

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 14. Juni 2016

490

GRG Nr.	12	MO 38	379
---------	----	-------	-----

Motion von Urs Martin vom 1. Juli 2015

„Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter eine fachliche Aufsichtsbehörde“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit seinem Vorstoss beantragen der Motionär sowie 54 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen dem Regierungsrat, die notwendigen Gesetzesänderungen zu erlassen, damit die Staatsanwaltschaft (StA) künftig einer fachlichen Aufsichtsbehörde unterstellt sei. Dabei sei insbesondere die Eignung des Obergerichtes (OGer), des Regierungsrates (RR) oder einer Kommission des Grossen Rates (Justizkommission, JK, oder Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission, GFK) als Aufsichtsinstanz zu prüfen.

I. Rechtslage

1. Nach Art. 14 Abs. 5 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) sind die Kantone verpflichtet, die Aufsicht über ihre Strafbehörden zu regeln. Hinsichtlich dieser Verpflichtung ist allerdings Art. 4 StPO zu berücksichtigen, wonach Strafbehörden unter Vorbehalt gesetzlicher Weisungsbefugnisse nach Art. 14 StPO in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet sind. Hinsichtlich der vorliegenden Fragestellung geht es um die externe Aufsicht und ein entsprechendes externes Weisungsrecht, z.B. der Exekutive oder eines justiziellen Organs gegenüber den Strafverfolgungsbehörden, nicht um das interne Weisungsrecht innerhalb der hierarchisch gegliederten Strafverfolgungsbehörden selbst.
2. Vor dem Inkrafttreten der eidgenössischen StPO am 1. Januar 2011 richtete sich die Aufsicht nach § 18 des früheren kantonalen Gesetzes über die Strafrechtspflege vom 30. Juni 1979 / 5. November 1991. Danach oblag die allgemeine Verwaltungsaufsicht dem RR, während das OGer die Strafrechtspflege der Gerichte beaufsichtigte und der Grosse Rat die Oberaufsicht über die gesamte Strafrechtspflege aus-

übte. Nach § 2 des geltenden Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege vom 17. Juni 2009 (ZSRG; RB 271.1) ist die Aufsicht so geregelt, dass das zuständige Departement, d.h. das Departement für Justiz und Sicherheit (DJS), die allgemeine Verwaltungsaufsicht führt (Abs. 1), die Generalstaatsanwaltschaft die StA und die Jugendanwaltschaft beaufsichtigt (Abs. 3), das OGer u.a. die Strafrechtspflege der Gerichte beaufsichtigt und die notwendigen Ausführungsvorschriften erlässt (Abs. 4) und schliesslich der Grosse Rat die Oberaufsicht über die gesamte Strafrechtspflege ausübt (Abs. 5). Somit hat sich die Aufsicht im zur Diskussion stehenden Bereich seit Inkrafttreten des ZSRG nicht wesentlich geändert. Zwar hatte der RR in der Botschaft vom 24. Juni 2008 noch beantragt, die fachliche Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden dem OGer zu übertragen, weil dieses auch Beschwerdeinstanz sei. Diese Bestimmung wurde jedoch durch die vorberatende Kommission des Grossen Rates geändert. Anlässlich der 1. Lesung des Grossen Rates (Prot. Nr. 20 vom 6. Mai 2009, S. 20) führte der Kommissionspräsident diesbezüglich aus, das OGer sei gegenüber der Generalstaatsanwaltschaft nicht weisungsbefugt. Hingegen könne es bei der Behandlung von Rechtsmitteln Fehler der Strafverfolgungsbehörden beanstanden. Es sei sodann Sache der Generalstaatsanwaltschaft, zu reagieren und die Staatsanwälte bzw. Staatsanwältinnen entsprechend fachlich anzuweisen. Mangels Diskussion blieb die entsprechende Auffassung der Kommission zu jenem Zeitpunkt unbestritten.

Hinsichtlich der im Kanton Thurgau gemäss der geltenden Regelung der Aufsicht über die StA ist darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nicht etwa um eine „exotische“ kantonale Lösung handelt. Vielmehr haben sich neben dem Kanton TG auch sechs weitere Kantone (AG, BE, LU, SZ, TG, VD und ZH) für das Modell einer gegliederten Staatsanwaltschaft (Generalstaatsanwaltschaft, regionale oder anderweitig spezialisierte Staatsanwaltschaften) entschieden. Der Bund und die 19 anderen Kantone sehen eine Einheitsstaatsanwaltschaft vor (eine einzige Behörde). Daraus ergeben sich auch unterschiedliche Aufsichtsmodelle. Bei der Einheitsstaatsanwaltschaft muss aufgrund der Machtkonzentration bei einer einzigen StA eine erhöhte Verantwortlichkeit gegenüberstehen. Dies erfordert eine gewisse Kontrolle über das blosse Rechtsmittelverfahren hinaus. Demgegenüber ist bei einer gegliederten Staatsanwaltschaft mit einer Generalstaatsanwaltschaft der Bedarf nach einer umfassenden externen Aufsicht geringer, weil sinnvollerweise der Generalstaatsanwaltschaft selbst derartige Aufgaben zugeordnet werden können. Dies war im Kanton TG denn auch der Hauptgrund, weshalb die Wahlbefugnisse für den Generalstaatsanwalt oder die Generalstaatsanwältin dem Grossen Rat übertragen worden sind.

Zudem haben die Verfahrensparteien seit Inkrafttreten der StPO die Möglichkeit, nicht nur Entscheide der Strafbehörden, sondern – ohne dass zum Mittel der Aufsichtsbeschwerde gegriffen werden müsste – auch deren Verfahrenshandlungen (z.B. Verzögerungen) vor OGer anzufechten (vgl. Art. 393 StPO). Somit übt das OGer schon heute als Rechtsmittelinstanz auch eine eingeschränkte Aufsicht über die StA aus. Zudem überprüft die GFK, vertreten durch die Subkommission DJS, die StA regelmässig bezüglich allfälliger systematischer oder genereller Mängel und übt diese Kontrollfunktion durch ihre regelmässigen Besuche und Fra-

gestellungen umfassend und zielgerichtet aus. Daran dürfte sich auch künftig nichts ändern.

3. Wie bereits erwähnt, darf eine Fachaufsicht die Unabhängigkeit der beaufsichtigten StA nicht tangieren. Es kann also nur um Kontrollen zur Sicherung eines ordnungsgemässen Geschäftsgangs und um die äussere Form der Erledigung der Amtsgeschäfte gehen. Die Aufsichtsbehörde kann somit nur einschreiten, wenn Amtspflichten ausserhalb des eigentlichen Vorgangs der Strafverfolgung verletzt werden. Dies kann der Fall sein, wenn die beaufsichtigte Behörde z.B. die Geschäfte ungebührlich verzögert, Rechtsverweigerung begeht, sich gegenüber Parteien oder Anwälten bzw. Anwältinnen ungebührlich benimmt, die Geschäftskontrolle nicht ordentlich führt oder sich anderer Nachlässigkeiten schuldig macht, welche die Rechtsprechung beeinträchtigen können.

Für die Aufsicht stehen im Wesentlichen zwei Instrumente zur Verfügung: Die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden und der Erlass von Ausführungsvorschriften zum Gesetz. Beide Bereiche sind im Kanton TG bereits abgedeckt. Das OGer ist aufgrund des Bundesrechts für die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden zuständig (Art. 393 StPO). Der Erlass von Weisungen an die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen obliegt überdies dem Generalstaatsanwalt (§ 2 Abs. 3 ZSRG). Dieser hat – in Koordination mit den vom OGer erlassenen Ausführungsvorschriften für die Gerichte – solche Weisungen auch tatsächlich erlassen.

Eine anderweitig ausgestaltete Fachaufsichtsbehörde könnte gegenüber der StA zwar generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen; ausgeschlossen wären aber auch hier Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln (vgl. hierzu Art. 29 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes, StBOG; SR 173.71). Damit könnte eine solche Fachaufsichtsbehörde – entgegen der in der Motion geäusserten Auffassung – nicht bestimmen, mit welcher Prioritätsordnung die StA ihre Fälle behandeln muss. Ferner könnte sie im Einzelfall auch nicht mitbestimmen oder gar anordnen, wann und wie die StA Anklage erheben soll und in welchen Fällen Rechtsmittel zu ergreifen sind.

4. Was die in der Motion angesprochene Regelung auf Bundesebene anbelangt, müsste hinsichtlich der neu geforderten fachlichen Aufsichtsbehörde in Analogie zur dortigen „AB-BA“ (Aufsichtsbehörde Bundesanwaltschaft) berücksichtigt werden, dass eine solche Behörde auch im Kanton TG mit entsprechend sachkundigen Fachleuten aus dem Justizbereich besetzt werden müsste und nach Einschätzung des Regierungsrates auch einer verfassungsmässigen Grundlage bedürfte. Somit könnte diese Aufsichtsfunktion kaum von den vom Motionär vorgeschlagenen Behörden wahrgenommen werden. In einem liberalen Rechtsstaat sind die Funktion von Kläger und Richter zu trennen, weshalb das OGer, das in den einzelnen Strafverfahren als Beschwerde- und Berufungsinstanz amtiert, wegfallen müsste. In diesem Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, dass das OGer – abgesehen von der Oberaufsicht über die Betreibungsämter sowie Schlichtungsbehörden

und Friedenrichterämter – bereits die direkte Fachaufsicht über zwölf selbständige Behörden führt (Zwangsmassnahmengericht, Bezirksgerichte, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Konkursamt). Eine nochmalige Ausweitung dieser Aufsicht könnte an die Grenzen des Machbaren führen.

5. Besteht eine Generalstaatsanwaltschaft, genügt gemäss gefestigter Lehrmeinung eine administrative Aufsicht bzw. Dienstaufsicht durch den RR, auch wenn keine generell-abstrakte Weisungsmöglichkeit der Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Verfahrensführung gegeben ist. Soll eine unabhängige fachliche Aufsichtsbehörde mit entsprechenden Rechten und Pflichten geschaffen werden, bräuchte es jedenfalls entsprechende personelle und finanzielle Mittel.
6. Nicht beigespflichtet werden kann dem Motionär, soweit er sich in der Begründung seines parlamentarischen Vorstosses auf einige wenige Gerichtsfälle bezieht, bei denen die StA mit ihren Begehren nicht durchgedrungen ist. Dies kann im Lichte prozessualer Auseinandersetzungen durchaus vorkommen, ohne dass dabei ein eigentlicher Missstand zu vermuten oder gar zu unterstellen ist.

Soweit in der Motion auf die Anzahl der vom OGer ganz oder teilweise geschützten Aufsichtsbeschwerden gegen die StA verwiesen wird, müssen diese Zahlen in eine angemessene Beziehung zur gesamten Geschäftstätigkeit der StA gesetzt werden. Diesbezüglich ergibt sich gemäss den Geschäftsberichten des RR und des OGer der vergangenen drei Jahre folgendes Bild:

Jahr	Strafverfahren wegen Übertretung	Strafverfahren wegen Verbrechen u. Vergehen	Beschwerden gegen StA	Ganz oder teilweise geschützte Beschwerden
2013	12'885	5'443	120	47
2014	13'507	5'310	119	39
2015	16'933	5'580	118	40

Vor diesem Hintergrund ist die Zahl der vom OGer geschützten Aufsichtsbeschwerden sehr gering. Im Übrigen zeigt sich gerade im Aufsichtsbeschwerdeverfahren, dass die Kontrolle durch das OGer als Beschwerdeinstanz gut funktioniert bzw. effektiv wirksam ist. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die StA ihr Ziel, bis Ende 2015 keine pendenten Fälle von 2012 und älter mehr zu haben, weitgehend erreicht hat, obwohl der Eingang neuer Fälle, vor allem im Übertretungsbereich, im Jahr 2015 massiv zugenommen hat.

II. Zusammenfassende Beurteilung

Obwohl die Einsetzung einer Aufsichtsbehörde über die StA aus rechtlicher Sicht zwar grundsätzlich möglich wäre, drängt sich eine solche Änderung aufgrund des derzeit bestehenden Systems, das eine hinreichende Überwachung, Kontrolle und auch Korrektur der Tätigkeit der StA sicherstellt, nicht auf. Hinsichtlich der Schaffung einer solchen Behörde müssten zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt werden, da die damit verbundene Aufsichtsfunktion nicht ohne entsprechenden Aufwand einfach einer bestehenden Behörde übertragen werden könnte. Zudem wäre nach Auffassung des Regierungsrates für eine unabhängige Aufsichtsbehörde eine entsprechende An-

passung der Kantonsverfassung (KV; RB 101) erforderlich, da die geltenden Bestimmungen über die richterlichen Behörden (vgl. §§ 51 - 55 KV) ein solches Aufsichtsgremium nicht vorsehen.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach