

Beschluss Nr. 921/2017

Schwyz, 5. Dezember 2017 / ju

Teilrevisionen der Justizgesetzgebung

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zum zweiten Paket

1. Übersicht

Die Organisation der Behörden und die Rechtspflege in Straf- und Zivilsachen, einschliesslich der Zwangsvollstreckung in Zivilsachen, besorgen die Kantone. Ebenfalls in die Kompetenz der Kantone fällt der Vollzug von Strafen und Massnahmen. Geregelt hat der Kanton Schwyz die Organisation der Rechtspflege zur Hauptsache im Justizgesetz vom 18. November 2009, JG, SRSZ 231.110.

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Beschluss Nr. 473 vom 20. Juni 2017 Bericht und Vorlage zu einem ersten Paket unterbreitet, welches eine Teilrevision des JG und weiterer Erlasse umfasst. Ziel dieses ersten Paketes war es, erkannte Mängel im kantonalen Justizverfahrensrecht auszubessern und Änderungen im Bundesrecht der letzten Jahre in der kantonalen Justizgesetzgebung umzusetzen. Enthalten waren zudem Vorschläge zu einer Optimierung der geltenden Organisation der Strafverfolgungsbehörden von Kanton und Bezirken. Der Kantonsrat hat dieses erste Paket am 25. Oktober 2017 mit 95 zu 0 Stimmen verabschiedet. Der Regierungsrat plant, die Gesetzesänderungen auf den 1. Februar 2018 in Kraft zu setzen.

Mit dem vorliegenden zweiten Paket schlägt der Regierungsrat dem Kantonsrat vor, die Strafverfolgung und den Strafvollzug vollständig auf den Kanton zu übertragen. Ausgenommen von der Kantonalisierung ist die erstinstanzliche Straferichtbarkeit. Für diese bleiben weiterhin der Kanton als Träger des Kantonalen Straf- und Jugendgerichts und die Bezirke als Träger der sechs Bezirksgerichte zuständig. Mit einer Übertragung der Strafverfolgung allein auf den Kanton wird zwar die traditionelle Aufteilung dieser Aufgabe auf Kanton und Bezirke aufgegeben. Erreichen lässt sich aber mit einer Zusammenfassung der Zuständigkeiten für die Strafverfolgung und für den Strafvollzug beim Kanton eine Vereinfachung und Straffung der Abläufe. Die Konzentration der erwähnten Aufgaben beim Kanton erlaubt sodann einen gezielteren Personaleinsatz. Für eine Kantonalisierung von Strafverfolgung und Strafvollzug sprechen somit vor allem Gründe eines sparsamen und wirkungsvollen Mitteleinsatzes.

Parallel zum vorliegenden zweiten Paket unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat ein separates drittes Paket. In diesem sollen verbesserte Grundlagen für eine Zusammenarbeit der Justiz-

behörden von Gemeinden und Bezirken geschaffen werden (vgl. RRB Nr. 922/2017, Teilrevisionen der Justizgesetzgebung, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zum dritten Paket).

2. Ausgangslage und Werdegang der Vorlage

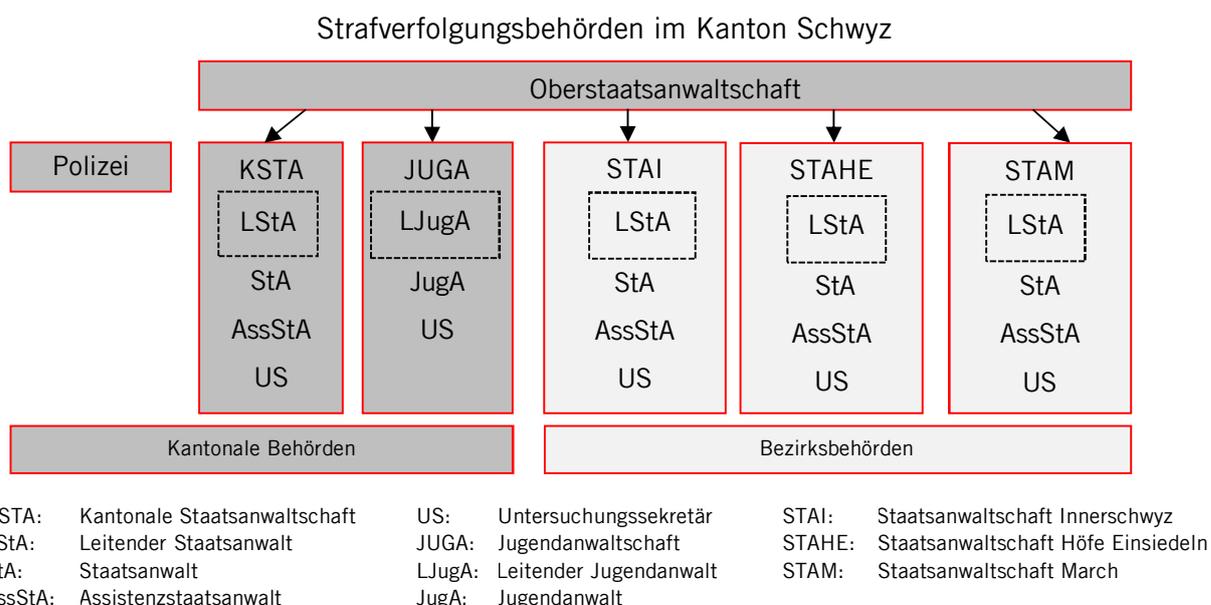
2.1 Bestehende Organisation der Strafverfolgungsbehörden

Am 18. November 2009 verabschiedete der Kantonsrat das heute geltende Organisationsmodell, welches wie bereits früher den Kanton und die Bezirke als Träger der Strafverfolgung vorsieht. Die getroffene Organisation trat auf den 1. Januar 2011 in Kraft (JG). Am 25. Oktober 2017 hat der Kantonsrat mit der Annahme eines ersten Pakets zu Teilrevisionen Justizgesetzgebung einige Optimierungen der Organisation der Strafverfolgungs- und der Strafvollzugsbehörden beschlossen. Da diese voraussichtlich auf den 1. Februar 2018 und damit vor der Beratung der Vorlage 2 im Kantonsrat in Kraft treten, werden die im Rahmen des ersten Pakets vorgenommenen Anpassungen nachfolgend bereits berücksichtigt.

2.1.1 Trägerschaft, Zusammenarbeit, Organisation und Mittel

2.1.1.1 Trägerschaft, Zusammenarbeit und Organisation

Innerhalb des vor allem durch die Strafprozessordnung und das JG gesetzten Rahmens wurden für die Staatsanwaltschaft eine Oberstaatsanwaltschaft, eine Kantonale Staatsanwaltschaft, eine Jugendanwaltschaft und Bezirksstaatsanwaltschaften eingesetzt. Oberstaatsanwaltschaft, Kantonale Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft sind Kantonsbehörden und wurden als dem Sicherheitsdepartement unterstellte Ämter ausgebildet (§ 13 Bst. b der Vollzugsverordnung über die Aufgaben und die Gliederung der Departemente und der Staatskanzlei vom 11. September 2007, VVAG, SRSZ 143.111). Die Bezirksstaatsanwaltschaften – die durch Vereinbarungen der Bezirksräte Schwyz, Gersau und Küssnacht gebildete Bezirksstaatsanwaltschaft Innerschwyz, die durch Vereinbarung der Bezirksräte Höfe und Einsiedeln gebildete Bezirksstaatsanwaltschaft Höfe Einsiedeln sowie die Bezirksstaatsanwaltschaft March – werden von den Bezirken getragen.



Die Strafverfolgungsbehörden sind im Weiteren wie folgt organisiert:

- Die Oberstaatsanwaltschaft setzt sich aus dem Oberstaatsanwalt, ihrem Stellvertreter und dem Kanzleipersonal zusammen. Die Staatsanwaltschaften werden von einem leitenden Staatsanwalt bzw. einem leitenden Jugendanwalt geführt. Den einzelnen Staatsanwaltschaften gehören ein oder mehrere Staatsanwälte an, welche – vorbehaltlich der Kompetenzen vorgesetzter Stellen – die Strafuntersuchungen führen, Anklage erheben und die Anklagen vertreten (Art. 16 Abs. 2 der Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0). Mit dem Inkrafttreten des ersten Paketes zu Teilrevisionen der Justizgesetzgebung können zusätzlich Assistenzstaatsanwälte gewählt werden, welche selbständig Verfahren wegen Übertretungen und unter der Leitung eines Staatsanwaltes Untersuchungen wegen Vergehen und Verbrechen führen.
- Die Wahl des Oberstaatsanwaltes und seiner Stellvertretung erfolgt durch den Kantonsrat (§§ 54 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100, und 47 Abs. 2 JG). Der Regierungsrat wählt den leitenden Staatsanwalt, dessen Stellvertretung, die Staatsanwälte und Assistenzstaatsanwälte der Kantonalen Staatsanwaltschaft (§ 55 Abs. 2 JG) sowie den leitenden Jugendanwalt, dessen Stellvertretung und nach Bedarf die Jugendanwälte (§ 59 Abs. 2 JG). Den leitenden Staatsanwalt, dessen Stellvertretung, die Staatsanwälte und Assistenzstaatsanwälte der Bezirksstaatsanwaltschaften wählt der Bezirksrat, wobei der Oberstaatsanwalt vorgängig zu konsultieren ist (§§ 64 Abs. 2 i.V.m. 53 Abs. 1 JG). Neben dem leitenden Staatsanwalt, dessen Stellvertretung, den Staatsanwälten und den Assistenzstaatsanwälten können die Staatsanwaltschaften Untersuchungssekretäre anstellen, denen die Einvernahme von beschuldigten Personen, Zeugen und Auskunftspersonen übertragen werden kann (§§ 58, 62 und 67 JG). Die Anstellung von Untersuchungssekretären fällt in die Kompetenz der leitenden Staatsanwälte resp. des leitenden Jugendanwaltes (§§ 55 Abs. 3, 59 Abs. 3 und 64 Abs. 3 JG). Die leitenden Staatsanwälte und der leitende Jugendanwalt stellen schliesslich das weitere Personal (Kanzleipersonal usw.) an (§§ 55 Abs. 3, 59 Abs. 3 und 64 Abs. 3 JG).
- Fachlich beaufsichtigt werden die Kantonale Staatsanwaltschaft, die Bezirksstaatsanwaltschaften und die Jugendanwaltschaft durch die Oberstaatsanwaltschaft, die über erhebliche allgemeine und verfahrensrechtliche Einwirkungsbefugnisse verfügt (§§ 48 ff. JG). Die Oberstaatsanwaltschaft ihrerseits untersteht der Aufsicht des Regierungsrates (§ 54 Abs. 1 JG). Die Aufsichtskompetenz des Regierungsrates ist insoweit beschränkt, als ihm die Erteilung von konkreten Anweisungen zu einzelnen Verfahren verwehrt bleibt (§ 54 Abs. 3 JG). Die Aufsicht der Bezirksräte über die Bezirksstaatsanwaltschaften ist durch die Aufsichtsbefugnisse der Oberstaatsanwaltschaft beschränkt (§ 53 JG).

