



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE GERICHTE UND DIE JUSTIZBEHÖRDEN (GERICHTSGESETZ)

Bericht an den Landrat

Titel:	TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE GERICHTE UND DIE JUSTIZBEHÖRDEN (GERICHTSGESETZ)	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	12.04.16
Autor:	Michael Siegrist	Status:		DruckDatum:	14.04.16
Ablage/Name:	Bericht an den Landrat.docx			Registatur:	2014.NWJSD.26

Inhalt

1	Ausgangslage	4
2	Vernehmlassungsverfahren	4
2.1	Zusammenfassung des Vernehmlassungsergebnisses	4
2.2	Fazit aus der Vernehmlassung und Antrag des Regierungsrats	4
3	Zur Aufsicht über die Staatsanwaltschaft	5
3.1	Aufsicht und Oberaufsicht über die Staatsanwaltschaft	5
3.1.1	Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft	5
3.1.2	Parlamentarische Oberaufsicht.....	6
3.2	Stellung der Staatsanwaltschaft gegenüber der Verwaltung	6
3.3	Inhalt und Umfang der Aufsicht.....	7
3.3.1	Inhalt der Aufsicht, Aufsichtsrecht.....	7
3.3.2	Berichterstattung	7
3.3.3	Aufsichtsbeschwerdeverfahren	7
3.4	Personalrechtliche Fragen	8
4	Zu den übrigen Änderungen	8
5	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen und Anträge des Regierungsrats	9
5.1	Teilrevision des Gerichtsgesetzes	9
5.2	Teilrevision des Landratsgesetzes	12
5.3	Teilrevision des Behördengesetzes	13
5.4	Teilrevision der Kantonalen Fischereiverordnung	13
5.5	Teilrevision des Landratsbeschlusses über die Festlegung der Anstellungsinstanz im Sinne der Personalgesetzgebung	13
6	Auswirkungen	14
6.1	Personelle Auswirkungen	14
6.2	Finanzielle Auswirkungen	14
7	Terminplan	14

1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 26. Juni 2013 hat der Landrat eine Motion von Landrat Karl Tschopp, Stans, und Mitunterzeichnende betreffend Änderung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und deren Anstellungsinanz sowie Änderung der Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht gutgeheissen.

Die Teilrevision betreffend die Änderung der Anzahl Laienrichter beim Kantonsgericht wurde im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen der Gerichte im Frühjahr 2016 vorgezogen und ist bereits in Kraft.

Im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsprojekts wurde nun noch der Auftrag, die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft dem Regierungsrat zu übertragen, erfüllt. Gleichzeitig soll die Revision dazu genutzt werden, kleinere Anpassungen im Gerichtsgesetz und in weiteren Erlassen vorzunehmen, die sich aufgrund der Erfahrungen mit dem neuen Gesetz oder angesichts der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufdrängen. Unter anderem wird auch die direkte Aufsicht über die Schlichtungsbehörde und die Gerichtskasse neu geregelt.

2 Vernehmlassungsverfahren

2.1 Zusammenfassung des Vernehmlassungsergebnisses

Vom 24. November 2015 bis am 26. Februar 2016 befand sich der Entwurf in der Vernehmlassung. Die Vorlage wurde grundsätzlich wohlwollend aufgenommen. Insbesondere die vorgeschlagenen Anpassungen des Gerichtsgesetzes, welche nicht den Wechsel der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft betreffen, wurden durchwegs unterstützt.

Die Vernehmlassung zeigte aber auch, dass der Wechsel der Aufsicht von einer überwiegenen Mehrheit der Teilnehmenden abgelehnt wird. Einzig die FDP unterstützt die Änderung und stellt fest, dass mit vorliegender Vorlage die Motion gut umgesetzt sei.

Für die Ablehnung des Wechsels der Aufsicht wird im Wesentlichen ins Feld geführt, dass sich die bisherige Regelung bewährt habe. Entscheidend sei zudem nicht wer die Aufsicht ausführe, sondern wie sie ausgeführt werde. Die Mitglieder des Regierungsrats seien gesellschaftlich exponierter und müssten sich alle vier Jahre einer Volkswahl stellen. Sie seien daher eher versucht, sich gegenüber Bürgern kulant zu zeigen und zu versuchen, auf Strafuntersuchungen Einfluss zu nehmen. Es bestehe Gefahr, dass die Arbeit der Staatsanwaltschaft verpolitisiert werde. Die Aufsicht durch das Obergericht entspreche zudem dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass der Aufbau einer effektiven Aufsichtstätigkeit durch die Regierung zu einer Leistungsauftragserweiterung in der Verwaltung führen müsste, was nicht erwünscht sei. Dies auch vor dem Hintergrund, dass ein neues berufsmässiges Vizepräsidium beim Obergericht geschaffen werde und dort die Ressourcen vorhanden sein dürften.

Nicht zur Diskussion stand die Schaffung einer neuen unabhängigen Aufsichtsinstanz für die Beaufsichtigung des Justizwesens, also nicht nur der Staatsanwaltschaft sondern auch der Gerichte. Solche Justizräte bestehen teilweise in anderen Kantonen bzw. stehen vor der Einführung.

Zu den Einzelheiten der Vernehmlassung wird auf den separaten Auswertungsbericht verwiesen.

2.2 Fazit aus der Vernehmlassung und Antrag des Regierungsrats

Aufgrund der Motion hat der Regierungsrat den Auftrag, dem Landrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft neu regelt. Die Vernehmlassungs-

antworten zeigen, dass der Motionsauftrag mit dem vorliegenden Entwurf gut umgesetzt ist und der Entwurf so dem Landrat unterbreitet werden kann.

Die übrigen Änderungen im Gerichtsgesetz sind unbestritten.

Der breiten politischen Ablehnung des Wechsels der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft trägt der Regierungsrat Rechnung, indem er beantragt, auf die Vorlage einzutreten und dieser Zuzustimmen, soweit nicht der Wechsel der Aufsicht betroffen ist.

Infolge Ablehnung des Wechsels beantragt der Regierungsrat dem Landrat die folgenden Bestimmungen nicht in Revision zu ziehen und die Vorlage diesbezüglich abzulehnen:

- Art. 24 Abs. 2 Ziffer 3 Gerichtsgesetz
- Art. 45 Gerichtsgesetz
- Art. 62 – Art. 66 Gerichtsgesetz
- Art. 89 Abs. 2 Gerichtsgesetz
- Art. 27a Abs. 1 Ziffer 3 Behördengesetz

Hinsichtlich der bisherigen Ziffern 1 und 3 von Art. 24 Gerichtsgesetz beantragt der Regierungsrat:

- der Änderung Ziffer 1 mit nachfolgendem Wortlaut zuzustimmen, mit welchem die Schlichtungsbehörde in die Bestimmung aufgenommen und die Staatsanwaltschaft nicht gestrichen wird:
„die Verabschiedung des Budgets und der Rechnung aller Gerichte, der Strafverfolgungsbehörden und der Schlichtungsbehörde an den Regierungsrat zuhanden des Landrats“
- der Änderung der Ziffer 5 mit nachfolgendem Wortlaut zuzustimmen, mit welchem die Schlichtungsbehörde und die Gerichtskasse aufgenommen werden und die Staatsanwaltschaft nicht gestrichen wird:
„die Wahrnehmung der Aufsicht über das Kantonsgericht, die Staatsanwaltschaft, die Schlichtungsbehörde und die Gerichtskasse.“

3 Zur Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

3.1 Aufsicht und Oberaufsicht über die Staatsanwaltschaft

3.1.1 Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft soll gemäss Entwurf nicht mehr durch das Obergericht ausgeübt werden, sondern soll neu dem Regierungsrat übertragen werden. Dies entspricht dem Motionsauftrag. Die konkreten Aufsichtstätigkeiten sollen von der Justiz- und Sicherheitsdirektion zuhanden des Regierungsrates wahrgenommen werden. Die Regierungsratsverordnung weist bereits bisher *in rein administrativen Belangen* die Staatsanwaltschaft der Justiz- und Sicherheitsdirektion zu.

Der Regierungsrat hatte diesen Wechsel der Aufsicht in seiner Stellungnahme vom 26. Februar 2013 (RRB 118 / 2013) aus folgenden Hauptgründen abgelehnt:

- die Unterscheidung zwischen fachlicher Aufsicht durch das Obergericht und die rein administrative Zuständigkeit der Justiz- und Sicherheitsdirektion beziehungsweise des Regierungsrates hat sich seit 1989 bewährt;
- das Obergericht verfügt aufgrund seiner Zuständigkeiten im Rahmen der Strafprozessgesetzgebung über Detailkenntnisse betreffend die Tätigkeiten und die Organisation der Staatsanwaltschaft und kann somit die Arbeit der Untersuchungsbehörde kritisch begleiten und beurteilen;
- mit der Verschiebung der fachlichen Aufsicht zur Justiz- und Sicherheitsdirektion beziehungsweise zum Regierungsrat muss ein aufwändiges Reporting aufgebaut werden. Dieses Reporting ist besonders aufwändig, weil dem Konfliktpotential des Amtsgeheimnisses der Untersuchungsbehörde besondere Beachtung geschenkt werden muss (vgl. nachfolgende Hinweise gemäss Ziff. 2.2 und 2.3);
- für nicht Rechtskundige ist die Abgrenzung zwischen fachlicher Aufsicht und das Verbot der Einflussnahme bei einzelnen Dossiers nicht oder kaum nachvollziehbar. Insbesondere ist damit zu rechnen, dass vermehrt bei laufenden Verfahren neben der Erhebung von Rechtsmitteln auch aufsichtsrechtliche Beschwerden eingereicht werden.

Diese ablehnende Haltung wird von einem überwiegenden Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden geteilt. Der Regierungsrat beantragt daher dem Landrat, von einer Änderung der Aufsicht abzusehen.

3.1.2 Parlamentarische Oberaufsicht

Heute wird die parlamentarische Oberaufsicht durch die Justizkommission zuhanden des Landrates wahrgenommen. Mit dem Wechsel der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft von der Judikative zur Exekutive würde diese Oberaufsicht grundsätzlich zur Aufsichtskommission übergehen. Allerdings ist die Justizkommission fachlich näher bei den Fragen der Justiz und der Justizorganisation. Zudem können in der deutlich grösseren Aufsichtskommission eher Interessenskonflikte auftreten. Dies gilt umso mehr, als ihr auch praktizierende Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte angehören können.

Es wird daher vorgeschlagen, die parlamentarische Oberaufsicht über die Staatsanwaltschaft in jedem Fall – das heisst auch bei einer Änderung der Aufsicht - bei der Justizkommission zu belassen.

3.2 Stellung der Staatsanwaltschaft gegenüber der Verwaltung

Die Strafverfolgungsbehörden sind gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0) „in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet“ (vgl. Art. 4). Ziel dieser Regelung ist die Sicherung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft, d.h. der Schutz vor Interessenkonflikten und vor Einflussnahmen auf ihre Geschäftsführung. Insbesondere Eingriffe politischer Behörden in die konkrete Strafverfolgungstätigkeit der Staatsanwaltschaft sind unbedingt auszuschliessen (BBI 2006 1129).

Die Staatsanwaltschaft besitzt daher naturgemäss selbst bei einer aufsichtsrechtlichen Unterstellung unter den Regierungsrat auch künftig eine Sonderstellung gegenüber der Verwaltung. Sie kann trotz der Unterstellung unter die Aufsicht des Regierungsrats nicht einfach wie ein Amt in die Verwaltung eingegliedert werden. Deshalb wird sie der Justiz- und Sicherheitsdirektion im Rahmen der Regierungsratsverordnung „zugewiesen“, dies analog anderer unabhängiger Instanzen bzw. selbständiger Anstalten.

3.3 Inhalt und Umfang der Aufsicht

3.3.1 Inhalt der Aufsicht, Aufsichtsrecht

Schwerpunkte jeder Aufsichts- bzw. Prüftätigkeit betreffend die Geschäftsführung bilden die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Aufgrund der bundesgesetzlichen, funktionsbezogenen Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft ergeben sich aber verschiedene Besonderheiten für die Aufsichtsinstanz.

In *fachlicher* Hinsicht würde der Regierungsrat zwar grundsätzlich über ein allgemeines Weisungsrecht verfügen. Dieses findet aber seine Grenzen, wo es um inhaltliche Fragen der Strafverfolgungstätigkeit geht. Der Regierungsrat könnte im Einzelfall auch nicht verlangen, dass ein Verfahren eröffnet wird, oder anordnen, wie es durchzuführen und abzuschliessen ist. Die Aufsichtsinstanz darf mit anderen Worten nicht auf die Führung einzelner Dossiers Einfluss nehmen. Ihr Akteneinsichtsrecht ist ebenfalls beschränkt, um Eingriffe in die konkrete Strafverfolgungstätigkeit auszuschliessen. Die fachliche Kontrolle und Beaufsichtigung der Staatsanwaltschaft im konkreten Einzelfall erfolgt von Bundesrecht wegen in jedem Fall weiterhin auf dem Rechtsmittelweg über die Gerichte.

In *administrativer* Hinsicht erstrecken sich die Befugnisse der Aufsichtsbehörde auf den äusseren Geschäftsgang und die Funktionstüchtigkeit der Staatsanwaltschaft, also auf die Prüfung

- des Aufbaus und Betriebes einer zweckmässigen Organisation bzw. der Geschäftsprozesse,
- des Einsatzes der benötigten und zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie Funktionen wie auch
- der Finanz- und Sachmittel.

Aufsichtsmittel sind insbesondere die Vorgabe von Legislaturzielen, das Verlangen von Rechenschaft bzw. Auskünften über die allgemeine Tätigkeit und den Geschäftsgang, die Durchführung von Visitationen bzw. Inspektionen, die Prüfung von Aufsichtsbeschwerden gegen die Oberstaatsanwältin bzw. den Oberstaatsanwalt, der Entscheid über Budget und Rechnung sowie die Mitteilung an und der Austausch mit der parlamentarischen Oberaufsicht.

3.3.2 Berichterstattung

Auch künftig wird die Staatsanwaltschaft periodisch einen Bericht an die Aufsichtsinstanz einreichen. Um die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu unterstreichen, ist vorgesehen, dass der Rechenschaftsbericht, welcher heute in den Rechenschaftsbericht der Gerichte integriert ist, wie in anderen Kantonen als eigenständiges Dokument publiziert und vom Landrat genehmigt wird.

3.3.3 Aufsichtsbeschwerdeverfahren

Beschwerden gegen Amtshandlungen, Entscheide etc. der Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte werden auch künftig nach den Regeln der Eidgenössischen Strafprozessordnung (vgl. Art. 393 StPO) beim Gericht einzureichen sein. In solchen Fällen ist der Regierungsrat weder zuständig, eine Beschwerde zu behandeln, noch berechtigt, aufsichtsrechtlich zu intervenieren.

In dem für die kantonale Aufsichtsbeschwerde verbleibenden, äusserst eingeschränkten Anwendungsbereich richtet sich das Verfahren künftig nach den Regeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG). Als Gegenstand solcher Beschwerden kommt z.B. noch ein disziplinarisches Fehlverhalten einer Staatsanwältin bzw. eines Staatsanwalts in

Frage, soweit es nicht mit einer Verfahrenshandlung verknüpft ist (wie grob unanständiges oder unflätiges Benehmen, Ehrverletzungen).

3.4 Personalrechtliche Fragen

Die personalrechtlichen Fragen wurden in der Vernehmlassung unterschiedlich aufgenommen. Während die eine Seite vor allem an der Wahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch den Landrat festhalten will, befürwortet die andere Seite eine Anpassung nach den Kriterien der Organisationslehre.

Für den Fall, dass der Wechsel der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft vom Landrat befürwortete wird, hält der Regierungsrat daher am Vernehmlassungsvorschlag fest, wonach gilt:

- Die *Oberstaatsanwältin bzw. der Oberstaatsanwalt* soll auch künftig vom Landrat gewählt und gegebenenfalls vom Landratsbüro entlassen werden. Damit wird dieser Funktion weiterhin eine angemessene demokratische Legitimation eingeräumt. Andererseits wird damit gewährleistet, dass die Oberstaatsanwältin bzw. der Oberstaatsanwalt gegenüber dem Regierungsrat mit einer grösseren Unabhängigkeit auftreten kann. Dadurch lässt sich auch das Risiko politischer Einflussnahme zusätzlich mindern.
- *Staatsanwältinnen und Staatsanwälte* sollen demgegenüber - entsprechend der Motion - in Zukunft vom Regierungsrat gewählt werden. Hierbei wird der Oberstaatsanwältin bzw. dem Oberstaatsanwalt bei der Rekrutierung und Selektion sowie allfälligen Entlassung ein Mitspracherecht eingeräumt.
- *Ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gemäss Art. 45 Gerichtsgesetz* ernannt ebenfalls der Regierungsrat (unter Vorbehalt von Art. 66 GerG).
- *Ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Sinne von Art. 66 Gerichtsgesetz* (Strafverfolgung gegen Mitglieder der Staatsanwaltschaft wegen Straftaten im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit) werden durch die Justiz- und Sicherheitsdirektion eingesetzt. In solchen Fällen ist es geboten, möglichst schnell eine Ernennung vorzunehmen, um das Vertrauen in eine unabhängige Untersuchungsführung zu gewährleisten und allfälligen Befangenheitsvorwürfen möglichst früh bzw. bereits vor der Vornahme allenfalls dringender Zwangsmassnahmen entgegenzutreten.
- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollen überdies weiterhin unter Eid genommen werden bzw. das Gelübde ablegen. Dies soll grundsätzlich vor Amtsantritt erfolgen.

Diese Regelung ist zweckmässig und erlaubt stufen- und sachgerechte Entscheide.

Falls der Wechsel der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft nicht vollzogen wird, schlägt der Regierungsrat dagegen vor, auch auf die diesbezüglichen Anpassungen zu verzichten.

4 Zu den übrigen Änderungen

Die übrigen Änderungen des Gerichtsgesetzes betreffen formelle Fragen (Verfahren, Zuständigkeit, Stellvertretung u.ä.). Die Vorlage war hinsichtlich dieser Bestimmungen im Vernehmlassungsverfahren unbestritten.

Dazu wird konkret auf nachfolgende Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen und Anträge des Regierungsrats

5.1 Teilrevision des Gerichtsgesetzes

Art. 9 Abs. 2 Ziff. 4 Geschäftsleitendes Präsidium (Kantonsgericht)

Die Aufsicht im Bereich der Gerichte soll neu generell durch das Obergericht wahrgenommen werden (vgl. Ausführungen zu Art. 57 GerG). Damit entfällt die Aufsicht des geschäftsleitenden Präsidiums des Kantonsgerichts über die Schlichtungsbehörde.

Art. 12 Ziff. 1 Einzelgericht (Kantonsgericht)

Bei der Regelung der Zuständigkeiten im Bereich des Zivilrechts sieht das Gerichtsgesetz vor, dass für Streitigkeiten des vereinfachten Verfahrens, die nicht einer anderen Instanz zugewiesen sind, das Einzelgericht zuständig ist. Die ZPO regelt aber nicht nur in Art. 243 ZPO das vereinfachte Verfahren, sondern auch in Art. 295 ZPO. Art. 12 Ziff. 1 wird deshalb sprachlich angepasst und gleich wie Ziff. 2 formuliert. Damit wird klargestellt, dass für Streitigkeiten im vereinfachten Verfahren nur dann eine andere Instanz zuständig ist, wenn dies ausdrücklich in der Gesetzgebung vorgesehen ist.

Art. 17 Abs. 2 Kollegialgericht

Die Regelung, wonach die Beurteilung von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität unabhängig vom Antrag der Staatsanwaltschaft durch das Kollegialgericht erfolgt, hat sich als nicht sachgerecht erwiesen.

Zu den strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität, finden sich auch Delikte (z.B. Exhibitionismus Art. 194 StGB; Pornographie Art. 197 StGB), bei denen die zwingende Zuständigkeit des Kollegialgerichts kaum Sinn macht. So müsste danach etwa wegen jedem auf ein Handy geladenes Bild verbotener Pornografie, das z.B. im Zuge der Ermittlungen gegen einen Verkehrssünder auch noch entdeckt und zur Anklage gebracht wird, in Dreierbesetzung entschieden werden. Die Sonderstellung in Bezug auf die sachliche Zuständigkeit, die das Gerichtsgesetz „den strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität“ zumisst, ist insbesondere auch im Verhältnis zur Kompetenzregelung gegenüber anderen strafbaren Handlungen nicht verständlich. So urteilt etwa das Einzelgericht darüber, ob eine fahrlässige Tötung vorliegt und allenfalls auch über beträchtliche Zivilforderungen, solange der Strafantrag unter der entsprechenden Grenze liegt. Das Urteil hat aber sowohl für Täter als auch Opfer namhafte Konsequenzen. Nach der Konzeption des Gesetzes bestimmt die Höhe des Strafantrages der Staatsanwaltschaft, ob das Kollegium oder Einzelgericht eine Strafsache beurteilen soll. Die Höhe des Strafantrages ist in der Regel ein Indiz für die Schwere des angeklagten Sachverhaltes. Fälle von Kindsmisbrauch oder Vergewaltigung werden daher bereits aufgrund der Höhe des Strafantrages der Anklage grundsätzlich durch das Kollegialgericht beurteilt. Es ist daher angezeigt, die zwingende Zuständigkeit des Kollegialgerichts bei allen strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität zu streichen und auch bei diesen Delikten die Zuständigkeit nach den allgemeinen Regelungen – ausgehend vom Strafantrag – zu belassen.

Art. 24 Abs. 2 Ziff. 1, 3 und 5 Verwaltungskommission (Obergericht)

Mit den Änderungen betreffend die Aufsicht entfällt in den Ziffern 1 und 3 die Kompetenz der Verwaltungskommission betreffend die Strafverfolgungsbehörden. Dagegen besteht neu die Aufsicht über die Schlichtungsbehörde und die Gerichtskasse (Ergänzung in Ziff. 5). In Ziff. 1 wird die Schlichtungsbehörde und die Gerichtskasse neu ausdrücklich aufgeführt.

Art. 33 Ziff. 2 Besetzung (Verwaltungsgericht)

Im Rahmen der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 wurde das Verwaltungsgericht als ordentliche Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 450

ZGB eingesetzt (Art. 37 EG ZGB). Bei Beschwerden im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung (FU) hat die Beschwerdeinstanz die betroffene Person in der Regel im Kollegium anzuhören und in der Regel innert fünf Arbeitstagen über deren Beschwerde zu entscheiden (Art. 450e Abs. 4 und 5 ZGB). Die Anhörung einer fürsorgerisch untergebrachten Person erfolgt in der Regel am Ort der Unterbringung. Das Verwaltungsgericht ist mit Laienrichtern besetzt. Es hat sich gezeigt, dass das kurzfristige Aufbieten von vier Richterinnen oder Richtern kaum realisierbar ist. Nachdem eine Einschränkung bzw. der Entzug der Bewegungsfreiheit der betroffenen Person zu überprüfen ist, sind Beschwerden Verfahren betreffend FU zeitverzugslos zu beurteilen.

Art. 44 Abs. 3 und 4 Bestand (Staatsanwaltschaft)

Das Gerichtsgesetz sieht bisher nur eine gesetzliche Vertretung der Jugendanwältinnen und Jugendanwälte durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vor. Neu wird die vollständige gegenseitige Stellvertretung vorgesehen. Damit kann u.a. flexibler auf unterschiedliche Belastungssituationen bei den einzelnen Abteilungen reagiert werden.

Art. 45 Wahl

In Nachachtung der vom Landrat gutgeheissenen Motion erfolgt neu nur noch die Wahl der Oberstaatsanwältin bzw. des Oberstaatsanwaltes durch den Landrat (Abs. 1). Der Regierungsrat ist neu Anstellungsinstanz für die ordentlichen sowie die ausserordentlichen Staatsanwältinnen und –anwälte sowie Jugendanwältinnen und –anwälte, wobei die Oberstaatsanwältin bzw. der Oberstaatsanwalt als künftige Vorgesetzte oder künftiger Vorgesetzter im Anstellungsverfahren mitwirkt. Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der Direktion gemäss Art. 66 betreffend die Strafverfolgung gegen Mitglieder der Staatsanwaltschaft (Abs. 2 und 3). Absatz 4 entspricht unverändert dem bisherigen Absatz 3.

Art. 57 Abs. 2 und 3 Zuständigkeit

Das Obergericht und das Verwaltungsgericht als letztinstanzliche kantonale Gerichte sollen nach wie vor hinsichtlich der Amtsführung der Aufsicht des Landrates unterstehen. Neu sollen aber nicht nur das Kantonsgericht sondern auch die Schlichtungsbehörde und die Gerichtskasse direkt unter der Aufsicht des Obergerichts stehen und nicht mehr unter der Aufsicht des Kantonsgerichts. Dies vereinfacht die Verfahren und ermöglicht eine Konzentration der Aufsichtsfunktion beim Obergericht. Das Obergericht ist auch zuständig für die Einreichung der Rechenschaftsberichte an den Landrat (Art. 58). Das Obergerichtspräsidium nimmt gemäss Art. 36 des Landratsgesetzes an der Sitzung des Landrates teil, wenn der Rechenschaftsbericht der Gerichte oder diese betreffende Finanzhaushaltsgeschäfte zur Behandlung gelangen. Entsprechend können auch die Bestimmungen zur Aufsichtsbeschwerde (Art. 59 und 61) vereinfacht werden.

Art. 59 Abs. 1 und Art. 61 Aufsichtsbeschwerde

Mit der Konzentration der Aufsicht beim Obergericht gibt es nur noch eine Aufsichtsbehörde innerhalb der Gerichtsorganisation. Somit ist Art. 59 Abs. 1 insofern zu bereinigen, dass nicht bei der „direkt übergeordneten“ sondern generell bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde erhoben werden kann. Der Instanzenzug gemäss Art. 61 entfällt dadurch, weshalb diese Bestimmung aufzuheben ist.

Art. 61 Aufgehoben

.

Art. 62 Zuständigkeit

In Nachachtung der vom Landrat gutgeheissenen Motion wird die Staatsanwaltschaft unter die Aufsicht des Regierungsrates gestellt. Mit dem Wechsel der Aufsicht ist auch die Zuständigkeit für die Entbindung der Mitglieder der Staatsanwaltschaft vom Amtsgeheimnis neu zu regeln. Dafür soll künftig die Direktion zuständig sein, wobei in der Regierungsratsverord-

nung die Justiz- und Sicherheitsdirektion bezeichnet werden soll. Entsprechend ist Art. 27a des Behördengesetzes anzupassen (vgl. Ausführungen unten).

Die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft als verantwortliche Instanz für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs wird vom Bundesrecht vorgegeben und mit Absatz 3 auch im kantonalen Recht garantiert. Dieser entspricht unverändert dem bisherigen Absatz 2.

Art. 63 Rechenschaftsbericht

Der Rechenschaftsbericht ist von der Oberstaatsanwältin bzw. vom Oberstaatsanwalt neu dem Regierungsrat zu erstatten (Abs. 1). Dieser leitet den eigenständigen Bericht bis jeweils am 15. April an den Landrat zur Genehmigung weiter (Abs. 2). Die Fristen korrespondieren mit der Frist für den Rechenschaftsbericht der Gerichte gemäss Art. 58 GerG.

Art. 64 Auskünfte, Inspektionen

Zufolge des Wechsels bei der Aufsicht kann neu der Regierungsrat von der Staatsanwaltschaft allgemeine Auskünfte einholen und Inspektionen durchführen. Materiell ist dieser Artikel unverändert.

Art. 65 Aufsichtsrechtliche Verfahren

Diese Bestimmung ist aufzuheben. Das Verfahren bei Aufsichtsbeschwerden gegen Mitglieder der Staatsanwaltschaft bestimmt sich nach den Regeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG).

Art. 66 Abs. 1 Strafverfolgung gegen Mitglieder der Staatsanwaltschaft

Bei der Ernennung einer ausserordentlichen Staatsanwältin bzw. eines ausserordentlichen Staatsanwalts für die Strafverfolgung von Mitgliedern der Staatsanwaltschaft wegen Straftaten im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit ist in der Regel ein schnelles Handeln geboten. Deshalb soll die Ernennung in Abweichung von Art. 45 Abs. 2 revGerG nicht durch den Gesamregierungsrat, sondern direkt durch die Justiz- und Sicherheitsdirektion erfolgen.

Art. 71 Abs. 2 Präsidialbefugnisse

Art. 71 legt in Abs. 1 fest, dass die Präsidentin oder der Präsident für die Prozessleitung zuständig ist. In Absatz werden weitere Präsidialbefugnisse festgelegt. Diese sollen mit dem Entscheid über Sicherheitsleistungen ergänzt werden. Gemäss Art. 99 ZPO hat die klagende Partei auf Antrag der beklagten Partei für deren Parteientschädigung Sicherheit zu leisten, wenn die in lit. a-d aufgelisteten Voraussetzungen erfüllt sind. Es handelt sich hierbei analog der bereits angeführten Entscheide, weder um eine klassische verfahrensleitende Sache wie die Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses noch um einen materiellen Entscheid in der Sache.

Art. 72 Beratungs- und Beschlussfähigkeit

Das Bundesgericht hat mit dem Entscheid vom 9. April 2015 diesen Artikel faktisch ausser Kraft gesetzt, da dieser keine sachlichen Gründe nennt, bei denen die Normalbesetzung unterschritten werden darf. Dieser Artikel ist daher aufzuheben. Das Bundesgericht hält in seinem Entscheid fest, dass nach Art. 30 Abs. 1 BV jede Person Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht hat. Die Regelung soll insbesondere verhindern, dass ein Gericht eigens für die Beurteilung einer Angelegenheit gebildet oder dass die Rechtsprechung durch eine gezielte Auswahl der Richter im Einzelfall beeinflusst wird. Jede Besetzung, die sich nicht mit sachlichen Gründen rechtfertigen lässt, verletzt die Garantie des verfassungsmässigen Richters. Besteht eine Behörde aus einer bestimmten Zahl von Mitgliedern, so müssen - unter Vorbehalt einer abweichenden gesetzlichen Regelung - alle am Entscheid mitwirken. Die Behörde, welche in unvollständiger Besetzung entscheidet, begeht eine formelle Rechtsverweigerung. Wenn einzelne Mitglieder aus triftigem Grund in den Ausstand treten müssen, sind sie, soweit möglich, zu er-

setzen. Sieht das Gesetz für die Beschlussfähigkeit ein Mindestquorum vor, so muss zudem geregelt sein, in welchen Fällen die Normalbesetzung unterschritten werden darf.

Art. 79 Entscheidung über Ausstandsbegehren

Diese Bestimmung wird insofern präzisiert, dass das zuständige Gericht in Dreierbesetzung den Entscheid fällen kann.

Art. 89 Abs. 2 Mithilfe der Öffentlichkeit

Zufolge des Wechsels der Aufsicht ist neu die Justiz- und Sicherheitsdirektion für die Genehmigung von Belohnungen über Fr. 10'000.00 zuständig.

Art. 104 Abs. 4 und 6 Nachträgliche Entscheide

Während einzelne Entscheide im Straf- und Massnahmenvollzug durch das Gericht zu treffen sind (Art. 27 Abs. 3 StVG), fallen weiterhin eine Vielzahl von Entscheiden in den Kompetenzbereich der Vollstreckungsbehörden, so namentlich auch Verfügungen betreffend Vollzugsöffnungen. Zu diesen zählen Lockerungen im Freiheitsentzug (Art. 75a Abs. 2 StGB), also insbesondere die Verlegung in eine offene Anstalt, die Gewährung von Urlaub (Art. 84 Abs. 6 STGB, Art. 18 StVG), die Zulassung zum Arbeitsexternat oder zum Wohnexternat (Art. 77a StGB, Art. 90 Abs. 2bis StGB, Art. 6 Abs. 2 StVG), ferner die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug (Art. 86 StGB, Art. 6 Abs. 2 StVG), aus dem stationären Massnahmenvollzug (Art. 62, Art. 62d StGB, Art. 20 Ziff. 1 StVG) oder aus der Verwahrung (Art. 64b StGB, Art. 20 Ziff. 2 StVG). Überdies kann die Vollzugsbehörde auch über die Unterbrechung des Vollzugs entscheiden (Art. 92 StGB, Art. 17 Abs. 1 StVG).

Nach Meinung des Bundesgerichts (BGE 6B_664/2013 vom 16.12.2013) soll die Staatsanwaltschaft Entscheide der Vollstreckungsbehörden mittels kantonal zu gewährleistender Beschwerdebefugnis anfechten können, soweit diese Vollzugsöffnungen gegenüber gemeingefährlichen Tätern ergehen. Mit anderen Worten ist also zu gewährleisten, dass die Staatsanwaltschaft mit

- Verfügungen des Amtes für Justiz, welche Vollzugslockerungen bei gemeingefährlichen Verurteilten zum Inhalt haben, sowie mit Entscheiden der Justiz- und Sicherheitsdirektion, welche Beschwerden gegen entsprechende Vollzugsentscheide betreffen, und mit
- Verfügungen der Justiz- und Sicherheitsdirektion, in welchen über die bedingte Entlassung aus dem stationären Massnahmenvollzug oder aus der Verwahrung entschieden wird (Art. 20 StVG),

bedient wird sowie dagegen (je nach entscheidender Behörde) Beschwerde oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergreifen kann.

In Bezug auf die von den Gerichten zu treffenden nachträglichen Entscheide (z.B. Verlängerung stationärer Massnahmen bei psychisch schwer gestörten Verurteilten auf Antrag der Vollzugsbehörde, Art. 59 Abs. 4 StGB) soll klargestellt werden, dass die Staatsanwaltschaft in solchen Verfahren ebenfalls eine Parteistellung inne hat, um die Interessen des Staates bzw. der Öffentlichkeit wahrzunehmen.

5.2 Teilrevision des Landratsgesetzes

Art. 23 Justizkommission

Die Justizkommission soll weiterhin als parlamentarische obere Aufsichtsbehörde für die Staatsanwaltschaft zuständig sein. Sie ist nicht nur eingehend mit deren Organisation, Zweck und Tätigkeiten und sich stellenden Fragen vertraut, sondern aufgrund ihrer Zusammensetzung, Aufgaben und Erfahrungen auch am besten für diese Oberaufsicht geeignet.

Da die Staatsanwaltschaft nicht mehr zu den Gerichten gehören wird, bzw. nicht mehr unter der Aufsicht des Obergerichts sein wird, ist sie in Art. 23 explizit aufzuführen.

Mit dem neuen Absatz 2 wird der Entscheid über Aufsichtsbeschwerden gemäss Art. 59 GerG insbesondere bei Amtspflichtverletzungen durch Mitglieder des Obergerichts oder des Verwaltungsgerichts der Justizkommission übertragen.

Die Absätze 3 und 4 entsprechen unverändert den Absätzen 2 und 3.

5.3 Teilrevision des Behördengesetzes

Art. 27a Abs. 1 Ziff. 3 Entbindung vom Amtsgeheimnis

Mit dem Wechsel der Aufsicht ist das Obergericht nicht mehr für die Entbindung der Mitglieder der Staatsanwaltschaft vom Amtsgeheimnis zuständig. Neu wird direkt in Art. 62 des Gerichtsgesetzes geregelt, dass die Justiz- und Sicherheitsdirektion dafür zuständig ist.

Art. 35 Ziff. 2 und 6 Disziplinarbehörden

Das Verwaltungsgericht ist wie das Obergericht ein letztinstanzliches kantonales Gericht und in diesem Sinne ein oberes Gericht gemäss des Bundesgerichtsgesetzes. Für die Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungsgerichts ist daher auch der Landrat als zuständig zu erklären (Ziff. 2). Für die Entscheide über Verweise und Bussen ist das Gesamtgericht zuständig (Ziff. 6).

Mit dem Wechsel der Aufsicht über die Schlichtungsbehörde vom Kantonsgericht zum Obergericht ist auch die Disziplinarbehörde neu zu bestimmen. Die Schlichtungsbehörde als richterliche Behörde unter der Aufsicht des Obergerichts ist bereits in Ziff. 5 enthalten. Die bisherige Regelung gemäss Ziff. 6 ist zu streichen.

5.4 Teilrevision der Kantonalen Fischereiverordnung

Art. 57 und 59

In diesen beiden Artikeln sind die alten Begriffe Verhöramt und Verhörrichter durch Staatsanwaltschaft zu ersetzen.

5.5 Teilrevision des Landratsbeschlusses über die Festlegung der Anstellungsinstanz im Sinne der Personalgesetzgebung

Mit der Teilrevision des Gerichtsgesetzes, welche neu den Regierungsrat als Anstellungsinstanz für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte vorsieht, ist der Landratsbeschluss entsprechend anzupassen.

§ 1 Ziff. 3 Landrat als Anstellungsinstanz, 1. Funktionen

Die Oberstaatsanwältin oder der Oberstaatsanwalt wird auch künftig durch den Landrat gewählt. Diese Kompetenz für die weiteren Mitglieder der Staatsanwaltschaft entfällt.

Der Regierungsrat beantragt, diese Änderung abzulehnen.

§ 2 2. Wahlvorbereitung

Die Wahl wird weiterhin durch das Landratsbüro vorbereitet. Neu wirkt der Regierungsrat auch bei der Anstellung der Oberstaatsanwältin oder des Oberstaatsanwaltes mit.

6 Auswirkungen

6.1 Personelle Auswirkungen

Soll die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft wirkungsvoll wahrgenommen werden, bedarf es genügend Ressourcen sowie des entsprechenden fachspezifischen Know-Hows. Beides müsste bei einem Wechsel der Aufsicht in der Verwaltung aufgebaut werden. Es ist derzeit noch nicht abschliessend abschätzbar, wie viel an Ressourcen an welcher Stelle effektiv benötigt werden. Innerhalb des bestehenden Leistungsauftrags eine wirkungsvolle Aufsicht wahrzunehmen, ist jedoch nicht möglich.

Die konkrete Aufgabenzuteilung würde in der Umsetzungsphase dieser Vorlage noch zu definieren sein.

6.2 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen beschränken sich auf die Lohn- und Lohnnebenkosten im Rahmen des allenfalls zu erweiternden Leistungsauftrags.

7 Terminplan

Der weitere Terminplan für die Teilrevision des Gerichtsgesetzes ist wie folgt vorgesehen:

12. April 2016	Regierungsrat: Verabschiedung des Gerichtsgesetzes zuhanden des Landrats
anschliessend	Beratung in den Kommissionen
25. Mai 2016	erste Lesung im Landrat
29. Juni 2016	zweite Lesung im Landrat
1. Januar 2017	Inkrafttreten der neuen Bestimmungen

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Hans Wicki

Landschreiber

Hugo Murer