

Beschluss Nr. 1278/2014

Schwyz, 10. Dezember 2014 / ah

Parlamentarische Vorstösse zur Organisation der Strafverfolgungsbehörden

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion M 9/14 „Änderung des Kompetenzenkatalogs in § 20 JG“

Am 26. Juni 2014 hat Kantonsrat Dr. Roger Brändli im Namen der Rechts- und Justizkommission folgende Motion eingereicht:

„Unter dem Titel Organisation und Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft empfiehlt die PUK ‚Justizstreit‘, innerhalb der bestehenden Organisation Anpassungen vorzunehmen, die zu einer Verbesserung der heutigen Rechtslage und Verhältnisse führen würden‘ (Bericht PUK ‚Justizstreit‘, Rz. 384). Dies betrifft insbesondere Effizienzgewinne durch eine bessere Prioritätensetzung.

Zur Umsetzung im Rahmen einer Teilrevision des Justizgesetzes steht für die Rechts- und Justizkommission dabei die Kompetenzabgrenzung zwischen der kantonalen Staatsanwaltschaft und den Bezirksstaatsanwaltschaften im Vordergrund. Insbesondere erzeugt die in § 20 Justizgesetz disponierte Aufteilung der sachlichen Zuständigkeit zwischen kantonalen Staatsanwaltschaft und Bezirksstaatsanwaltschaften derzeit Reibungsflächen und führt zu negativen Kompetenzkonflikten.

Antrag:

Die Rechts- und Justizkommission ersucht den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, worin der Zuständigkeitskatalog in § 20 Justizgesetz vereinfacht, präzisiert und übersichtlicher gestaltet wird.“

2. Wortlaut des Postulats P 7/14 „Einführung von Assistenzstaatsanwälten“

Am 26. Juni 2014 hat Kantonsrat Dr. Roger Brändli im Namen der Rechts- und Justizkommission folgendes Postulat eingereicht:

„Unter dem Titel Organisation und Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft empfiehlt die PUK ‚Justizstreit‘, innerhalb der bestehenden Organisation Anpassungen vorzunehmen, die zu einer Verbesserung der heutigen Rechtslage und Verhältnisse führen würden‘ (Bericht PUK ‚Justizstreit‘,

Rz. 384). Dies betrifft unter dem Stichwort Effizienzgewinne insbesondere auch die Frage der Einführung der Funktion von Assistenzstaatsanwälten.

In der Praxis ist festzustellen, dass die Einvernahme von beschuldigten Personen, Zeugen und Auskunftspersonen de facto vielfach durch Polizisten erfolgt. Dem Prinzip, dass eine Untersuchung durch diejenigen geführt wird, welche auch Anklage erheben, wird häufig nicht nachgelebt. Es ist deshalb zu prüfen, ob nicht die Funktion von Assistenzstaatsanwälten einzuführen ist, um Untersuchung und Anklage personell grundsätzlich zu vereinen.

Im Rahmen der Einführung der Funktion eines Assistenzstaatsanwaltes ist ebenfalls zu prüfen, ob die Funktion des Untersuchungssekretärs beizubehalten oder gleichzeitig abzuschaffen ist. Auf jeden Fall wird vorausgesetzt, dass mit der etwaigen Einführung der Funktion eines Assistenzstaatsanwaltes kein Stellenausbau bei den Strafverfolgungsbehörden einhergeht.

Antrag:

Die Rechts- und Justizkommission ersucht den Regierungsrat zu prüfen, ob dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten ist, worin im Justizgesetz die Funktion eines Assistenzstaatsanwaltes eingeführt und geregelt wird.“

3. Wortlaut des Postulats P 8/14 „Reinstallation Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft“

Am 26. Juni 2014 hat Kantonsrat Dr. Roger Brändli im Namen der Rechts- und Justizkommission folgendes Postulat eingereicht:

„Unter dem Titel Organisation und Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft empfiehlt die PUK ‚Justizstreit‘, ‚innerhalb der bestehenden Organisation Anpassungen vorzunehmen, die zu einer Verbesserung der heutigen Rechtslage und Verhältnisse führen würden‘ (Bericht PUK ‚Justizstreit‘, Rz. 384). Dies betrifft insbesondere auch die Frage der Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft.

Die Oberstaatsanwaltschaft untersteht in administrativer Hinsicht der Aufsicht des Regierungsrates, während in fachlicher Hinsicht das Justizgesetz keine entsprechende Bestimmung enthält. Nach Ansicht der Rechts- und Justizkommission sollte auch die fachliche Aufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft im Justizgesetz (wieder) geregelt werden.

Antrag:

Die Rechts- und Justizkommission ersucht den Regierungsrat zu prüfen, ob dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten ist, worin im Justizgesetz die fachliche Aufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft geregelt wird.“

4. Antwort des Regierungsrates

4.1 Auftrag des Kantonsrates und dessen Umsetzung

4.1.1 An seiner Sitzung vom 19. November 2014 hat der Kantonsrat vom Bericht der Rechts- und Justizkommission vom 26. Juni 2014 zu den Empfehlungen der Parlamentarischen Untersuchungskommission „Justizstreit“ mit 97 zu 0 Stimmen Kenntnis genommen (ABI 2014, S. 2647). Er hat zudem beschlossen, eine Fachkommission einzusetzen, welche die Varianten:
A. Modell „Bezirke und Kanton“ (Variante Beibehaltung BezStA);
B. Modell „Kanton allein“ (Variante Zusammenlegung BezStA/KaStA)

vertieft prüfen und Vorschläge für eine Neuordnung der Strafverfolgungsbehörden unterbreiten soll.

4.1.2 Der Regierungsrat hatte bereits mit Beschluss vom 17. Juni 2014 (RRB Nr. 661/2014) das Sicherheitsdepartement beauftragt, das Projekt „Kantonale Justizgesetzgebung und Organisation der Rechtspflegebehörden“ zu starten und im Sinne gewisser Auflagen abzuwickeln. Für die Erarbeitung von Vorschlägen setzte der Regierungsrat ein aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Behörden und Amtsstellen gebildetes Projektteam (Vertretung der kantonalen Gerichte, der Oberstaatsanwaltschaft, der kantonalen Staatsanwaltschaft, der Bezirksgerichte, der Bezirksstaatsanwaltschaften, der Bezirksräte, der Rechtsanwälte, der Kantonspolizei sowie der Verwaltung) ein. Mit einer Revision des Justizgesetzes und verwandter Erlasse sollten insbesondere Bestimmungen, die inhaltlich mangelhaft oder durch die Rechtsentwicklung überholt sind, ausgebessert bzw. angepasst werden. Mit der Revision sollten ausserdem die Organisation und die Abläufe vornehmlich in der Strafverfolgung effizienter und wirkungsvoller ausgestaltet werden. Ende Oktober 2014 hat die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe die Arbeiten aufgenommen.

4.2 Kanton und Bezirke als Träger der Strafverfolgungsbehörden

Die erstinstanzliche gerichtliche Beurteilung von Strafsachen im Kanton Schwyz ist auf das kantonale Straf- und Jugendgericht einerseits und auf die Bezirksgerichte andererseits aufgeteilt. Grundsätzlich beurteilen dabei die Bezirksgerichte Anklagen in Strafsachen (§ 32 Justizgesetz vom 18. November 2009, SRSZ 231.110, JG). Ausgenommen davon bleiben Anklagen betreffend die in § 20 JG aufgezählten Verbrechen- und Vergehenstatbestände sowie die Steuervergehen nach Bundes- und kantonalem Verwaltungsrecht, die vom Kantonalen Strafgericht beurteilt werden. Wo die Bezirksgerichte zuständig sind, liegt die Strafverfolgungskompetenz bei den Bezirksstaatsanwaltschaften. Die kantonale Staatsanwaltschaft ist dagegen zuständig, soweit es um Delikte im Sinne des erwähnten § 20 JG für die Zuständigkeitsumschreibung des kantonalen Strafgerichtes geht. Diese Art der Zuständigkeitsausscheidung bringt es zwangsläufig mit sich, dass Abgrenzungsprobleme auftreten. Es erstaunt daher nicht weiter, dass auch schon unter der früheren Gerichtsordnung, die einen ähnlichen Katalog enthielt, wiederholt nach einer Optimierung der Zuständigkeitsausscheidung zwischen dem kantonalen Strafgericht und den Bezirksgerichten bzw. dem kantonalen Verhöramt und den Bezirksämtern gesucht wurde (GS 16-427; zur Änderung vom 1. Dezember 1988: GS 17-808; zur Revision vom 9. Februar 2000, GS 19-556; zur Revision vom 16. Oktober 2002: GS 20-279). Auch in der für den Erlass des Justizgesetzes vom 18. November 2009 eingesetzten Arbeitsgruppe wurde intensiv über die Ausgestaltung von § 20 JG diskutiert. Vollständig beseitigen lassen sich Abgrenzungsprobleme für die Zuständigkeiten von kantonalem Strafgericht und Bezirksgerichten bzw. der kantonalen Strafverfolgungsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden der Bezirke wohl nur bei einer vollständigen Zusammenführung der Kompetenzen auf einer Ebene. Mehr oder weniger liessen sich vermutlich Abgrenzungsprobleme ausmerzen, wenn allenfalls die Zuständigkeiten der kantonalen oder der Bezirksinstanzen auf spezielle Arten von Delikten beschränkt würden (z. B. ausschliesslich Strassenverkehrsdelikte bei den Bezirksgerichten bzw. bei den Bezirksstaatsanwaltschaften). Sollen für beide Ebenen dagegen Aufgaben in nennenswertem Umfang erhalten bleiben, so werden Abgrenzungsschwierigkeiten auch in Zukunft nicht ausbleiben. Unbeachtet dessen ist der Regierungsrat bereit, neben anderen möglichen Veränderungen bei der Trägerschaft der Strafverfolgungsbehörden (siehe zum Auftrag des Kantonsrates Ziff. 4.1.1) auch eine Optimierung beim Zuständigkeitskatalog zu prüfen.

4.3 Interne Organisation der Staatsanwaltschaften

Die kantonale Staatsanwaltschaft und die Bezirksstaatsanwaltschaften setzen sich aus je einem Leitenden Staatsanwalt und deren Stellvertretung sowie den Staatsanwälten zusammen. Gewählt werden die Staatsanwälte vom Regierungsrat bzw. von den Bezirksräten. Der Leitende Staatsanwalt kann sodann das weitere Personal anstellen und Untersuchungssekretäre bezeichnen. Untersuchungssekretäre müssen über eine juristische Ausbildung verfügen. Ihnen kann die Einvernahme von beschuldigten Personen, Zeugen und Auskunftspersonen übertragen werden (§§ 55, 58, 64 und 67 JG). Seit dem Übergang auf das neue Strafverfolgungsmodell und der Schaffung einer kantonalen Staatsanwaltschaft und von drei Bezirksstaatsanwaltschaften auf den 1. Januar 2011 haben die Leitenden Staatsanwälte von der Möglichkeit, Untersuchungssekretäre einzusetzen, kaum Gebrauch gemacht. Im Rahmen der anstehenden Überprüfung der Strafverfolgungsbehörden ist der Regierungsrat bereit, die interne Organisation der Staatsanwaltschaften und damit die Einführung von Assistenzstaatsanwälten zu überprüfen. Zu klären sein wird insbesondere, welche Funktionsträger in den Staatsanwaltschaften einzusetzen und wie deren Aufgaben zu umschreiben sind.

4.5 Aufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft

Die Oberstaatsanwaltschaft steht gemäss § 54 Abs. 1 JG unter der Aufsicht des Regierungsrates. Diese Aufsicht wird in der Bestimmung von § 54 JG lediglich insoweit beschränkt, als der Regierungsrat zu einzelnen Straffällen keine Weisungen erteilen darf. Dagegen ist die Aufsichtskompetenz des Regierungsrates gemäss der erwähnten Bestimmung nicht lediglich auf eine Administrativ- oder Dienstaufsicht beschränkt. Allgemeine Weisungen fachlicher Art darf der Regierungsrat der Oberstaatsanwaltschaft erteilen (§ 54 Abs. 3 JG). Eine Lücke verbleibt damit lediglich hinsichtlich der Führung einzelner Dossiers – und auch diesbezüglich nur soweit, als der Rechtsweg von beschuldigten Personen, Privatklägerschaft und anderen Verfahrensbeteiligten nicht beschritten werden kann. Umfassend ist zudem die Aufsicht des Oberstaatsanwaltes bzw. der Oberstaatsanwältin über die Staatsanwaltschaften. Der Oberstaatsanwalt oder die Oberstaatsanwältin sind dabei vom Kantonsrat gewählte Beamte (§ 54 Abs. 1 Bst. d KV) und verfügen aus diesem Grunde über eine hohe Legitimation. Der Gesetzgeber wollte mit der Neuregelung der Aufsicht in § 54 JG Nachteile beseitigen, die sich aus der früheren Doppelunterstellung der Strafverfolgungsbehörden unter das Kantonsgericht und den Regierungsrat während Jahren auftraten. Die Aufsichtsfunktion über Oberstaatsanwaltschaft sollte in der Hand einer Behörde zusammengefasst werden. Der Regierungsrat ist durchaus bereit, die Frage der Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden erneut einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. Ob der Weg zurück zu einer Doppelunterstellung angetreten werden soll, erscheint allerdings aufgrund der gemachten Erfahrungen nicht unbedingt als naheliegend.

4.6 Anträge an den Kantonsrat

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Postulate P 7/14 „Einführung von Assistenzstaatsanwälten“ und P 8/14 „Reinstallation Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft“ erheblich zu erklären. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat ausserdem, die Motion M 9/14 „Änderung des Kompetenzkatalogs in § 20 JG“ in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären. Eine Erheblicherklärung als Motion beinhaltet einen verbindlichen Auftrag an den Regierungsrat. Ein solcher Auftrag stünde in einem gewissen Widerspruch zum Beschluss des Kantonsrates vom 19. November 2014, wonach eine Fachkommission neben dem Modell einer aufgeteilten Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden auf Kanton und Bezirke auch das Modell einer alleinigen Trägerschaft des Kantons zu prüfen hat. Sollte das Modell mit einer alleinigen Trägerschaft des Kantons zum Durchbruch kommen, erhält die Überprüfung von § 20 JG eine völlig andere Bedeutung. Die Schwierigkeiten in der Handhabung von § 20 JG sind für die Be-

stimmung der Zuständigkeit der Gerichte weit weniger ausgeprägt als bei der Zuständigkeitsbestimmung der Strafverfolgungsbehörden. Wird nämlich Anklage erhoben, so ist der Sachverhalt in weitem Masse geklärt und die Zuordnung zu einem bestimmten Delikt wesentlich einfacher als zu Beginn einer Strafuntersuchung. Um der offenen Auftragsumschreibung des Kantonsrates in seinem Beschluss vom 19. November 2014 Rechnung zu tragen, beantragt der Regierungsrat, die Motion M 9/14 „Änderung des Kompetenzkatalogs in § 20 JG“ in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 9/14 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.
2. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Postulate P 7/14 und P 8/14 als erheblich zu erklären.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber