

Schwyz, 25. Juni 2014

**Umsetzung der Empfehlungen PUK „Justizstreit“**  
Bericht und Vorlage der Rechts- und Justizkommission

## 1. Ausgangslage

1.1 Am 28. März 2012 beschloss der Kantonsrat die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission und beauftragte sie mit der Aufgabe, abzuklären, ob im Zusammenhang mit dem sogenannten Justizstreit Amtspflichtverletzungen begangen worden seien. Am 11. Dezember 2013 erstattete die parlamentarische Untersuchungskommission „Justizstreit“ des Kantons Schwyz (PUK „Justizstreit“) dem Kantonsrat ihren Abschlussbericht.

1.2 In ihrem Bericht identifiziert die PUK „Justizstreit“ politischen und gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Sie stellt keine Anträge an den Kantonsrat im Sinne von § 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz. Hingegen formuliert sie verschiedene Empfehlungen an den Kantonsrat, an die Rechts- und Justizkommission sowie an den Regierungsrat.

1.3 Unter dem Titel Organisation und Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft empfiehlt die PUK „Justizstreit“, „innerhalb der bestehenden Organisation Anpassungen vorzunehmen, die zu einer Verbesserung der heutigen Rechtslage und Verhältnisse führen würden“ (Bericht PUK „Justizstreit“, Rz. 384), nämlich:

- zu überprüfen, ob unter Beibehaltung der Bezirksstaatsanwaltschaften auf die Aufteilung der Aufgaben auf Oberstaatsanwaltschaft und Staatsanwaltschaft verzichtet werden könnte;
- zu prüfen, ob durch eine bessere Prioritätensetzung Effizienzgewinne zu erzielen wären;
- zu prüfen, ob die Staatsanwaltschaft hinsichtlich der Kompetenzen zum Weiterzug von Fällen ans Bundesgericht aufgewertet werden könnte.

1.4 Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 12. Februar 2014 vom Bericht der PUK „Justizstreit“ Kenntnis genommen. Gleichzeitig wurden der Regierungsrat und die Rechts- und Justizkommission eingeladen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Empfehlungen der PUK zu prüfen sowie dem Kantonsrat Bericht und, wo nötig, Antrag zu stellen.

1.5 An ihren Sitzungen vom 13. Januar 2014, 18. März 2014, 12. Mai 2014 und 17. Juni 2014 hat sich die Rechts- und Justizkommission mit der Umsetzung der obgenannten Empfehlungen befasst. Sie hat am 13. Januar 2014 Gespräche mit Regierungsrat André Rüeeggsegger und Oberstaatsanwalt Benno Annen geführt sowie am 18. März 2014 den leitenden Staatsanwalt Fabian Kühner und Staatsanwalt Dr. Roland Meier angehört. Dabei galt es, Verbesserungspotenzial zu eruieren für eine schlagkräftige, effiziente und kostengünstige Strafverfolgung.

## 2. Zielsetzung

Die Umsetzung der Empfehlungen der PUK „Justizstreit“ hat zum Ziel:

- A. Eine schlagkräftige Strafverfolgung sicherzustellen;
- B. Erkanntes Verbesserungspotenzial zu implementieren;
- C. Latente Effizienzgewinne zu realisieren.

## 3. Grundsätzliches

3.1 Die von der PUK „Justizstreit“ mittels Empfehlungen thematisierten Problemfelder lassen sich in zeitlicher Hinsicht mit kurzfristig realisierbaren Massnahmen und Systemänderungen, welche eine vertiefte politische Meinungsbildung erfordern, priorisieren.

3.2 In sachlicher Hinsicht ist zu unterscheiden zwischen Optimierungen, welche im Rahmen der in Aussicht genommenen Teilrevision des Justizgesetzes erreicht werden können, und der grundsätzlichen Neuordnung der Strafverfolgungsbehörden.

3.3 Zur kurzfristigen Umsetzung im Rahmen der Teilrevision des Justizgesetzes stehen für die Rechts- und Justizkommission drei Themenbereiche im Vordergrund:

- A. Kompetenzabgrenzung kantonale Staatsanwaltschaft-Bezirksstaatsanwaltschaften;
- B. Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft;
- C. Einführung der Funktion eines Assistenzstaatsanwaltes.

3.4 Die Neuordnung der Aufgaben mit unterschiedlichen Folgen für das Weiterbestehen der derzeitigen Strafverfolgungsbehörden stellt eine Systemänderung dar. Hierfür ist eine vertiefte politische Meinungsbildung zu ermöglichen. Als zu prüfende Varianten für die Neuordnung der Strafverfolgung kommen in Betracht:

- A. Modell „Bezirke und Kanton“

Beibehaltung der Bezirksstaatsanwaltschaften und Verzicht auf die Aufteilung der Aufgaben auf Oberstaatsanwaltschaft und kantonale Staatsanwaltschaft (Variante Beibehaltung BezStA). Die Trägerschaft für die Strafverfolgung verbleibt weiterhin bei Bezirken und Kanton.

- B. Modell „Kanton allein“

Zusammenlegung der Bezirksstaatsanwaltschaften mit der kantonalen Staatsanwaltschaft (Variante Zusammenlegung BezStA/KaStA). Die Trägerschaft für die Strafverfolgung liegt allein beim Kanton.

- C. Erstinstanzliche Gerichtszuständigkeit in Strafsachen

Sowohl beim Modell „Bezirke und Kanton“ wie auch beim Modell „Kanton allein“ stellt sich die Frage der erstinstanzlichen Gerichtszuständigkeit in Strafsachen. Soll diese weiterhin verteilt auf Bezirke und Kanton zweigeteilt bleiben oder auf einer Stufe vereinigt werden. Diesfalls ist zu entscheiden, ob die erstinstanzliche Gerichtszuständigkeit auf Stufe Bezirke (Bezirksgerichte) oder auf Stufe Kanton (Strafgericht) angesiedelt werden soll.

## 4. Umsetzung der Empfehlungen

4.1 Die in § 20 Justizgesetz disponierte Aufteilung der sachlichen Zuständigkeit zwischen kantonaler Staatsanwaltschaft und Bezirksstaatsanwaltschaften erzeugt Reibungsflächen und führt zu negativen Kompetenzkonflikten. Hintergrund der Zuständigkeitskonflikte sind hauptsächlich die mit der Strafverfolgung verbundenen Kosten. Wer für den Fall zuständig ist, hat auch die Kosten der Strafverfolgung zu tragen. Das begünstigt die Tendenz Fälle wenn möglich abzuschieben. Verbesserungspotenzial liegt im Rahmen der heutigen Organisation der Strafverfolgungsbehörden namentlich darin, den Deliktskatalog mit einfachen und effizienten Abgrenzungskriterien auszustatten, die Grenze von Fr. 12 000.-- bei Vermögensdelikten zu kappen oder auf die Begründung beim Entscheid von Zuständigkeitsfragen zu verzichten. Die Rechts- und Justizkommission ist überzeugt, dass sich mit einem schlankeren und vereinfachten Zuständigkeitskatalog spürbare Effizienzgewinne realisieren lassen.

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

4.3 In der Praxis ist festzustellen, dass die Einvernahme von beschuldigten Personen, Zeugen und Auskunftspersonen de facto vielfach durch Polizisten erfolgt. Dem Prinzip, dass eine Untersuchung durch diejenigen geführt wird, welche auch Anklage erheben, wird häufig nicht nachgelebt. Es ist deshalb zu prüfen, ob nicht die Funktion von Assistenzstaatsanwälten einzuführen ist, um Untersuchung und Anklage personell grundsätzlich zu vereinen. Im Unterschied zu den Untersuchungssekretären, welchen gemäss Justizgesetz ebenfalls Einvernahmen durchführen können, stünde einem Assistenzstaatsanwalt die Kompetenz zu, Strafbefehle zu erlassen. Kommt hinzu, dass damit innerhalb der Staatsanwaltschaft die bisher nicht vorhandene Möglichkeit eröffnet würde, vom Assistenzstaatsanwalt zum Staatsanwalt aufzusteigen. Unter dem Aspekt der von der PUK geforderten Verbesserung der Prioritätensetzung ist in diesem Zusammenhang auch die notwendige Zahl der Staatsanwälte zu prüfen. Hierbei soll ebenfalls das unterschiedliche Lohnniveau zwischen Assistenzstaatsanwälten und Staatsanwälten in Betracht gezogen werden. Ein Stellenausbau bei den Strafverfolgungsbehörden soll mit der etwaigen Einführung der Funktion eines Assistenzstaatsanwaltes nicht einhergehen.

4.4 Die verschiedenen Varianten für die Neuordnung der Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden zeitigen unterschiedliche Folgen für das Weiterbestehen der derzeitigen Strafverfolgungsbehörden. Sie stellen je Systemänderungen dar. Sie bedürfen einer sorgfältigen Analyse unter Einbezug der Strafverfolgungsbehörden und einer vertieften politischen Meinungsbildung. Die Rechts- und Justizkommission schlägt vor, für diesen Prozess eine Fachkommission mit klarem Auftrag und entsprechenden Terminvorgaben einzusetzen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die ausgewogene Zusammensetzung und den Beizug von Fachleuten zu legen. Der Fachkommission angehören sollen namentlich Vertreter des Kantonsgerichts, des Straf- und Zwangsmassnahmengerichts, der Oberstaatsanwaltschaft, der kantonalen Staatsanwaltschaft, der Bezirksstaatsanwaltschaften und der Bezirksräte.

4.5 Die PUK „Justizstreit“ hat empfohlen zu prüfen, ob die Staatsanwaltschaft hinsichtlich der Kompetenzen zum Weiterzug von Fällen ans Bundesgericht aufgewertet werden könnte. Dabei geht es um den Sachverhalt, dass die Staatsanwaltschaft mit einem Entscheid des Kantonsgerichts nicht zufrieden ist, bei der Oberstaatsanwaltschaft den Weiterzug beantragt und diesem Antrag nicht entsprochen wird. Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 3. Februar 2014 (6B\_949/2013) kürzlich entschieden, dass ein der kantonalen Staatsanwaltschaft eingeräumtes Recht, Fälle aus eigener Kompetenz ans Bundesgericht weiterzuziehen, bundesrechtswidrig wäre. Bestehe eine für den ganzen Kanton zuständige Oberstaatsanwaltschaft, die innerhalb des Kantons für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen habe und Rechtsmittel vor den letzten kantonalen

Instanzen ergreifen könne, sei diese allein zur Beschwerde in Strafsachen legitimiert. Damit ist die entsprechende Empfehlung der PUK „Justizstreit“ höchststrichterlich beantwortet.

## 5. Vorgehen

5.1 Für die Umsetzung der Empfehlungen der PUK „Justizstreit“, welche im Rahmen einer Teilrevision des Justizgesetzes angegangen werden können, ist das Gesetzgebungsprozedere in Gang zu setzen. Hierbei stehen die Instrumente Motion und Postulat im Vordergrund.

5.2 Für die notwendige und zeitnah in Angriff zu nehmende Änderung des in § 20 Justizgesetz enthaltenen Kompetenzenkatalogs bzw. für die Vereinfachung des Delegationsprozederes ist die Motion das geeignete Instrumentarium. Was die Reinstallation einer fachlichen Aufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft und die Einführung von Assistenzstaatsanwälten betrifft, soll der Regierungsrat vorerst prüfen, ob dem Kantonsrat entsprechende Vorlagen zu unterbreiten sind, weswegen hierfür die Form des Postulates zu ergreifen ist.

5.3 Die Rechts- und Justizkommission reicht demgemäss für die unter Ziff. 3.3 genannten Themenbereiche die entsprechenden Vorstösse ein, nämlich die Motion: Änderung des Kompetenzenkatalogs in § 20 JG, das Postulat: Reinstallation Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft und das Postulat: Einführung von Assistenzstaatsanwälten.

5.4 Wie erwähnt sind die in Ziff. 3.4 aufgelisteten Varianten für die Neuordnung der Aufgaben und Ämter in der kantonalen Strafverfolgung vertieft zu prüfen. Für diese je mit einer Systemänderung einhergehende Umgestaltung der kantonalen Strafverfolgungsorganisation beantragt die Rechts- und Justizkommission dem Kantonsrat, eine Fachkommission mit einem klar definierten Auftrag im Sinne der Erwägungen und entsprechenden Terminvorgaben einzusetzen. Für den Vollzug soll der Regierungsrat verantwortlich zeichnen.

## 6. Behandlung im Kantonsrat

### 6.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 GOKR gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als 125 000 Franken oder wiederkehrend jährlich mehr als 25 000 Franken zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der dem Kantonsrat beantragte Beschluss hat für den Kanton keine direkten finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GOKR.

### 6.2 Referendum

Der dem Kantonsrat beantragte Beschluss unterliegt gemäss § 34 der Kantonsverfassung weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.

## 7. Beschluss der Rechts- und Justizkommission

In Erfüllung des Kantonsratsbeschlusses vom 12. Februar 2014 beschliesst die Rechts- und Justizkommission:

7.1 Es werden folgende Vorstösse eingereicht:

- A. Motion Änderung des Kompetenzenkatalogs in § 20 JG;
- B. Postulat Reinstallation Fachaufsicht über die Oberstaatsanwaltschaft;
- C. Postulat Einführung von Assistenzstaatsanwälten.

7.2 Es wird dem Kantonsrat beantragt, eine Fachkommission einzusetzen, welche die Varianten:

- A. Modell „Bezirke und Kanton“ (Variante Beibehaltung BezStA);
- B. Modell „Kanton allein“ (Variante Zusammenlegung BezStA/KaStA);

vertieft prüft und Vorschläge für eine Neuordnung der Strafverfolgungsbehörden unterbreitet. Dieser ist ein klar definierter Auftrag im Sinne der Erwägungen zu erteilen und entsprechende Terminvorgaben zu setzen.

Was den Einbezug der Rechts- und Justizkommission betrifft, gilt:

Die Rechts- und Justizkommission kann den Präsidenten der Fachkommission zwecks Berichterstattung zu den Kommissionssitzungen einladen. Die Fachkommission bedient die Rechts- und Justizkommission gleichzeitig wie den Regierungsrat mit den erarbeiteten Unterlagen und Entwürfen. Sie unterbreitet der Rechts- und Justizkommission ihren Abschlussbericht. Vor der Verabschiedung der Vernehmlassungsvorlage soll der Regierungsrat der Rechts- und Justizkommission die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen.

Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

7.3 Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Staatskanzlei (3, für sich und Sekretariat der Rechts- und Justizkommission).

Im Namen der Rechts- und Justizkommission:



Dr. Roger Brändli, Präsident

## Vorlage an den Kantonsrat

Kantonsratsbeschluss über Bericht und Vorlage der Rechts- und Justizkommission zu den Empfehlungen der parlamentarischen Untersuchungskommission «Justizstreit»

(Vom ...)

*Der Kantonsrat des Kantons Schwyz,*

nach Einsicht in Bericht und Vorlage der Rechts- und Justizkommission,

*beschliesst:*

1. Vom Bericht der Rechts- und Justizkommission zu den Empfehlungen der parlamentarischen Untersuchungskommission «Justizstreit» wird Kenntnis genommen.
2. Es wird eine Fachkommission eingesetzt, welche für die Neuordnung der Strafverfolgung die Varianten:  
Modell „Bezirke und Kanton“ (Variante Beibehaltung BezStA);  
Modell „Kanton allein“ (Variante Zusammenlegung BezStA/KaStA);  
vertieft prüft und Vorschläge unterbreitet. Der Fachkommission ist ein klar definierter Auftrag im Sinne des Berichtes der Rechts- und Justizkommission zu erteilen und entsprechende Terminvorgaben zu setzen.  
Was den Einbezug der Rechts- und Justizkommission betrifft, gilt:  
Die Rechts- und Justizkommission kann den Präsidenten der Fachkommission zwecks Berichterstattung zu den Kommissionssitzungen einladen. Die Fachkommission bedient die Rechts- und Justizkommission gleichzeitig wie den Regierungsrat mit den erarbeiteten Unterlagen und Entwürfen. Sie unterbreitet der Rechts- und Justizkommission ihren Abschlussbericht. Vor der Verabschiedung der Vernehmlassungsvorlage soll der Regierungsrat der Rechts- und Justizkommission die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.