

VI. Nachtrag zum Gerichtsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 2. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
1.1 Offenlegung von Interessenbindungen durch die Mitglieder des Kantonsrates	2
1.2 Umsetzungsauftrag der Motion 42.16.01	2
1.3 Handlungsbedarf	2
1.3.1 Einführung einer Regelung über die Offenlegung der Interessenbindungen von Richterinnen und Richtern sowie von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten	2
1.3.2 Geltungsbereich der neuen Regelung	3
2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	4
3 Verzicht auf eine Vernehmlassung	5
4 Finanzielle und personelle Auswirkungen	5
5 Referendum	5
6 Antrag	5
Entwurf (VI. Nachtrag zum Gerichtsgesetz)	6

Zusammenfassung

Bis anhin besteht im Kanton St.Gallen keine gesetzliche Regelung, wonach Interessenbindungen von Mitgliedern der Gerichte oder Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Der Kantonsrat hat sich am 26. April 2016 für eine Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern und Staatsanwälten ausgesprochen. Die neue Pflicht soll der Erhöhung der Transparenz dienen und damit namentlich das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz stärken, indem die entsprechenden Interessenbindungen eindeutig deklariert und für jedermann einsehbar werden. Bezüglich der Umsetzung ist eine ähnliche Lösung vorgesehen, wie sie bereits heute für die Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrates besteht. Der Aufwand kann damit tief gehalten werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des VI. Nachtrags zum Gerichtsgesetz.

1 Ausgangslage

1.1 Offenlegung von Interessenbindungen durch die Mitglieder des Kantonsrates

Im Jahr 1990 wurde mit dem II. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates¹ (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) eine Bestimmung über die Interessenbindung von Ratsmitgliedern aufgenommen. Auslöser war ein Antrag aus der Mitte des Rates, der in der Folge zur Schaffung von Art. 31^{bis} im GeschKR führte.² Mit dem VI. Nachtrag zum GeschKR im Jahr 2002³ erhielt diese Regelung im Wesentlichen ihren heutigen Wortlaut. Basierend auf dem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 vom 16. August 2010 (27.10.01) wurde Art. 31^{bis} mit dem XI. Nachtrag zum GeschKR im Jahr 2010⁴ schliesslich letztmals geändert.

1.2 Umsetzungsauftrag der Motion 42.16.01

Bis anhin besteht im Kanton St.Gallen, wie in der Mehrheit der Kantone und am Bundesgericht, keine gesetzliche Regelung, wonach Interessenbindungen von Mitgliedern der Gerichte oder Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Solche Normen sind soweit ersichtlich nur in den Kantonen Zürich, Luzern, Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu finden. Am 26. April 2016 hiess der Kantonsrat die Motion 42.16.01 mit folgendem Wortlaut gut: «Der Kantonsrat beauftragt die Regierung daher, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern und Staatsanwälten regelt.»

1.3 Handlungsbedarf

1.3.1 Einführung einer Regelung über die Offenlegung der Interessenbindungen von Richterinnen und Richtern sowie von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten

Wie bereits oben in Abschnitt 1.1 erwähnt, besteht im Kanton St.Gallen bereits seit über 25 Jahren eine Offenlegungspflicht für die Mitglieder des Kantonsrates. Diese wurde im nicht referendumspflichtigen GeschKR des direkt davon betroffenen Kantonsrates geschaffen und ist somit nicht Gegenstand dieser Vorlage. Neu soll inhaltlich dieselbe Pflicht auch den Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten auferlegt werden. Weil es sich dabei um eine weitreichende Bestimmung handelt, die spürbar in die Rechte und Pflichten der Betroffenen eingreift, muss diese in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Kanton Zürich bei der Einführung des Gesetzes über die Offenlegung von Interessenbindungen von Richterinnen und Richtern im Jahr 1999 materiell ebenfalls auf die Offenlegungsregelung im Zürcher Kantonsratsgesetz Bezug genommen und den entsprechenden Wortlaut unverändert aufgenommen hatte.

¹ Damals noch unter dem Titel «II. Nachtrag zum Grossratsreglement» (27.90.01) erlassen.

² nGS 26-30.

³ nGS 37-76.

⁴ nGS 45-83.

Sinn und Zweck der neuen Regelung ist, das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz zu fördern, indem Interessenbindungen transparent angegeben und von jedermann unbürokratisch einsehbar sind. Die bisherigen Ausstandsregeln bleiben dadurch unverändert bestehen. In technischer Hinsicht bedingt dies, dass die von der Justiz eingeforderten und ständig aktuell gehaltenen Informationen in einem öffentlichen Register (zweckmässigerweise im Internet) eingesehen werden können.

1.3.2 Geltungsbereich der neuen Regelung

Die Offenlegungspflicht soll für sämtliche Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen, Staatsanwälte, Jugendanwältinnen und Jugendanwälte gelten, gleichgültig ob diese vom Volk gewählt, haupt-, teil- oder nebenamtlich tätig sind. Dieselbe Pflicht soll für die Sachbearbeitenden mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen (SmsB) bestehen, die den grössten Teil der Strafuntersuchungen weitgehend selbständig führen und damit die Funktion von Assistenz-Staatsanwälten ausüben.⁵ Nicht offenlegungspflichtig sollen hingegen Hilfspersonen sein, wie Gerichtsschreiber, Sekretariatsangestellte usw., da diese ausschliesslich zudienende Tätigkeiten ohne selbständige Entscheidungskompetenz in den wesentlichen Bereichen ausführen. Zwar kann nicht völlig ausgeschlossen werden, dass auch Interessenbindungen von solchen Hilfspersonen (wenigstens faktisch) Einfluss auf wesentliche Verfahrensentscheide nehmen könnten. Eine umfassende Kontrolle über alle theoretisch denkbaren Interessenbindungen ist aber erfahrungsgemäss unmöglich. Würde der Geltungsbereich zu stark ausgedehnt, ergäbe sich durch die vielen Betroffenen ein diffuses und verwässertes Gesamtbild, das eine sinnvolle Unterscheidung zwischen problematischen und unproblematischen Interessenskonstellationen ausschliessen würde. Der ursprüngliche Sinn und Zweck der Offenlegung könnte damit unterlaufen oder für andere Interessen missbraucht werden.

Aus denselben Überlegungen sollen die Mitarbeitenden der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege (entscheidende Ämter, Rechtsdienste der Departemente usw.) ebenfalls nicht offenlegungspflichtig sein. Zwar trifft das im Kantonsrat geäusserte Votum zu, dass im Rahmen der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege auch von diesen Personen faktisch richterliche Aufgaben wahrgenommen würden. Die grosse Anzahl der in die einzelnen Entscheide involvierten Personen (Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, Mitarbeitende der Rechtsdienste, Amtsleiterinnen und Amtsleiter usw.) würde bei einer konsequenten Umsetzung aber keine vernünftigen Aussagen zu potentiellen Interessenskollisionen mehr zulassen. Die Regierung ist daher der Ansicht, dass bei den Mitarbeitenden der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege, die unter der direkten Aufsicht der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher über keine richterliche Unabhängigkeit verfügen, auf die Deklaration der Interessenbindungen verzichtet werden kann. Hinzu kommt, dass auch auf organisatorischer Ebene (Registerführung und -pflege) ein erheblicher zusätzlicher Arbeitsaufwand zu bewältigen wäre, der kaum mehr in einer nutzbringenden Relation zum Resultat stünde. Schliesslich ist zu bedenken, dass erst im November 2016 der Kantonsrat mit dem Erlass des VIII. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; Referendumsvorlage: ABI 2016, 3560) die bisherige Bestimmung über den Ausstand für Behördenmitglieder und öffentliche Angestellte verschärft hat, so dass die Erweiterung der Offenlegungspflicht auf die Mitarbeitenden der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege noch weniger angezeigt erscheint.

⁵ Vgl. Abschnitt 1.5.1 der Botschaft der Regierung vom 2. Mai 2017 zum Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (22.17.06).

2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die vorgesehenen zwei Ergänzungen⁶ des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG) entsprechen inhaltlich Art. 31^{bis} Abs. 1 und 2 sowie Art. 31^{ter} GeschKR. Diese Kongruenz ist beabsichtigt und sinnvoll, sollen doch im Grundsatz für alle offenlegungspflichtigen Staatsorgane die gleichen Anforderungen gelten. Ebenfalls rechtfertigt sich die Gleichbehandlung insofern, als damit technische und administrative Synergien genutzt werden können, indem die zu führenden Register auf die bewährte Infrastruktur zurückgreifen können.

Dass bezüglich der Angabe der Interessenbindungen für die Mitglieder des Kantonsrates und diejenigen der Justiz dieselben Spielregeln gelten, hat zudem einen weiteren praktischen Vorteil. Dies ermöglicht die Schaffung einer «wartungsfreundlichen» Gesetzesbestimmung, die eine vollständige Revision der Offenlegungspflicht sämtlicher Akteure durch die Anpassung eines einzelnen zentralen Gesetzesartikels erlaubt. Aufgrund dieser Überlegung sollen für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, für die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sowie für die SmsB nicht ähnliche oder analoge Bestimmungen geschaffen werden, sondern lediglich im Einführungs-gesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO) ein Verweis auf die neuen Offenlegungsbestimmungen im GerG eingefügt werden.⁷

Mit der Kongruenz zwischen dem neuen Art. 42^{bis} Bst. c und e GerG zu Art. 31^{bis} GeschKR stellt sich die Frage, ob der unbestimmte Rechtsbegriff der «wichtigen» Interessengruppen bzw. «wichtigen» politischen Ämter ausreichend präzise ist. Die Regierung erachtet es aufgrund bewährter Praxis bei der Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrates als zielführend, die Synchronizität zwischen den Bestimmungen des Geschäftsreglements des Kantonsrates und des Gerichtsgesetzes einstweilen beizubehalten und auf die Schaffung verschiedener Kategorien von Offenlegungspflichten zu verzichten. Dies unter anderem auch aufgrund der Überlegung, dass sich generell bei der Einführung von neuen Bestimmungen kaum Auslegungsfragen nachhaltig vermeiden lassen, die nicht in einem späteren Zeitpunkt von der Praxis zu konkretisieren sind. Die Regierung geht in materieller Hinsicht davon aus, dass durch die Verwendung des Begriffs «wichtig» ausschliesslich auf die Offenlegung von offensichtlichen Bagatellangaben verzichtet werden darf, im Grundsatz aber die Offenlegungspflicht umfassend zu verstehen ist und sämtliche Interessenbindungen anzugeben sind. Sollte sich dereinst eine bewährte Praxis herausgebildet haben, könnten die derzeit inhaltlich kongruenten Bestimmungen des Geschäftsreglements des Kantonsrates und des Gerichtsgesetzes immer noch gleichzeitig und aufeinander abgestimmt revidiert werden.

Ebenfalls stellt sich die Frage, ob auch die Mitgliedschaft in einer politischen Partei sinnvollerweise offengelegt werden müsste, zumal diese bei den Kantonsräten aufgrund der Wahlen allgemein bekannt sind. Die Regierung beurteilt aber eine entsprechende Pflicht für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen aus Gründen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes als problematisch. Da zudem die Richterwahlen grundsätzlich politische Wahlen sind, ist auch bei den Richterinnen und Richtern für die Regierung kein Mehrwert in der Offenlegung der politischen Partei erkennbar. Die Regierung verzichtet daher auf eine entsprechende Ergänzung.

Schliesslich wird in Art. 42^{bis} (neu) Abs. 2 GerG aus Gründen der Klarheit ein Hinweis auf allenfalls bestehende Berufsgeheimnisse eingeführt.

⁶ Vgl. Art. 42^{bis} (neu) und 42^{ter} (neu) GerG.

⁷ Eine separate Bestimmung im EG-StPO ist notwendig, da sich die Organisation, die Zuständigkeit und das Verfahren der Untersuchungs- und Anklagebehörden nach der Gesetzgebung über die Strafrechtspflege richtet (Art. 2 Abs. 2 GerG).

3 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Die vorgeschlagenen minimalen Gesetzesänderungen dienen der direkten Umsetzung der Motion 42.16.01 des Kantonsrates. Weil es sich dabei um eine weitgehend rechtstechnische Anpassung handelt, wurde keine Vernehmlassung bei den politischen Parteien und interessierten Kreisen, sondern lediglich ein internes Mitberichtsverfahren mit den betroffenen Stellen durchgeführt.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Art. 42^{ter} (neu) GerG sieht vor, dass die Gerichte die administrativen Aufgaben der neuen Offenlegungspflichten übernehmen. Aufgrund der lediglich sachgemässen Anwendbarkeit der Vorschriften des Gerichtsgesetzes nach Art. 3 Abs. 2 (neu) EG-StPO wird im Gegensatz dazu die Staatsanwaltschaft für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sowie für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen die administrativen Aufgaben der neuen Offenlegungspflichten zu erfüllen haben. Diese Zweiteilung der Zuständigkeit ist aus Gründen der Gewaltenteilung notwendig und zugleich organisatorisch sinnvoll. Der arbeitsmässige Mehraufwand sollte mit den bestehenden Ressourcen abgedeckt werden können. Hingegen werden für die Internetpublikation finanzielle Mehraufwendungen anfallen, insbesondere um den Persönlichkeits- und Datenschutz der betroffenen Mitarbeitenden durch geeignete Abfrage- und Sicherheitstools gewährleisten zu können. Die technische Lösung wird sich an der heutigen Infrastruktur der Parlamentsdienste orientieren und im Rahmen des Budgets 2018 zu beantragen sein.

5 Referendum

Der VI. Nachtrag zum Gerichtsgesetz untersteht dem fakultativen Referendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VI. Nachtrag zum Gerichtsgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

VI. Nachtrag zum Gerichtsgesetz

Entwurf der Regierung vom 2. Mai 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 2. Mai 2017⁸ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gerichtsgesetz vom 2. April 1987»⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 42^{bis} (neu) Interessenbindung
a) Offenlegung

¹ Bei Amtsantritt legt die Richterin oder der Richter offen:

- a) berufliche Tätigkeit und Arbeitgeber;
- b) Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien wirtschaftlicher Unternehmen und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für wichtige Interessengruppen und Verbände;
- d) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen von Bund, Kanton und Gemeinde;
- e) Ausübung wichtiger politischer Ämter.

² Die Richterin oder der Richter meldet Veränderungen. Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

Art. 42^{ter} (neu) b) Register

¹ Die Gerichte führen ein Register über die Angaben der Richterinnen und Richter.

² Das Register ist öffentlich.

⁸ ABI 2017, ●●.

⁹ sGS 941.1.

II.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010»¹⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 3 *Ergänzende Bestimmungen*

¹ Für die Organisation der gerichtlichen Behörden und die Gebühren gelten die Vorschriften des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987¹¹, soweit die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹² und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009¹³ oder dieser Erlass keine Regelung enthalten.

² **Für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sowie für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen gelten die Vorschriften des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987¹⁴ über die Interessenbindung von Richterinnen und Richtern sachgemäss.**

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹⁰ sGS 962.1.

¹¹ sGS 941.1.

¹² Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

¹³ Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1; abgekürzt JStPO).

¹⁴ sGS 941.1.