



CH-6371 Stans, Postfach

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 31. Mai 2013

**Motion betreffend die Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und deren Anstellungsinstanz sowie der Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht
Bericht und Antrag der Kommission SJS**

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Landräte

Die Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) hat die eingangs erwähnte Motion erstmals an ihrer Sitzung vom 24. April 2013 in Anwesenheit von Regierungsrat Alois Bissig, Obergerichtspräsident Albert Müller und Landrat Karl Tschopp (Motionär), Stans, beraten. Die zweite Beratung fand wiederum in Anwesenheit von Regierungsrat Alois Bissig und dem Motionär am 24. Mai 2013 statt.

Die Kommission erstattet dem Landrat gestützt auf § 92 des Landratsreglements folgenden Bericht:

I. Ausgangslage

Am 27. August 2012 hat Landrat Karl Tschopp die Motion betreffend die Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und deren Anstellungsinstanz sowie der Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht eingereicht.

Der Regierungsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 26. Februar 2013 beraten (RRB Nr. 118). Er beantragt dem Landrat, die Motion hinsichtlich der Reduktion der Anzahl Laienrichter gutzuheissen und im Übrigen abzulehnen.

II. Stellungnahme der Kommission

Die Kommission hat einstimmig beschlossen, die Motion von Landrat Karl Tschopp vollumfänglich zu unterstützen. Im Gegensatz zur Änderung der Anstellungsinstanz der Staatsanwaltschaft (1.) und der Reduktion der Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht (2.) konnte betreffend die Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft (3.) erst nach einer längeren Diskussion Beschluss gefasst werden.

1. Änderung der Anstellungsinstanz der Staatsanwaltschaft

Gemäss Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichte und die Justizbehörden (Gerichtsgesetz, GerG; NG 261.1) werden sämtliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Jugendanwältinnen und Jugendanwälte vom Landrat gewählt. Diese Regelung in Verbindung mit der Tatsache, dass die Arbeitsverträge der Mitglieder der Staatsanwaltschaft, welche aufsichtsrechtlich dem Obergericht unterstehen (Art. 62 Abs. 1 GerG), durch den Regierungsrat abgeschlossen und vom Landratsbüro aufgelöst werden (Art. 14 und Art. 55 Abs. 2 Ziff. 2 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis [Personalgesetz, PersG; NG 165.1]), ist für den Motionär „unmöglich“.

Die Kommission SJS teilt die Meinung des Motionärs und erachtet dessen Vorschlag, inskünftig nur noch die Oberstaatsanwältin respektive den Oberstaatsanwalt durch den Landrat wählen zu lassen, als sinnvoll. Während der Oberstaatsanwaltschaft so die nötige Legitimation verliehen wird, können die übrigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte in einem schlanken Verfahren durch den Regierungsrat gewählt beziehungsweise angestellt werden.

2. Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht

Im Gegensatz zum alten Gerichtsgesetz vom 28. April 1968¹ sieht das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Gerichtsgesetz beim Kantonsgericht keine Fünfer-, sondern nur noch eine Dreierbesetzung vor. Die Anzahl der Laienrichter (elf Mitglieder) wurde indes nicht angepasst.

Die Kommission SJS stützt die Ansicht des Motionärs, wonach eine Reduktion der Anzahl Laienrichter sinnvoll ist. Die dadurch gewährleistete höhere Auslastung der Laienrichter wird die Rechtsprechung beständiger machen und die Amtserfahrung der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter verbessern. Dies ist begrüssenswert.

3. Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

Vor der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) am 1. Januar 2011 bestand im Kanton Nidwalden eine Zweiteilung der Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden, wobei das Obergericht für die fachliche und die Justiz- und Sicherheitsdirektion beziehungsweise der Regierungsrat für die administrative Aufsicht zuständig war.

Im Zuge der Justizreform, mit welcher in Nidwalden die Abkehr vom Untersuchungsrichtermodell (Trennung von Untersuchungs- und Anklagefunktion) und die Installation des Staatsanwaltschaftsmodells einherging, wurden die verschiedenen Modelle der Beaufsichtigung geprüft. Neben der bisher geltenden „geteilten Aufsicht“ standen namentlich die Aufsicht durch die Exekutive, die Aufsicht durch ein oberes kantonales Gericht, die Aufsicht durch einen unabhängigen separaten Justizrat oder die Aufsicht durch das Kantonsparlament zur Diskussion. Auf Antrag der Regierung verabschiedete der Landrat am 9. Juni 2010 das Gerichtsgesetz, in welchem die Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter die alleinige Aufsicht des Obergerichts geregelt ist (Art. 62 Abs. 1 GerG).

Der Motionär macht geltend, eine Gesetzesänderung sei im Zusammenhang mit der Regelung der Aufsicht zwecks Korrektur eines Systemfehlers – die geltende Regelung kann unter Umständen zu einer Vermischung von rechtsprechender und aufsichtsrechtlicher Tätigkeit führen – angezeigt: Der Bedeutung der Staatsanwaltschaft als Vertreterin des Staates vor den Gerichten sei bei der Erarbeitung des neuen Gerichtsgesetzes zu wenig Gewicht beigemessen worden. Die Gerichte seien dazu da, auch den Staat in die Schranken weisen zu können, weshalb sie als Aufsichtsbehörde nicht besser geeignet erscheinen als die Exekutive. Eine konsequente Gewaltenteilung sei ein staatspolitisches Anliegen, das immer angestrebt werden müsse. Deshalb sei die Staatsanwaltschaft unter die alleinige Aufsicht des Regierungsrates zu stellen.

Die Kommission SJS teilt die Ansicht des Motionärs. Im Weiteren haben folgende Überlegungen zur Entscheidungsfindung beigetragen:

1. **Aufsichtsinstanz = Wahlinstanz.** Die Kommission SJS erachtet eine Beaufsichtigung durch jene Instanz, welche für die Wahl der Staatsanwaltschaft zuständig ist, als sinnvoll. Wie oben unter Ziffer 1 „Änderung der Anstellungsinstanz der Staatsanwaltschaft“ ausgeführt, vertritt die Kommission SJS die Meinung, dass die Mitglieder der Staatsanwaltschaft inskünftig durch den Regierungsrat zu wählen sind.

¹ A 1968, 517

2. **Verantwortung für Mittelbeschaffung.** Die Kommission SJS vertritt die Meinung, dass die Aufsicht sinnvollerweise durch jene Instanz ausgeübt werden sollte, welche für die Mittelbeschaffung zuständig ist. Bei der geltenden Regelung ist das Obergericht als Aufsichtsinstanz weder berechtigt, beim Landrat die Traktandierung eines Geschäftes zu verlangen, noch kann das Obergerichtspräsidium für Finanzhaushaltsgeschäfte, welche die Staatsanwaltschaft betreffen, Anträge stellen und mit beratender Stimme im Parlament Einfluss nehmen. Diese Konstellation ist unbefriedigend, kann mit einer Änderung der Aufsichtsinstanz jedoch einfach korrigiert werden.
3. **Art. 393 ff. StPO.** Die in diesen Artikeln geregelte Beschwerde stellt den Zugang zu einem Gericht sicher: Die Verfahrensparteien haben seit Inkrafttreten der StPO die Möglichkeit, nicht nur Entscheide der Strafbehörden, sondern – ohne Rückgriff auf die Aufsichtsbeschwerde, welche kein ordentliches Rechtsmittel vorsieht – auch deren Verfahrenshandlungen (Beispiel: Verfahrensverzögerung) vor Obergericht anzufragen. Als Beschwerdeinstanz übt das Obergericht somit heute und unabhängig von der Aufsichtsinstanz auch in Zukunft eine fachliche Aufsicht über die Staatsanwaltschaft aus. Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass sich diese fachliche Aufsicht auf von einer Verfahrenspartei mit Beschwerde gerügte Punkte beschränkt.
4. **Administrative Aufsicht.** Die fachliche Aufsicht durch das Obergericht ist und bleibt somit gewährleistet. Das Problem ist jedoch die administrative Aufsicht: Da die Regierung in diesem Bereich ungleich zielführendere Möglichkeiten hat als das Obergericht, welchem es zum Beispiel nicht möglich ist, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, erscheint die Neuregelung der Aufsichtsinstanz angezeigt.
5. **Polizei und Staatsanwaltschaft als Paradeferd der JSD.** Während des Meinungsbildungsprozesses betreffend die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft im Zeitpunkt der Totalrevision des Gerichtsgesetzes präsentierte sich bei der Justiz- und Sicherheitsdirektion eine im Vergleich zu heute komplett andere Situation: Heute hat die Justiz- und Sicherheitsdirektion einen Direktionssekretär mit juristischem Berufshintergrund, welcher nicht (mehr) in Personalunion das Polizeikommando bilden muss. Der Polizei kommt seit dem 1. Januar 2011 in Bezug auf die Untersuchungshandlungen deutlich mehr Bedeutung zu; zusammen mit der Staatsanwaltschaft bildet sie das Paradeferd der Justiz- und Sicherheitsdirektion. Die Führung und Beaufsichtigung dieser Bereiche bildet das Kerngeschäft der Direktion, was aus Sicht der Mitglieder der Kommission SJS klar für eine Neuregelung der Aufsicht spricht.

III. Antrag der Kommission

Die Kommission SJS beantragt dem Landrat einstimmig, die Motion gutzuheissen.

Freundliche Grüsse

KOMMISSION FÜR STAATSPOLITIK,
JUSTIZ UND SICHERHEIT

Präsident



Leo Amstutz

Sekretärin



Michèle Bucher