

An den Landrat

Glarus, 22. September 2026

Neuordnung des Wahl- und Anstellungsverfahrens für die Staats- und Jugendanwaltschaft

- A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus**
- B. Änderung des Gesetzes über das Personalwesen**
- C. Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung**

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

Die Staats- und Jugendanwaltschaft erfüllt zentrale Aufgaben der Strafverfolgung. So führt sie unter anderem Strafuntersuchungen oder vertritt den Staat in Strafprozessen vor Gericht. Als Strafverfolgungsbehörde nimmt die Staats- und Jugendanwaltschaft eine besondere Stellung ein: Sie arbeitet fachlich unabhängig und ist der kantonalen Verwaltung lediglich administrativ zugeordnet. Nach geltendem Recht wählt der Landrat alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Diese Zuständigkeit ist in der Kantonsverfassung verankert. Die Wahl durch den Landrat soll insbesondere die Unabhängigkeit der Behörde stärken.

Die landrätliche Geschäftsprüfungskommission überprüfte 2023/2024 die Staats- und Jugendanwaltschaft im Rahmen einer Sonderprüfung. In ihrem Bericht vom Juni 2024 stellte sie organisatorische und personelle Herausforderungen fest und empfahl unter anderem, das Wahlverfahren anzupassen. Das Wahlprozedere erweise sich im Rekrutierungsprozess als Nachteil. Die fachliche Unabhängigkeit bleibe auch so gewahrt. Im August 2024 nahm der Landrat von dieser Empfehlung Kenntnis.

Der Regierungsrat setzt mit dieser Vorlage die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission um. Die Wahl durch den Landrat wird neu auf die Erste Staatsanwältin oder den Ersten Staatsanwalt – also auf die Leitung der Staats- und Jugendanwaltschaft – beschränkt. Die übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen werden künftig vom Regierungsrat angestellt. Personalrechtlich bleiben auch sie öffentlich-rechtlich Angestellte des Kantons. Neu wird damit zwischen der Wahl auf Amtsdauer des Ersten Staatsanwalts bzw. der Ersten Staatsanwältin und der unbefristeten Anstellung der übrigen Staats- und Jugendanwälte sowie -anwältinnen nach den allgemeinen Bestimmungen des Personalrechts unterschieden. Die Kantonsverfassung wird entsprechend angepasst. Auf Gesetzesstufe wird die Wahl des Ersten Staatsanwalts durch den Landrat sowie die Anstellung der übrigen Staats- und Jugendanwälte durch den Regierungsrat geregelt.

Die Zuständigkeit des Regierungsrates für die Anstellung oder Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwälten und Staatsanwältinnen sowie ausserordentlichen Jugendanwälten und Jugendanwältinnen bleibt unverändert bestehen.

Die Vorlage vereinfacht die Rekrutierung und stärkt die Funktionsfähigkeit der Staats- und Jugendanwaltschaft. Mit der Anstellung der übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte bzw. -anwältinnen durch den Regierungsrat bleibt zugleich ein wesentliches Element der für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Unabhängigkeit gewahrt. Finanzielle Auswirkungen gibt es keine.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den beiliegenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen zuzustimmen und sie der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht

Die Staats- und Jugendanwaltschaft ist die Strafverfolgungsbehörde des Kantons Glarus und verfolgt Straftaten von Erwachsenen und Jugendlichen. Sie führt unter anderem Strafverfahren, erlässt im Rahmen ihrer Zuständigkeit Strafbefehle und vertritt die Anklage vor Gericht. Organisatorisch wird sie vom Ersten Staatsanwalt oder der Ersten Staatsanwältin geleitet und ist dem Departement Sicherheit und Justiz administrativ zugewiesen. Die Aufsicht über die Strafverfolgung liegt beim Regierungsrat, konkrete Weisungen in einzelnen Strafverfahren sind jedoch ausdrücklich ausgeschlossen. Die Staats- und Jugendanwaltschaft erfüllt ihre Aufgaben somit selbstständig im Rahmen von Bundesrecht und kantonalem Recht.

Der Landrat wählt die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen gestützt auf die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Wahl durch den Landrat soll die fachliche Unabhängigkeit der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen bzw. Jugendanwälte und Jugendanwältinnen stärken. Die organisatorischen Bestimmungen zur Staats- und Jugendanwaltschaft finden sich im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO). Personalrechtliche Fragen richten sich nach dem kantonalen Personalrecht.

1.2. Anstoss für die Vorlage

Die landrätliche Geschäftsprüfungskommission führte 2023/2024 eine Sonderprüfung zur Staats- und Jugendanwaltschaft durch. In ihrem Bericht vom 18. Juni 2024 empfahl sie unter anderem, das Wahlverfahren zu überprüfen und die Wahl durch den Landrat auf den Ersten Staatsanwalt bzw. die Erste Staatsanwältin zu beschränken. Mit Beschluss § 257 vom 28. August 2024 hat der Landrat die Empfehlung der landrätlichen Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis genommen.

Das geltende System erschwert eine rasche Besetzung offener Stellen. Wahlverfahren des Landrates sind zeitlich gebunden und verursachen einen erhöhten administrativen Aufwand. Zudem wirkt die Publizität des Wahlverfahrens abschreckend auf potenzielle Bewerber und Bewerberinnen. Damit erweist sich die landrätliche Wahl aller Staatsanwälte und Staatsanwältinnen für die operative Personalgewinnung und -führung als wenig zweckmässig.

2. Inhalt der Vorlage

Der Regierungsrat erachtet eine Anpassung der bestehenden Regelung als angezeigt und setzt damit die vom Landrat zur Kenntnis genommene Empfehlung der landrätlichen Geschäftsprüfungskommission um. Die Vorlage beschränkt sich jedoch bewusst auf die notwendigen Anpassungen. Bestehende und bewährte Regelungen bleiben unverändert.

Ein Blick auf die Regelungen in anderen Kantonen bestätigt diese Stossrichtung: Operativ tätige Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte und Jugendanwältinnen werden in der Regel nicht durch das Parlament gewählt, sondern durch Exekutivbehörden bestellt.

2.1. *Wahl des Ersten Staatsanwalts bzw. der Ersten Staatsanwältin durch den Landrat*

Der Regierungsrat prüfte verschiedene Lösungsansätze für die Wahl des Ersten Staatsanwalts bzw. der Ersten Staatsanwältin. Die Beibehaltung des geltenden Systems mit Wahl auf Amtsdauer durch den Landrat gewährleistet eine umfassende demokratische Legitimation und eine besonders starke statusrechtliche Absicherung. Die politische Verantwortung für die Leitung der Staats- und Jugendanwaltschaft verbleibt beim Landrat, während die Personalgewinnung für die übrigen Funktionen flexibilisiert werden soll.

2.2. *Zuständigkeit für die Anstellung von Staatsanwälten und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälten und Jugendanwältinnen*

Der Regierungsrat prüfte im Weiteren die Frage, ob die übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte und Jugendanwältinnen durch den Regierungsrat oder durch das zuständige Departement anzustellen sind. Massgebend ist dabei nicht allein die Effizienz der Personalbewirtschaftung. Die Staats- und Jugendanwaltschaft nimmt als Strafverfolgungsbehörde eine besondere Stellung ein. Sie ist nicht institutionell unabhängig wie ein Gericht, muss ihre Aufgabe aber mit der gesetzlich vorausgesetzten fachlichen Unabhängigkeit gegenüber anderen Behörden wahrnehmen. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, aber auch um im Anstellungsverfahren der Kompetenz und Verantwortung eines Staatsanwalts bzw. einer Staatsanwältin sowie eines Jugendanwalts bzw. einer Jugendanwältin gegenüber der Bevölkerung gerecht zu werden, erachtet der Regierungsrat die Anstellung durch ihn als Kollegialbehörde als angemessen. Die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen sollen deshalb künftig vom Regierungsrat und nach den allgemeinen Bestimmungen des Personalrechts unbefristet angestellt werden.

2.3. *Ausserordentliche Staatsanwälte und Staatsanwältinnen*

An der Zuständigkeit des Regierungsrates für ausserordentliche Staatsanwälte und Staatsanwältinnen wird festgehalten. Je nach Zweck erfolgt dies durch befristete Anstellung oder durch Ernennung. Bei besonderer Geschäftslast oder in Verhinderungsfällen kann eine befristete Anstellung angezeigt sein, um die Staats- und Jugendanwaltschaft zu entlasten und das Beschleunigungsgebot zu gewährleisten. In Ausstandsfällen erfolgt für einzelne Verfahren demgegenüber regelmässig eine Ernennung. Damit wird kein Arbeitsverhältnis zum Kanton begründet; die Tätigkeit wird mandatsbezogen entschädigt. Einzelfallmandate betreffen häufig politisch oder medial besonders sensible Verfahren. In diesen Fällen rechtfertigt sich eine Zuständigkeit des Regierungsrates auch unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten.

3. *Vernehmlassungsverfahren*

3.1. *Vorgehen und Rücklauf*

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Sicherheit und Justiz am 16. Juni 2026 mit der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf der Änderung der Verfassung des Kantons Glarus, der Änderung des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) sowie der Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 28. August 2026.

Insgesamt gingen vier Stellungnahmen ein: von der Gemeinde Glarus Nord sowie von den politischen Parteien FDP, Grüne und SP. Die Gemeinden Glarus und Glarus Süd teilten ihren Verzicht auf eine Stellungnahme mit.

3.2. *Generelle Beurteilung der Vorlage*

Die Teilnehmenden begrüßten die vorgesehenen Verfassungs- und Gesetzesänderungen. Zu diesen wurden keine Änderungsanträge gestellt. Eine Vernehmlassungsantwort (SP) wies auf die Wichtigkeit der vorgesehenen Beibehaltung der Wahl des Ersten Staatsanwalts bzw. der Ersten Staatsanwältin durch den Landrat zur breiteren demokratischen Legitimation hin. Gleichzeitig wurde auch der Vorschlag unterstützt, die Zuständigkeit für die übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte und Jugendanwältinnen beim Regierungsrat und nicht beim zuständigen Departement anzusiedeln.

3.3. *Divergierende Meinungen zum Staatsangehörigkeitserfordernis*

Die regierungsrätliche Personalverordnung legt fest, dass Personen, die auf Amtsdauer gewählt werden, das Schweizer Bürgerrecht besitzen müssen. Mit dem Wegfall der Wahl auf Amtsdauer der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie der Jugendanwälte und Jugendanwältinnen würde das Schweizer Bürgerrecht somit nicht mehr zwingend vorausgesetzt. Der Regierungsrat nutzte die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung Rückmeldungen zu dieser Regelung in seinem Kompetenzbereich einzuholen.

Zwei Parteien (Grüne, SP) äusserten sich zur vorgesehenen Beibehaltung des Erfordernisses der Schweizer Staatsangehörigkeit für die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen. Während die SP die Beibehaltung des Staatsangehörigkeitserfordernisses als wichtig erachtete, beantragten die Grünen dessen Aufhebung. Dieses Erfordernis sei nicht zeitgemäss und schränke die Rekrutierung unnötig ein. Vor allem in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer sollten nach einem Rechtsstudium nicht von einer solchen Tätigkeit ausgeschlossen werden. Entscheidend sei die fachliche Kompetenz und nicht die Staatsangehörigkeit. Daher werde beantragt, auf die vorgesehene Änderung der Personalverordnung zu verzichten.

Der Regierungsrat hält nach eingehender Prüfung an der bisherigen Regelung fest. Die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen nehmen eine hoheitlich besonders sensible Funktion in der Strafrechtspflege wahr. Mit einer Anpassung von Artikel 4 der Personalverordnung wird die geltende Rechtslage materiell fortgeführt, ohne die Flexibilisierung des Anstellungsverfahrens zu beeinträchtigen.

4. *Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen*

4.1. *Vorbemerkung zur Gesetzessprache*

Die Vorlage beschränkt sich auf punktuelle Änderungen der betroffenen Erlasse. Sie nimmt deshalb keine umfassende sprachliche Bereinigung vor. In der Kantonsverfassung und im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung wird die bestehende Terminologie fortgeführt. Im Personalgesetz wird dort, wo die zu ändernden Bestimmungen bereits geschlechtergerecht formuliert sind, diese Formulierung beibehalten.

4.2. *Verfassung des Kantons Glarus*

Artikel 88; Wahlbefugnisse

In Absatz 2 wird die Wahlkompetenz des Landrates neu auf die Wahl des Ersten Staatsanwalts beschränkt. Die Wahl der übrigen Staatsanwälte und Jugendanwälte durch den Landrat entfällt. Die Wahl des Ersten Staatsanwalts bleibt damit weiterhin verfassungsrechtlich ausdrücklich verankert und wird in Artikel 10 Absatz 1 EG StPO gesetzlich konkretisiert.

4.3. Gesetz über das Personalwesen

Artikel 7; Zuständigkeit für personalrechtliche Entscheide

Die Bestimmung in Absatz 1 Buchstabe a wird an die neue Regelung angepasst, indem der Erste Staatsanwalt bzw. die Erste Staatsanwältin als vom Landrat auf Amtsdauer gewählte Funktion separat aufgeführt wird. Der Regierungsrat bleibt wie bisher für personalrechtliche Entscheide zuständig, auch betreffend die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen, da diese künftig vom Regierungsrat angestellt werden.

Artikel 9; Anstellungsinstanzen

Absatz 1: Aufgrund der neuen Regelung entfällt die Wahlkompetenz des Landrates für die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte und Jugendanwältinnen. Entsprechend wird die Bestimmung dahingehend angepasst, dass neben dem Leiter oder der Leiterin der Fachstelle Datenschutz und dem Leiter oder der Leiterin der Finanzkontrolle nur noch der Erste Staatsanwalt oder die Erste Staatsanwältin aufgeführt wird.

Absatz 3: Die Zuständigkeit für die Anstellung der übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte und Jugendanwältinnen liegt neu beim Regierungsrat. Aufgrund der besonderen Stellung der Staats- und Jugendanwaltschaft wird in Absatz 3 festgehalten, dass diese Zuständigkeit nicht an ein Departement übertragen werden kann.

Artikel 14; Dauer der Arbeitsverhältnisse

Der Erste Staatsanwalt oder die Erste Staatsanwältin wird wie bisher auf Amtsdauer gewählt. Die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die Jugendanwälte und Jugendanwältinnen werden künftig nicht mehr auf Amtsdauer gewählt. Entsprechend wird die Bestimmung angepasst.

Artikel 58c; Übergangsbestimmung zu den Änderungen vom

Die Übergangsbestimmung stellt sicher, dass für Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte und Jugendanwältinnen, die beim Inkrafttreten nach bisherigem Recht auf Amtsdauer gewählt sind, die bisherige Rechtsstellung bis zum Ablauf der laufenden Amtsdauer gewahrt bleibt. Damit wird Klarheit betreffend die bestehenden Anstellungsverhältnisse geschaffen. Nach Ablauf der laufenden Amtsdauer erfolgt die Überführung in ein unbefristetes öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis nach Personalgesetz. Soll im Einzelfall auf diese Überführung verzichtet werden, ist dies wie eine ordentliche Kündigung zu eröffnen und zu begründen. Für bereits eingeleitete, aber beim Inkrafttreten dieser Neuordnung noch nicht abgeschlossene Beendigungsverfahren von Arbeitsverhältnissen von auf Amtsdauer gewählten Staatsanwälten oder Staatsanwältinnen bzw. Jugendanwälten oder Jugendanwältinnen bleibt bisheriges Recht anwendbar.

4.4. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Artikel 10; Wahl, Anstellung und Ernennung

Die Sachüberschrift wird dem neuen Regelungsinhalt angepasst. Artikel 10 unterscheidet neu zwischen der Wahl des Ersten Staatsanwalts durch den Landrat, der Anstellung der übrigen Staatsanwälte und Jugendanwälte durch den Regierungsrat sowie der Anstellung oder Ernennung ausserordentlicher Staatsanwälte und Jugendanwälte.

Absatz 1: Die Wahl des Ersten Staatsanwalts durch den Landrat wird weiterhin ausdrücklich festgehalten. Das Wahlverfahren richtet sich nach der Landratsverordnung. Die Bestimmung konkretisiert die entsprechende Wahlkompetenz des Landrates gemäss Kantonsverfassung.

Absatz 1a: Die übrigen Staatsanwälte und Jugendanwälte werden künftig nicht mehr durch den Landrat auf Amtsdauer gewählt, sondern vom Regierungsrat angestellt. Damit entfällt für diese Funktionen die Wahl durch den Landrat sowie die Anstellung auf Amtsdauer. Das Arbeitsverhältnis richtet sich nach den Bestimmungen des Personalrechts.

Absatz 2: Die Bestimmung stellt klar, dass Staatsanwälte und Jugendanwälte für beide Funktionen angestellt und in diesem Fall sowohl als Staatsanwälte als auch als Jugendanwälte tätig werden können. Die bisherige personelle Durchlässigkeit zwischen Erwachsenen- und Jugendstrafrecht bleibt damit erhalten.

Absatz 3: Der Regierungsrat bestimmt weiterhin aus den Reihen der angestellten Staatsanwälte und Jugendanwälte die Leiter der Abteilungen. Die Anpassung dient der terminologischen Klärung.

Absatz 4: Die Zuständigkeit des Regierungsrates für ausserordentliche Staatsanwälte und Jugendanwälte bleibt materiell bestehen. Neu wird terminologisch zwischen befristeter Anstellung und Ernennung unterschieden. Bei besonderer Geschäftslast oder in Verhinderungsfällen kann ein ausserordentlicher Staatsanwalt oder Jugendanwalt befristet angestellt werden. Dies betrifft namentlich Fälle, in denen die Staats- und Jugendanwaltschaft wegen einer besonderen Geschäftslast oder wegen einer längeren Abwesenheit, etwa infolge Krankheit oder Mutterschaftsurlaub, personell verstärkt werden muss. Damit werden die Funktionsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörde und die Einhaltung des Beschleunigungsgebots gewährleistet. Wird demgegenüber für ein einzelnes Verfahren, insbesondere in Ausstandsfällen, ein ausserordentlicher Staatsanwalt oder Jugendanwalt benötigt, erfolgt keine Anstellung, sondern eine Ernennung. In diesen Fällen entsteht kein Arbeitsverhältnis zum Kanton; die Tätigkeit wird mandatsbezogen entschädigt.

5. Inkrafttreten

Nach Annahme der Verfassungs- und Gesetzesänderungen durch die Landsgemeinde sind Ausführungsbestimmungen anzupassen (s. Ziff. 6). Deshalb soll der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen. Vorgesehen ist aktuell ein Inkrafttreten per 1. Juli 2027. Die Übergangsbestimmung im Personalgesetz sichert das Inkrafttreten während der laufenden Legislatur ab.

6. Verordnungsrecht

Auf Verordnungsstufe werden die materiell erforderlichen Anpassungen an den Ausführungsbestimmungen vorgenommen. Dies betrifft insbesondere die Festlegung des Schweizer Bürgerrechts als Voraussetzung für die Anstellung als Staatsanwalt oder Staatsanwältin sowie als Jugendanwalt oder Jugendanwältin (vgl. Ziff. 3.3). Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Verordnungsänderungen nach Annahme der Vorlage durch die Landsgemeinde gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Verfassungs- und Gesetzesänderungen.

7. Auswirkungen

7.1. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

7.2. Personelle Auswirkungen

Die Rekrutierung wird wesentlich vereinfacht und die Wahl- sowie Wiederwahlverfahren für ordentliche Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Jugendanwälte und Jugendanwältinnen im Landrat entfallen.

7.3. Organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage führt zu einer klareren Zuordnung von Zuständigkeiten und stärkt die Funktionsfähigkeit der Staats- und Jugendanwaltschaft.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Dr. Markus Heer, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE Kantonsverfassung
- Synopse Kantonsverfassung
- SBE Personalgesetz
- Synopse Personalgesetz
- SBE EG StPO
- Synopse EG StPO