl durch den Landrat die nötige Legitimation.

Da der Regierungsrat die Motion im ersten Punkt ablehnt, wäre eine Anstellung durch den Regierungsrat ohnehin der falsche Weg. Es ist aber schon aus den gleichen grundsätzlichen Überlegungen wie oben von einer Änderung abzusehen: die bestehende Regelung ist noch nicht lange in Kraft und in der Praxis haben sich keine Probleme gezeigt, die den gesetzgeberische Aufwand rechtfertigen könnten.

4. Zur Reduktion der Anzahl Laienrichter

Im neuen Gerichtsgesetz wurde die Anzahl der Laienrichter (d.h. also ohne Präsidien) beim Ober- und Verwaltungsgericht (je 9 Mitglieder) sowie beim Kantonsgericht (11 Mitglieder) im Vergleich zum alten Recht nicht geändert. Geändert hat aber die Besetzung der Kollegialgerichte: Das Obergericht tagt als Verfassungsgericht in Siebnerbesetzung, als einzige Instanz in Zivilsachen und als Berufungsinstanz gegen Entscheide des Kantonsgerichts als Kollegialgericht in Fünferbesetzung, in allen übrigen Fällen in Dreierbesetzung. Das Verwaltungsge-

richt tagt in Fünferbesetzung bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, in allen übrigen Fällen in Dreierbesetzung. Das Kantonsgericht als Kollegialgericht hingegen kennt nur noch die Dreierbesetzung (Präsidium und zwei Laienrichter).

Der Motionär legt daher nahe, „insbesondere beim Kantonsgericht (...) im Hinblick auf die nächsten Gesamterneuerungswahlen der Gerichte im Frühjahr 2016 die Anzahl der 11 Mitglieder zu reduzieren, und zwar, dies im Sinne eines Vorschlages, auf 6 Laienrichter (gemeint ohne Präsidien).“ Damit könne die Auslastung der Laienrichter besser gewährleistet werden, was die Rechtsprechung beständiger mache und die Amtserfahrungen der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter wesentlich verbessere.

Wie das Kantonsgericht berichtet, ist die Dreierbesetzung in Folge der gegenüber dem früheren Recht erhöhten Streitwertgrenze für die Anwendung des ordentlichen Verfahrens im Zivilrecht weniger oft zuständig. Die Auslastung der Laienrichter habe daher merklich abgenommen. Daher unterstützt auch das Kantonsgericht die Motion hinsichtlich dieser Forderung.

Dem Anliegen des Motionärs kann daher in diesem Punkt gefolgt und die Motion zur Annahme empfohlen werden.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion im Sinne der Erwägungen hinsichtlich der Reduktion der Anzahl Laienrichter gutzuheissen und im Übrigen abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Justizkommission (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Landrat Karl Tschopp, Stans
- Obergericht
- Kantonsgericht (4)
- Staatsanwaltschaft (2)
- Staatskanzlei
- Justiz- und Sicherheitsdirektion

NWLR.96

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber