

Christian Bötschi
Rechtsanwalt
Speicherstrasse 1536
9053 Teufen

Landrätliche Geschäftsprüfungskommission
des Kantons Glarus
z.hd. Barbara Rhyner
Kommissionspräsidentin
Rathaus
8750 Glarus

Teufen, 14. Oktober 2024

Bericht (*anonymisiert, ohne Beilagen / rhb 19.11.24*)

zuhanden der Landrätlichen Geschäftsprüfungskommission bezüglich der Überprüfung der Verfahrensabläufe im Zusammenhang mit der Strafuntersuchung SA 2012/00278 gegen den als „Heiler von Näfels“ bekannten Beschuldigten

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf den Mandatsvertrag vom 26. Juni 2024 erstatte ich Ihnen nach der Vornahme der erforderlichen Abklärungen den gewünschten Bericht.

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung

2. Vorgehen und Vorarbeiten

- 2.1. Aktenstudium und Überprüfung der Fragestellung gemäss Mandatsvertrag
- 2.2. Aufsicht über die Staatsanwaltschaft: gesetzliche Vorgaben und aktuelle Regelung
- 2.3. Befragung folgender Personen:
 - erster Staatsanwalt seit 2018
 - leitende Staatsanwältin seit 2014
 - erster Staatsanwalt von 2011 – 2017
 - Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz
 - damaliger Sekretär des Departements Sicherheit und Justiz
- 2.4. Sonderprüfung „Staats- und Jugendanwaltschaft“ der Geschäftsprüfungskommission:
Bemerkungen zum Bericht vom 18. Juni 2024 und zur Stellungnahme des Regierungsrates

3. Analyse der Fallgeschichte SA 2012/00278

- 3.1. Chronologischer Ablauf der Strafuntersuchung SA 2012/00278

3.2. Bemerkungen zu den einzelnen Phasen des Verfahrens

4. Rolle des Departements Sicherheit und Justiz als administrative Aufsichtsbehörde

- 4.1. Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Verhöramt bis 2010
- 4.2. Gesetzliche Vorgaben mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung
- 4.3. aktuelle Anpassungen und praktische Umsetzung seit 2017
- 4.4. Möglichkeit bzw. Notwendigkeit der Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft

5. Bemerkungen zur Rolle des Gesamtrates als Aufsichtsorgan

6. Ergebnis der Untersuchung unter Bezugnahme auf die Fragestellung im Mandatsvertrag

- 6.1. Aufarbeitung der Fallgeschichte / Einordnung und Bewertung der Verfahrensabläufe in diesem Fall
- 6.2. Gründe für die lange Verfahrensdauer und Beurteilung
- 6.3. Ausübung der Aufsichtsfunktion durch das Departement: Einordnung und Bewertung
- 6.4. Rolle des Gesamtrates bei dieser Aufsicht
- 6.5. Einordnung dieses Verfahrens in den Kontext der Sonderprüfung „Staatsanwaltschaft“

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

- 7.1. Zusammenfassung
- 7.2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Einleitung:

Dieser Bericht bezieht sich ausschliesslich auf die Strafuntersuchung SA 2012/00278 gegen den als „Heiler von Näfels“ genannten Beschuldigten, welche die Staatsanwaltschaft seit 2012 geführt und mit der Anklageerhebung vom 30. April 2017 abgeschlossen hat. Dabei sind einerseits die Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft mit den entsprechenden Verfahrensabläufen (bis zur Anklageerhebung) und andererseits die Tätigkeit der administrativen Aufsichtsbehörde der Staatsanwaltschaft überprüft worden. Damit verbunden war neben einem eingehenden Studium der Verfahrensakten auch die Befragung der in Ziffer 2.3. aufgeführten Personen. Ihnen ist Gelegenheit gegeben worden, Einsicht in den Entwurf dieses Berichts zu nehmen, sich dazu zu äussern und Anmerkungen sowie Ergänzungen anzubringen, bevor die endgültige Fassung erstellt worden ist.

Eine inhaltliche Kontrolle der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft und der Anklageschrift ist nicht vorgenommen worden. Diese Aufgabe kommt ausschliesslich der fachlichen Aufsicht zu, nämlich den zuständigen Gerichtsbehörden (im konkreten Fall waren dies das Kantonsgericht, das Obergericht und das Bundesgericht). Das Strafverfahren ist, wie eingangs erwähnt, rechtskräftig und mit einem Schuldspruch in den Hauptanklagepunkten erledigt worden, wobei die Gerichte festgehalten haben, dass die Untersuchung sehr lange Zeit in Anspruch genommen hat, was schlussendlich auch zu einer Milderung der Strafe geführt hat. Auf diese Feststellung muss an dieser Stelle nicht mehr eingegangen werden.

Zu erwähnen ist ausserdem, dass auch der Behandlung der Rechtsverweigerungsbeschwerden, die am 7. April 2017 in Zusammenhang mit diesem Verfahren eingereicht worden sind, in die Zuständigkeit der fachlichen Aufsicht (Obergericht als Beschwerdeinstanz) fällt. Diese Beschwerden sind vom Obergericht infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben worden. Hingegen sind die Gründe für die lange Verfahrensdauer, welche schlussendlich zu diesen Beschwerden geführt hat, zu eruieren. Zudem ist abzuklären, welche Möglichkeiten die Aufsichtsbehörde bzw. das zuständige Departement hatte, um Einfluss auf das Verfahren und die Verfahrensdauer zu nehmen.

Die Strafuntersuchung SA 2012/00278 kann als sehr komplex bezeichnet werden. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Umfang der Akten, sondern auch aus der Tatsache, dass in diesem Verfahren nebst einigen eher nebensächlichen Delikten sexuelle Übergriffe gegen vier Opfer untersucht und in drei Fällen schliesslich zur Anklage gebracht wurden. Zumindest in einem Fall gestalteten sich die Untersuchungshandlungen nicht zuletzt wegen der gesundheitlichen Probleme des Opfers sehr schwierig. Gleiches gilt für die Würdigung von Beweisen und Indizien, zumal der Beschuldigte in all diesen Fällen bestritt, sich strafbar gemacht zu haben, und bei den sexuellen Übergriffen keine direkten Zeugen vorhanden waren. Dennoch ist der Beschuldigte wegen dieser Delikte schuldig gesprochen worden.

Von Bedeutung ist auch der Umstand, dass mit der Inkraftsetzung der Schweizerischen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 die Staatsanwaltschaft des Kantons Glarus neu organisiert werden musste und die personellen Ressourcen angesichts des prozessualen Mehraufwandes, den diese Strafprozessordnung im Vergleich zur bisherigen kantonalen StPO verursacht, sehr knapp bemessen waren. Dies führte zu einer grossen zusätzlichen Arbeitsbelastung der Staatsanwälte und machte sowohl 2011 beim Inkrafttreten der StPO (s. Landsgemeindememorial 2010, S. 188, Ziff. 5.2) als auch in den folgenden Jahren personelle Aufstockungen notwendig. Schliesslich muss in Zusammenhang mit dem Verfahrensablauf auch der Hand-

wechsel, der nach dem Ausscheiden der zuerst mit diesem Verfahren betrauten Staatsanwältin im Herbst 2013 notwendig geworden war, berücksichtigt werden.

Auf diese Punkte wird nachfolgend noch eingegangen.

Im Mandatsvertrag sind die Fragen, die mit diesem Bericht zu beantworten sind, grundsätzlich vorgegeben. Nach dem Studium der Akten und der Befragung der aufgeführten Personen besteht kein Anlass, diese Fragestellung zu ändern oder zu ergänzen. Es ist auch nicht erforderlich, die Abklärungen auszuweiten und beispielsweise weitere Personen zu befragen. Dies würde lediglich zu einem Mehraufwand führen, der für die Beantwortung der gestellten Fragen überflüssig ist und keine neuen Erkenntnisse bringt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass dieser Bericht unter Beachtung des Amtsgeheimnisses und des Schutzes der Persönlichkeitsrechte der durch die Strafuntersuchung SA 2012 / 00278 betroffenen Personen erstellt worden ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass dieses Verfahren in den Medien mehrfach behandelt und sowohl der Beschuldigte als auch andere Verfahrensbeteiligte in der Öffentlichkeit bekannt sind.

2. Vorgehen

2.1. Aktenstudium und Mandatsvertrag

Der Mandatsvertrag vom 26. Juni 2024 (Beilage 1) gibt Auskunft über den Gegenstand dieser Untersuchung. Darauf habe ich in der Einleitung hingewiesen. Auf weitere Erläuterungen dazu wird verzichtet. Ausserdem habe ich Einblick genommen in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission zur Sonderprüfung „Staats- und Jugendanwaltschaft“ und in die Stellungnahme des Regierungsrats zu diesem Bericht. Darauf wird, soweit erforderlich, später noch eingegangen.

Für das Aktenstudium wurden die kompletten Gerichtsakten beigezogen und gestützt darauf die Personen bestimmt, die im Rahmen dieser Abklärungen persönlich zu befragen waren. Ich habe zudem die Medienberichterstattung zu diesem Verfahren, insbesondere auch nach der Rechtskraft des Urteils, zur Kenntnis genommen, auf eine detaillierte Auseinandersetzung damit aber verzichtet, da die dort gemachten Aussagen und Darlegungen für diese Untersuchung nicht relevant sind, lediglich wiederholten, was sich aus den Akten ergibt, oder aber einseitig und tendenziös waren und auf eine sorgfältige Aufarbeitung des Verfahrens und damit der Gründe verzichteten, die zur langen Verfahrensdauer geführt hatten.

Weiter sind auch das Landsgemeindememorial zur Landsgemeinde 2010 und die gesetzlichen Vorgaben zur Aufsicht über die Staatsanwaltschaft (und das Verhöramt) nach altem und neuem Recht beigezogen worden. Darauf wird nachfolgend eingegangen, da diese Entwicklung bzw. der eigentliche Kulturwandel von einiger Bedeutung ist für diese Abklärungen.

2.2. Aufsicht über die Staatsanwaltschaft: gesetzliche Vorgaben und aktuelle Regelung

Seit 2011 ist die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft im Einführungsgesetz zur StPO geregelt. Die Staats- und Jugendanwaltschaft steht unter der Aufsicht des Regierungsrats. Diese wird durch das zuständige Departement ausgeübt (Art. 14 Abs. 1). Dieser Artikel regelt auch, wie

diese Aufsicht auszuüben ist. Die fachliche Aufsicht, und dazu gehören auch Beschwerden bezüglich der Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft, üben nach wie vor die zuständigen Gerichte (KGer und OGer) aus.

Bis zur Einführung der schweizerischen StPO waren die Staatsanwaltschaft und das Verhöramt gänzlich der Aufsicht der Gerichte unterstellt, nämlich der Strafkammer des Kantonsgerichts bezüglich der Geschäftsführung und der Verwaltungskommission der Gerichte im administrativen und personellen Bereich. Hingegen unterstand die Jugendanwaltschaft der Aufsicht des Regierungsrates. Ausserdem war die Landsgemeinde bis 2010 Wahlbehörde von Staatsanwalt und Verhörrichter. Seit 2011 ist der Landrat Wahlbehörde.

Diese Anpassungen sind insofern von Bedeutung, als die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft 2011 sehr einschränkend geregelt worden ist, nicht zuletzt aus Respekt vor einer Einflussnahme der Exekutive bzw. der politischen Behörden auf die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft und auf einzelne Verfahren. Bezeichnend sind die Darlegungen in Ziffer 3.1.4. auf Seite 186 des Landsgemeindememorials von 2010, welche Ausdruck der vorgängigen politischen Debatte sind und die grosse Zurückhaltung bei der Ausübung der Aufsicht implizieren. Gestattet sind nur generelle, administrative Weisungen. Dies schliesst eine direkte Einflussnahme auf ein konkretes Verfahren faktisch aus und reduziert die in Art. 14 EG StPO geregelte Aufsichtspflicht auf die Überprüfung des jährlichen Berichts der Staatsanwaltschaft über die Geschäftstätigkeit und die Geschäftspraxis. Daran ändern auch die im Gesetz vorgesehenen Visitationen und das Recht zur Einholung zusätzlicher Berichte nichts.

Es ist daher durchaus nachvollziehbar, dass es nach diesem Wechsel der Aufsicht angesichts der Vorgaben im Memorial und mangels erster Erfahrung mit dem neuen System Zeit in Anspruch genommen hat, die Aufsicht des Departements zu präzisieren, was schlussendlich 2019 mit einer entsprechenden Weisung auch schriftlich festgehalten worden ist.

2.3. Befragung der beteiligten Personen von Staatsanwaltschaft und Departement

Befragt worden sind jene Personen, welche dieses Verfahren seitens der Staatsanwaltschaft bis zur Anklage betreut haben, sowie der zuständige Departementsvorsteher und der damals amtierende Departementssekretär. Ausserdem ist auch der jetzt amtierende erste Staatsanwalt befragt worden, der sein Amt erst 2018, also nach der Anklageerhebung angetreten hat. Nicht befragt worden ist die anfänglich zuständige Staatsanwältin, die das Verfahren im Herbst 2013 abgegeben hat und dann aus der Staatsanwaltschaft ausgetreten ist. Ihre Darlegungen wären für die vorliegenden Fragenstellungen ohne Belang gewesen. Die Befragungen sind in Form eines Interviews erfolgt, also nicht als formelle Einvernahmen nach den Vorgaben der Strafprozessordnung.

Befragung erster Staatsanwalt seit 2018 (Beilage 2): der amtierende erste Staatsanwalt bestätigte, dass er nicht an dieser Strafuntersuchung beteiligt war, da er erst am 1. Februar 2018 zur Staatsanwaltschaft Glarus gekommen war und seine Aufgabe als erster Staatsanwaltschaft übernommen hatte. Bezüglich der administrativen Aufsicht durch das Departement verwies er auf die gesetzlichen Vorgaben, die seit der Einführung der StPO 2011 gelten, sowie eine Weisung zur Aufsicht über die Staats- und Jugendanwaltschaft vom 20. November 2019 (Beilage 2a). Nach seinem Wissen gab es vorher zwar eine analoge Regelung der Aufsicht, aber keine ausformulierte Weisung.

Befragung der leitenden Staatsanwältin (Beilage 3): Sie war ab September 2014 als Staatsanwältin bzw. seit Oktober 2014 als leitende Staatsanwältin tätig, war aber nicht mit dieser Strafuntersuchung betraut. Dies u.a. deshalb, weil im Zusammenhang mit ihrer früheren Tätigkeit als Rechtsanwältin ein Ausstandsgrund vorlag. Erst nach dem Ausscheiden des ersten Staatsanwaltes übernahm sie das Verfahren im Berufungsverfahren vor dem Obergericht.

Befragung erster Staatsanwalt, 2013 leitender Staatsanwalt, seit Mitte 2014 bis 31. Januar 2018 erster Staatsanwalt (Beilage 4): Er wies darauf hin, dass er vor mehr als sechs Jahren pensioniert worden sei, daher auch nicht mehr alle Details zu diesem Verfahren wisse. Er hatte als leitender Staatsanwalt dieses Verfahren im Herbst 2013 übernommen, nachdem die zuerst zuständige Staatsanwältin aus gesundheitlichen Gründen ausgefallen war und kurz danach die Staatsanwaltschaft verlassen hatte. Er legte dar, dass er neben diesem Verfahren auch einen Grossteil der anderen Verfahren von ihr übernehmen musste. Dieses Verfahren war zudem sehr komplex und gestaltete sich auch in Bezug auf eine der Geschädigten sehr schwierig, nicht zuletzt wegen deren gesundheitlichen Problemen, ihrem Wunsch, von einer Frau und schlussendlich rechtshilfweise in Basel befragt zu werden. Ausserdem gab es, neben anderen betroffenen Frauen, drei Opfer, welche unabhängig voneinander Strafanzeige gegen den Beschuldigten eingereicht hatten, wobei die letzte Anzeige am 1. März 2015 erfolgte (Überweisung des Rappports der Kapo Glarus an die Staatsanwaltschaft am 23.02.2016). Nach seinem Wissen war das Departement damals nicht konkret über dieses Verfahren orientiert. Als erster Staatsanwalt erstellte er jährlich einen Bericht mit den Fall- und Pendenzenzahlen. Dabei wurden auch die überjährigen Strafuntersuchungen angeschaut. Beim konkreten Verfahren bestand aber seines Erachtens kein Anlass, im Detail darüber zu sprechen. Konkret wurde es erst nach dem Eingang der Rechtsverzögerungsbeschwerden im April 2017 mit dem Departement besprochen, also kurz vor der Anklageerhebung am 30. April 2017. Während seiner Tätigkeit bei der Staatsanwaltschaft war diese personell sehr knapp bestückt. Allerdings war das Departement stets darum bemüht, die Anliegen der Staatsanwaltschaft um personelle Aufstockungen und Verbesserung der räumlichen Verhältnisse aufzunehmen und für Verbesserungen zu sorgen.

Befragung Vorsteher Departement Sicherheit und Justiz und damaligem Departementssekretär (Beilage 5): Bei dieser Befragung zeigte sich, dass das Departement die ihm neu zugewiesene Aufsichtspflicht über die Staatsanwaltschaft entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ausgeübt und sich anfänglich vor allem auf die entsprechenden Jahresberichte und Reportings abgestützt hatte. Nach dem Wechsel zur neuen StPO wurde eine Effizienzanalyse durch einen externen Experten (D. Kettiger) erstellt, der zwar die Personalressourcen als knapp bezeichnete, aber keine Sofortmassnahmen für nötig hielt. Mit dem Wechsel der Leitung Staatsanwaltschaft Mitte 2014 wurde auf Antrag der der neuen Leitung der Personalbestand erstmals nach 2011 erhöht. Bis zum Eingang der Rechtsverweigerungsbeschwerden am 7. April 2017 hatte das Departement allerdings keinen konkreten Hinweis auf das hier zur Diskussion stehende Verfahren und dessen lange Verfahrensdauer (auch nicht durch die Rechtsvertreter). Zwar wies die GPK das Departement auf die langen Verfahrensdauern hin, doch waren diese Hinweise allgemeiner Natur. Für das Departement liefen alle Verfahren im normalen, ordentlichen Rahmen, zumal die Staatsanwaltschaft bis dahin auch keine Schwierigkeiten oder Vorkommnisse bei einzelnen Verfahren erwähnte, welche besondere Massnahmen erforderlich gemacht hätten. Vielmehr stellte die Staatsanwaltschaft stets in Aussicht, diese Situation verbessern zu wollen. Erst mit dem Eingang der erwähnten Beschwerden wurde mit dem ersten Staatsanwalt konkret über diesen Fall und dessen Erledigung gesprochen. Dieser Vorfall war

aber auch Anlass, die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft unverzüglich zu überprüfen und zu intensivieren. In Zusammenarbeit mit dem Nachfolger des damaligen Amtsleiters, wurde gestützt auf diese verstärkte Kontrolle die schriftliche Weisung erarbeitet, welche 2019 in Kraft trat. Der Nachfolger hatte ausserdem einen zusätzlichen Antrag auf Aufstockung des Personals gestellt, der vom Departement unterstützt und schlussendlich auch durchgesetzt wurde. Das Departement bezeichnet die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und die Zusammenarbeit mit ihr als sehr gut, ist sich aber auch bewusst, dass die damit verbundenen Prozesse fortlaufend überprüft und bei Bedarf angepasst werden müssen. Ein aktueller Handlungsbedarf besteht aber nicht.

2.4. Sonderprüfung „Staats- und Jugendanwaltschaft“ der Geschäftsprüfungskommission

Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission und die Stellungnahme des Regierungsrats zu diesem Bericht wurden eingesehen. Gegenstand dieser Sonderprüfung waren die Ereignisse im Umfeld der Staatsanwaltschaft seit 2017, also nach Abschluss des hier untersuchten Verfahrens. Es wird daher darauf verzichtet, im Detail auf diesen Bericht, die Stellungnahme des Regierungsrates und die danach folgende politische Diskussion einzugehen.

Anzumerken ist immerhin, dass auch die GPK im Punkt 3.2. eine höhere Arbeitsbelastung bei der Staatsanwaltschaft festgestellt und die Gründe dafür durchaus plausibel dargestellt hat. Diese Entwicklung ist seit der Einführung der StPO 2011 deutlich spürbar, wobei nicht nur die prozessualen Bestimmungen mit ihren Konsequenzen für das Untersuchungs- und Gerichtsverfahren von Bedeutung sind, sondern auch die Entwicklung bei den Straftaten. Diese Feststellung der GPK deckt sich mit dem Ergebnis dieser Untersuchung und hat durchaus eine gewisse Bedeutung, wenn nach Gründen für die lange Untersuchungsdauer gesucht wird. Darauf wird später noch eingegangen.

3. Analyse der Fallgeschichte SA 2012/00278

3.1. Chronologischer Ablauf der Strafuntersuchung SA 2012 / 00278

Aus den Akten ergibt sich der chronologische Ablauf in diesem Strafverfahren bzw. der einzelnen Straftaten. Dieser Ablauf ist in vereinfachter Form in der Beilage 6 festgehalten worden. Nicht erfasst sind jene Strafverfahren, mit welchen der Beschuldigte bereits früher, d.h. vor mehr als 20 Jahren konfrontiert worden war.

Der chronologische Ablauf zeigt einerseits die Komplexität dieses Verfahrens mit mehreren Opfern und zahlreichen Straftaten auf, gibt andererseits aber auch Aufschluss über die personellen und prozessualen Schwierigkeiten, mit welchen die Staatsanwaltschaft zu kämpfen hatte. Dies ist keine Entschuldigung für die lange Dauer der Strafuntersuchung, aber eine Erklärung dafür, weshalb es zwischen den einzelnen Verfahrensschritten längere Unterbrüche gab. Darauf wird nachfolgend eingegangen. Ob es für die Aufsichtsbehörden einen Handlungsbedarf gab oder überhaupt die Möglichkeit bestand, in dieses Verfahren einzugreifen, ist anschliessend zu prüfen.

Vereinfacht kann der Verfahrensablauf bei dieser Untersuchung in vier Phasen aufgeteilt werden:

09.05.2012 bis 13.12.2013: Strafanzeigen gegen den Beschuldigten mit zahlreichen Abklärungen durch die Polizei sowie durch das IRM Zürich unter der Leitung der zuständigen Staatsanwältin bis zu deren Ausscheiden aus der Staatsanwaltschaft

13.12.2013 bis 14.12.2014: Der nachmalige Amtsleiter übernimmt dieses Verfahren. Zahlreiche Schriftenwechsel im Zusammenhang mit dem Verfahrensstand und der Einvernahme der Geschädigten nach den Bestimmungen des OHG (Eingang von Arztberichten und informelles Rechtshilfeersuchen an die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt um Einvernahme des Opfers)

01.03.2015 bis 21.03.2016: Strafanzeige mit umfassenden Abklärungen durch die Kapo Glarus, die Kapo Zürich und das IRM Zürich (mit Rapport/Schlussbericht der Kapo Glarus vom 23.02.2016). Parallel dazu wurde eine Geschädigte am 26.05.2015 von der StA Basel rechthilfweise befragt. Am 21.03.2016 erfolgte schliesslich eine Verzeigung gegen den Beschuldigten wegen SVG-Widerhandlungen.

08.09.2016 bis 30.04.2017: Parteimitteilung, Beweisanträge und am 07.04.2017 drei Rechtsverzögerungsbeschwerden seitens der drei Opfer. Anklageerhebung am 30.04.2017.

3.2. Bemerkungen zu den einzelnen Phasen des Verfahrens

Nachdem eine Geschädigte am 9. Mai 2012 in Basel eine Strafanzeige gegen den Beschuldigten eingereicht hatte und dieses Verfahren in der Folge am 18. Juli 2017 von der Staatsanwaltschaft Glarus übernommen worden war, verliefen die ersten Ermittlungen in einem zeitlich normalen Rahmen. Am 21. August 2012 wurde der Beschuldigte festgenommen. Am 22. August 2012 ging eine zweite Strafanzeige gegen ihn (wegen sexuellen Handlungen mit einem Kind) ein. Dessen ungeachtet entliess ihn das Zwangsmassnahmengericht am 25. August 2012 aus der Untersuchungshaft. Die Ermittlungen gestalteten sich ohnehin relativ schwierig, da der Beschuldigte sämtliche Anschuldigungen vollumfänglich bestritt und keine direkten Zeugen vorhanden waren. Die Beweislage war sehr komplex, auch wenn die Ermittlungen der Polizei und die Ergebnisse der rechtsmedizinischen Untersuchungen die Darlegungen der Opfer weitgehend bestätigten. Am 10. Dezember 2012 wurde eine dritte Strafanzeige gegen den Beschuldigten eingereicht wegen Handlungen, die bereits mehr als 10 Jahre zurücklagen. Dieses Verfahren wurde jedoch eingestellt. Die Abklärungen zu den beiden ersten Strafanzeigen dauerten bis im Herbst 2013. Allerdings fiel in dieser Zeit die zuständige Staatsanwältin wegen gesundheitlichen Problemen aus und verliess in der Folge auch die Staatsanwaltschaft, weshalb es zu einem Handwechsel kam und der damals leitende Staatsanwalt, ab Mitte 2014 erster Staatsanwalt, dieses Verfahren übernehmen musste.

Erfahrungsgemäss führt ein Handwechsel in einem derartigen Verfahren zu Verzögerungen, insbesondere dann, wenn dieses Verfahren einem Staatsanwalt übertragen werden muss, der ohnehin schon ausgelastet ist. Aus den Akten ergibt sich allerdings auch, dass sich die Untersuchungshandlungen in dieser Zeit nach dem Handwechsel im Wesentlichen auf die Korrespondenz zwischen der Staatsanwaltschaft und der Rechtsvertreterin eines der Opfer, das Einreichen von Arztberichten und der Organisation einer prozessual korrekten Opferbefragung beschränkten. Nachdem das Opfer anfänglich noch zu einer Einvernahme in Glarus bereit gewesen war, diese Bereitschaft aber aus nachvollziehbaren Gründen widerrief, konnte erst gegen Ende 2014 mit der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt eine rechthilfweise Einvernahme in Basel geplant werden. Nach der Gewährung der Akteneinsicht erging das offizielle Rechts-

hilfeersuchen am 7. April 2015 an jene Amtsstelle. Die Befragung selber erfolgte am 26. Mai 2015 in Basel.

Bereits am 1. März 2015 ging eine weitere Strafanzeige gegen den Beschuldigten wegen sexuellen Übergriffen ein. Diese Ermittlungen gestalteten sich ebenfalls sehr aufwändig und konnten erst am 23. Februar 2016 mit dem Rapport der Kapo Glarus abgeschlossen werden. Auch in diesem Fall bestritt der Beschuldigte jegliches Verschulden, dies ungeachtet der glaubwürdigen Aussagen des Opfers und der rechtsmedizinischen Ergebnisse. Am 21. März 2016 wurde der Beschuldigte von der Kapo Zürich zudem wegen einer Widerhandlung gegen das SVG verzeigt. Diese Widerhandlung hat er eingestanden.

Am 8. September 2016 teilte die Staatsanwaltschaft den Parteien mit, dass sie gegen den Beschuldigten Anklage erheben werde. Zusätzliche relevante Untersuchungshandlungen waren seit dem 21. März 2016 nicht vorgenommen worden. Am 6. Oktober 2016 reichte die Verteidigung u.a. Beweisanträge ein, auf die die Staatsanwaltschaft jedoch nicht einging. Nachdem die Anklage noch nicht erfolgt war, reichten die Rechtsvertreterinnen der Opfer am 7. April 2017 eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ein. Am 30. April 2017 erhob die Staatsanwaltschaft Anklage gegen den Beschuldigten beim Gericht, weshalb diese Beschwerden, soweit auf sie eingetreten wurde, vom Obergericht mit Verfügung vom 4. Mai 2017 als gegenstandslos erklärt wurden.

Das Gerichtsverfahren wurde, nachdem die erste Hauptverhandlung vor dem Kantonsgericht am 18. Januar 2018 stattgefunden hatte, nach der Berufung des Beschuldigten (und einer Beschwerde ans Bundesgericht) am 1. März 2021 mit dem Urteil des Obergerichts und der Verurteilung des Beschuldigten rechtskräftig abgeschlossen.

Die lange Verfahrensdauer hat zu einer Milderung der Strafe geführt, ohne dass die Gerichte jedoch konkret auf die Gründe für diese Verzögerungen eingegangen sind. Aufgabe dieses Berichts ist es unter anderem, diese Gründe aufzuzeigen und zu analysieren. Diesbezüglich kann auf Ziffer 6.2. verwiesen werden.

Zusammenfassend ist bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass dieses Verfahren nicht mit der grundsätzlich angezeigten Priorität behandelt worden ist, was auch von den Gerichten als fachliche Aufsicht gerügt worden ist. Umgekehrt kann aber aufgrund der Verfahrensgeschichte und der damit zusammenhängenden Umstände nicht von einer eigentlichen Rechtsverzögerung, Rechtsverweigerung oder Verschleppung des Verfahrens gesprochen werden. Nicht korrekt ist auch die in einzelnen Berichterstattungen aufgestellte Behauptung, wegen der langen Verfahrensdauer hätte der Beschuldigte einen weiteren sexuellen Übergriff verüben können. Es ist zwar richtig, dass dieser letzte Übergriff während dem laufenden Verfahren passiert ist. Aber es gab zu diesem Zeitpunkt keinen Grund, den Beschuldigten in Untersuchungshaft zu nehmen oder an seiner Tätigkeit als Heiler zu hindern, zumal ihn das zuständige Zwangsmassnahmengericht im August 2012 bereits nach vier Tagen wieder aus der Untersuchungshaft entlassen hatte. Ob dieses Gericht diesen Entscheid angesichts der damals eher schwachen Beweislage oder wegen seiner Beurteilung der Rückfallgefahr gefällt hat, kann an dieser Stelle offenbleiben. Jedenfalls lag die Verantwortung dafür nicht bei der Staatsanwaltschaft.

Auch wenn die Dauer dieses Untersuchungsverfahrens mit fast fünf Jahre ausserordentlich lang war, liegen Umstände vor, welche diese lange Dauer zwar nicht zu entschuldigen, aber immerhin zu erklären vermögen.

4. Rolle des Departements Sicherheit und Justiz als administrative Aufsichtsbehörde

4.1. Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Verhöramt bis 2010

Um die Rolle des Departements Sicherheit und Justiz als administrative Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft beleuchten zu können, ist ein kurzer Rückblick auf die Zeit bis 2010 unabdingbar. Darauf habe ich bereits in Ziffer 2 kurz hingewiesen.

Bis zur Einführung der StPO im Jahre 2011 standen Verhöramt und Staatsanwaltschaft bezüglich der Geschäftsführung unter der Aufsicht der Strafkammer des Kantonsgerichts und im administrativen sowie personellen Bereich unter jener der Verwaltungskommission der Gerichte. Diese Aufsicht war sehr offen, also ohne Einflussnahme auf die Verfahren, abgesehen von der fachlichen Aufsicht, welche die Gerichte ohnehin von Gesetzes wegen ausübten. Wahlbehörde für Staatsanwalt und Verhörrichter war die Landsgemeinde. Lediglich die Jugendanwaltschaft, welche ebenfalls ein eigenständiges Amt war, stand unter der Aufsicht der Regierung bzw. des Departements Sicherheit und Justiz. Weder dieses Departement noch der Regierungsrat hatten also bis 2010 einen Einfluss auf Staatsanwaltschaft und Verhöramt.

4.2. Gesetzliche Vorgaben mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung

Mit der Einführung der CH-StPO wurde ein eigentlicher Systemwechsel vollzogen. Das Verhöramt wurde in die Staatsanwaltschaft integriert, ebenso die Jugendanwaltschaft. Die neue Staatsanwaltschaft wurde ihrerseits in die Verwaltung eingegliedert, also aus dem Gerichtssystem herausgelöst und damit direkt der Aufsicht des Regierungsrats unterstellt, wobei diese Aufsicht dem zuständigen Departement Sicherheit und Justiz übertragen wurde. Wahlbehörde für Staatsanwälte und Staatsanwältinnen war nun der Landrat. Allerdings war der Gesetzgeber auch darum bemüht, die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu gewährleisten und eine direkte Einflussnahme der Aufsichtsbehörde bzw. der Regierung und des Departements zu vermeiden. Entsprechend offen waren die Bestimmungen in Art. 14 des EG StPO formuliert bzw. das Weisungsrecht auf administrative und personelle Bereiche beschränkt, eine direkte Einflussnahme auf ein Verfahren aber faktisch ausgeschlossen. Seitens des Departements gab es zu diesem Zeitpunkt noch keine allgemeinverbindlichen schriftlichen Weisungen. Es wurde zwar nach der Einführung der StPO eine Effizienzstudie erstellt, die u.a. die Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft ermitteln sollte, vorerst allerdings ohne Folgen. Die Aufsicht beschränkte sich auf die Entgegennahme des Jahresberichts des ersten Staatsanwalts über die Geschäftstätigkeit und die Geschäftspraxis von Staats- und Jugendanwaltschaft, dies verbunden mit der Möglichkeit, zusätzliche Auskünfte und Berichte darüber zu verlangen oder Visitationen durchzuführen. Selbstverständlich fanden auch weitere Gespräche zwischen Departement und der Leitung der Staatsanwaltschaft statt, um personelle Probleme, Arbeitslast und Raumbedarf zu besprechen. Eine Einsichtnahme in die einzelnen Verfahren oder gar eine Einflussnahme auf ein Verfahren war aber im Gesetz nicht vorgesehen. Aus nachvollziehbaren Gründen mussten auch zuerst Erfahrungen mit dieser Art der Aufsicht gesammelt werden. Es oblag also dem ersten Staatsanwalt, nicht nur seinen Jahresbericht mit den Fall- und Pendenzenzahlen zu präsentieren, sondern gestützt darauf auch seine Bedürfnisse bezüglich des Personals und der Infrastruktur anzumelden.

Vorerst fehlten konkrete Weisungen, welche die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft näher und detaillierter geregelt hätten. Aus der Befragung des Departementsvorstehers, des damaligen

Departementssekretärs und des damaligen ersten Staatsanwaltes ergibt sich denn auch, dass bezüglich des hier relevanten Verfahrens SA 2012/00278 das Departement bis zum Eingang der Rechtsverweigerungsbeschwerden am 7. April 2017 über keine Informationen verfügte, welche ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben notwendig gemacht hätte. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es aber offensichtlich auch keine formellen Beanstandungen von Aussenstehenden oder Parteien, welche eine Anpassung der Aufsicht nötig gemacht hätten. Konkret wurde zwar im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der Staats- und Jugendanwaltschaft über die Geschäftstätigkeit gesprochen, auch die Fall- und Pendenzenzahlen analysiert sowie die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft entgegengenommen, nicht aber diese Angaben weiter überprüft, abgesehen von jenen Fällen, welche die Staatsanwaltschaft ohnehin als besonders oder erwähnenswert präsentierte. Bis dahin hatte sich diese Art von Aufsicht und Informationsaustausch durchaus bewährt, zumal auch die informellen Kontakte intensiv waren. Zudem entsprach dieses Vorgehen den gesetzlichen Vorgaben und auch jenen Ausführungen, welche im Landsgemeindememorial von 2010 die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft umschrieben.

4.3. Aktuelle Anpassungen und praktische Umsetzung seit 2017

Erst die Rechtsverweigerungsbeschwerden vom 7. April 2017 zeigten auf, dass bei der Ausgestaltung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ein zusätzlicher Handlungsbedarf bestand. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits war bereits in der Effizienzstudie festgehalten worden, dass die personellen Ressourcen der Staatsanwaltschaft knapp bemessen seien. Diesbezüglich kann auch auf die Feststellungen im Bericht der GPK vom 18. Juni 2024 verwiesen werden. Angesichts der wachsenden Arbeitsbelastung hatte daran auch eine zwischenzeitlich durchgeführte Aufstockung des Personals nichts geändert. Andererseits wurden viele Verfahren nicht zuletzt wegen der ausgebauten Verteidigungsrechte und der gestiegenen prozessualen Anforderungen immer komplexer und aufwändiger. Es muss davon ausgegangen werden, dass nicht jeder Staatsanwalt mit diesen geänderten prozessualen Voraussetzungen gleich gut und effizient umgehen kann, insbesondere auch, wenn die Erfahrung fehlt. Es ist offensichtlich, dass die Auswirkungen dieser veränderten Arbeitsbedingungen seitens der Staatsanwaltschaft eher unterschätzt wurden, was schlussendlich mit ein Grund für die Zunahme der Pendenzen (v.a. seit 2016) und der Verfahrensdauer war. Damit stiegen aber auch die Anforderungen an die Aufsichtsbehörden, galt es doch, dieser Entwicklung durch gezielte Kontrollmassnahmen entgegenzuwirken.

Im Rahmen dieser Abklärungen konnte festgestellt werden, dass mit dem Eingang der Rechtsverweigerungsbeschwerden und nochmals nach der Wahl des heute amtierenden ersten Staatsanwaltes diese Kontrollmassnahmen gezielt ausgebaut und verbessert wurden, ohne jedoch die Vorgaben des Gesetzes zu verletzen. Die Vorgänge um das Verfahren SA 2012/00278 haben dazu geführt, dass in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft am 20. November 2019 eine konkrete schriftliche Weisung erlassen worden ist, welche die Aufsicht über die Staats- und Jugendanwaltschaft regelt. So sind neben dem jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden von Regierungsrat und Departement u.a. auch ein regelmässiges, vierteljährlich durchgeführtes Reporting mit Fallstatistik sowie die halbjährliche Kontrolle der älteren Pendenzen eingeführt, aber auch weitere Aufsichtsmittel definiert worden, die bei Bedarf oder in speziellen Bereichen zur Anwendung kommen. Ebenfalls geregelt worden sind die Aufsichtsmittel des ersten Staatsanwaltes (Beilage 2a). Gleichzeitig sind die Strukturen der

Staatsanwaltschaft angepasst und eine weitere Aufstockung des Personals vorgenommen bzw. in die Wege geleitet worden, dies auch im Zusammenhang mit der Behandlung des Berichts der GPK im Landrat. Die weiteren Vorschläge, welche die GPK in diesem Zusammenhang gemacht hat, müssen im Rahmen dieser Untersuchung nicht erwähnt werden.

4.4. Möglichkeit bzw. Notwendigkeit der Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft

Wie bereits erwähnt, ist die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft seit April 2017 deutlich intensiviert und mit dem Erlass der Weisungen vom 20. November 2019 umfassend geregelt worden. Damit ist zwar nicht ausgeschlossen, dass auch künftig Probleme bei der Erledigung der Verfahren, den Pendenzenzahlen oder in der Personalführung auftreten können, doch sind nun stärkere Instrumente vorhanden, welche es erlauben, sehr rasch auf derartige Probleme zu reagieren und Lösungen zu finden. Allerdings müssen sie auch genutzt werden.

Das Departement hat nun durchaus die Möglichkeit, Einfluss auf die Staatsanwaltschaft zu nehmen und damit eine gezielte Kontrolle auszuüben. Diese Kontrolle umfasst alle Bereiche der Amtsführung, also nicht nur Geschäftsgang, Pendenzenzahl und Verfahrensdauer, sondern auch die Personalführung oder die Logistik. Aber auch mit dieser umfassenderen Regelung der Aufsicht wird der Grundsatz, dass ein Eingreifen in laufende Verfahren ausgeschlossen ist, nicht verletzt. Die Staatsanwaltschaft kann zwar angehalten werden, Verfahren beförderlich zu behandeln und rasch, aber auch gesetzeskonform zu erledigen. Ihr kann aber nicht vorgeschrieben werden, wie sie das zu machen hat. Diese Einflussnahme ist nach wie vor, und auch dies nur eingeschränkt, der fachlichen Aufsicht, den Gerichten, erlaubt.

Das Departement hat aber umgekehrt auch alles daran zu setzen, dass die Staatsanwaltschaft ihre Aufgaben erfüllen kann. Das gilt sowohl bezüglich der personellen als auch bezüglich der finanziellen Mittel. In diesem Zusammenhang steht allerdings auch der Landrat in der Pflicht, wenn es darum geht, die erforderlichen Mittel zu bewilligen.

Eine zusätzliche Einflussnahme und Kontrolle sind weder erforderlich noch aufgrund der gesetzlichen Vorgaben angezeigt. Hingegen ist es unabdingbar, im Rahmen der Aufsicht weiterhin die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft aufzunehmen. Das bedeutet nicht, dass künftig auf eine Überprüfung der Effizienz verzichtet werden muss. Doch obliegt es der Politik, die stets wachsenden Anforderungen an die Strafverfolgung gebührend zu berücksichtigen, damit auch künftig eine zeitgerechte und korrekte Erledigung der Strafverfahren gewährleistet werden kann.

5. Bemerkungen zur Rolle des Gesamtrates als Aufsichtsorgan

Nach Art. 14 Abs. 1 EG StPO steht die Staats- und Jugendanwaltschaft unter der Aufsicht des Regierungsrates. Diese wird durch das zuständige Departement ausgeübt. In Art. 14 Abs. 4 EG StPO wird zwar festgehalten, dass der Regierungsrat gegenüber der Staats- und Jugendanwaltschaft generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erteilen kann. Dieses Weisungsrecht wird jedoch gestützt auf Abs. 1 al. 2 ebenfalls durch das zuständige Departement wahrgenommen.

Konkret bedeutet dies, dass das Departement, wie das in diesen Fällen üblich ist, den Regierungsrat jeweils über den Jahresbericht des ersten Staatsanwaltes, aber auch über besondere Vorfälle und über einen allfälligen Handlungsbedarf orientiert. Liegen keine besonderen Vor-

kommissionen vor, beschränkt sich die Aufsichtstätigkeit des Regierungsrates auf die Kenntnisnahme der Berichte und deren Weiterleitung an den Landrat im Rahmen der Überprüfung der Verwaltungstätigkeit. Auch ist es das Departement, welches generelle Weisungen erlässt, so auch jene vom 20. November 2019.

Dieses Vorgehen entspricht den gesetzlichen Vorgaben, hat aber auch zur Folge, dass der Regierungsrat auf die Berichterstattung des zuständigen Departementes angewiesen ist, dabei durchaus Fragen zur Geschäftstätigkeit stellen kann, aber faktisch keinen direkten Einfluss auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft hat. Konsequenterweise trägt daher das zuständige Departement, vertreten durch den Landesstatthalter als Mitglied der Regierung, die Hauptverantwortung für diese Aufsicht. Diese Vorgaben sind nicht nur sinnvoll, sondern absolut notwendig, da der Gesamtregerungsrat schlicht überfordert wäre, wenn er die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft, aber auch über alle anderen Amtsstellen der kantonalen Verwaltung selber in corpore wahrnehmen müsste.

Im Zusammenhang mit dem Verfahren SA 2012/00278 wurde der Regierungsrat vom zuständigen Departement jährlich über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft informiert und hatte auch Einblick in den Bericht der Staatsanwaltschaft. Dabei ist zwar über die Arbeitsbelastung und die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft gesprochen worden, zumal beispielsweise die Aufstockung der Stellen vom Regierungsrat behandelt werden mussten. Gestützt auf diese Informationen gab es aber keinen Anlass für den Regierungsrat, generell oder konkret in diesem Verfahren zu intervenieren, da sowohl die Staatsanwaltschaft als auch das Departement den Geschäftsgang als normal und die erwähnten allgemeinen Probleme als lösbar bezeichneten. Es war denn auch das Departement, das seit 2017 die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft selber mit einer Weisung präziser definiert hatte, nicht der Gesamtregerungsrat.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat als Gesamtgremium seine Rolle als formelles Aufsichtsorgan über die Staatsanwaltschaft in der fraglichen Zeit durchaus korrekt und gesetzeskonform ausgeübt hatte, ihm daher auch kein Versäumnis und keine Nachlässigkeit in Zusammenhang mit diesem Verfahren angelastet werden können.

6. Ergebnis der Untersuchung unter Bezugnahme auf die Fragestellung im Mandatsvertrag

6.1. Aufarbeitung der Fallgeschichte / Einordnung und Bewertung der Verfahrensabläufe in diesem Fall

Bezüglich der Fallgeschichte kann auf die Darlegungen unter Ziffer 3 verwiesen werden. Aus der Aufarbeitung der Fallgeschichte ergibt sich, dass die Strafuntersuchung in diesem Verfahren sehr komplex war. Dabei sind mehrere Umstände zu berücksichtigen, welche schlussendlich auch zu dieser langen Verfahrensdauer geführt haben.

In einem Verfahren, bei welchem drei bzw. vier sexuelle Übergriffe eines nicht geständigen Täters und einer entsprechend schwierigen Beweislage untersucht werden müssen, ist die Verfahrensdauer erfahrungsgemäss eher lang. Das liegt sowohl an der Beweiserhebung, welche aufwändiger ist als normal, als auch an der Befragung der beteiligten Personen.

Die Verfahrensabläufe in der ersten Phase können aber durchaus als normal bezeichnet werden, wobei allerdings die Entlassung des Beschuldigten aus den Untersuchungshaft nach le-

diglich vier Tagen die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden nicht vereinfacht hat. Erschwert worden ist die Untersuchung aber auch durch den krankheitsbedingten Ausfall der verfahrensführenden Staatsanwältin im Herbst 2013 und dem damit verbundenen Handwechsel.

Nach diesem Handwechsel geriet das Verfahren in der zweiten Phase ins Stocken. Es ist, und dies haben sinngemäss auch die Gerichte festgehalten und im Urteil berücksichtigt, zu beanstanden, wenn sich die Befragung eines Opfers um weit mehr als ein Jahr hinauszögert. Weder der erwähnte Handwechsel, noch die schwierigen Strukturen bei der Staatsanwaltschaft oder die gesundheitlichen Probleme des betroffenen Opfers können dies rechtfertigen. Umgekehrt hat ein weiterer sexueller Übergriff des Beschuldigten Ende Februar 2015 zusätzliche Ermittlungen erforderlich gemacht, aber auch die Beweislage zuungunsten des Beschuldigten verändert, was schlussendlich auch bei der Anklageerhebung eine gewisse Rolle gespielt hat.

In der dritten Phase, welche mit dem Abschluss der Ermittlungen und dem Eingang der Rapporte der Kapo Glarus Ende Februar 2016 und der Kapo Zürich Ende März 2016 endet, kann im Grundsatz von einem normalen Verfahrensablauf gesprochen werden, auch wenn diese Abklärungen rund ein Jahr gedauert haben. Angesichts der Tatsache, dass wiederum umfangreiche Abklärungen beim IRM Zürich vorgenommen werden mussten und der Schlussrapport zum sexuellen Übergriff zum Nachteil einer Geschädigten erst im Februar 2016 bei der Staatsanwaltschaft einging, ist dies zwar über Gebühr lang, aber nicht der Staatsanwaltschaft anzulasten.

In der letzten Phase bis zur Anklageerhebung ist der Verfahrensablauf wieder ins Stocken geraten. Selbst wenn die Aufarbeitung der Untersuchungsergebnisse, das Gewähren der Akteneinsicht und des rechtlichen Gehörs sowie die Behandlung von Beweisanträgen Zeit in Anspruch nehmen, so muss die Zeit von rund einem Jahr von der letzten Untersuchungshandlung bis zur Anklageerhebung als sehr lang bezeichnet werden. Auf die Gründe, welche zu dieser Verzögerung geführt haben, wird nachfolgend eingegangen. Tatsache ist aber, dass die Anklageerhebung innerhalb der Frist, welche die Beschwerdeführer bei der Einreichung der Rechtsverweigerungsbeschwerden als Voraussetzung für einen Rückzug gesetzt haben, erfolgt ist.

Abschliessend sei noch ein Hinweis zum Ablauf der Gerichtsverfahren erlaubt. Die Anklageerhebung erfolgte am 30. April 2017, die Hauptverhandlung vor dem Kantonsgericht wurde 18. Januar 2018 durchgeführt und das Gerichtsverfahren nach Berufung und Beschwerde ans Bundesgericht schliesslich mit Urteil des Obergerichts vom 1. März 2021 rechtskräftig abgeschlossen. Auch dies lässt Rückschlüsse auf die Komplexität dieses Strafverfahrens zu.

6.2. Gründe für die lange Verfahrensdauer und Beurteilung

Die Gründe für diese lange Verfahrensdauer ergeben sich teilweise aus der Fallgeschichte, teilweise aber auch aus dem Verhalten der beteiligten Personen, wobei dieses Verhalten durchaus nachvollziehbar sein kann und nicht zwingend als Fehlverhalten zu beurteilen ist. Es ist somit zu unterscheiden zwischen jenen objektiven Gründen, die mit der Struktur der Staatsanwaltschaft oder aber den Besonderheiten in diesem konkreten Verfahren zu tun haben, sowie jenen, die aufgrund einer persönlichen, subjektiven Einschätzung oder eines Verhaltens des fallführenden Staatsanwaltes zu einer Verzögerung führten.

Folgende objektive Gründe, welche in dieser Beurteilung zu berücksichtigen sind, liegen vor:

- Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft nach der Einführung der CH StPO: Die Arbeitsbelastung ist, trotz einer moderaten Stellenaufstockung beim Inkrafttreten des StPO, bereits in der 2011 erstellten Effizienzstudie festgestellt worden, ohne dass jedoch Sofortmassnahmen getroffen wurden. Erst später, nach dem Amtsantritt des damaligen ersten Staatsanwaltes erfolgte eine zusätzliche Aufstockung des Personalbestands. Diese Arbeitsbelastung ist später auch im GPK-Bericht bestätigt worden.
- Beim Ausscheiden der fallführenden Staatsanwältin musste ein leitender Staatsanwalt dieses und weitere Verfahren übernehmen, der einerseits bereits mit eigenen Verfahren ausgelastet war und kurz danach auch zum ersten Staatsanwalt gewählt wurde. Für die ausgeschiedene Staatsanwältin gab es also keine Nachfolgelösung, die zu einer Entlastung geführt hätte. Abgesehen davon führt jeder Handwechsel in einem derartigen Verfahren zu einer Verzögerung, da immer mit einer mehr oder weniger langen Einarbeitungszeit gerechnet werden muss. Im vorliegenden Fall kommt noch hinzu, dass nach dem unerwarteten Ausscheiden der fallführenden Staatsanwältin keine geordnete Übernahme des Dossiers erfolgen konnte.
- Strukturelle Probleme bei der Staatsanwaltschaft hinsichtlich der Umsetzung der Opferhilfeb Bestimmungen: Mit dem Ausscheiden der fallführenden Staatsanwältin verfügte die Staatsanwaltschaft vorübergehend über keine Staatsanwältin, welche ein Verfahren mit weiblichen Opfern hätte übernehmen können. Dies hatte zur Konsequenz, dass Untersuchungshandlungen schlussendlich rechtshilfeweise in Basel durchgeführt werden mussten. Dieses Problem ist inzwischen behoben worden.
- Komplexes Strafverfahren mit drei bzw. vier Opfern von sexuellen Übergriffen seitens des Beschuldigten: Diese Verfahren sind erfahrungsgemäss sehr aufwändig und auch von der Beweisführung sehr anspruchsvoll, zumal der Beschuldigte alle Tatvorwürfe bestritt und vorerst nur die gegensätzlichen Aussagen vorlagen. Diese anfänglich sehr schwache Beweislage mag auch ein Grund sein, dass das Zwangsmassnahmengericht den Beschuldigten bereits nach vier Tagen aus der U-Haft entliess und danach keine relevanten Haftgründe wie Kollusions- oder Wiederholungsgefahr mehr vorlagen. Die gilt bei einer objektiven Betrachtungsweise auch für die Zeit nach dem Vorfall von Ende Februar 2015.
- Schwierige Beweislage erfordert zusätzliche Abklärungen und Gutachten: gerade wegen dieser schwierigen Beweislage waren in allen drei zur Anklage gebrachten sexuellen Übergriffen zusätzliche Befragungen und vor allem Gutachten, u.a. beim IRM Zürich erforderlich. Diese benötigen ebenfalls längere Zeit, was sich aus den Verfahrensakten auch belegen lässt.

Folgende subjektive Gründe liegen vor, welche in dieser Beurteilung zu berücksichtigen sind:

- Keine Priorisierung dieses Verfahrens bei der Durchführung der einzelnen Untersuchungshandlungen: Es ist aktenkundig, dass sich nach dem Handwechsel Ende 2013 die notwendige Befragung einer Geschädigten sehr lange verzögerte. Sicherlich spielte dabei auch der Gesundheitszustand des Opfers und das Fehlen einer Staatsanwältin oder einer geeigneten weiblichen Person in Glarus, welche diese Einvernahme hätte durchführen können, eine Rolle. Es ist aber ebenso offensichtlich, dass der nun fallführende Staatsanwalt dieses

Verfahren nicht prioritär behandelte. Dies mag für den externen Betrachter, aber auch für das betroffene Opfer schwer nachvollziehbar sein und hat auch bei der gerichtlichen Beurteilung zu einer Rüge in Form einer Strafmilderung geführt. Dieses Vorgehen kann objektiv gesehen als falsch beurteilt werden. Bei einer vertiefteren Betrachtungsweise muss allerdings berücksichtigt werden, dass der zuständige Staatsanwalt nicht nur sehr stark mit eigenen und weiteren übernommenen Fällen belastet, sondern ab Mitte 2014 auch noch mit der Amtsleitung betraut war. Dass er in dieser Situation dieses komplexe Verfahren, welches sehr viel Zeit in Anspruch nahm und im Fall einer Geschädigten auch im Umgang mit diesem Opfer sehr herausfordernd war, nicht vorrangig behandelte und eher die anderen Aufgaben bzw. Pendenzen erledigen wollte, ist jedoch nachvollziehbar. Der Entscheidung, dieses Verfahren aus diesen Überlegungen nicht vorrangig zu behandeln, entschuldigt weder die lange Verfahrensdauer und noch die zusätzliche Belastung, welche insbesondere den Opfern daraus entstanden ist, kann aber durchaus als Erklärung aufgeführt werden.

- Das Gleiche gilt auch in Zusammenhang mit der Anklageerhebung. Auch bei dieser Phase des Verfahrens ist es für Aussenstehende und Opfer nur schwer nachzuvollziehen, dass zwischen der letzten Untersuchungshandlung und der Anklageerhebung erneut mehr als ein Jahr vergangen sind. Aber hier gibt es ebenfalls Erklärungen für die lange Dauer bis zur Anklageerhebung, welche durchaus relevant sind. Einerseits müssen nach Abschluss der Untersuchungshandlungen prozessuale Vorgaben beachtet werden, welche eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Dazu gehören im Rahmen des rechtlichen Gehörs die Akteneinsicht und die Parteimitteilung bezüglich der Anklageerhebung, dies verbunden mit der Gelegenheit, Beweis- und Ergänzungsanträge zu stellen. Allerdings kann der zuständige Staatsanwalt in diesem Fall, sofern er das Verfahren beschleunigen will, nicht nur die Fristen kurz ansetzen, sondern auch die Anklage bereits in dieser Phase des Verfahrens vorbereiten. Es ist in einem komplexen Verfahren wie dem vorliegenden jedoch verständlich, wenn die Anklage erst nach der Gewährung des rechtlichen Gehörs und der Behandlung der Beweisanträge erstellt wird. Andererseits ist es auch nachvollziehbar, dass gerade in diesem Verfahren mit seiner schwierigen Beweislage die Erstellung der Anklageschrift viel Zeit und wohl auch ein konzentriertes Arbeiten erfordert. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände muss die Dauer zwischen der letzten Untersuchungshandlung und der Anklageerhebung zwar als sehr lang, aber noch vertretbar bezeichnet werden. Ob in diesem Zusammenhang die eingereichten Rechtsverweigerungsbeschwerden zu einer zusätzlichen Beschleunigung geführt haben, kann offenbleiben. Aus meiner Sicht ist jedoch eine sorgfältige Anklageerhebung innert 20 Tagen kaum möglich, wenn die Untersuchung nicht schon zuvor sorgfältig abgeschlossen und die Anklage nicht vorbereitet worden sind.
- Fehleinschätzung der Staatsanwaltschaft bei der Beurteilung dieses Verfahrens: Aus der Befragung der direkt beteiligten Person ergibt sich aber auch die Erkenntnis, dass dieses Verfahren von der Staatsanwaltschaft offensichtlich bezüglich Schwierigkeit und Aufwand falsch eingeschätzt worden ist. Dies beginnt schon mit dem Handwechsel 2013, als der damalige Amtsleiter dieses Verfahren neu dem leitenden Staatsanwalt, der ohnehin schon ausgelastet war, zugeteilt hat. Dieser ist zudem 2014 zum neuen Amtsleiter gewählt worden und ist seinerseits bis zum Eingang der Rechtsverweigerungsbeschwerden immer davon ausgegangen, dass er dieses Verfahren im Rahmen seiner normalen Tätigkeit und ohne zusätzliche Unterstützung erledigen könne. Allerdings hat er angesichts dieser Einschätzung auch darauf verzichtet, dieses Verfahrens prioritär zu behandeln oder das Departement über die aufwändige Untersuchung detailliert zu orientieren. Es ist daher nur konsequent, wenn

dieses Verfahren in all den Jahren bis zum 7. April 2017 nie ein Thema war im Jahresbericht der Staatsanwaltschaft oder in den diversen Gesprächen des Amtsleiters mit dem zuständigen Departement. Der Amtsleiter als verfahrensführender Staatsanwalt hat dieses Verfahren und dessen lange Dauer gegenüber dem Departement aber nicht mit der Absicht zur Täuschung verheimlicht. Vielmehr hat er aufgrund seiner persönlichen Einschätzung und im Wissen, dass das Verfahren zur gegebenen Zeit erledigt wird, eine besondere Erwähnung nicht für notwendig erachtet.

6.3. Ausübung der Aufsichtsfunktion durch das Departement: Einordnung und Bewertung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Departement als Aufsichtsbehörde mangels Informationen durch die Staatsanwaltschaft, aber auch mangels Eingaben von Dritten im konkreten Fall keine Veranlassung und Möglichkeit zum Eingreifen hatte. Das Departement verliess sich unter Nachachtung der gesetzlichen Vorgaben und im Vertrauen auf die Staatsanwaltschaft auf die jährliche Berichterstattung des ersten Staatsanwaltes und die informellen Gespräche, wurde also auch über Fallzahlen und Pendenzen orientiert, ohne aber detaillierte Kenntnisse von diesen Verfahren zu erhalten. Dies galt auch für das hier untersuchte Verfahren. Diese Art der Ausübung der Aufsichtsfunktion war zu jenem Zeitpunkt vielleicht etwas zu gutgläubig, jedoch nicht vorwerfbar, da der zuständige erste Staatsanwalt bei diesem Verfahren aufgrund seiner subjektiven Einschätzung und ungeachtet der Verfahrensdauer keinen besonderen Handlungs- und Informationsbedarf sah und auch stets die Erledigung in Aussicht stellte. Das mag zwar hinsichtlich des zeitlichen Aufwandes eine Fehleinschätzung gewesen sein, doch ging es nicht darum, die Aufsichtsbehörden zu täuschen oder zu hintergehen.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Art der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft durch das Departement grundsätzlich bewährt. Auch war der Aufwand angemessen. Allerdings steigen die Anforderungen an eine Aufsichtsbehörde in gleichem Masse, wie die Belastung der beaufsichtigten Amtsstelle steigt. Die Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft ist seit der Einführung der StPO stetig gestiegen. Die zwischenzeitlich vorgenommene Personalaufstockung genügte nicht, um diese Belastung aufzufangen, da nicht nur die Fallzahlen, sondern auch die prozessualen Anforderungen mit all den erforderlichen Verfahrensschritten weiter anstiegen. Das Departement hatte zwar die Anliegen der Staatsanwaltschaft aufgenommen, aber vorerst darauf verzichtet, die Instrumente der Aufsicht ebenfalls anzupassen, um den Problemen, welche die wachsende Arbeitsbelastung mit sich brachte, besser gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang sind aus den oben erwähnten Gründen die Entwicklung bei der Staatsanwaltschaft und die damit gestiegenen Anforderungen an die Aufsicht unterschätzt worden. Der entstandene Nachholbedarf ist aber unmittelbar nach dem 7. April 2017 gedeckt worden, also seit jenem Moment, als das Departement durch die Rechtsverweigerungsbeschwerde erstmals formell auf den Missstand im Verfahren 2012/00278 aufmerksam gemacht worden ist und nicht erst mit dem Erlass der schriftlichen Weisung vom 20. November 2019, welche diese angepasste und verstärkte Aufsicht lediglich noch formell fixiert hat.

6.4. Rolle des Gesamtrates bei dieser Aufsicht

Diesbezüglich kann auf die Ausführungen in Ziffer 5 verwiesen werden. In diesem Zusammenhang ist denn auch kein Handlungsbedarf ausfindig gemacht worden.

6.5. Einordnung dieses Verfahrens in den Kontext der Sonderprüfung „Staatsanwaltschaft“

Die Untersuchung zum Verfahren SA 2012/00278 betrifft einen Zeitraum, welchen diese Sonderprüfung nur am Rande, nämlich im Zusammenhang mit der Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft berührt hat. Zudem sind die damals beteiligten Staatsanwälte seit längerem pensioniert, jenes Verfahren rechtskräftig erledigt und die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft mit einer konkreten Weisung sehr gut präzisiert worden. Diese Untersuchung ist daher für die Sonderprüfung von untergeordneter Bedeutung. Hingegen sind die in der Sonderprüfung vorgeschlagenen Massnahmen positiv zu werten und auch durchaus dienlich, um die Abläufe in der Staatsanwaltschaft stetig zu verbessern bzw. auftauchende Probleme rechtzeitig zu erkennen und Lösungen zu suchen. Allerdings wird damit der Landrat auch verpflichtet, sich mit der Entwicklung in der Strafverfolgung auseinanderzusetzen und der Staatsanwaltschaft (aber auch der Polizei und den Gerichten) jene Mittel zur Verfügung zu stellen, welche für die Gewährleistung einer funktionierenden Strafverfolgung erforderlich sind.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung / Empfehlungen

7.1. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Verfahren SA 2012/00278 die Verfahrensdauer übermässig lang war, was schlussendlich auch zu einer Rüge des Kantonsgerichts als fachlicher Aufsicht geführt hat. Die Gründe sind in der Organisation und der Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft, aber auch in der Art und Weise, wie die verfahrensleitenden Staatsanwälte dieses Verfahren eingeschätzt, bearbeitet und erledigt haben, zu suchen. Sie entschuldigen diese lange Dauer der Untersuchung und die damit entstandene Belastung für die Opfer des Beschuldigten nicht, vermögen aber die objektiv und subjektiv relevanten Umstände zu erklären, welche zu dieser langen Verfahrensdauer geführt haben. Nachdem die fachliche Aufsicht diese lange Verfahrensdauer gerügt und auch das Departement nach Eingang der Rechtsverweigerungsbeschwerden unverzüglich reagiert (und gerügt) hat, besteht im Rahmen dieser Untersuchung aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse keine Veranlassung für zusätzliche Rügen oder Massnahmen. Die Gründe für die lange Verfahrensdauer sind erläutert und Schwachstellen in der Bearbeitung des Strafverfahrens aufgezeigt worden. Tatsache bleibt aber, dass dieses Verfahren rechtskräftig mit einem Schuldspruch erledigt und das Ergebnis der Strafuntersuchen seitens der Gerichte nicht beanstandet worden ist. Das Untersuchungsverfahren ist also inhaltlich korrekt abgeschlossen und zur Anklage gebracht worden ist.

Das Departement Sicherheit und Justiz hat die ihm nach Art. 14 EG StPO zugewiesene Aufsichtspflicht über die Staatsanwaltschaft korrekt ausgeübt. Es ist zwar richtig, dass es sich bei dieser Aufsicht sehr lange auf die Berichterstattung des ersten Staatsanwaltes verlassen hat und die Instrumente der Aufsicht nicht entsprechend der zunehmenden Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft angepasst hat. Dazu bestand allerdings bis 2017 kein Grund, da sich weder aus der Berichterstattung noch aus den vorgelegten Zahlen der Staatsanwaltschaft noch aus konkreten Beanstandungen von Aussenstehenden ein Handlungsbedarf ergab. Der erste Staatsanwalt hat im Gegenteil stets betont, dass die Staatsanwaltschaft durchaus in der Lage sei, alle Verfahren zu erledigen, was auch immer der Fall war. Zudem lagen bis dahin keine formellen Beanstandungen zu diesem Verfahren vor. Erst mit dem Eingang der Rechtsverweigerungsbeschwerden hat das Departement diesen Handlungsbedarf erkannt und die nötigen

Massnahmen unverzüglich ergriffen, um die Aufsicht zu verbessern und zu verfeinern, ohne aber die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft der Staatsanwaltschaft zu gefährden. Die Weisung vom 20. November 2019 ist Ausdruck dieser Bemühungen und wird den Anforderungen an eine zeitgemässe und gesetzeskonforme Aufsicht durchaus gerecht. Allerdings ist sie regelmässig zu überprüfen und anzupassen, wenn die Arbeitslast der Staatsanwaltschaft weiter zunimmt oder deren Strukturen sich verändern.

7.2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass der Wechsel von der kantonalen zur schweizerischen StPO mit den damit verbundenen organisatorischen Anpassungen sehr anspruchsvoll war und mehr Zeit benötigte, als vermutet wurde. Diese neue Strafprozessordnung hat aber auch keine Vereinfachung und keine Beschleunigung des Strafverfahrens bewirkt. Zudem haben praktisch alle gesetzgeberischen Anpassungen seit 2011, aber auch die höchstrichterliche Rechtsprechung diese Tendenz noch verstärkt. Mit dieser Entwicklung sind jedoch nicht nur die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Glarus, sondern auch jene der ganzen Schweiz konfrontiert.

Es ist daher durchaus nachvollziehbar, dass gerade Verfahren wie das hier untersuchte übermässig lang dauern können. Das gab es zwar auch schon zu Zeiten der kantonalen StPO. Allerdings sind mit den Vorgaben der schweizerischen StPO die Gefahren, dass ein Verfahren zu lange dauert, deutlich häufiger. Die Gründe dafür sind zahlreich und können in den prozessualen Hindernissen, in der Arbeitslast, den fehlenden personellen Ressourcen, den mangelnden fachlichen Fähigkeiten oder der fehlenden Erfahrung, aber auch in der fehlenden Effizienz liegen. Umso wichtiger ist es, dass einerseits der Staatsanwaltschaft die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um ihre Aufgaben erledigen zu können und andererseits mit einer gezielten Aufsicht frühzeitig auftretende Schwierigkeiten im personellen oder administrativen Bereich erkannt und behoben werden.

Mit dieser Untersuchung ist an einem Einzelfall aufgezeigt worden, welche Schwierigkeiten in diesem Bereich auftreten können. Es kann aber auch festgestellt werden, dass aufgrund dieser Erfahrung die nötigen Anpassungen vorgenommen worden sind, mit welchen die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft den aktuellen Anforderungen gerecht wird und die Staatsanwaltschaft selber aktiv einbindet, um bei der Lösung von Problemen mitzuwirken.

Auf Empfehlungen kann an dieser Stelle verzichtet werden. Diese sind bereits im Sonderbericht gemacht worden oder aber, soweit es die Umsetzung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft betrifft, in der erwähnten Weisung festgehalten. Ein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht aktuell nicht.

Für ergänzende Auskünfte und Erläuterungen stehe ich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Christian Bötschi