

Interpellation Suter-Rapperswil-Jona / Ritter-Sonderegger-Altstätten (32 Mitunterzeichnende)
vom 2. Dezember 2015

Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern und Staatsanwälten

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. Februar 2016

Yvonne Suter-Rapperswil-Jona und Werner Ritter-Sonderegger-Altstätten stellen in ihrer Interpellation vom 2. Dezember 2015 verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Offenlegung von Interessenbindungen von Mitgliedern der Gerichte und der Staatsanwaltschaft. Sie verweisen auf die Regelung im Kanton Zürich und machen geltend, dass mit einem öffentlichen Register der Interessenbindungen Transparenz geschaffen, mögliche Interessenkonflikte für jedermann erkennbar gemacht und «das Vertrauen der Bevölkerung in die Unparteilichkeit der Organe der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden gestärkt» werde.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Bis anhin besteht im Kanton St.Gallen – wie in der Mehrheit der Kantone und am Bundesgericht – keine gesetzliche Regelung, wonach Interessenbindungen von Gerichtsmitgliedern oder Mitgliedern der Staatsanwaltschaft für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Derartige Regelungen sind soweit ersichtlich nur in den Kantonen Zürich, Luzern, Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu finden.

Im Zusammenhang mit der Offenlegung von Interessenbindungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist einerseits auf das in Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) bzw. Art. 4 Bst. e der Kantonsverfassung (sGS 111.1) garantierte Recht auf ein unabhängiges und unparteiliches Gericht sowie andererseits auf die Ausstandsvorschriften in den jeweiligen Prozessordnungen (Art. 47 der eidgenössischen Zivilprozessordnung [SR 272] für zivilrechtliche, Art. 56 der eidgenössischen Strafprozessordnung [SR 312.0] für das strafrechtliche sowie Art. 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1] für die verwaltungsrechtlichen Verfahren) hinzuweisen. Dem verfassungsmässigen Anspruch auf (richterliche) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit wird bereits im Rahmen des Wahlprozederes Rechnung getragen, indem die Kandidatinnen und Kandidaten für ein Richteramt «durchleuchtet» und nach ihren Interessenbindungen gefragt werden. Die Ausstandsvorschriften regeln das Vorgehen bei allfälligen Interessenkonflikten im Einzelfall, etwa wenn in einem konkreten Verfahren eine in einer Gerichts-, Straf- oder Verwaltungsbehörde tätige Person in der Sache ein persönliches Interesse hat, in einer anderen Stellung bzw. Funktion in der gleichen Sache tätig war, mit einer Partei oder ihrer Vertretung verwandt ist oder aus anderen Gründen, etwa wegen Freundschaft oder Feindschaft mit einer Partei oder deren Rechtsbeistand, befangen sein könnte. Mitglieder der Gerichts-, Straf- oder Verwaltungsbehörden, die Ausstandsgründe erkennen, haben den Ausstandsgrund offenzulegen und von sich aus in den Ausstand zu treten. Beteiligte Parteien, die ein Mitglied der Gerichts-, Straf- oder Verwaltungsbehörde ablehnen wollen, können ein Ausstandsgesuch einreichen. Dieses Verfahren bewährt sich in der Praxis bestens.

Darüber hinaus sind in Art. 40 f. des Gerichtsgesetzes (sGS 941; abgekürzt GerG) bzw. Art. 64 f. des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) Vorschriften über Zulässigkeit und Bewilligungspflicht für allfällige Nebenbeschäftigungen und die Ausübung öffentli-

cher Ämter zu finden. Zudem enthält Art. 27 GerG eine Unvereinbarkeitsbestimmung für die Mitglieder der Gerichte. Auch diese Vorgaben werden problemlos eingehalten.

2. a) Nach der Regelung im Kanton Zürich enthält das öffentliche Register der Interessenbindungen von Mitgliedern der Gerichte und der Staatsanwaltschaft Angaben über (a) berufliche Nebenbeschäftigungen oder die berufliche Haupttätigkeit, (b) die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts, (c) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für Interessengruppen, (d) die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden sowie (e) die Mitgliedschaft in einer politischen Partei (§ 7 und 88a des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [LS 211.1] sowie § 34a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [LS 175.2]). Die Regelungen in den Kantonen Luzern (§ 12 und 13 des Justizgesetzes [SRL 260]), Basel-Stadt (§ 81 des Gerichtsorganisationsgesetzes [SG 154.100]) und Basel-Landschaft (§ 35 des Gerichtsorganisationsgesetzes [SGS 170]) umfassen – mit Ausnahme der Parteimitgliedschaft – die gleichen Offenlegungspflichten.

b) Die im Interpellationstext erwähnte Parteimitgliedschaft von Richterinnen und Richtern darf als bekannt vorausgesetzt werden, zumal diese in der Praxis nach dem Parteiproporz gewählt werden. Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei ist in der Regel weder im Arbeitsalltag der Gerichte noch in jenem der Staatsanwaltschaft relevant. Sollte dies im Einzelfall einmal anders sein (z.B. weil ein Verfahren gegen einen Gewerkschaftsfunktionär im Zusammenhang mit einer politischen Aktion geführt wird), könnte dies bei der Fallzuteilung berücksichtigt werden. Für die Auflistung der Parteizugehörigkeit braucht es demnach kaum ein neues Register. Soweit die Interpellation die Mitgliedschaft in Serviceclubs anspricht, stellt sich die Frage, ob dann nicht konsequenterweise auch andere Vereinsmitgliedschaften (etwa in einem Verkehrsclub, in einem Umwelt- oder Naturschutzverband, im Hauseigentümer- oder Mieterverband, in einer Studentenverbindung oder einer Alumnivereinigung, in einer Offiziersgesellschaft usw.) offengelegt werden müssten. Dabei stellt sich nicht nur die Frage, wo die Grenzen der Offenlegungspflicht zu ziehen wären, sondern insbesondere auch, welche Folgen das unabsichtliche Unterlassen der Meldung einer unbedeutenden Vereinsmitgliedschaft hätte. Zwar kann eine Interessenbindung im Einzelfall dazu führen, dass ein Ausstandsgrund vorliegt. Unabhängig von einem konkreten Verfahren stellt die blosser Mitgliedschaft in einer Partei, in einem Serviceclub oder in einem anderen Verein jedoch in der Regel keinen Ausstandsgrund dar.

Ob die öffentliche Bekanntgabe von Vereinsmitgliedschaften sinnvoll und vor allem zielführend ist, darf bezweifelt werden. Vielmehr steht zu befürchten, dass die Offenlegung solcher Mitgliedschaften nichts zur Vertrauensbildung oder zu erhöhter Transparenz beiträgt, sondern im schlimmsten Fall die gegenteilige Auswirkung hat, dass daraus vermeintliche Interessenkonflikte konstruiert werden.

Eine Offenlegungspflicht würde zu einem beträchtlichen administrativen Mehraufwand führen. Wenn etwa bei den Gerichten alle hauptamtlichen, teilamtlichen und nebenamtlichen Richterinnen und Richter, die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie die Fachrichterinnen und Fachrichter der Offenlegungspflicht unterstellt würden, wären in der Zivil-, Straf- und Verwaltungsjustiz über 250 Personen betroffen. Es liegt auf der Hand, dass die systematische Erhebung der entsprechenden Angaben und die Pflege einer Datenbank einen beträchtlichen Mehraufwand darstellt, der umso höher ausfiele, wenn eine Offenlegung beispielsweise auf die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber oder gar auf die Mitglieder der Schlichtungsbehörden ausgedehnt würde. Neben dem Adressatenkreis hätte auch der zeitliche Erhebungsrhythmus einen wesentlichen Einfluss auf den administrativen Aufwand. Analog der Regelung in den genannten Kantonen wäre ein allfälliges Register höchstens einmal je Jahr anzupassen.

3. Die in der Interpellation dargestellten Transparenzprobleme stellen sich in der Praxis nicht. Zudem ist eine griffige und gleichzeitig aufwand- und ertragsmässig sinnvolle Regelung der Offenlegungspflicht kaum möglich. Gleichzeitig garantieren Vorschriften zur Publikation von Interessenbindungen nicht, dass aus dem öffentlichen Register der Interessenbindungen die in der Praxis relevanten Ausstandsgründe tatsächlich erkennbar sind: Mitglieder der Gerichts-, Straf- und Verwaltungsbehörden treten nämlich vor allem in den Ausstand, wenn in einem bestimmten Verfahren eine verwandte Person betroffen ist, sie mit einer Verfahrenspartei eine besondere Freundschaft verbindet oder sie in anderer Stellung in der gleichen Sache bereits tätig gewesen sind – alles Umstände, die sich aus einer Liste der Interessenbindungen gerade nicht ergeben. Die Regierung geht im Übrigen von einem guten Vertrauensverhältnis zwischen Justiz und Öffentlichkeit aus.

Ein publikumsöffentliches Register ist zur Gewährleistung der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit nicht nötig. Die Interessenbindungen und Nebenbeschäftigungen können von den jeweiligen Aufsichtsbehörden jederzeit eingesehen werden. So führt etwa die Konferenz der Staatsanwaltschaft als Wahlbehörde der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine Liste der Interessenbindungen und weist diese im jährlichen, der Anklagekammer zugänglich gemachten Inspektionsbericht auch aus. Die Liste betrifft Mitgliedschaften in beruflich relevanten Arbeits- und Interessengruppen. Politische Mandate sind als Nebenbeschäftigungen bewilligungspflichtig (Art. 64 PersG) und werden ebenfalls registriert. Führungs- und Aufsichtstätigkeiten in privatrechtlichen Gesellschaften sind nur in Einzelfällen (Organe von Familiengesellschaften) als Nebenbeschäftigungen bewilligt worden. Der Hauptteil der Nebenbeschäftigungen von Mitgliedern der Staatsanwaltschaft betrifft die Lehrtätigkeit an der Polizeischule Ostschweiz, der Staatsanwälte-Akademie der Universität Luzern und an der Universität St.Gallen, die unter dem Gesichtspunkt der Interessenbindung unproblematisch sind. Die Mitgliedschaft in Serviceclubs wurde im November 2015 erstmals erfasst und betraf vereinzelte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

4. Die Sammlung, Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten tangiert die Privatsphäre bzw. den Persönlichkeitsschutz der betroffenen Mitarbeitenden der Gerichte und der Staatsanwaltschaft. Die Einführung einer Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen bzw. eines entsprechenden öffentlich einsehbaren Registers bedürfte daher einer formell-gesetzlichen Grundlage, müsste durch ausreichende öffentliche Interessen gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Details wären im Gesetzgebungsprozess näher zu prüfen.

Während eine Mehrheit der st.gallischen Gerichte einer Offenlegung der Interessenbindungen im Ausmass der Regelungen in den erwähnten Kantonen grundsätzlich offen gegenübersteht, äussert die Staatsanwaltschaft mehrheitlich Bedenken gegen ein öffentlich zugängliches Register. Die Regierung ist zwar ebenfalls nicht grundsätzlich gegen die Offenlegung gewisser Interessenbindungen, erachtet allerdings die bestehenden Ausstandsvorschriften wie auch die geltenden Bestimmungen über die Meldung von Nebenbeschäftigungen, die im Übrigen unabhängig von einem öffentlichen Register über Interessenbindungen einzuhalten sind, als ausreichend bzw. den Erlass neuer Vorschriften nicht für notwendig.