2.1.1.2 Personalbestand

Oberstaatsanwaltschaft und Staatsanwaltschaften wiesen per 31. Dezember 2016 den Personalbestand gemäss nachfolgender Zusammenstellung auf. In der Stellenzahl für Juristen der Kantonalen Staatsanwaltschaft ist die Stelle eines Untersuchungssekretärs mitenthalten.

Anzahl	Juristen			Kanzleipersonal			Sozialarbeiter	
	Mitarbeiter	in Stellenprozent	Aushilfen in Stellenprozent	Mitarbeiter	in Stellenprozent	Aushilfen in Stellenprozent	Mitarbeiter	in Stellenprozent
OSTA	2	200	0	2	110	0	0	0
KSTA	11	1100	0	9	620	0	0	0
JUGA	1	100	0	1	100	0	2	120
STAI	10	950	0	9	710	0	0	0
STAM	6	590	110	4	330	0	0	0
STAHE	8	690	0	5	400	0	0	0
Total	38	3630	110	30	2270	0	2	120

OSTA: Oberstaatsanwaltschaft
KSTA: Kantonale Staatsanwaltschaft

JUGA: Jugendanwaltschaft
STAI: Staatsanwaltschaft Innerschwyz

STAM: Staatsanwaltschaft March
STAHE: Staatsanwaltschaft Höfe Einsiedeln

2.1.1.3 Finanzen

Die in der Strafverfolgung und im Strafvollzug tätigen Behörden und Stellen wiesen für die Rechnungsjahre 2013 – 2016 und damit für eine Legislaturperiode in Franken folgende Nettoaufwände aus:

Amt / Nettoaufwand	2013	2014	2015	2016	Durchschnitt 2013 - 2016
Oberstaatsanwaltschaft	689 599	690 936	635 404	641 929	660 000
Kantonale Staatsanwaltschaft	3 833 527	4 009 638	3 581 195	3 855 623	3 820 000
Jugendanwaltschaft	1 119 838	1 102 960	1 057 780	1 157 221	1 110 000
Amt für Justizvollzug	3 539 210	3 701 204	4 736 090	4 050 865	4 010 000
Staatsanwaltschaft Innerschwyz	1 137 401	849 889	969 620	1 154 243	1 030 000
Staatsanwaltschaft March	107 795	283 109	204 477	706 538	330 000
Staatsanwaltschaft Höfe Einsiedeln	440 991	123 867	206 104	862 923	410 000

Bei der Darstellung des jährlichen Nettoaufwandes kann es lediglich darum gehen, eine Vorstellung über die Grössenordnungen zu vermitteln. Die Rechnungen lassen sich nur bedingt vergleichen, weil nicht durchwegs die gleichen Regeln der Rechnungslegung befolgt werden. Zudem unterscheiden sich die Aufwände und vor allem die Erträge bei den Strafverfolgungsbehörden teils beträchtlich, obschon sie an sich die gleichen Funktionen wahrnehmen. Die Bezirksstaatsanwaltschaften, die sehr viele Übertretungsstrafverfahren durchführen, verzeichnen hohe Bussenerträge. Die Anzahl der Fälle bei der Kantonalen Staatsanwaltschaft ist dagegen weit geringer. Da es bei der Kantonalen Staatsanwaltschaft mehrheitlich um schwere Straftaten geht, sind nämlich ihre Aufwendungen und diejenigen des Amtes für Justizvollzug (Strafvollzugsbehörde des Kantons) höher. Eingerechnet in die Nettoaufwände der Bezirksstaatsanwaltschaften sind deren Aufwände für die gerichtspolizeilichen Leistungen der Kantonspolizei. Die Nettoaufwände sind in den letzten vier Jahren tendenziell gestiegen. Auch zeigt ein Vergleich der letzten vier Jahre, dass die Nettoaufwände beim Amt für Justizvollzug sowie bei den drei Bezirksstaatsanwaltschaften teilweise erheblichen Schwankungen unterliegen.

2.1.2 Bewertung der geltenden Ordnung

2.1.2.1 Strafverfolgung und Strafvollzug im Kanton Schwyz funktionieren

Die Strafverfolgungsbehörden, so wie sie mit der Oberstaatsanwaltschaft, der Kantonalen Staatsanwaltschaft, der Jugendanwaltschaft und den Bezirksstaatsanwaltschaften im Zuge der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts auf Bundesebene im Kanton Schwyz eingeführt wurden, können die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen und erfüllen sie auch. Es lassen sich keine fundamentalen, die Aufgabenerfüllung ausschliessende Mängel in der Organisation der Strafverfolgungsbehörden ausmachen. Auch der Justizstreit wird von keiner Seite – auf jeden Fall nicht in ausschlaggebender Weise – auf ein Ungenügen der Organisation der Strafverfolgungsbehörden zurückgeführt.

2.1.2.2 Fortbestand einer singulären und aufwändigen Aufteilung auf Kanton und Bezirke

Mit der Aufteilung der Kompetenzen der gerichtlichen Strafrechtspflege, der Strafverfolgung und des Strafvollzugs auf den Kanton und die Bezirke knüpft der Kanton Schwyz an eine lange Tradition an: Die Bezirke besorgen einen wesentlichen Teil der Strafrechtspflege, der Strafverfolgung und des Strafvollzugs. Kantonalen Behörden sind die Kompetenzen hinsichtlich der Beurteilung, Verfolgung und Vollzug der schwereren Kriminalität zugewiesen. Gerade in der Phase der Einführung eines völlig neuen Prozessrechts – wie mit der neuen Strafprozessordnung des Bundes geschehen – wirkte die wenigstens teilweise Beibehaltung der vorhandenen Behördenstruktur stabilisierend. Mit der Aufteilung der Kompetenzen in der Strafrechtspflege auf zwei Ebenen wird diese wichtige Staatsaufgabe im Kanton Schwyz politisch breiter abgestützt als bei einer integralen Zuweisung an den Kanton.

Die Aufteilung der Aufgaben der Strafverfolgung, der Strafgerichtsbarkeit und des Strafvollzugs auf den Kanton und eine kommunale Ebene – wie sie der Kanton Schwyz kennt – ist in der Schweiz allerdings einmalig. Zwar sehen auch zahlreiche andere Kantone unterschiedlich weitreichende Untergliederungen für die Staatsanwaltschaft vor, doch ist in all diesen Kantonen allein der Kanton Träger der Staatsanwaltschaft. In den übrigen Kantonen sind Kompetenzen in der Strafverfolgung nur insoweit auf verschiedene Rechtsträger aufgeteilt, als etwa Gemeinden gesonderte Übertretungsstrafbehörden im Sinne von Art. 17 StPO stellen (siehe § 86 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess des Kantons Zürich, LS 211.1).

Aufgrund der Aufteilung der Trägerschaft ergeben sich zwangsläufig Abgrenzungsfragen und ein gesteigertes Bedürfnis nach Schnittstellenbereinigungen. Die Komplexität der Organisation wird dadurch erhöht, dass die vor- und nachgeschalteten Verfahren (polizeiliche Ermittlung, erstinstanzliche gerichtliche Beurteilung, Rechtsmittelverfahren, Strafvollzug) teils nicht von Behörden derjenigen staatlichen Ebene durchgeführt werden, welche im Einzelfall auch für die Staatsanwaltschaft verantwortlich ist. Die Organisation mit einer geteilten Trägerschaft führt bei Behörden und Privaten immer wieder zu Unsicherheiten und Missverständnissen. Die Ermittlungen der zuständigen Strafverfolgungsbehörde sind mit einem deutlich feststellbaren Mehraufwand verbunden (vgl. das Fallbeispiel im Bericht der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung, Ziffer 5.4.3.2 und 5.5.4, abrufbar unter: www.sz.ch [Behörden/Vernehmlassungen/abgeschlossene Vernehmlassungsverfahren/2017/Teilrevisionen der Justizgesetzgebung]).

Aufwände und Erträge aus der Strafrechtspflege folgen zunächst der Zuständigkeitszuweisung: Für den Eigenaufwand, den die Bezirksgerichte und die Bezirksstaatsanwaltschaften (einschliesslich für den Vollzug von Strafen und Massnahmen) verursachen, haben die Bezirke einzustehen. Eigenaufwand von Kantonsgericht, Straf- und Jugendgericht und Zwangsmassnahmengericht, der Oberstaatsanwaltschaft, der Kantonalen Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft sowie des

Amtes für Justizvollzug gehen zulasten des Kantons. Nach dem gleichen Muster werden auch die Erträge auf den Kanton und die Bezirke verteilt. Die skizzierte Verteilung von Aufwand und Ertrag nach der Zuständigkeit wird allerdings in mehrfacher Hinsicht direkt oder indirekt durchbrochen:

- Der Aufwand der Kantonspolizei, also einer kantonalen Amtsstelle, soweit sie gerichtspolizeiliche Verrichtungen für die Bezirke erbringt, wird vom Kanton den Bezirken pauschalisiert zum Inkasso in Rechnung gestellt (§ 30 der Gebührenordnung für die Verwaltung und die Rechtspflege im Kanton Schwyz vom 20. Januar 1975, GebO, SRSZ 173.111).
- Gegen Abgeltung vollzieht das Amt für Justizvollzug auf der Basis einer Leistungsvereinbarung Strafen und Massnahmen für die Bezirke.
- Zu Überschneidungen von Zuständigkeiten und Lastentragung kann es sodann kommen, wenn die Kantonale Staatsanwaltschaft vor einem Bezirksgericht oder die Bezirksstaatsanwaltschaften vor dem Strafgericht Anklage erheben.
- Spricht das Kantonsgericht als Rechtsmittelbehörde eine Sanktion aus, werden die Aufwände und Erträge aus dem Strafvollzug der Staatskasse des Kantons belastet resp. gutgeschrieben, unabhängig davon, ob die erste Instanz eine kantonale Behörde oder eine Bezirksbehörde war. Die Lastenverteilung kann demnach unter anderem von den Bezirken auf den Kanton wechseln, wenn eine angeschuldigte und erstinstanzlich verurteilte Person den Rechtsweg beschreitet.

Zusammenfassend ist die Verteilung der Aufwände und der Erträge in der Strafrechtspflege im Kanton Schwyz nicht leicht zu überblicken, teils mit aufwändigen internen Abrechnungen verbunden und nicht selten von kaum beeinflussbaren Zufälligkeiten abhängig. Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung und Lastentragung decken sich bei weitem nicht durchwegs.

2.1.2.3 Kritik und Aufträge hinsichtlich der Organisation der Strafverfolgungsbehörden

Im Bericht Marty wird auch die interne Organisation der Staatsanwaltschaft kritisiert: Angesprochen wird damit namentlich die vergleichsweise grosse Zahl von einander gleichgestellten Staatsanwälten im Kanton Schwyz. Dieser Umstand wird als nicht förderlich für Stellung und Unabhängigkeit der einzelnen Staatsanwälte angesehen. Auf Kritik gestossen ist von anderer Seite auch die Regelung der Anstellungsvoraussetzungen und der Kompetenzen der Untersuchungssekretäre. Dem Anliegen, auf das Erfordernis der juristischen Ausbildung für die Untersuchungssekretäre zu verzichten und im Gegenzug die gesetzliche Grundlage für Assistenzstaatsanwälte zu schaffen, die im Vergleich zu den Untersuchungssekretären mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet sind, wurde mit einem ersten Paket zur Teilrevisionen der Justizgesetzgebung entsprochen (vgl. insbesondere §§ 55 Abs. 3, 57a, 59 Abs. 3, 64 Abs. 3 und 66a JG in der Fassung des 1. Pakets zu Teilrevisionen der Justizgesetzgebung; zur Einführung von Assistenzstaatsanwälte vgl. zudem das erheblich erklärte Postulat P7/14, welches am 25. Oktober 2017 durch den Kantonsrat als erledigt abgeschrieben wurde). Bei der Beibehaltung der bestehenden Organisation bleibt die Schwierigkeit bestehen, bei einer verhältnismässig geringen Zahl an Staatsanwälten pro Organisationseinheit die verschiedenen Funktionsgrade mit leitendem Staatsanwalt, Staatsanwälten, Assistenzstaatsanwälten und Untersuchungssekretären und Kanzleipersonal zu besetzen und gleichzeitig die Stellvertretung und insbesondere die Pikettdienste zu gewährleisten. Damit können die Vorteile der verschiedenen Funktionsgrade nicht resp. nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Oberstaatsanwalt, Jugendanwalt und Staatsanwälte sowie künftig Assistenzstaatsanwälte sind auf sechs Verwaltungseinheiten verteilt: Diese Einheiten unterstehen vier verschiedenen Personalrechten. Acht Wahlbehörden sind für die Wahl von Oberstaatsanwalt, Jugendanwalt, Staatsanwälten und Assistenzstaatsanwälte zuständig. Die Aufsicht über die Einheiten ist auf verschiedene Behörden aufgeteilt. Die Zersplitterung von Personalstatus und Unterstellung erschwert die Füh-

rung der Staatsanwaltschaft. Ein rationeller und wirkungsvoller Einsatz der Mitarbeitenden bei den Staatsanwaltschaften wird dadurch erschwert.

Die Aufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft und damit indirekt über die Staatsanwaltschaft wurde bei Erlass der Justizverordnung (nunmehr Justizgesetz) bewusst dem Regierungsrat zugewiesen, um den Problemen zu begegnen, die aus der Doppelunterstellung unter Kantonsgericht und Regierungsrat während Jahren aufgetreten waren. Diese Unterstellung wurde von Seiten des Kantonsrates und auch von Dr. Dick F. Marty kritisiert (Bericht der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung, Anhang 4, Ziffer 7.1.4): Die Strafverfolgungsbehörden seien Justizorgane, weshalb eine Aufsicht durch die Kantonsregierung systemwidrig sei. Beklagt wurde vereinzelt auch, dass die Aufsicht lückenhaft sei, weil dem Regierungsrat aus Gründen der Gewaltenteilung keine Kompetenzen zu einer einzelfallbezogenen Aufsicht eingeräumt werden könnten (siehe dazu Postulat P 8/14, Reinstallation Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft, RRB Nr. 1278 vom 10. Dezember 2014; das Postulat wurde im Zuge der Behandlung des 1. Pakets vom Kantonsrat am 25. Oktober 2017 als erledigt abgeschrieben).

2.2 Auftrag des Kantonsrates

In der Session vom 19. November 2014 beschloss der Kantonsrat auf Antrag der Rechts- und Justizkommission mit einem Stimmenverhältnis von 97:0 Stimmen die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die eine Neuordnung der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere eine Kantonalisierung derselben, prüfen sollte (Protokoll des Kantonsrates vom 19. November 2014). Eine solche Arbeitsgruppe hatte der Regierungsrat bereits mit Beschlüssen vom 17. Juni 2014 (RRB Nr. 661/2014) bzw. vom 9. September 2014 (RRB Nr. 939/2014) eingesetzt. Das Sicherheitsdepartement wurde gleichzeitig beauftragt, basierend auf den Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Vorlagen zu erarbeiten (zur Aufgabenumschreibung und zur Zusammensetzung der Arbeitsgruppe siehe Abschlussbericht Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung, S. 22).

2.3 Vorschläge der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung

Am 10. Februar 2016 hat die Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung gestützt auf die Aufträge des Kantonsrates und des Regierungsrates dem Regierungsrat ihren Bericht und Vorschläge zu Teilrevisionen des JG und weiteren kantonalen Erlassen unterbreitet. Sie hat dazu drei Vorlagen mit verschiedenen Schwerpunkten ausgearbeitet (vgl. Ziffer 1 hiervor sowie RRB Nr. 473 vom 20. Juni 2017). In einer Vorlage 2 hat sie Lösungsvorschläge bezüglich der Trägerschaft, Organisation, Zuständigkeiten und Aufsicht im Bereich der Strafverfolgungsbehörden und damit unmittelbar zusammenhängende Problemstellungen ausgearbeitet, wobei sie empfahl, die Strafverfolgung und den Strafvollzug zu kantonalisieren.

Die Rechts- und Justizkommission des Kantonsrates hat sich am 24. Mai 2016 zu den drei Vorlagen der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung geäußert und sich dabei mehrheitlich gegen einen Systemwechsel bei der Aufteilung der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden auf Kanton und Bezirke ausgesprochen. Gleichzeitig befürwortete eine Mehrheit der Kommission die Durchführung einer Vernehmlassung zu allen drei Vorlagen und damit auch zum vorgeschlagenen Systemwechsel bei der Strafverfolgung und beim Strafvollzug.

2.4 Weitere Bestrebungen

Die Diskussion betreffend die Organisation der Strafverfolgungsbehörden beschäftigt die Politik im Kanton Schwyz seit weit über zehn Jahren. Neben den unter Ziff. 2.2 und 2.3 erwähnten Beschlüssen können namentlich folgende wichtige Etappen der geführten Diskussion(en) angeführt werden:

- Mit einer Motion (M 8/02) hatte die Rechts- und Justizkommission des Kantonsrates am 26. September 2002 den Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Gerichts- und Strafprozessordnung zu unterbreiten. Mit Inkrafttreten der Strafprozessordnung des Bundes sollte gleichzeitig die Strafrechtspflege, zumindest jedoch die Strafuntersuchungs- und Strafvollzugskompetenz, vollständig von den Bezirken auf den Kanton übertragen und zu diesem Zweck eine moderne und effiziente Organisation geschaffen werden. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und dieses erheblich zu erklären (RRB Nr. 1547 vom 25. November 2003). Der Regierungsrat befürwortete die Stossrichtung, wollte sich aber nicht zum Vorneherein auf eine Kantonalisierung der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden festlegen. In der Wintersession vom 17. Dezember 2003 hat der Kantonsrat die Umwandlung der Motion in ein Postulat ausdrücklich abgelehnt und diese mit 83:0 Stimmen erheblich erklärt (Protokoll des Kantonsrates vom 17. Dezember 2003).
- In seinem Bericht und seiner Vorlage zu einer neuen Justizverordnung vom 31. März 2009 (RRB Nr. 351) schlug der Regierungsrat auftragsgemäss eine Kantonalisierung der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden vor. In der Justizverordnung folgte der Kantonsrat dem Antrag nicht, sondern teilte die Aufgaben für die Strafverfolgung und den Strafvollzug auf den Kanton und die Bezirke auf (Protokoll des Kantonsrates vom 18. November 2009).
- In der vom Bezirk Schwyz beim Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule Luzern in Auftrag gegebenen Studie „Bezirke als regionale Aufgabenträger“ vom 21. September 2012 wurde die Übertragung aller Staatsanwaltschaften auf den Kanton vorgeschlagen.
- In seinem Bericht zum Entlastungsprogramm 2014 – 2017 (RRB Nr. 211) vom 11. März 2014 nahm der Regierungsrat zur Kenntnis, dass praktisch alle Vernehmlasser eine Überprüfung der Organisationsstruktur der Strafverfolgungsbehörden begrüssen.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Von Anfang Dezember 2016 bis Anfang April 2017 konnten sich die politischen Parteien, die Bezirks- und Gemeinderäte, die Gerichte, die Schlichtungsbehörden, die Oberstaatsanwaltschaft, die Bezirksstaatsanwaltschaften, der Grundbuch- sowie der Betreibungs- und Konkursinspektor, der Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke, die Vereinigung der Vermittler, der Anwaltsverband, der Verband Schwyzer Notare sowie der Verband der Betreibungsbeamten zu den drei Entwürfen betreffend Teilrevisionen der Justizgesetzgebung äussern. Zur Vorlage 2 nahmen insgesamt 21 Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich Stellung. Vernehmen liessen sich dazu die CVP, FDP, SP und SVP, alle sechs Bezirksräte, zehn Gemeinden und der Verband der Betreibungsbeamten, wobei sich die eine Hälfte für und die andere Hälfte gegen die Vorlage 2 ausgesprochen hat. Von den Parteien und den Bezirksräten hat sich die Mehrheit (CVP, FDP, SVP, Bezirksräte Gersau, Höfe, March und Schwyz) gegen eine Kantonalisierung ausgesprochen. Aus den Rückmeldungen der CVP, FDP und SVP geht jedoch – mit unterschiedlicher Deutlichkeit – hervor, dass die Meinungen innerhalb der Parteien geteilt sind. Für die Kantonalisierung ausgesprochen haben sich von den Parteien und den Bezirksräten die SP sowie die Bezirksräte Einsiedeln und Küssnacht.

Die Befürworter der Vorlage 2 vertreten in Übereinstimmung mit Dr. Dick Marty die Auffassung, das bestehende System sei aufwändig, störungsanfällig und führe zu Spannungen zwischen den verschiedenen Behörden. Durch die Kantonalisierung der Strafverfolgung und des Strafvollzugs könne die Staatsanwaltschaft effizienter geführt und das Personal gezielter eingesetzt werden. Im Gegensatz zum bestehenden System würden mit der Umsetzung der Vorlage 2 Spezialisierungen und die Schwergewichtsbildungen innerhalb der Staatsanwaltschaft ermöglicht. Attraktive Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten für die Mitarbeitenden würden geschaffen, wodurch die Personalfluktuations im Vergleich zur teilweise bestehenden Situation bei den Bezirksstaatsan-

waltschaften verringert werden könnte. Zudem entfielen die Schnittstellen zwischen der kantonalen Staatsanwaltschaft und den Bezirksstaatsanwaltschaften, welche beim geltenden System die Strafverfolgung erschwere und verteuere. Auch würde durch die Kantonalisierung Klarheit und Transparenz bezüglich der Kostentragung bei Straffällen geschaffen. Sodann übernehme der Kanton bereits heute grosse Teile des Strafvollzugs der Bezirke gegen Kostenerstattung. Nicht nur deshalb, sondern auch aufgrund der Unabhängigkeit der Strafrechtspflegebehörden hätten die Aufgaben der Strafverfolgung und des Strafvollzugs für die Bezirke heute reine Symbolkraft. Mangels materieller Einflussmöglichkeiten sei der Systemwechsel für die Bezirke nicht mit einem Kompetenzverlust verbunden. Vereinzelt wird zudem gewünscht, mehr Klarheit über die Ausgestaltung der kantonalen Staatsanwaltschaft, insbesondere allfällige dezentrale Standorte, sowie die Abgeltung der bisher getätigten Investitionen sämtlicher Bezirke zu erhalten.

Diejenigen Vernehmlassungsteilnehmer, welche sich gegen die Vorlage 2 aussprechen, lehnen eine Machtkonzentration der Strafverfolgungsbehörden beim Kanton ab. Teilweise befürchten sie durch den Systemwechsel eine problematische Machtkonzentration beim Oberstaatsanwalt. Auch erachten sie die Strafverfolgung für das Selbstverständnis der Bezirke als wichtig und beurteilen den Systemwechsel als Beginn der schleichenden Abschaffung der Bezirke. Sie sehen im bestehenden System zudem den Vorteil, dass sich dieses bewährt habe und funktioniere. Die Bezirksstaatsanwaltschaften würden heute über geeignete Betriebsgrössen und die nötigen Ortskenntnisse verfügen, seien gut in der Bevölkerung verankert und würden bürgernah arbeiten. Diese Vorteile gingen durch die Kantonalisierung mehr oder weniger verloren, je nachdem, ob die kantonale Staatsanwaltschaft zentral oder dezentral organisiert sein würde. Die Schnittstellenkonflikte im heutigen System hätten sich zu einer vernachlässigbaren kleinen Anzahl minimiert. Auch sei das Potential bei der Zusammenarbeit zwischen den Bezirksstaatsanwaltschaften noch nicht ausgeschöpft. Es sei sodann zweifelhaft, ob mit einer Kantonalisierung tatsächlich Kosten gespart würden, zumal der Systemwechsel ebenfalls Kosten verursache und in den ersten Jahren grosse Ressourcen binden würde. Ein einziger grosser Verwaltungsapparat berge zudem die Gefahr für mehr Bürokratie. Gegen die Vorlage 2 spreche zudem, dass sie eine Gegenfinanzierung erfordere. Insgesamt seien zu wenige Vorteile ersichtlich, welche einen Systemwechsel rechtfertigen würden. Insbesondere gehe aus den Vernehmlassungsunterlagen nicht deutlich genug hervor, welche finanziellen und praktischen Nachteile mit der bestehenden Schnittstellenproblematik verbunden seien resp. mit einem Systemwechsel behoben werden könnten. Auch sei zurzeit unklar, inwiefern die Bezirke für ihre bisher getätigten Investitionen abgegolten würden.

4. Grundzüge der Vorlage

4.1 Gegenstand und Umfang der Kantonalisierung

4.1.1 Kantonalisierung der Strafverfolgungsbehörden

Als Strafverfolgungsbehörden bezeichnet die Strafprozessordnung die Polizei, die Staatsanwaltschaft und – sofern die Kantone eine solche einsetzen – die Übertretungsstrafbehörden (Art. 12 StPO). Besondere Übertretungsstrafbehörden gibt es im Kanton Schwyz keine und es sollen auch keine solchen geschaffen werden. In der unterbreiteten Vorlage zu einem Kantonsratsbeschluss wird beantragt, die gesamten Aufgaben der Staatsanwaltschaft für den Kanton Schwyz im Sinne von Art. 16 f. StPO (Leitung des Vorverfahrens, Strafuntersuchung sowie Erhebung und Vertretung der Anklage, einschliesslich der Übertretungsstraffälle) einer allein vom Kanton getragenen Staatsanwaltschaft zu übertragen.

Mit der Übertragung aller Aufgaben, die von einer Staatsanwaltschaft wahrgenommen werden müssen, auf den Kanton, entfallen Zuständigkeitsbrüche – was die Trägerschaft angeht – zwischen verschiedenen Staatsanwaltschaften einerseits sowie zwischen den Staatsanwaltschaften der Bezirke und der Kantonspolizei. Auch wenn diese Bruchstellen nur in wenigen Straffällen und

bei der Abrechnung des Aufwandes der Kantonspolizei in der Praxis förmlich zu bereinigen sind, sind Diskussionen über die genauen Grenzverläufe und die Abrechnungen an der Tagesordnung und verursachen damit unnötigen Aufwand. Eine Mehrheit der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung hat sich daher für eine kantonale Trägerschaft aller Strafverfolgungsbehörden ausgesprochen. Eine solche Zusammenfassung der Strafverfolgungsbehörden in einer (kantonalen) Staatsanwaltschaft erlaubt auch einen rationelleren und gezielteren Einsatz der personellen – und teils auch der sachlichen – Mittel. Spezialdienste brauchen nur einmal aufgebaut zu werden. Spezialisten (etwa für die Untersuchung von besonderen Arten von Unfällen) können im gesamten Kantonsgebiet eingesetzt werden. In einer kantonalen Staatsanwaltschaft können sodann die Assistenzstaatsanwälte und die Staatsanwälte leichter in ihre Aufgaben eingeführt werden, indem sie mit zunehmender Erfahrung an anspruchsvollere Aufgaben herangeführt werden können und so eine berufliche Perspektive erhalten. Das erleichtert die Personalrekrutierung. Eine grössere Zahl von einsatzfähigen Staatsanwälten erleichtert schliesslich den Pikettdienst.

4.1.2 Kantonalisierung des Strafvollzugs

In den Bezirken wird derzeit der Strafvollzug durch die Bezirksstaatsanwaltschaften besorgt. Werden die Bezirksstaatsanwaltschaften kantonalisiert, so liegt es auf der Hand, den Straf- und Massnahmenvollzug, einschliesslich der Bewährungshilfe, im Sinne der Art. 372 ff. StGB ebenfalls integral dem Kanton zu übertragen. Beim Kanton besteht mit dem Amt für Justizvollzug ein für den Vollzug von Strafen und Massnahmen spezialisiertes Amt, das bereits heute aufgrund von Vereinbarungen einen Teil der Vollzugsaufgaben der Bezirke übernommen hat. Mit dem ersten Paket zu Teilrevisionen der Justizgesetzgebung wurde zudem dem Amt für Migration und damit einem kantonalen Amt der Vollzug der strafrechtlichen Landesverweisung übertragen (vgl. RRB Nr. 473 vom 20. Juni 2017, E. 6.2.1.5). Durch eine Kantonalisierung des gesamten Strafvollzugs kann die Schnittstelle zwischen kantonalen Vollzugsbehörden und den Vollzugsbehörden der Bezirke aufgehoben werden. Bei einer Annahme der Neuordnung gehören die kantonalen Gerichte und die gesamten Strafvollzugsbehörden der gleichen Körperschaft an. Über die Verbandsgrenzen hinaus findet noch ein Zusammenwirken zwischen den Bezirksgerichten und dem Amt für Justizvollzug statt. Beim Amt für Justizvollzug steigt zwar durch die vollständige Übernahme aller Vollzugsaufgaben der Aufwand. Bei den Bezirken entfällt ein solcher. Die kantonalisierte Staatsanwaltschaft wird im Vergleich zu den bestehenden Bezirksstaatsanwaltschaften insofern entlastet, als sie von den Bezirken allein die Strafverfolgungs-, nicht aber die Vollzugsaufgaben übernehmen muss. Der Koordinationsaufwand lässt sich aufs Ganze gesehen deutlich vermindern.

4.1.3 Keine vollständige Kantonalisierung der Strafgerichtsbarkeit

Eine Zusammenfassung der gesamten Strafrechtspflege beim Kanton würde die Anzahl Schnittstellen zwischen den Gemeinwesen zwar weiter reduzieren und brächte erhebliche Vorteile. Umfassend wäre eine solche Konzentration der Strafrechtspflege beim Kanton allerdings erst, wenn auch die Strafgerichtsbarkeit ausschliesslich beim Kanton angesiedelt würde. Die erstinstanzliche Strafrechtspflege müsste dafür den Bezirksgerichten entzogen werden. Eine solche Beschneidung der Kompetenzen der Bezirksgerichte liesse sich aber nach Meinung der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung mit § 65 KV nicht vereinbaren. Nach der erwähnten Bestimmung obliegt nämlich die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit in Zivil- und Strafsachen – wenigstens zu einem substantiellen Teil – den Bezirksgerichten. Mit dem Erlass der neuen Kantonsverfassung hat sich der Gesetzgeber für die Stärkung der Bezirksgerichte ausgesprochen. Diese werden weiterhin explizit in der Kantonsverfassung angeführt. Auf die ausdrückliche Nennung des Straf- und Zwangsmassnahmengerichts wurde hingegen verzichtet, was die Stellung der Bezirksgerichte als erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte unterstreicht.

4.1.4 Alternativen und weitere Optimierungsansätze

Eine Minderheit der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung hat Möglichkeiten für einen erfolgsversprechenden Ausbau der Bezirksstaatsanwaltschaften ausgemacht. Unbestritten ist zwar auch bei dieser Minderheit, dass die Strafverfolgung auf Bezirksebene ohne Konzentration auf maximal drei Bezirksstaatsanwaltschaften für die allgemeinen Belange kaum zweckmässig organisiert werden könnte. Die Spezialdienste müssten bei einer alleinigen Bezirksträgerschaft wohl für alle Bezirke zusammengefasst werden. Für die Wahrnehmung von Leitungs- und Vertretungsaufgaben müsste ausserdem die Oberstaatsanwaltschaft beim Kanton verbleiben. Zu prüfen wäre bei einer solchen Dezentralisierung der Strafverfolgung der Fortbestand des Straf- und Jugendgerichts und damit zusammenhängend des Zwangsmassnahmengerichts.

Prüfenswert wäre nach Meinung einer Kommissionsminderheit ein Umbau der Bezirksstaatsanwaltschaften zu allgemeinen Staatsanwaltschaften, die in allen Belangen primär zuständig wären. Die Spezialdienste verblieben beim Kanton. Für die sinnvolle Abdeckung und Auslastung dieser kantonalen Spezialdienste wäre es allerdings bei einer solchen Organisation unabdingbar, dass die Oberstaatsanwaltschaft die allesamt bei den Bezirksstaatsanwaltschaften eingehenden Anzeigen an die kantonalen Stellen nach freiem Ermessen umteilen könnte. Der Oberstaatsanwaltschaft müsste hierfür weitgehend freie Hand belassen werden.

Zur Ausschaltung der heiklen Abgrenzungsfragen – wie sie heute bei der Handhabung von § 20 JG auftreten – käme ein Umbau der Bezirksstaatsanwaltschaften zu einer Übertretungsstrafbehörde in Betracht. Bei einem Grossteil der Übertretungstatbestände besteht nicht gleichzeitig ein qualifizierter Tatbestand, welcher als Vergehen oder Verbrechen ausgestaltet ist. Ist dies allerdings der Fall, müsste die Zuständigkeit der Bezirksstaatsanwaltschaften zugunsten jener der Kantonalen Staatsanwaltschaft weichen (Art. 17 Abs. 2 StPO). Eine Neuordnung mit der Umwandlung der Bezirksstaatsanwaltschaften zu blossen Übertretungsstrafbehörden wurde in der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung einhellig verworfen. Auch die Minderheit in der Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung ist der Auffassung, dass damit die Aufgaben der Bezirke in der Strafrechtspflege entscheidend abgewertet würden.

Der Regierungsrat kann sich der Einschätzung der Alternativen zu einer Kantonalisierung von Strafverfolgung und Strafvollzug durch die Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung anschliessen.

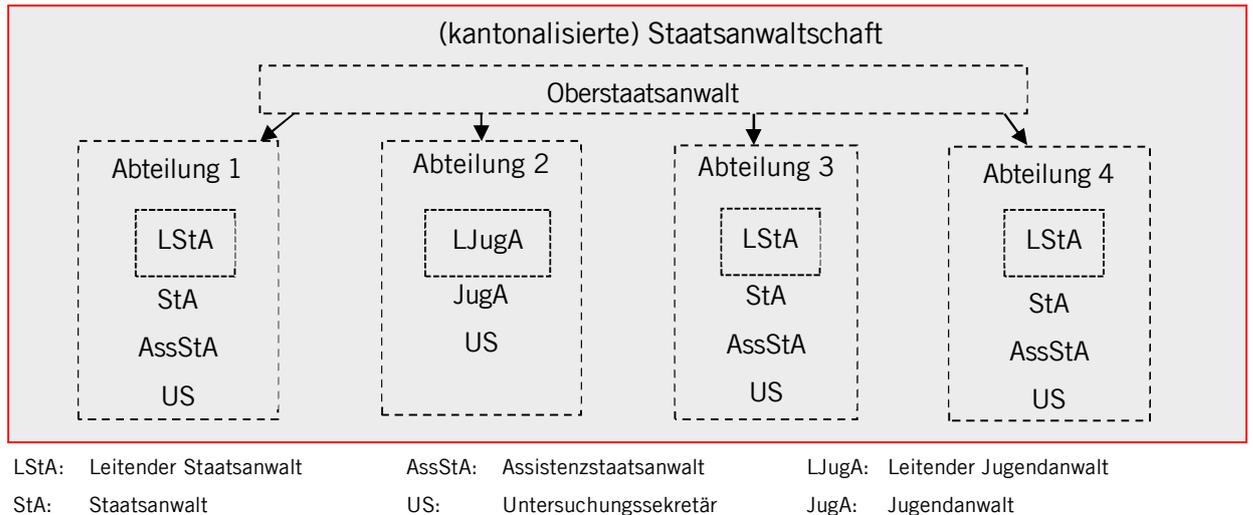
4.2 Ausgestaltung der kantonalisierten Staatsanwaltschaft

4.2.1 Grundzüge der Organisation

Die Grundzüge der Organisation des Kantons bzw. seiner Behörden gehören in das Gesetz (§ 50 Bst. b KV). Dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe entsprechend wird die (kantonalisierte) Staatsanwaltschaft als zentrale Behörde der Strafverfolgung im JG verankert (§§ 47 ff. JG gemäss der Vorlage 2 an den Kantonsrat [...-V2]). Bestimmt werden darin in den Grundzügen die Zusammensetzung, die Leitung und Führung, die Wahl bzw. Anstellung, die interne Organisation und der Aufbau, die besonderen Kompetenzen des Oberstaatsanwaltes sowie die Aufsichtsbefugnisse der leitenden Stellen. Dem Regierungsrat als oberste leitende und vollziehende Behörde (§ 56 Abs. 1 KV) obliegt es, die Details der Organisation festzulegen (§ 47 Abs. 2 und 3 JG-V2).

Die Staatsanwaltschaft soll dabei in einer Amtsstelle unter der Leitung der integrierten Oberstaatsanwaltschaft zusammengefasst und der Aufsicht des Regierungsrates unterstellt werden. Der Regierungsrat soll in Bezug auf die Organisation gesetzlich verpflichtet werden, die regionalen Verhältnisse und die Bedürfnisse für Spezialdienste zu berücksichtigen.

4.2.2 Organisation – eingliedriges System



Die (kantonalisierte) Staatsanwaltschaft setzt sich aus dem Oberstaatsanwalt, den leitenden Staatsanwälten sowie dem leitenden Jugendanwalt, den Staatsanwälten und den Jugendanwälten, den Assistentenstaatsanwälten, den Untersuchungssekretären und dem weiteren Personal zusammen (§ 47 Abs. 1 JG-V2). Diese Personengruppen zusammen bilden die in einer Organisations-einheit zusammengesetzte Staatsanwaltschaft. Geleitet wird diese vom Oberstaatsanwalt (§ 49 Abs. 1 JG-V2). Der Oberstaatsanwalt ist demnach keine selbständige, ausserhalb der Staatsanwaltschaft stehende Behörde, sondern ist in diese integriert, weshalb bei dieser Art der Organisation auch von einem eingliedrigen System gesprochen wird.

Leiten oder führen ist dabei umfassend zu verstehen. Der Oberstaatsanwalt macht der Staatsanwaltschaft Handlungs- und Verhaltensvorgaben, organisiert dieselbe, beobachtet, begleitet und koordiniert die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft und trifft laufend Massnahmen für eine rechtmässige sowie zweckmässige Aufgabenerfüllung. Einfluss nehmen kann der Oberstaatsanwalt auf die gesamte Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, wobei selbstverständlich unterstellten Abteilungen und Mitarbeitenden die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung gebotene Selbständigkeit zu belassen ist. Der Oberstaatsanwalt kann sich – gestützt auf das Hierarchieprinzip – in einer Weisung die Genehmigung von Einstellungsverfügungen oder das Ergreifen von Rechtsmitteln sich selbst oder den leitenden Staatsanwälten/dem leitenden Jugendanwalt vorbehalten. Er kann so dann auch Strafbefehle kontrollieren und von seiner Genehmigung abhängig machen bzw. diese Kompetenzen den leitenden Staatsanwälten/dem leitenden Jugendanwalt vorbehalten. All diese Kompetenzen ergeben sich bereits aus seiner umfassenden Leitungs- und Aufsichtsfunktion, dennoch sollen einzelne besonders wichtige Funktionen und Befugnisse des Oberstaatsanwaltes im Gesetz ausdrücklich angeführt werden (§§ 49 ff. JG-V2). Eine besondere Einsprachekompetenz wird dem Oberstaatsanwalt nicht eingeräumt. Eine solche wäre – weil eben das JG im Entwurf zur Vorlage 2 keine eigenständige Oberstaatsanwaltschaft ausbildet – systemwidrig. Der Wegfall der formellen und aufwändigen Einsprachekompetenz resp. der Ersatz dieser durch eine interne, flexible und weniger aufwändige Genehmigungsbefugnis sowie die umfassende Leitungs- und Führungskompetenz des Oberstaatsanwaltes im eingliedrigen System, insbesondere seine konkrete Weisungsbefugnis, waren für die Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung mitunter massgebend beim Entscheid, die kantonalisierte Staatsanwaltschaft eingliedrig auszugestalten.

4.2.3 Interne Organisation

Neben dem Oberstaatsanwalt und dessen Stellvertretung, die mit der Amtsleitung betraut sind, soll es weiterhin leitende Staatsanwälte und einen leitenden Jugendanwalt geben. Diese leitenden

Staatsanwälte sind zunächst Staatsanwälte und führen darüber hinaus jeweils eine Abteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft (§ 57 JG-V2). Dies gilt auch für den leitenden Jugendanwalt. Den Abteilungen werden ein oder mehrere Staatsanwälte bzw. Jugendanwälte zugewiesen. Dazu kommen die bereits mit der Vorlage 1 neu vorgesehenen Assistenzstaatsanwälte (vgl. insbesondere § 57a JG) und die Untersuchungssekretäre (§ 58 JG). Diese werden in der Regel ebenfalls einer Abteilung zugewiesen. Mit der hierarchisch aufgebauten Staatsanwaltschaft können interne Aufstiegsmöglichkeiten geschaffen und damit Qualität und Attraktivität der Stellen bei der Staatsanwaltschaft verbessert werden.

4.2.4 Wahlen und Anstellungen

Der Oberstaatsanwalt und seine Stellvertretung werden weiterhin vom Kantonsrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (§ 54 Abs. 1 Bst. d KV sowie § 48 Abs. 1 Bst. a JG-V2). Auf die gleiche Amtsdauer gewählt werden vom Regierungsrat die leitenden Staatsanwälte, der leitende Jugendanwalt, die Staats- und Jugendanwälte sowie die Assistenzstaatsanwälte (§ 48 Abs. 1 Bst. b JG-V2). Das weitere Personal (Untersuchungssekretäre, Sachbearbeiter, Sozialarbeiter) wird vom Oberstaatsanwalt angestellt (§ 48 Abs. 2 JG-V2 sowie § 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 12 der Personal- und Besoldungsgesetz vom 26. Juni 1991, Personalgesetz, PG, SRSZ 145.110).

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde angeregt, zu prüfen, ob die Staatsanwälte und die Assistenzstaatsanwälte nicht gewählt, sondern angestellt werden sollten. Für eine Anstellung spreche die höhere Flexibilität bei der Auflösung des Arbeitsverhältnisses, hingegen würden Gründe der Unabhängigkeit für die Beibehaltung der Wahl auf Amtsdauer sprechen. Der Regierungsrat lehnt den vorgeschlagenen Systemwechsel ab. Das heutige System, bei welchem Staatsanwälte und künftig auch Assistenzstaatsanwälte auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, hat sich grundsätzlich bewährt. Der Wechsel zur Anstellung der Staatsanwälte würde zudem nicht ohne eine institutionelle Sicherheit zur Gewährung der Unabhängigkeit auskommen. Entsprechend ist fraglich, inwiefern mit einem Wechsel zur Anstellung ein massgebender Gewinn bei der Flexibilisierung erzielt werden könnte. Ein Blick über die Kantonsgrenzen hinaus zeigt zudem, dass weitere Kantone nach wie vor die ordentlichen Staatsanwälte auf eine Amtsdauer wählen (z.B. Luzern, Nidwalden, Obwalden, Uri, Zürich und Aargau). Eine Anstellung der ordentlichen Staatsanwälte kennen hingegen die Kantone Bern, Zug und St. Gallen, wobei die Anstellung in diesen Kantonen nicht durch die Exekutive, sondern durch eine Justizbehörde (Obergericht oder Generalstaatsanwaltschaft) erfolgt. Der Wechsel vom Wahl- zum Anstellungsmodell hätte somit zusätzlich eine Entlastung der zuständigen (Anstellungs-)Behörde und damit im Kanton Schwyz auch einen Wegfall des Regierungsrates als Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft zur Folge. Dies spricht ebenfalls gegen den vorgeschlagenen Wechsel, zumal im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens unbestritten geblieben ist bzw. vereinzelt ausdrücklich begrüsst wurde, dass der Regierungsrat im Falle einer Kantonalisierung als Aufsichtsorgan über die Staatsanwaltschaft beibehalten wird.

4.2.5 Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

Für die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft kommen bei einer Kantonalisierung derselben im Wesentlichen der Regierungsrat oder das Kantonsgericht alleine oder der Regierungsrat und das Kantonsgericht zusammen in Betracht. Da die seit dem 1. Januar 2011 geltende Regelung für die Aufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft und damit die gesamte Staatsanwaltschaft keine nennenswerten Nachteile gezeigt hat, diese Regelung einem verbreiteten Modell entspricht, sich die namentlich im Postulat P 8/14 (Reinstallation Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft) ins Feld geführten Lücken hinsichtlich der einzelfallbezogenen Aufsicht und der fachlichen Aufsicht auch bei einer Übertragung der Aufsicht an das Kantonsgericht nicht völlig beseitigen lassen und mit einer Aufgabenübertragung an das Kantonsgericht zudem andere Nachteile verbunden wären, hat sich der Regierungsrat bereits im Bericht zum ersten Paket für die Beibehaltung

der geltenden Ordnung ausgesprochen (vgl. RRB Nr. 473 vom 20. Juni 2017, Ziffer 7.2). Der Kantonsrat ist ihm gefolgt und hat das Postulat P 8/14 (Reinstallation Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft) im Zuge der Behandlung des ersten Pakets am 25. Oktober 2017 als erledigt abgeschrieben. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur vorliegenden zweiten Vorlage blieb die Beibehaltung der geltenden Regelung unbestritten bzw. wurde vereinzelt ausdrücklich begrüsst, weshalb der Regierungsrat an der vorgeschlagenen Ordnung auch für den Fall der Kantonalisierung der Strafverfolgung und des Strafvollzugs festhalten will (vgl. Ziffer 5, Erläuterungen zu § 59 JG-V2 hiernach).

4.3 Zusammenfassende Bewertung einer Kantonalisierung

Mit der Schaffung einer Staatsanwaltschaft beim Kanton und der Kantonalisierung des Strafvollzuges entfällt ein Teil der Schnittstellen, die die Abläufe in der Strafrechtspflege im Kanton Schwyz erschweren und Aufwand verursachen. Die Effizienz in der Führung der Staatsanwaltschaft und ein wirkungsvoller Einsatz der personellen Mittel können mit einer Kantonalisierung gesteigert werden. Zudem wird ein gezielter Personaleinsatz (Spezialisierungen und Schwergewichtsbildungen) sowie eine wirkungsvolle Personalführung bedeutend erleichtert. Durch die in einer Behörde zusammengefasste grössere Zahl an Staatsanwälten, Assistenzstaatsanwälten und juristisch geschulten Personen werden Möglichkeiten für eine interne Laufbahn erweitert.

Während die Schnittstellen zu den Bezirken bei der gerichtlichen Beurteilung von Strafsachen bestehen bleiben, lassen sich solche durch eine Übertragung der gesamten Vollzugskompetenzen auf den Kanton vermindern. Teilweise wird damit eine bereits auf einvernehmlicher Basis praktizierte Aufgabenverschiebung gesetzlich verankert. Auch entfallen bei einer Kantonalisierung die Zufälligkeiten bei der Verteilung der Aufwände und der Erträge aus Strafverfahren.

Aufgegeben wird mit der Übertragung der Strafverfolgungs- und Vollzugskompetenzen der Bezirke auf den Kanton eine lange praktizierte Aufgabenteilung, die nicht unwesentlich für das Selbstverständnis der Bezirke ist.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkung

Der Kantonsrat hat bereits am 25. Oktober 2017 in einem ersten Paket zu Teilrevisionen der Justizgesetzgebung die Vorlage 1 „Kantonsratsbeschluss betreffend Nachführung der Justizgesetzgebung und Optimierung der Organisation der Strafverfolgungsbehörden“ verabschiedet. Die Vorlage 1 tritt voraussichtlich am 1. Februar 2018 und damit vor der vorliegend zu beratenden Vorlage 2 in Kraft. Die Vorlage 2 berücksichtigt deshalb bereits die im Rahmen der Vorlage 1 vorgenommenen Anpassungen und geht nachfolgend nicht von der momentan geltenden Fassung des JG, sondern von der Fassung des JG ab dem 1. Februar 2018 aus.

Justizgesetz vom 18. November 2009, JG, SRSZ 231.110 (in der Fassung ab 1. Februar 2018)

§ 5

Die Aufgaben der Strafuntersuchungs- und Anklagebehörden gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung werden neu einer einzigen (kantonalen) Staatsanwaltschaft übertragen. Die bestehende Regelung von § 5 Abs. 2 JG wird im Abs. 1 integriert und insofern präzisiert, als dass jeder Staatsanwalt örtlich und sachlich zuständig ist. Diese Regelung gilt auch für Assistenzstaatsanwälte (§ 57a Abs. 1 2. Satz JG). Damit besteht für den Einzelnen kein Anspruch auf Untersuchung und Beurteilung durch eine bestimmte (regionale/spezialisierte) Abteilung resp. einen bestimmten Staatsanwalt oder Assistenzstaatsanwalt. Von diesem Grundsatz weicht die Zuständigkeit des Jugendanwaltes ab. Dessen Zuständigkeit wird durch das Bundesrecht bestimmt,

weshalb in Jugendstrafverfahren ein Anspruch besteht, dass die Jugendstrafverfahren durch einen Jugendanwalt geführt werden (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. b JStPO).

§ 8 Bst. e

Die Konflikte innerhalb der Staatsanwaltschaft regelt der Oberstaatsanwalt künftig gestützt auf die ihm gesetzlich zukommende Leitungsfunktion (vgl. § 49 JG-V2). Bst. e ist daher zu streichen.

§ 32 Abs. 1

Neu wird der Begriff Staatsanwaltschaft verwendet. Dies entspricht der Terminologie in der Schweizerischen Strafprozessordnung, wonach z.B. die Staatsanwaltschaft einen Strafbefehl erlässt (vgl. Art. 352 StPO). Die Staatsanwälte, die Jugendanwälte und die Assistenzstaatsanwälte sind Teil der Staatsanwaltschaft (vgl. § 47 JG-V2), weshalb diese nicht separat zu nennen sind.

§ 47 Überschrift und Abs. 1 bis 3

Abs. 1: Dieser Absatz regelt die Zusammensetzung der Staatsanwaltschaft, beginnend in Bst. a mit dem Oberstaatsanwalt, der die Staatsanwaltschaft hierarchisch führt (vgl. § 49 JG-V2). Der Begriff des Oberstaatsanwaltes ist nicht wie anhin identisch mit der Funktion des Oberstaatsanwalts gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung. Mit Oberstaatsanwalt wird der Vorsteher der Staatsanwaltschaft, einer eingliedrigen Behörde, bezeichnet. Der Begriff des Oberstaatsanwaltes gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung setzt hingegen ein zweigliedriges System voraus und bezeichnet mit Oberstaatsanwalt nicht, wie vorliegend vorgesehen, die Person an der Spitze der Staatsanwaltschaft, sondern eine organisatorisch von dieser getrennte und als selbständig konzipierte Behörde. Entsprechend finden die Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung zum Oberstaatsanwalt nicht mehr auf den Oberstaatsanwalt gemäss der vorliegenden Vorlage 2 Anwendung (z.B. Art. 322 Abs. 1 StPO oder Art. 354 Abs. 1 Bst. c StPO). Die Befugnisse des Oberstaatsanwaltes gemäss der vorliegenden Vorlage 2 ergeben sich in erster Linie direkt aus seiner Leitungskompetenz und dem Gesetz (§§ 49 ff. JG-V2), das einzelne wichtige Kompetenzen ausdrücklich festhält, welche der Oberstaatsanwalt an sich aufgrund seiner umfassenden Weisungsbefugnis ohnehin besitzen würde (§ 49 JG-V2).

Zusätzlich gehören der Staatsanwaltschaft die leitenden Staatsanwälte, der leitende Jugendanwalt, die Staatsanwälte und Jugendanwälte, die Assistenzstaatsanwälte, die Untersuchungssekretäre und das weitere Personal an (vgl. Bst. b bis f). Neben den Kompetenzen des Oberstaatsanwaltes regelt das Gesetz ausdrücklich die Kompetenzen der leitenden Staatsanwälte, des leitenden Jugendanwaltes (§ 57 JG-V2), der Assistenzstaatsanwälte (§ 57a JG) und der Untersuchungssekretäre (§ 58 JG). Die leitenden Staatsanwälte und der leitende Jugendanwalt führen eine Abteilung der Staatsanwaltschaft und üben zusätzlich zu den Kompetenzen eines Staatsanwaltes resp. Jugendanwaltes innerhalb ihrer Abteilung die ihnen im Rahmen dieser Leitungsaufgabe übertragenen Kompetenzen aus (vgl. §§ 57, 49 Abs. 3 und 50 Abs. 2 JG-V2). Die Kompetenzen der Assistenzstaatsanwälte und der Untersuchungssekretäre werden unverändert übernommen (vgl. § 57a JG und § 58 JG). Nicht ausdrücklich im JG geregelt sind wie bisher die Kompetenzen der Staatsanwälte und der Jugendanwälte. Sie verfügen über sämtliche Kompetenzen, welche das Bundesrecht oder das kantonale Recht der Staatsanwaltschaft resp. dem Jugendanwalt resp. der Untersuchungsbehörde übertragen. Demzufolge leiten sie insbesondere das Vorverfahren, verfolgen Straftaten im Rahmen der Untersuchung, erlassen Strafbefehle, erheben gegebenenfalls Anklage, vertreten die Anklage vor der richterlichen Behörde, erheben unter Vorbehalt der Kompetenzen ihnen übergeordneten Behörden (vgl. insbesondere § 49 Abs. 2 JG-V2) kantonale

und eidgenössische Rechtsmittel und vertreten die Staatsanwaltschaft im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens.

Abs. 2 und 3: Diese Absätze legen auf Gesetzesstufe die Grundzüge der internen Organisation der Staatsanwaltschaft fest (§ 50 Bst. b KV). Für die Staatsanwaltschaft sollen Abteilungen gebildet werden. Die Festlegung dieser (allgemeinen/spezialisierten) Abteilungen liegt in der Organisationshoheit des Regierungsrates (§ 56 Abs. 1 KV i.V.m. § 59 Abs. 1 JG-V2), wobei dieser die regionalen Verhältnisse und die Bedürfnisse für Spezialdienste berücksichtigt. Die Aufteilung in Abteilungen dient lediglich der internen Organisation, hingegen hat sie keine Auswirkungen auf die örtliche und sachliche Zuständigkeit.

§ 48 Überschrift und Abs. 1 bis 3 (neu)

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen die bisherigen Regelungen gemäss §§ 47 Abs. 2 und 3 und 59 Abs. 2 JG sowie die §§ 55 Abs. 2 und 3, 59 Abs. 3 und 64 Abs. 2 und 3 JG mit den nachfolgenden Präzisierungen und Neuerungen.

Abs. 1 Bst. a: Die Bestimmung präzisiert, dass mehrere Personen als Stellvertretung des Oberstaatsanwaltes gewählt werden können.

Abs. 3: Dem Oberstaatsanwalt wird zusätzlich die Kompetenz übertragen, Untersuchungssekretäre zu bezeichnen. Dies entspricht der Regelung in der Personalverordnung, welche das Amt und somit die Staatsanwaltschaft als Anstellungsbehörde für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis und mit Lohnklasse 22 vorsieht (§ 4 Abs. 1 Bst. c der Personal- und Besoldungsverordnung vom 4. Dezember 2007, Personalverordnung, PV, SRSZ 145.111).

§ 49 Überschrift und Abs. 1 bis 3 (neu)

Der Oberstaatsanwalt verfügt als Amtsvorsteher sowohl im Erwachsenen- wie auch im Jugendstrafverfahren über umfassende Weisungsbefugnisse. Im § 49 JG-V2 nennt das Gesetz einige wichtige Leitungskompetenzen und -pflichten, die bisher in den §§ 48 und 49 JG geregelt waren. Dies stärkt die Stellung des Oberstaatsanwaltes, macht wichtige Kompetenzen gegen aussen sichtbar, garantiert eine angemessene Kontrolle innerhalb der Staatsanwaltschaft und ermöglicht durch die Delegationsbefugnis in Abs. 3 zugleich eine effiziente Organisation und Arbeitsweise. Die Aufzählung in Abs. 1 ist nicht abschliessend.

Abs. 1: Nicht mehr explizit genannt werden die Kompetenzen gemäss § 48 Bst. a und i JG, da sich diese ohne weiteres aus der Leitungsfunktion des Oberstaatsanwaltes oder Art. 15 Abs. 2 StPO ergeben. § 48 Bst. h JG entfällt, da der Oberstaatsanwalt im eingliedrigem System über konkrete Weisungsbefugnisse verfügt (vgl. § 49 Bst. b JG-V2). Aufgrund der eingliedrigen Organisation entfällt auch die Einsprachebefugnis des Oberstaatsanwaltes gegen Strafbefehle, zumal der Oberstaatsanwalt nicht gegen den Entscheid seiner eigenen Behörde vorgehen können soll. Die Einsprache – wie sie bislang besteht – bezweckt die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung. Dieser Zweck wird neu mit der Kompetenz des Oberstaatsanwaltes, Strafbefehle zu genehmigen, gewährleistet (vgl. § 49 Abs. 1 Bst. c JG-V2). Der Oberstaatsanwalt regelt in einer Weisung, für welche Bereiche er eine Genehmigungspflicht gemäss § 49 Abs. 1 Bst. c JG-V2 einführt. Dabei handelt es sich um eine reine Ordnungsvorschrift, welche im Gegensatz zur Genehmigungspflicht gemäss dem geltenden § 49 Bst. a JG keine Aussenwirkung entfaltet.

Abs. 2: Dieser Absatz übernimmt die Befugnis gemäss § 49 Bst. c JG. Zusätzlich ist zu normieren, dass der Oberstaatsanwalt die Zustimmung zur Erhebung von eidgenössischen Rechtsmitteln erteilt oder verweigert. Diese Zustimmung war bisher nicht notwendig, da gemäss Bundesrecht im geltenden zweistufigen System nur der Oberstaatsanwalt zur Ergreifung von eidgenössischen Rechtsmitteln legitimiert war. Da die Staatsanwaltschaft neu eingliedrig organisiert ist, ist neu jeder Staats-

anwalt zur Ergreifung von eidgenössischen Rechtsmitteln befugt (vgl. Erläuterungen zu § 47 JG-V2 hiervor). Zur Vermeidung unnötiger Rechtsmittelverfahren soll der Oberstaatsanwalt zur Erhebung von eidgenössischen Rechtsmitteln die Zustimmung erteilen müssen.

Im Gegensatz zu den in Abs. 1 genannten Befugnissen ist das in Abs. 2 normierte Zustimmungserfordernis nicht fakultativ. Gegen aussen soll Abs. 2 jedoch wie bereits die Genehmigungspflicht gemäss Abs. 1 keine Wirkung entfalten. Es handelt sich beim Zustimmungserfordernis ebenfalls um eine Ordnungs- und nicht um eine Gültigkeitsvorschrift.

Abs. 3: Vgl. Einleitung zu § 49 JG-V2.

§ 50 Überschrift und Abs. 1 und 2 (neu)

Im Gegensatz zu § 49 JG-V2 nennt § 50 JG-V2 Befugnisse und Zuständigkeiten des Oberstaatsanwaltes, welche sich nicht direkt aus dessen Weisungsbefugnis ableiten lassen. Die Zuständigkeiten entsprechen der geltenden Regelung gemäss § 48 Bst. c, d, e und g JG.

§ 51 Überschrift und Abs. 1

Diese Bestimmung entspricht § 50 JG.

§ 52 Überschrift und Abs. 1 bis 3

Diese Bestimmung entspricht § 51 JG.

§§ 53 bis 56

Diese Bestimmungen sind ersatzlos aufzuheben, weil die §§ 53 und 54 JG in den §§ 52 und 59 JG-V2 übernommen wurden und die §§ 55 und 56 JG aufgrund der neuen Behördenstruktur zu streichen sind.

§ 57 Überschrift und Abs. 1 und 2 (neu)

Abs. 1: Die leitenden Staatsanwälte und der leitende Jugendanwalt stehen je einer Abteilung der Staatsanwaltschaft vor. Innerhalb ihrer Abteilung verfügen sie aufgrund ihrer Leitungsfunktion über ein umfassendes Weisungsrecht.

Abs. 2: Dieser Absatz nennt einige wichtige Kompetenzen der Abteilungsleiter. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Zudem verfügen die Abteilungsleiter über die ihnen gestützt auf die §§ 49 Abs. 3 und 50 Abs. 2 JG-V2 delegierten Kompetenzen.

§ 59 Überschrift und Abs. 1 bis 3

Abs. 1: Die Strafverfolgungsbehörden sollen auch fortan der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 4.2.5).

Abs. 2: Die Aufsicht ist Sache des Regierungsrates. Die operative Abwicklung der Aufsichtstätigkeit wird durch ein Departement wahrgenommen. Nach geltendem Organisationsrecht ist dies das Sicherheitsdepartement (§ 13 Bst. b der Vollzugsverordnung über die Aufgaben und die Gliederung der Departemente und der Staatskanzlei vom 11. September 2007, SRSZ 143.111).

Abs. 3: Um die Unabhängigkeit zu gewährleisten, müssen die Aufsichtsbefugnisse des Regierungsrates beschränkt sein. Konkrete Anweisungen zu einem Strafverfahren sind ausdrücklich unzulässig, so etwa die Anweisung, dass ein Strafverfahren durch eine bestimmte Abteilung bzw. einen bestimmten Staatsanwalt durchgeführt werden soll. Ausgeschlossen ist auch, dass der Regierungsrat im Rahmen der Aufsicht in einzelne Dossiers Einsicht nimmt. Die fachliche Aufsicht wird zur Hauptsache über die Rechtsmittelverfahren geführt.

§§ 60 bis 67

Diese Bestimmungen enthalten Vorschriften zur Jugendanwaltschaft und zu den Bezirksstaatsanwaltschaften. Da die Jugendanwaltschaft und die Bezirksstaatsanwaltschaften mit der Kantonalisierung aufgehoben werden, sind die §§ 60 bis 67 ersatzlos zu streichen.

§ 71 Abs. 1 Bst. e

Diese Bestimmung entspricht § 71 Abs. 1 Bst. e JG unter Berücksichtigung des Umstandes, dass nur noch eine Staatsanwaltschaft besteht und deshalb nicht mehr zwischen Staatsanwälten bzw. Assistenzstaatsanwälten des Kantons und der Bezirke unterschieden werden muss.

§ 72a Abs. 2 und 3

Diese Bestimmung wird mit der Vorlage 1 neu eingeführt. Da der Vollzug der Strafentscheide einheitlich durch den Kanton erfolgt (vgl. § 114 JG-V2), kann Abs. 2 aufgehoben werden.

§ 74

Da nur noch eine Staatsanwaltschaft besteht, ist neu die Einzahl von Staatsanwaltschaften zu verwenden.

§ 75 Abs. 1

Es ist nur noch die Staatsanwaltschaft zu nennen.

§ 106 Abs. 1

Es ist die Einzahl von Staatsanwaltschaften zu verwenden.

§ 114 Abs. 1 und 3 bis 7

Abs. 1: Der Vollzug von Strafen und Massnahmen obliegt neu dem Kanton, unabhängig davon, ob diese durch kantonale Justizbehörden oder die Bezirksgerichte ausgefällt worden sind. Das JG geht davon aus, dass die Einzelrichter der Bezirksgerichte unter den Begriff „Bezirksgericht“ fallen. In Anlehnung an § 4 Abs. 2 JG werden diese deshalb nicht mehr separat genannt.

Abs. 3 bis 6: Der bestehende Abs. 3 ist zu streichen, da der Vollzug kantonalisiert wird (vgl. Abs. 1). In den Abs. 3 bis 6 werden daher die Abs. 4 bis 7 übernommen.

§ 114a (neu)

Diese Bestimmung regelt die Kostenaufteilung zwischen dem Kanton und den Bezirken. Die Bestimmung geht vom Grundsatz aus, dass die Kosten von demjenigen Gemeinwesen zu tragen sind, bei welchem sie anfallen resp. durch welches sie verursacht werden. Entsprechend trägt der Bezirk als Träger der Bezirksgerichte die Gerichtskosten aus Verfahren vor dem Bezirksgericht, mit Ausnahme der Kosten für die amtliche Verteidigung und die unentgeltliche Rechtspflege. Die übrigen Kosten trägt der Kanton. Für einen einheitlichen Kostenträger im Bereich der amtlichen Verteidigung und der unentgeltlichen Rechtsbeistandung spricht neben dem Verursacherprinzip, dass die Aufteilung dieser Kosten auf das Untersuchungs- und das erstinstanzliche Gerichtsverfahren zusätzlichen Aufwand verursachen würde und die Auszahlung des Anwaltshonorars durch zwei verschiedene Gemeinwesen zu unterschiedlichen Zeitpunkten verhindert werden sollte.

§ 115 Abs. 2

Der Kanton bezieht neu sämtliche Verfahrenskosten aus Strafverfahren, Bussen und Geldstrafen und damit auch diejenigen, welche durch das Bezirksgericht oder den Einzelrichter des Bezirks ausgefällt worden sind (vgl. § 115 Abs. 1 JG i.V.m. § 114 Abs. 1 JG-V2). Der gesamte Erlös, sei es aus dem Bezug von Geldstrafen, Bussen, Verwertungen oder Verfahrenskosten, fällt mit Ausnahme des Erlöses für Gerichtskosten, welche vor dem Bezirksgericht anfallen und daher zunächst vom Bezirk zu tragen sind, vollständig dem Kanton zu (§ 115 Abs. 2 JG-V2). In Bezug auf

die von den Bezirken zu tragenden Kosten bedeutet dies, dass die zuständige (kantonale) Vollzugsbehörde die den Parteien auferlegten Verfahrenskosten, welche im Verfahren vor dem Bezirksgericht anfallen (Gerichtsgebühren und Barauslagen), beziehen und dem Bezirk den Erlös aus dem Bezug der vom Bezirk zu tragenden Kosten erstattet (insbesondere Gerichtsgebühren, Gutachterkosten, Spesen). Das Einbringungsrisiko für diese Kosten trägt der Bezirk selber. Mit diesem Vorgehen ist namentlich einfacher zu gewährleisten, dass Zahlungen einer verurteilten Person zuerst an eine allfällige Busse oder Geldstrafe angerechnet werden, bevor damit die Verfahrenskosten beglichen werden. Eine solche Abfolge der Kostendeckung besteht von Bundesrechts wegen.

§ 116a Überschrift und Abs. 1 und 2

Diese Bestimmung wird im Rahmen der Vorlage 1 eingefügt. Sie ist an die neue Behördenorganisation anzugleichen, wonach neu die Staatsanwaltschaft beizuziehen ist. Innerhalb der Staatsanwaltschaft kann der Oberstaatsanwalt gestützt auf seine Leitungskompetenz eine Abteilung mit der Aufgabe gemäss § 116a betrauen oder diese Aufgabe selber wahrnehmen.

