

An den Landrat

Glarus, 21. November 2023

Interpellation Urs Sigrist, Schwändi, und Mitunterzeichner «Zukunft Staats- und Jugendanwaltschaft»

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 12. September 2023 reichten Landrat Urs Sigrist und Mitunterzeichner die Interpellation «Zukunft Staats- und Jugendanwaltschaft» ein (s. Beilage). Das Landratsbüro lehnte die von den Interpellanten beantragte Dringlicherklärung am 14. September 2023 ab.

2. Geschäftsentwicklung Staats- und Jugendanwaltschaft 2018–2023

Das Departement Sicherheit und Justiz legte dem Regierungsrat am 7. September 2023 einen Bericht zur Staats- und Jugendanwaltschaft vor. In dieser ausführlichen Situations- und Bedürfnisanalyse wird aufgezeigt, dass die Geschäftslast der Staats- und Jugendanwaltschaft in den letzten Jahren stark zugenommen hat, welche Faktoren dafür (mit-)verantwortlich sind und mit welchen personellen Massnahmen der aktuellen Arbeitslast begegnet werden kann. Der Regierungsrat nahm gestützt auf diese aktuelle Analyse 250 Stellenprozent bei den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie 190 Stellenprozent beim Kanzleipersonal ins Budget 2024 mit Integriertem Finanz- und Aufgabenplan 2025–2027 auf (vgl. Antrag an den Landrat vom 3. Oktober 2023, S. 24).

Für die Staatsanwaltschaft ist der Anzeigeneingang der wesentliche Schwellenwert, da dieser einerseits die Arbeitsmenge und andererseits die Art der Abarbeitung durch die Staatsanwaltschaft bestimmt. Er ist mit anderen Worten die Basis für die von der Staatsanwaltschaft geforderte Bearbeitung der gemeldeten Vorfälle (Anzeigen) mit den vorhandenen Ressourcen.

Seit Juli 2018 erfolgt die Fallerfassung pro Beschuldigter und nicht mehr pro Delikt. Bei einem Delikt mit mehreren Beschuldigten wird somit für jeden beteiligten Beschuldigten ein Fall erfasst. Dies entspricht der Praxis der Gerichte sowie auch anderer Kantone (z. B. ZH und SZ). Neue Anzeigen in einem bereits hängigen Strafuntersuchungsverfahren werden als zusätzliche neue Anzeige in der Statistik ausgewiesen. Im Weiteren werden ab diesem Zeitpunkt die Rechts- und Amtshilfeersuchen separat erfasst.

Tabelle 1. Zahl der eingegangenen Anzeigen in den Jahren 2018–2023 (jeweils pro Halbjahr)

	2018 2. HJ	2019 1. HJ	2019 2. HJ	2020 1. HJ	2020 2. HJ	2021 1. HJ	2021 2. HJ	2022 1. HJ	2022 2. HJ	2023 1. HJ
VV	365	433	499	559	589	538	496	527	504	560
UB	703	785	899	1'057	1'104	1'198	1'066	1'184	1'126	1'195

VV = Verbrechen und Vergehen; UB = Übertretungen; HJ = Halbjahr

Vergleicht man die aufgeführten Halbjahreszahlen, so lässt sich eine markante Zunahme sowohl bei den Verbrechen und Vergehen als auch bei den Übertretungen feststellen. Dabei nicht berücksichtigt sind die grossen Unterschiede bezüglich Qualität der Fälle. Denn je nach Komplexität des Falles erweist sich die Fallbearbeitung zeit- und ressourcenintensiver als in anderen Fällen. Tabelle 1 zeigt klar auf, dass die Zunahme bei den Fallzahlen keine Folge der Umstellung der Erhebungssystematik ist.

Der Anstieg der Fallzahlen fällt in der Kriminalstatistik der Kantonspolizei weniger stark aus als in der Statistik der Staatsanwaltschaft. Da die Kantonspolizei wiederum eine andere Zählweise anwendet, sind Vergleiche mit deren Kriminalstatistik jedoch nicht zielführend. Bei der Polizei werden die Deliktszahlen ereignisbezogen ermittelt, während dies bei der Staatsanwaltschaft praxisgemäss und wie ausgeführt personenbezogen erfolgt. Am Beispiel eines Angriffs mit Körperverletzung, an welchem sich per Definition immer mehrere Personen beteiligen, soll dieser Unterschied veranschaulicht werden. Bei der Polizei findet ein solches Delikt als ein einzelnes Delikt Eingang in deren Zahlen, auch wenn mehrere Personen daran beteiligt sind. Es wird also nur das Delikt gezählt. Bei der Staatsanwaltschaft wird hingegen für jede beschuldigte Person ein Fall erfasst. Beteiligen sich also am genannten Angriff drei Angreifer, so werden bei der Staatsanwaltschaft drei Fälle mit den jeweiligen Beschuldigten erfasst. Im Weiteren muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die zahlreichen Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz in den Statistiken der Polizei nicht ausgewiesen werden, während diese bei der Staatsanwaltschaft einen bedeutenden Anteil (etwas mehr als ein Drittel aller Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen und rund drei Viertel aller Übertretungen) der Falllast ausmachen.

Die ausgewiesene und markante Zunahme der Geschäftslast bei der Staatsanwaltschaft hat zudem die ohnehin schon sehr hohe Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeitenden weiter akzentuiert. Diese objektiv feststellbare Mehrbelastung und auch die subjektiv von den Mitarbeitenden als negativ empfundene hohe Belastung wirken sich äusserst ungünstig auf die Mitarbeitendenzufriedenheit aus.

3. Fluktuationen bei der Staats- und Jugendanwaltschaft

Bei der Staats- und Jugendanwaltschaft waren im Zeitraum von 2018 bis 2022 zwei Kündigungen zu verzeichnen (je eine in den Jahren 2019 und 2020). Das entspricht einer Fluktuationsrate von 3,2 Prozent. Die Frühfluktuationsrate, d. h. die Austritte im ersten Jahr der Anstellung, betrug 0,0 Prozent. Im gleichen Zeitraum betrug die Fluktuationsrate über die ganze kantonale Verwaltung hinweg durchschnittlich 7,3 Prozent (Frühfluktuationsrate: 5,9 %).

Im laufenden Jahr kündigten acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wobei drei in einem befristeten Arbeitsverhältnis angestellt waren. Bezogen auf die ordentlichen Stellen beträgt damit die Fluktuationsrate im laufenden Jahr 33,3 Prozent. Werden auch die befristeten Stellen mitberücksichtigt, erhöht sich diese Rate auf 42,1 Prozent. Letztere Zahl ist aber nicht mit der Fluktuationsrate der kantonalen Verwaltung vergleichbar, da dort nur die Austritte des Personalbestandes aus dem Stellenplan berücksichtigt werden. Wie bereits im Zeitraum von 2018 bis 2022 war auch im laufenden Jahr keine Frühfluktuation zu beobachten.

4. Beantwortung

Wie beurteilt die Leitung der Staatsanwaltschaft und die Departementsleitung die Gründe für die massiv hohe Fluktuation im laufenden Jahr?

Für die im laufenden Jahr erfolgten Kündigungen wurden unterschiedliche Gründe geltend gemacht. Als häufiger Grund wurde die hohe Arbeitslast genannt. Diese lässt sich nicht von der Hand weisen, wie dies der Bericht zur Staats- und Jugendanwaltschaft 2023 klar aufzeigt. Eine anhaltend (zu) hohe Arbeitslast wirkt sich negativ auf die Motivation der Betroffenen aus, was einen Stellenwechsel zweifelsohne begünstigen kann. Weitere Gründe waren sodann die fehlenden beruflichen Weiterentwicklungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation, beispielsweise in eine Führungsposition, sowie auch private Gründe (Arbeitsweg, Zeit für den Erwerb des Anwaltspatents, berufliche Veränderung nach mehrjähriger Tätigkeit). Als weiterer Grund wurde auch das fehlende Funktionieren in der Zusammenarbeit mit bestimmten Personen im Team und den daraus resultierenden Auswirkungen auf das Arbeitsklima erwähnt.

Befristete Anstellungen bieten zudem kaum Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung. Deshalb schauen sich die Betroffenen in der Regel bereits vor Ablauf der Befristung nach einer anderen beruflichen Herausforderung um. Dies korrespondiert mit den dazu gemachten Angaben der Betroffenen.

Wie gedenkt das Departement die hohe Anzahl an Kündigungen zu kompensieren und das Tagesgeschäft trotzdem aufrechtzuerhalten?

Zunächst ist an dieser Stelle nochmals auf die Ausführungen in Ziffer 3 zu verweisen. Zudem sind befristete Anstellungen immer mit dem Risiko einer frühzeitigen Kündigung (vor Ablauf der Befristung) behaftet.

Das Tagesgeschäft konnte trotz der hohen Fluktuationsrate auch im laufenden Jahr stets aufrechterhalten werden. So konnten frei gewordene Stellen jeweils rasch wieder neu besetzt werden. Dabei kam es vereinzelt zu Vakanzen von einem bis zu drei Monaten, während in anderen Fällen der Stellenantritt der Nachfolgerin oder des Nachfolgers noch vor dem Austritt der bisherigen Stelleninhaberin oder des bisherigen Stelleninhabers erfolgen konnte, sodass eine optimale Einarbeitung möglich war bzw. sein wird. Zudem wurden auf Antrag des Hauptabteilungsleiters Staats- und Jugendanwaltschaft die Pensen bei drei Teilzeitmitarbeiterinnen durch das Departement Sicherheit und Justiz befristet erhöht, um den durch die Kündigungen resultierenden Kapazitätsverlust reduzieren zu können. Es ist jedoch explizit darauf hinzuweisen, dass auch bei den Strafverfolgungsbehörden ein Fachkräftemangel herrscht und es daher immer schwieriger wird, qualifiziertes Personal rekrutieren zu können.

Wie hoch liegt die Arbeitsbelastung der einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und wie stellt die Abteilungsleitung eine tragbare Ressourcenplanung sicher?

In diesem Jahr wurde in der Medienlandschaft die Überlastung der Staatsanwaltschaften breit thematisiert (z. B. NZZ vom 30.10.2023 «Schweizer Justiz im Dauerstress: So verliert das Strafen seinen Sinn»). In vielen Kantonen zeigt sich eine unbefriedigende Situation als Folge der Zunahme der Verfahren und der gleichzeitig erfolgten Aufwandsteigerung bei der Durchführung der einzelnen Strafuntersuchungen. Davon ist auch der Kanton Glarus betroffen.

Aktuell liegt die Fallbelastung pro Staatsanwältin/Staatsanwalt (inkl. der befristet angestellten ausserordentlichen Staatsanwältinnen) bei Verbrechen und Vergehen bei 140 Pendenzen. Ohne die Unterstützung durch die befristet angestellten ausserordentlichen Staatsanwältinnen läge die Fallbelastung bei 190 Pendenzen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt. Auch im interkantonalen Vergleich weist der Kanton Glarus eine sehr hohe Fallbelastung pro Staatsanwältin/Staatsanwalt auf. Einzig im Kanton Uri liegt die Fallbelastung mit 180 Pendenzen noch höher.

Tabelle 2. Pendenzenlast pro Staatsanwalt/Staatsanwältin in ausgewählten Kantonen (Quelle: aktuelle Umfrage bei den genannten Kantonen)

	AR	GR	SH	TG	ZH	UR	GL (mit ao Sta)	GL (ohne ao Sta)
Pen- denzen	60	75	90	50	90	180	140	190

Die verfügbaren personellen Ressourcen halten mit der Entwicklung der Arbeitslast nicht Schritt. Deshalb sind die beantragten Stellen für die Staats- und Jugendanwaltschaft von essenzieller Bedeutung, sowohl im Hinblick auf die Sicherstellung einer zügigen Untersuchungsführung als auch bezüglich Gesundheit (Fürsorgepflicht) und Motivation der Mitarbeitenden.

Wie wird die Verantwortung der Aufsicht durch die zuständige Departementsleitung in diesem Fall wahrgenommen und was sind die daraus resultierenden Massnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung der Staats- und Jugendanwaltschaft?

Aufgrund der bereits im Laufe des Jahres 2019 festgestellten Zunahme der Geschäftslast stellte der Regierungsrat im 2020 auf Antrag des Departements Sicherheit und Justiz eine ausserordentliche Staatsanwältin zur Erhöhung der Kapazität an. Da der weitere Geschäftsgang zeigte, dass die Fallzunahme nicht auf temporäre Effekte – etwa aufgrund der verschiedenen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie – zurückzuführen war, wurden 2021 zwei weitere ausserordentliche Staatsanwältinnen angestellt. Dies mit dem Ziel, rasch eine Verbesserung bezüglich der Geschäftslast herbeizuführen. Entsprechend wurde durch eine temporäre Anstellung beim kaufmännischen Personal sichergestellt, dass die zusätzlichen Ressourcen bei den Verfahrensleitungen zielgerichtet eingesetzt werden konnten.

Zudem wurde der Hauptabteilungsleiter Staats- und Jugendanwaltschaft seitens des Departements mit der Erarbeitung eines Berichts zur Staats- und Jugendanwaltschaft hinsichtlich des kurz- bis mittelfristigen organisatorischen und personellen Handlungsbedarfs per Mitte 2023 beauftragt. Der dem Regierungsrat am 7. September 2023 vorgelegte Bericht basiert auf diesen Vorarbeiten.

In Ergänzung zu diesen Massnahmen wurde aufgrund eines im Jahr 2022 aufgetretenen teaminternen Konfliktes – unter Einbezug der Hauptabteilung Personal und Organisation – die externe Anlauf- und Meldestelle beigezogen. Dadurch gelang es den Konflikt zu erhellen, Lösungsansätze zu skizzieren bzw. zu initiieren und Massnahmen umzusetzen. Das Ziel bestand darin, das belastete Arbeitsklima zu verbessern. An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass diese Prozesse, welche von der Hauptabteilung Personal und Organisation eng begleitet werden, äusserst zeitintensiv sind und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken.

Schliesslich wurde auch den beengten Platzverhältnissen, welche aus den personellen Aufstockungen resultierten, die nötige Beachtung geschenkt. In Zusammenarbeit mit dem Departement Bau und Umwelt konnte der Staats- und Jugendanwaltschaft per März 2023 als flankierende Massnahme an der Postgasse 27 zusätzlicher Raum zur Verfügung gestellt werden.

Das Departement Sicherheit und Justiz wird die Organisationsstrukturen analysieren, um allfälliges Optimierungspotenzial (prozessual sowie auch personell) zu eruieren. Die bundesrechtlich stetig neu aufgetragenen Aufgaben, die fortschreitende Formalisierung des Prozessrechts und die sich in die gleiche Richtung entwickelnde höchstrichterliche Rechtsprechung vergrössern laufend die Diskrepanz zwischen verfügbarem Personal und Geschäftsvolumen. Die Strafprozessordnung bleibt ausgesprochen ressourcenintensiv und wird noch anspruchsvoller, betrachtet man das Revisiionsergebnis, welches am 1. Januar 2024 in Kraft treten wird. Diesen Entwicklungen ist auch die Staats- und Jugendanwaltschaft des Kantons

Glarus unterworfen. Sie dürfen in der Gesamtbetrachtung nicht ausser Acht gelassen werden.

Der Departementsvorsteher wird auch in Zukunft ein spezielles Augenmerk – auch unter Einbezug einer externen Sichtweise – auf die Fallzahlen und insbesondere auf die Entwicklungen im Personalbereich der Staatsanwaltschaft legen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Arpad Baranyi, Ratschreiber*

Beilage:
- Interpellation