



TEILREVISION DES GERICHTSGESETZES (OFFENLEGUNG DER INTERESSENBIN- DUNGEN IN DER JUSTIZ)

Bericht zur externen Vernehmlassung

Titel:	TEILREVISION DES RICHTSGESETZES (OFFENLEGUNG DER INTERESSENBINDUNGEN IN DER JUSTIZTeilrevision des Gerichtsgesetzes	Typ:	Bericht Gesetzgebung	Version:	
Thema:	Offenlegung der Interessenbindungen in der Justiz	Klasse:		FreigabeDatum:	18.12.24
Autor:	DS JSD	Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name:	Bericht zur externen Vernehmlassung			Registratur:	2023.NWJSD.168

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Vorbemerkungen	4
2.2	Motion der Justizkommission	4
2.3	Stellungnahme Kommission SJS	5
2.4	Landratssitzung vom 9. Februar 2022.....	5
3	Grundzüge der Vorlage	6
3.1	Umfang der Offenlegungspflicht.....	6
3.1.1	Offenzulegende Tätigkeiten	6
3.1.2	Spannungsfeld zwischen Offenlegungspflichten und Berufsgeheimnis	6
3.2	Form der Publikation.....	7
4	Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
5	Auswirkungen	8
6	Terminplan	8

1 Zusammenfassung

Bislang besteht im Kanton Nidwalden keine gesetzliche Regelung, die vorschreibt, dass Interessenbindungen von Mitgliedern der Gerichte, der Schlichtungsbehörde oder Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft öffentlich zugänglich gemacht werden müssen. Die Justizkommission hat sich für eine Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern, Mitglieder der Schlichtungsbehörde und Staatsanwälten ausgesprochen und eine entsprechende Motion eingereicht. Daraufhin sprach sich auch der Regierungsrat für eine Offenlegung der Interessenbindungen der Gerichte (Behördenmitglieder) aus. Die neue Pflicht soll die Transparenz erhöhen und damit insbesondere das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz stärken, indem die entsprechenden Interessenbindungen eindeutig deklariert und für jedermann einsehbar gemacht werden. Der Landrat billigte die Motion und erteilte den Auftrag zur Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesänderung.

Ein Rechtsvergleich mit anderen Kantonen ergab, dass zahlreiche Kantone bereits heute die Offenlegung der Interessenbindungen von Mitgliedern der Gerichte, Staatsanwaltschaft und Schlichtungsbehörden praktizieren, um die Transparenz im Justizwesen zu verbessern.

Der damit verbundene Mehraufwand soll mit den bestehenden Ressourcen abgedeckt werden.

2 Ausgangslage

2.1 Vorbemerkungen

Mit Schreiben vom 26. März 2021 reichte die Justizkommission die Motion betreffend Offenlegung der Interessenbindungen in der Justiz ein. Der Regierungsrat solle damit beauftragt werden, die gesetzliche Grundlage für die Offenlegung der Interessenbindungen der Richterinnen und Richter, der Mitglieder der Schlichtungsbehörde und der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu schaffen. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 620 vom 26. Oktober 2021 nahm der Regierungsrat zu dieser Motion Stellung und schlug vor, die Motion im Sinne der Erwägungen zu ändern und die Erstellung und Publikation der Interessenbindungen auf die Mitglieder der Gerichte zu beschränken.

Die Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) beriet in ihrer Sitzung vom 13. Januar 2022 die Motion der Justizkommission betreffend die Offenlegung der Interessenbindungen in der Justiz und beantragte, die Offenlegungspflicht für die Mitglieder der Gerichte sowie der Staatsanwaltschaft vorzusehen. Die neue Pflicht solle die Transparenz erhöhen und damit insbesondere das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz stärken, indem die entsprechenden Interessenbindungen eindeutig deklariert und für jedermann einsehbar gemacht würden. Es sei eine ähnliche Lösung vorzusehen, wie sie bereits heute für die Interessenbindungen der Mitglieder des Landrates besteht.

An seiner Sitzung vom 9. Februar 2022 hiess der Landrat die Motion der Justizkommission unverändert gut.

2.2 Motion der Justizkommission

Die Justizkommission begründet ihr Anliegen zur Offenlegung von Interessenbindungen mit der erheblichen Bedeutung eines öffentlichen Registers. Da Richterinnen und Richter in der Regel in Teil- oder Nebenämtern tätig sind und grundsätzlich Nebenbeschäftigungen nachgehen dürfen, ist Transparenz essenziell. Diese Transparenzvorgaben betreffen ebenfalls Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, sowie die Mitglieder der Schlichtungsbehörde. Eine gesetzliche Grundlage zur Offenlegung der Interessenbindungen in der Justiz könnte insbesondere das Vertrauen der Bevölkerung in deren Unabhängigkeit stärken.

2.3 Stellungnahme Kommission SJS

Eine grosse Mehrheit der Kommission SJS befürwortet die Motion der Justizkommission betreffend Offenlegung der Interessenbindungen in der Justiz. Die Motion fördere Transparenz und schaffe Vertrauen, was wiederum das Rechtssystem stärke. Transparenz sei nicht nur zu Beginn der Anstellung bei der Unvereinbarkeitsprüfung durch die Aufsichtsbehörde wichtig, sondern komme auch bei einem allfälligen Ausstandsverfahren in einem konkreten Fall zur Geltung. Diese zwei Aspekte, Unvereinbarkeitsprüfung und Ausstandsverfahren, gelte es zu unterscheiden. Es sei möglich, dass die Aufsichtsbehörde bei einer Anstellung eines Mitglieds der Justiz die Vereinbarkeitsprüfung gemäss Gesetz über die kantonalen und kommunalen Behörden (Behördengesetz, BehG; NG 161.1) mit einer allfälligen Nebenbeschäftigung als gegeben erachtet. Dies müsste aber nicht bedeuten, dass die Ausstandsproblematik in einem konkreten Fall nicht doch zum Thema werden könne. Mit anderen Worten könne z.B. bei einem Richter bei der Anstellung die Vereinbarkeit mit seiner Nebenbeschäftigung bejaht werden, in einem konkreten Gerichtsfall aber trotzdem ein Ausstandsgrund vorliegen.

Obwohl das Justizmitglied verpflichtet sei, von sich aus auf einen möglichen Ausstandsgrund hinzuweisen, schaffe die Offenlegung der Interessenbindungen für die Prozessparteien Transparenz. Mit diesem Instrument bestehe für die Prozessparteien die Möglichkeit, einen allfälligen Ausstand so früh wie möglich zu erkennen und geltend zu machen.

Eine Offenlegung der Interessenbindungen habe gerade keine Prozessverzögerung zur Folge. Das Gegenteil sei der Fall: Je früher ein Ausstandsgrund ersichtlich sei, umso schneller und eher könne ein Justizmitglied in den Ausstand treten. Ohne eine Offenlegung der Interessenbindungen bestehe das Risiko, dass eine Interessenkollision oder ein Ausstandsgrund erst nach langer Zeit, vielleicht sogar erst kurz vor dem Prozessabschluss, zum Vorschein komme. In diesem Fall müssten alle Verfahrenshandlungen (Einvernahmen, Verhandlungen, etc.) nochmals durchgeführt werden. Diese Konstellation hätte eine grosse Verzögerung zur Folge, was zudem mit hohen Kosten verbunden wäre. Diesem Risiko könne mit einer Offenlegung der Interessenbindungen entgegengewirkt werden.

Wie die Justizkommission, ist auch die Kommission SJS klar der Meinung, dass nicht nur Richterinnen und Richter ihre Interessenbindungen offenlegen sollen, sondern auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, weil auch diese ein Verfahren nur dann führen dürfen, wenn sie im Einzelfall unabhängig sind.

2.4 Landratssitzung vom 9. Februar 2022

Der Fokus der Motion liegt auf bezahlten Haupt- und Nebenbeschäftigungen, Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien von schweizerischen und/oder ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts, wie z.B. Stiftungsratsmandate oder Verwaltungsratsmandate. Die Diskussion im Landrat deutete darauf hin, dass es Missverständnisse über den Umfang der geforderten Offenlegungen gab, insbesondere bezüglich privater Mitgliedschaften in Clubs oder Vereinen, die aber nicht von der Offenlegungspflicht betroffen sein sollen. Es wurde klargestellt, dass die Offenlegung hauptsächlich bezahlte und offiziell verpflichtende Rollen betrifft, die möglicherweise zu Interessenkonflikten führen könnten.

In der Diskussion zeigte sich breite Unterstützung für die Motion, mit der Betonung auf die Bedeutung von Transparenz für die Rechtssicherheit und das Vertrauen in das Justizsystem. Trotz einiger Bedenken hinsichtlich der potenziellen Risiken, die mit der Offenlegung verbunden sind. Die Motion der Justizkommission wurde vom Landrat unverändert gutgeheissen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Umfang der Offenlegungspflicht

3.1.1 Offenzulegende Tätigkeiten

Der parlamentarische Auftrag zur Umsetzung der Offenlegungspflicht ist weitestgehend klar. Hinsichtlich des Umfangs der Publikationspflicht stellen sich aber Detailfragen. Hervorzuheben ist insbesondere die Frage des Umfangs der Offenlegungspflicht. Die Vorlage orientiert sich an den Rechtsgrundlagen und der Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Ausstand von Mitgliedern der Gerichte und der Staatsanwaltschaft. Nach Lehre und Rechtsprechung ist beispielsweise allein der Umstand, dass ein Behördenmitglied und eine Partei (oder deren Rechtsvertretung) Mitglied desselben Vereins, derselben politischen Partei, des gleichen Serviceclubs oder auch demselben Verwaltungs- oder Stiftungsrat angehören, nicht geeignet, einen Ausstand zu begründen.

Die Kommission SJS hat dieser Tatsache auch bereits im Rahmen ihrer Motionsbeurteilung Rechnung getragen. Für die Kommissionmehrheit war es klar, dass bei einer Annahme der Motion grundsätzlich keine rein privaten Tätigkeiten, wie etwa Vereinszugehörigkeiten, offengelegt werden sollen. Es soll auch Rücksicht auf die Befindlichkeiten der jeweiligen Justizbehörden genommen werden.

Die Motion der Justizkommission fordert keine Offenlegung von ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen. Stattdessen konzentriert sie sich auf die Offenlegung von Haupt- und Nebenberufstätigkeiten, Positionen in Führungs- und Aufsichtsgremien, dauerhaften Leitungs- und Beratungsfunktionen bei Interessengruppen sowie die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen. Diese Fokussierung stellt sicher, dass nur beruflich relevante und potenziell Interessenkonfliktbehaftete Aktivitäten transparent gemacht werden. Ehrenamtliche Engagements, die keine unmittelbaren beruflichen Interessenkonflikte darstellen, sind von der Offenlegungspflicht ausgenommen. Zu den Details wird auf die Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen (Ziff. 4).

3.1.2 Spannungsfeld zwischen Offenlegungspflichten und Berufsgeheimnis

Das Spannungsfeld zwischen Offenlegungspflichten und dem Berufsgeheimnis stellt eine zentrale Herausforderung dar, da es zwei wesentliche Interessen berührt, die potenziell im Widerspruch stehen können.

Einerseits zielen Offenlegungspflichten darauf ab, Interessenkonflikte zu vermeiden und das Vertrauen in die Unabhängigkeit sowie Integrität öffentlicher Institutionen wie Gerichte oder Staatsanwaltschaften zu stärken. Diese Transparenz bietet der Öffentlichkeit die Möglichkeit, zu prüfen, ob persönliche oder berufliche Interessen die Entscheidungen von Amtsträgern beeinflussen könnten.

Andererseits schützt das Berufsgeheimnis die Vertraulichkeit sensibler Informationen. Das Berufsgeheimnis dient dem Schutz der Geheimsphäre des Einzelnen und entspringt der Überlegung, dass gewisse Berufe nur dann richtig ausgeübt werden können, wenn "das Publikum aufgrund einer unbedingten Garantie zur Verschwiegenheit das unentbehrliche Vertrauen in die betreffenden Berufsinhaber hat" (BGE 112 Ia 606). Ein Konflikt entsteht insbesondere dann, wenn Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, theoretisch offengelegt werden müssten, um den Transparenzanforderungen gerecht zu werden. Solche Situationen können dazu führen, dass Offenlegungspflichten als unvollständig wahrgenommen werden, wenn sich Amtsträger auf das Berufsgeheimnis berufen.

Das Berufsgeheimnis ist ein übergeordnetes Recht, das in der Schweiz strafrechtlich durch Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) und verfassungsrechtlich

durch Artikel 13 der Bundesverfassung geschützt ist. Es dient dem Schutz vertraulicher Informationen und genießt eine herausragende Stellung im Rechtsgefüge. Das Berufsgeheimnis hat deshalb Vorrang gegenüber den kantonalen Offenlegungspflichten, wenn ein Konflikt besteht.

3.2 Form der Publikation

Das Ziel ist es, die Publikation der Interessenbindungen so einfach wie möglich zu gestalten, um sowohl für interessierte Bürgerinnen und Bürger als auch für die mit der Publikation beauftragten Instanzen einen geringen Aufwand zu gewährleisten. Daher ist geplant, die Interessenbindungen in elektronischer Form auf der Homepage der jeweiligen Instanz zugänglich zu machen. Dies ermöglicht eine schnelle und unkomplizierte Einsichtnahme. Das Register ist jeweils zu Beginn des Kalenderjahres zu aktualisieren.

4 Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4a Dieser Gesetzesartikel regelt neu die Offenlegung der Interessenbindungen von Richterinnen und Richter des Kantons-, Ober- und Verwaltungsgerichts. Diese sind dazu verpflichtet, das Gericht, dem sie angehören, über ihre beruflichen Haupt- und Nebenbeschäftigungen, ihre Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien, ihre dauerhaften Leitungs- und Beratungsfunktionen bei Interessengruppen sowie ihre Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen zu melden. Jedes Gericht führt ein eigenes öffentliches Register mit diesen Angaben und überwacht die Einhaltung der Offenlegungspflichten selbstständig. Änderungen müssen zu Beginn des Kalenderjahres gemeldet werden.

Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien umfassen: Verwaltungsratsmandate, Stiftungsratsmandate, Geschäftsführung, Revisionsstelle und dergleichen. Unter den Begriff der Körperschaft fallen grundsätzlich auch Vereine. Die Motion der Justizkommission fordert keine Offenlegung von ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen. Deshalb sind ehrenamtliche Engagements, die keine unmittelbaren beruflichen Interessenkonflikte darstellen, von der Offenlegungspflicht ausgenommen.

Es dürfen jedoch nicht alle Interessenbindungen erfasst werden. So sind allfällige Berufsgeheimnisse von Verfassung wegen von der Offenlegungspflicht ausgenommen, weil sich strafbar machen würde, wer ein Berufsgeheimnis offenbart. Dem Berufsgeheimnis unterstehen ausschliesslich die in Art. 321 Abs. 1 StGB aufgezählten Berufe, wie beispielsweise "Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Hebammen, Psychologen, Sozialarbeiter, Tierärzte, Physiotherapeuten" etc. sowie ihre Hilfspersonen.

Art. 40a Dieser Artikel regelt die Offenlegung von Interessenbindungen der Präsidentin oder des Präsidenten der Schlichtungsbehörde, der Vizepräsidentinnen oder des Vizepräsidenten, der Vertreterinnen oder Vertreter der Vermieter- und Mieterseite sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Er legt fest, dass die Bestimmungen des Artikel 4a sinngemäss auch auf die Schlichtungsbehörde bzw. deren Mitglieder anzuwenden ist. Dies verpflichtet die genannten Personen dazu, relevante Informationen über ihre beruflichen Tätigkeiten und mögliche Interessenkonflikte offenzulegen. Die Schlichtungsbehörde ist zuständig für die Erstellung und Führung eines Registers, das die nach Artikel 4a Absatz 1 geforderten Angaben enthält. Dieses Register wird elektronisch geführt und ist öffentlich zugänglich, sodass die Einhaltung der Offenlegungspflichten durch die Öffentlichkeit überprüft werden kann.

Zudem überwacht die Schlichtungsbehörde die Einhaltung dieser Pflichten, um sicherzustellen, dass die Amtsträger ihre Transparenz- und Offenlegungsverpflichtungen erfüllen.

Analog zu Artikel 4a sind jedoch Informationen, die dem Berufsgeheimnis unterliegen, von der Offenlegungspflicht ausgenommen. Die Wahrung des Berufsgeheimnisses, wie es in Artikel 321 StGB geregelt ist, bleibt prioritär und unberührt.

Art. 47a Dieser Artikel regelt die Offenlegung von Interessenbindungen der Oberstaatsanwältin oder des Oberstaatsanwalts, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Jugendanwältinnen und Jugendanwälte. Er legt fest, dass die Bestimmungen des Artikels 4a sinngemäss auch auf Staatsanwaltschaft bzw. die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte anzuwenden sind. Dies verpflichtet die genannten Personen dazu, relevante Informationen über ihre beruflichen Tätigkeiten und mögliche Interessenkonflikte offenzulegen. Die Oberstaatsanwaltschaft ist zuständig für die Erstellung und Führung eines Registers, das die nach Artikel 4a Absatz 1 geforderten Angaben enthält. Dieses Register wird elektronisch geführt und ist öffentlich zugänglich, sodass die Einhaltung der Offenlegungspflichten durch die Öffentlichkeit überprüft werden kann.

Zudem überwacht die Oberstaatsanwaltschaft die Einhaltung dieser Pflichten, um sicherzustellen, dass die Amtsträger ihre Transparenz- und Offenlegungsverpflichtungen erfüllen.

Analog zu Artikel 4a sind jedoch Informationen, die dem Berufsgeheimnis unterliegen, von der Offenlegungspflicht ausgenommen. Die Wahrung des Berufsgeheimnisses, wie es in Artikel 321 StGB geregelt ist, bleibt prioritär und unberührt.

5 Auswirkungen

Der zusätzliche Arbeitsaufwand für die Offenlegung der Interessenbindungen kann mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden. Es ist vorgesehen, dass die Interessenbindungen auf der Internetseiten der jeweiligen Instanz, in einer leicht zugänglichen Form, publiziert wird. Die Lösung wird sich somit der bestehenden technischen Infrastruktur bedienen.

6 Terminplan

Verabschiedung durch RR zh ext. VN	17. Dezember 2024
Externe Vernehmlassung	18. Dezember 2024 – 28. März 2025
Information Kommission SJS	Q1 2025
Antrag an Landrat	Q2 2025
Kommission SJS	Q2 2025
Landrat 1. Lesung	Q2 2025
Landrat 2. Lesung	Q3 2025
Referendumsfrist	2 Monate nach Verabschiedung durch Landrat
Inkrafttreten	01. Januar 2026

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

Res Schmid