§§ 119a Abs. 1 und 2 sowie 119b Überschrift und Abs. 1

Diese Bestimmungen werden im Rahmen der Vorlage 1 eingefügt. Sie sind an die neue Behördenorganisation anzugleichen, womit nicht mehr von der Oberstaatsanwaltschaft, den Bezirksstaatsanwaltschaften und der Jugendanwaltschaft, sondern nur noch von der Staatsanwaltschaft zu sprechen ist.

§ 121 Abs. 1

In der Vorlage 1 wurde Abs. 1 um einen zweiten Satz ergänzt, welcher die Kostentragung für den Vollzug der Landesverweisung zwischen dem Kanton und den Bezirken regelt. Mit § 114a JG-V2 wird die Kostentragung zwischen dem Bezirk und dem Kanton in einer separaten Bestimmung geregelt. Der zweite Satz in § 121 Abs. 1 JG ist daher zu streichen. Auch ist er zu streichen, weil der Kanton die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs trägt (vgl. § 114a JG-V2).

Kantonales Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 21. Mai 2008, Migrationsgesetz, SRSZ 111.200

§ 7 Abs. 2

Die Formulierung ist an die neue Behördenorganisation anzugleichen und der Begriff „kantonale Staatsanwaltschaft“ durch „Staatsanwaltschaft“ zu ersetzen.

6. Verfassungs- und Gesetzmässigkeit; Rechtsform

Die Regelungen in der Vorlage 2 betreffen die Grundzüge der Organisation von Behörden von Kanton und Bezirken. Sie gehören aufgrund von § 50 KV in ein Gesetz. Vorbehalten bleibt eine Überprüfung von Anpassungsbedarf der Ausführungsvorschriften im Verordnungsrecht. Namentlich erwähnt sei dabei die Haft-, Straf- und Massnahmenvollzugsverordnung.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1 Lastenverschiebung und Einsparungen

Mit der Übernahme der gesamten Strafverfolgung und des gesamten Strafvollzugs durch den Kanton – so wie in der Vorlage 2 vorgeschlagen – verschieben sich jährliche Nettoaufwände in der Grössenordnung von 2.5 bis 3 Mio. Franken auf den Kanton. Die Bezirke werden im gleichen Umfang entlastet. Diese Annahme beruht auf den Bezirksrechnungen 2013 bis 2016 (vgl. Ziffer

2.1.1.3 hiervor sowie für die Bezirksrechnungen 2011 bis 2014 Bericht Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung, Ziffer 5.4.2.3, insbesondere Tabelle Nr. 5.5). Es zeichnet sich jedoch ab, dass die Kosten der Strafverfolgung und des Strafvollzugs in den kommenden Jahren tendenziell ansteigen werden. Da die Bezirke unterschiedlich Rechnung legen und insbesondere keine Vollkosten ausweisen, wird für die angestellte Schätzung vom ausgewiesenen Aufwand in den Rechnungen des Bezirkes Schwyz ausgegangen. Dessen Nettoaufwand wird mit dem Faktor 2.2 multipliziert, was dem Grössenverhältnis der Staatsanwaltschaft Innerschwyz zu allen drei Bezirksstaatsanwaltschaften entspricht. Interne Verrechnungen für die Gebührenanteile der Kantonspolizei für die Strafrechtspflege und des Amtes für Justizvollzug für den Strafvollzug wurden nicht herausgerechnet. Sie würden bei einer Kantonalisierung beim Kanton als Aufwand und Ertrag entfallen und sich somit neutralisieren. Einbezogen in die Kostenschätzung sind Lastenverschiebungen von den Bezirken auf den Kanton aus den Strafverfahren vor den Bezirksgerichten im durchschnittlichen jährlichen Umfang von rund Fr. 100 000.--.

Schwer einschätzbar sind die Aufwandverminderungen bei einer Kantonalisierung der gesamten Strafverfolgung und des Strafvollzugs. Einsparungen können sich ergeben aus:

- Wegfall von Verhandlungen und Entscheiden über die innerkantonale Zuständigkeit. Es entfällt ein Arbeitsaufwand von 100 bis 120 Halbtagen für Mitarbeitende (Staatsanwälte und Oberstaatsanwalt), was ungefähr 0.25 Vollzeitstellen entspricht.
- Eine kantonale Staatsanwaltschaft kann straffer geführt und gezielter eingesetzt werden, wodurch sich der Stellenetat der Staatsanwälte sowie des Kanzleipersonals (leicht) reduzieren lassen sollte.
- Vereinfachungen in der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei: Abrechnungen müssen nicht mehr im gleichen Detaillierungsrad erstellt werden. Vermindert werden auch der Kontrollaufwand auf Seiten der Staatsanwaltschaft und der Aufwand für Rücksprachen mit der Polizei. Die Aufwandreduktion liegt bei circa 0.25 Vollzeitstellen.
- Wegfall der Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Justizvollzug und den Bezirksstaatsanwaltschaften: Verminderung des Personalaufwandes im Umfang von circa 0.2 Vollzeitstellen.

7.2 Transformationskosten

Der Umfang anfallender Initial- und Transferkosten hängt naturgemäss wesentlich von der Unterbringung und der internen Organisation der (kantonalisierten) Staatsanwaltschaft ab.

Bei einer Verschiebung von rund 20 Arbeitsplätzen, was ungefähr der Hälfte der Arbeitsplätze der Bezirksstaatsanwaltschaften entspricht (vgl. Ziffer 4.2.1.2), ergeben sich einmalige Transferkosten von circa Fr. 300 000.--, soweit der Kanton nicht Standorte und Ausstattungen der Bezirke übernehmen kann (vgl. nächster Absatz). Hinzu kommen die Kosten für die Zusammenführung der Geschäftsdatenbanken. In der IT basieren alle Staatsanwaltschaften auf der Geschäftsdatenbank Tribuna, wodurch die Zusammenführung teilweise erleichtert und der Aufwand reduziert wird. Der Umfang dieses Aufwandes hängt ebenfalls stark vom Grad der angestrebten Integration ab.

§ 47 Abs. 3 JG-V2 gibt dem Kanton auf, bei der Organisation der Staatsanwaltschaft regionalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Damit kommt in Betracht, dass der Kanton einzelne der Standorte der Bezirksstaatsanwaltschaften übernehmen kann. Über die Abwicklung solcher Übernahmen haben sich Regierungsrat und Bezirksräte abzusprechen. Ob der Kanton für getätigte Investitionen Abgeltungen leistet, bestimmt sich nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen. Anzunehmen ist, dass die mehrheitlich bei der Schaffung der Bezirksstaatsanwaltschaften getätigten Investitionen für die Ausstattung bis zur Überführung in eine kantonale Staatsanwaltschaft abgeschrieben sind.

7.3 Gegenfinanzierung

Mit der Übernahme aller Staatsanwaltschaften und des gesamten Strafvollzugs durch den Kanton ist eine Lastenverschiebung von netto 2.5 Mio. bis 3 Mio. Franken von den Bezirken auf den Kanton verbunden. Die Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung hat in ihrem Abschlussbericht Möglichkeiten einer Gegenfinanzierung aufgezeigt (Bericht Arbeitsgruppe Justizgesetzgebung, Ziffer 5.7.3). Aufgrund des Umfangs der Lastenverschiebung und der gemachten Erfahrungen mit dem Entlastungsprogramm (RRB Nr. 184/2017; Protokoll des Kantonsrates vom 31. Mai 2017, S. 261 ff.) sieht der Regierungsrat davon ab, dem Kantonsrat eine Gegenfinanzierung vorzuschlagen.

7.4 Personal

Da für den Aufbau der (kantonalisierten) Staatsanwaltschaft – und eine Aufstockung beim Amt für Justizvollzug – Personal gebraucht wird, liegt es auf der Hand, dass die bisherigen Bezirksmitarbeitenden (rund 40 Personen) zum Kanton wechseln könnten. Soweit in einer einheitlichen Staatsanwaltschaft Stellen eingespart werden können, liegt dieser Spareffekt in wenigen Stellen. Diese Stellenreduktion kann im Rahmen natürlicher Abgänge vorgenommen werden. Längere Zeit in Anspruch nehmen wird der Aufbau eines grösseren Bestandes von Assistenzstaatsanwälten, zumal Staatsanwälte, die sich bewährten, nicht „herabgestuft“ werden sollten. Mit einem Wechsel zum Kanton sollten die Anstellungsbedingungen für das bisherige Bezirkspersonal aufs Ganze nicht verschlechtert werden. Die gesamte Staatsanwaltschaft würde nach einem Wechsel einheitlich dem Personal- und Besoldungsrecht des Kantons unterstehen.

7.5 Status der Bezirke

Mit dem Wegfall der Aufgaben in der Strafverfolgung und im Strafvollzug verlieren die Bezirke seit ihnen alters zustehende, mit Symbolkraft verbundene Aufgaben. Sichtbarer Ausdruck dieser Veränderung bildet die Tatsache, dass 30 bis 40 Mitarbeitende die Bezirke verlassen und einen neuen Arbeitgeber erhalten würden. Nicht übersehen werden darf allerdings auch, dass die Bezirksgemeinden und die Bezirksräte auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirksstaatsanwaltschaften nur eingeschränkt Einfluss nehmen und Kontrollen ausüben dürfen. Zudem schöpfen im Rahmen der gemeinsamen Staatsanwaltschaften nicht alle Bezirke ihre beschränkten Einflussmöglichkeiten vollständig aus.

Die Bezirke haben gerade im justiziellen Bereich in den vergangenen Jahren auch zusätzliche Aufgaben erhalten. Zu erwähnen sind die Erbschaftsämter, die nach der Aufhebung der Vormundschaftsbehörden der Gemeinden den Bezirken übertragen wurden (§§ 38 ff. EGzZGB). Ausserdem wurde unlängst die gesetzliche Grundlage für eine Übertragung der Betreibungsämter der Gemeinden auf die Bezirke geschaffen (§ 1 Abs. 2 EGzSchKG). Mit diesen neuen Aufgaben zusammen verbleiben den Bezirken weiterhin wichtige Aufgaben im Bereiche der Rechtspflege (erstinstanzliche Zivil- und Strafrechtspflege; Konkurswesen; Notariatswesen; Grundbuchführung).

7.6 Abstimmung auf die Vorlagen 1 und 3

Mit der Vorlage 2 wird die Organisation der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden wesentlich geändert. Eine Inkraftsetzung kommt daher lediglich auf den Beginn einer neuen Amtsdauer, also frühestens auf den 1. Juli 2020, in Frage. Zudem braucht es für die Vorbereitungsarbeiten dieser strukturellen Veränderungen in der Behördenorganisation eine gewisse Vorlaufzeit. Folglich müssen die gesetzlichen Grundlagen für eine veränderte Behördenorganisation spätestens zu Beginn der Budgetierungsphase für den Voranschlag 2020, also auf Ende des ersten Quartals 2019, bereitstehen.

8. Behandlung im Kantonsrat

Nach § 34 Abs. 2 Bst. a KV unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates über den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Gesetzen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen oder bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage „Kantonsratsbeschluss betreffend die Übertragung der Aufgaben der Strafverfolgung und des Strafvollzugs auf den Kanton“ anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Bezirksräte.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sicherheitsdepartement; Oberstaatsanwaltschaft; Amt für Justizvollzug; Rechts- und Beschwerdedienst; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber