

MOTION DER ERWEITERTEN JUSTIZPRÜFUNGSKOMMISSION  
BETREFFEND EINFÜHRUNG DES STAATSANWALTSCHAFTSMODELLS

BERICHT UND ANTRAG DES OBERGERICHTS

VOM 17. AUGUST 2004

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die erweiterte Justizprüfungskommission hat am 5. November 2003 folgende Motion eingereicht:

1. Das Obergericht des Kantons Zug wird beauftragt, unter Beizug eines oder mehrerer Experten dem Kantonsrat innert einer Frist von 18 Monaten eine Revision der Strafprozessordnung des Kantons Zug und des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden zur Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells vorzulegen.
2. Die Motion sei an der Kantonsratssitzung vom 27. November 2003 sofort zu behandeln und erheblich zu erklären.
3. Es ist im Rahmen des Staatsvoranschlages 2004 dem Obergericht ein zusätzlicher Beitrag von Fr. 150'000.-- zu bewilligen.

Zur Begründung der Motion führte sie aus, sie setze sich bereits seit gut einem Jahr intensiv mit der teilweise zu langen Dauer von Strafverfahren vom Zeitpunkt der Anzeigeerstattung bis zum Zeitpunkt des Strafurteils auseinander. Der Vorentwurf einer Schweizerischen Strafprozessordnung sehe die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells vor (der Vorentwurf stammt von Dr.iur. Niklaus Schmid, em. Professor der Universität Zürich). Dieses biete den Vorteil einer Aufhebung der personellen Trennung zwischen Untersuchung und Anklageerhebung, sodass insbesondere bei umfassenderen Wirtschaftsdelikten eine wesentliche Effizienzsteigerung möglich sei. Dabei sei sich die erweiterte Justizprüfungskommission bewusst, dass eine kürzere

Zeitspanne zwischen Anzeigeerstattung und Strafurteil unabhängig vom Strafverfolgungsmodell nur erreicht werden könne, wenn auch die nötigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt würden. Die Schweizerische Strafprozessordnung werde voraussichtlich erst im Jahr 2010 in Kraft treten und unter Berücksichtigung einer Übergangsfrist für die Kantone könne wohl erst im Jahr 2013 mit einer einheitlichen Anwendung in der ganzen Schweiz gerechnet werden. Sollte das Staatsanwaltschaftsmodell vom eidgenössischen Parlament nicht angenommen werden, müsse damit gerechnet werden, dass das ganze Projekt einer schweizerisch vereinheitlichten Strafprozessordnung scheitere. Diesfalls würden die kantonalen Strafprozessordnungen ihre Gültigkeit behalten. Mit der Totalrevision der zugerischen Strafprozessordnung sei daher bereits heute und ohne Abwarten auf die Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung zu beginnen, unter Beizug eines oder mehrerer Experten.

In der Folge einigten sich das Obergericht und die erweiterte Justizprüfungskommission darauf, dass letztere auf den Antrag auf sofortige Behandlung durch den Kantonsrat verzichte und die ordentliche Überweisung der Motion ans Obergericht zu Bericht und Antrag beantrage. Das Obergericht verpflichtete sich im Gegenzug, dem Kantonsrat innerhalb von neun Monaten, das heisst bis Ende August 2004 Bericht und Antrag zur Frage der Erheblicherklärung der Motion vorzulegen und gleichzeitig aufzuzeigen, wie das Staatsanwaltschaftsmodell in Zug aussehen und - in groben Zügen - wie es umgesetzt werden könnte.

Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 27. November 2003 zur Berichterstattung und Antragstellung ans Obergericht überwiesen. Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangslage und Begriffe
2. Abklärungen und Vernehmlassungsverfahren
3. Umfang der Revision der kantonalen Prozessgesetzgebung (StPO / GOG)
4. Mögliche Ausgestaltung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug
5. Umsetzung und Konsequenzen
  - a) organisatorisch
  - b) personell
  - c) räumlich
  - d) finanziell
6. Zusammenfassung und Antrag

## 1. Ausgangslage und Begriffe

Die Organisation der Gerichte und der Ablauf der Gerichtsverfahren ist heute noch kantonal geregelt. Dementsprechend vielfältig sind die geltenden Prozessgesetze.

Im Kanton Zug ist im Bereich der Strafverfolgung ein **Untersuchungsrichtermodell** vorgeschrieben. Dementsprechend wird die Untersuchung durch unabhängige Untersuchungsrichterinnen bzw. Untersuchungsrichter geführt. Diese leiten die Strafuntersuchung und schliessen sie durch Überweisung der Akten an die Staatsanwaltschaft oder durch Einstellung des Verfahrens ab. Werden die Akten überwiesen, arbeitet die Staatsanwaltschaft gestützt auf die Überweisungsverfügung die Anklageschrift aus und vertritt diese vor den Gerichten. Die Staatsanwaltschaft ist Partei im Strafverfahren und kann den Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern daher keine Weisungen erteilen. Die **Vorteile** eines Modells mit unabhängigen Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern liegen zunächst in einer besseren Beachtung der rechtsstaatlichen Garantien: Die Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter sind von den anderen Strafbehörden, insbesondere der Staatsanwaltschaft völlig unabhängig und letztlich nur dem Recht verpflichtet. Sie treffen den Beschuldigten später im Hauptverfahren vor Gericht nicht als Gegenpartei. Soweit die Staatsanwaltschaft im Untersuchungsverfahren auftritt, steht sie den Beschuldigten als gleichberechtigte Partei gegenüber. Die Aufteilung der Funktionen zwischen der von den Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern geführten Untersuchung und den hernach von der Staatsanwaltschaft zu führenden Anklage- und Gerichtsverfahren verspricht somit eine grössere Objektivität und eine bessere Verwirklichung des Wahrheitsgrundsatzes, werden doch vier Augen den Straffall kritischer würdigen als nur zwei. Dieses Modell hat somit in rechtsstaatlicher Hinsicht gewisse Vorteile. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Untersuchungsbehörde selbst Zwangsmassnahmen (z.B. Haftanordnungen) verfügen kann, während bei anderen Modellen hierfür gerichtliche Behörden eingesetzt werden müssen. In diesem Bereich ist das im Kanton Zug geltende Untersuchungsrichtermodell somit effizienter als andere Modelle. Einige der geschilderten Vorteile sind aber auch mit **Nachteilen** verknüpft: Das erwähnte Vier-Augen-Prinzip kann in umfangreichen Fällen zu Doppelspurigkeiten führen, welche das Verfahren verzögern können, da sich die Staatsanwaltschaft in komplexere Sachverhalte zunächst einarbeiten muss. Zudem hat die Unabhängigkeit der die Untersuchung führenden Personen zur Folge, dass diese aus rechtlichen Gründen nur schwer in eine Hierarchie eingebunden werden können und es dementsprechend nicht ohne weiteres möglich ist, von erfahrenen Spezialisten geleitete Teams zu bilden, was gerade in grossen Wirtschaftsstraffällen Sinn machen würde. Das Untersuchungsrichtermodell ist daher vom Konzept her eher auf kleinere Fälle mit

ist daher vom Konzept her eher auf kleinere Fälle mit überschaubaren Verhältnissen zugeschnitten (vgl. zu den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Strafverfolgungsmodelle auch: Begleitbericht zum Vorentwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung, Bundesamt für Justiz, Bern, Juni 2001, S. 15 ff.).

Anders sieht es beim **Staatsanwaltschaftsmodell** aus. Dieses Modell wird im Vorentwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung (VE StPO) für eine bundesweit vereinheitlichte Lösung vorgeschlagen. Wie bereits die erweiterte Justizprüfungskommission in ihrer Motion ausgeführt hat, entfällt bei diesem Modell die personelle Trennung zwischen Untersuchung und Anklageerhebung. Vielmehr führt die Staatsanwaltschaft die Untersuchung, stellt diese ein oder erhebt die Anklage und vertritt sie vor den Gerichten; unabhängige Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter gibt es nicht. Dadurch ergeben sich **Vorteile** bezüglich der Effizienz des Verfahrens. Die Staatsanwaltschaft ist in diesem Modell hierarchisch aufgebaut und die einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind nicht unabhängig, sodass die Teambildung für die Bearbeitung komplexer Fälle eher möglich ist. Hinzu kommt eine grössere Verantwortung der die Untersuchung führenden Personen, da sie das Resultat ihrer Untersuchung auch selbst vor den Gerichten zu vertreten haben, was unter Umständen eine grössere Motivation der neuen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Folge haben kann. Es gibt aber auch **Nachteile**: Da die Staatsanwaltschaft nicht unabhängig, sondern Partei im Verfahren ist, muss z.B. eine gerichtliche Behörde für die Anordnung gewisser Zwangsmassnahmen (z.B. Untersuchungshaft) eingesetzt werden, was zu einem Mehraufwand führt. Vereinzelt bestehen gewisse Bedenken hinsichtlich der Objektivität der Strafverfolgung und der Einhaltung der rechtsstaatlichen Garantien. Um diese Bedenken auszuräumen, müsste das Verfahren vor den Gerichten ausgebaut werden, was aber - bei Betrachtung der gesamten Verfahrensdauer ab Anhebung der Untersuchung bis zum rechtskräftigen Urteil - die in der Untersuchung möglicherweise erzielte Zeitersparnis zunichte machen würde.

Das Obergericht hat sich in der Vernehmlassung zum VE StPO grundsätzlich positiv zum Staatsanwaltschaftsmodell geäussert; es ist sich bewusst, dass dieses Modell neben gewissen Nachteilen auch für den Kanton Zug einige Vorteile mit sich bringen kann. Insoweit geht es mit der Motionärin einig. Uneinigkeit bestand lediglich hinsichtlich des Zeitpunkts der Einführung. Das Obergericht war der Meinung, es solle bis zum Inkrafttreten einer gesamtschweizerischen Strafprozessordnung zugewartet werden, während die erweiterte Justizprüfungskommission das Modell baldmöglichst einführen will. Das Bundesamt für Justiz rechnet zur Zeit damit, dass die Schweizerische Strafprozessordnung im besten Fall ab dem Jahr 2010 in den Kantonen einge-

führt ist.

## 2. Abklärungen und Vernehmlassungsverfahren

Nach der Überweisung der Motion legte das Obergericht zunächst den Klärungsbedarf im Hinblick auf die Beantwortung der Motion fest. Nebst einem Vorgespräch zwischen dem damaligen Obergerichtspräsidenten und Prof. Niklaus Schmid fand auch ein Gespräch zwischen letzterem und der Verwaltungskommission des Obergerichts statt. In diesen Gesprächen wurde die Situation im Kanton Zug dargelegt und es kam zu Diskussionen über die Möglichkeiten einer raschen Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells und die mögliche Ausgestaltung. Gestützt darauf erstellte Prof. Schmid einen Bericht, der dem Obergericht als Grundlage für den vorliegenden Bericht und Antrag diene. Nach der ersten Lesung im Obergericht wurde den betroffenen Gerichten und Ämtern der Strafrechtspflege sowie der Sicherheitsdirektion Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt.

Mit Ausnahme des Einzelrichteramtes äusserten sich alle Vernehmlassungsteilnehmer positiv zur vorzeitigen Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells. Die Vorstellungen für die konkrete Ausgestaltung sind jedoch sehr unterschiedlich. Während das Strafgericht eine umfassende Umgestaltung der Strafrechtspflege wünscht, plädieren die Staatsanwaltschaft und das Untersuchungsrichteramt für eine schlankere Variante mit weitgehender Beibehaltung der vorhandenen Strukturen. Soweit sich die Vernehmlassungsteilnehmer dazu äusserten, sprachen sie sich für eine Teilrevision der Strafprozessordnung und des Gerichtsorganisationsgesetzes aus; eine Totalrevision wird zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt. Zu den Vernehmlassungen im Einzelnen:

Die **Sicherheitsdirektion** lud die Zuger Polizei zum Mitbericht ein und schloss sich deren Stellungnahme an. Die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells wird - unter dem Vorbehalt, dass die Zusammenarbeitsformen zwischen Polizei und Untersuchungsrichteramt und die Strukturen der Polizei nicht direkt und organisatorisch tangiert würden - ausdrücklich begrüsst. Das **Strafgericht** steht einstimmig hinter dem Staatsanwaltschaftsmodell. Entscheidend sei dabei, dass es nicht um einen Wechsel, sondern um eine eigentliche Neukonzeption des Strafverfahrens mit grossen Veränderungen auch auf Stufe Hauptverfahren gehe. Es spricht sich für eine vollumfängliche Reorganisation mit Integration des Einzelrichteramtes ins Strafgericht und zusätzlicher Verstärkung des Strafgerichtes aus. Die Strafbefehlskompetenz soll auf die neue Staatsanwaltschaft übergehen. Das Strafgericht weist darauf

hin, dass das Staatsanwaltschaftsmodell nicht zum Nulltarif zu haben, sondern dass mit höheren Kosten zu rechnen sein wird. Die **Staatsanwaltschaft** ist der Meinung, dass ein vorzeitiger Systemwechsel wegen relativ wenigen grossen Fällen im Bereich der Wirtschaftskriminalität notwendig ist und schliesst sich der Meinung des Obergerichts an, wonach ein Wechsel weit reichende Konsequenzen habe und keine Sparmassnahme sei. Die Staatsanwaltschaft könnte sich anstelle einer konsequenten Umsetzung des Staatsanwaltschaftsmodells jedoch auch eine abgeschwächte Variante vorstellen, bei der nur das Untersuchungsrichteramt und die Staatsanwaltschaft von Änderungen betroffen wären und die Gerichtsorganisation - mit Ausnahme der Schaffung eines Haftrichters - nicht geändert würde. Nach Ansicht des **Untersuchungsrichteramtes** sollte eine Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells unter grösstmöglicher Wahrung der bestehenden Strukturen angestrebt werden. Es plädiert - namentlich aus Organisations- und Kostengründen - für ein "Staatsanwaltschaftsmodell light", bei dem allen heutigen Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern zusätzlich die Anklage- und Vertretungskompetenz in gerichtlichen Verfahren zuerkannt würde und bei dem die neuen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte die Kompetenz hätten, in eigenen Verfahren Strafbefehle zu erlassen. Vollkommen anderer Meinung ist das **Einzelrichteramt**. Es ist gegen einen vorzeitigen Wechsel. Ein vorzeitiger Systemwechsel für den gesamten Bereich der Strafrechtspflege zwecks Beschleunigung komplexer Wirtschaftsstraftprozesse sei unverhältnismässig, denn das im Kanton Zug historisch gewachsene Untersuchungsrichtermodell habe sich bei der weit überwiegenden Zahl der Fälle bewährt. Hingegen sei zu prüfen, ob für vereinzelte grössere Strafverfahren aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität die zuständige Untersuchungsrichterin oder der zuständige Untersuchungsrichter dazu ermächtigt werden sollte, nach Abschluss der Untersuchung selbst Anklage zu erheben. Ergänzend sollte die Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft bzw. der Geschäftsleitung des Untersuchungsrichteramtes in Bezug auf die Untersuchungsführung eingeführt bzw. ausgebaut werden. Unabhängig davon, ob das Einzelrichteramt bei einer allfälligen Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells aufgelöst würde oder nicht, wäre es an der Zeit, im Kanton Zug eine selbständige Jugendanwaltschaft einzuführen.

### 3. Umfang der Revision der kantonalen Prozessgesetzgebung (StPO / GOG)

Nach Rücksprache mit Prof. Schmid wäre es aus Sicht des Obergerichts ohne weiteres möglich, das Staatsanwaltschaftsmodell im Kanton Zug mit einer Teilrevision der Strafprozessordnung (StPO) und Anpassungen im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) einzuführen. Eine Teilrevision wäre einfacher und dadurch auch schneller

durchführbar. Sie hätte den Vorteil einer schrittweisen Überführung zur Schweizerischen Strafprozessordnung, indem zunächst lediglich das Staatsanwaltschaftsmodell und die damit zwingend verbundenen Anpassungen eingeführt und erst nach Inkrafttreten der gesamtschweizerischen Strafprozessordnung die weiteren Änderungen übernommen würden. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich das Staatsanwaltschaftsmodell auf Bundesebene durchsetzen wird, ist relativ gross. Wie weit die anderen im VE StPO vorgesehenen Verfahrensbestimmungen im Lauf der parlamentarischen Beratung modifiziert oder gar gestrichen werden, ist zur Zeit nicht absehbar. Mit einem solchen Vorgehen wäre somit auch weitgehend sichergestellt, dass der Kanton Zug nicht innert kurzer Zeit zweimal die gleichen Verfahrensvorschriften ändern müsste. Die mögliche Ausgestaltung des Modells mit einer Teilrevision wird im Folgenden dargestellt.

#### **4. Mögliche Ausgestaltung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug**

Charakteristisch für das Staatsanwaltschaftsmodell ist gemäss VE StPO das Fehlen einer Untersuchungsrichterin oder eines Untersuchungsrichters. Die Staatsanwaltschaft führt die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt diese vor den Gerichten. Das Untersuchungsrichteramt würde daher im Kanton Zug zur Staatsanwaltschaft. Diese neue Staatsanwaltschaft hätte die oben genannten Aufgaben und Kompetenzen bei allen Verbrechen, Vergehen und Übertretungen (unter Vorbehalt der Zuständigkeit der Gemeinderäte). Hinzu käme die Kompetenz, Strafbefehle zu erlassen; diese Kompetenz ginge damit vom Einzelrichteramt auf die Staatsanwaltschaft über. (Eine Aufteilung der Strafbefehlskompetenz zwischen Einzelrichteramt und neuer Staatsanwaltschaft ist aus Sicht des Obergerichts nicht sinnvoll. Das Obergericht lehnt auch eine Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells nur für einzelne Fälle klar ab. Wenn das Staatsanwaltschaftsmodell eingeführt wird, sollte man nicht auf halbem Wege stehen bleiben und Mischformen schaffen oder gar zwei unterschiedliche Systeme parallel führen.) All dies würde zu einer Aufwertung des bisherigen Untersuchungsrichteramtes führen. Um eine effiziente und straff geführte Strafverfolgung sicherzustellen, würde es relativ wenige Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit voller Kompetenz geben. Den neuen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten unterstellt werden könnten Assistentinnen und Assistenten bzw. juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Untersuchungsbeamte, welche die bisherigen untersuchungsrichterlichen Aufgaben weitgehend übernehmen. Sie wären bei der Führung der Strafuntersuchungen jedoch den (organisatorischen und fachlichen) Weisungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unterstellt. Damit wäre eine effizientere Arbeit im Team möglich, die für die Bearbeitung von umfangreichen

und komplexen Fällen vor allem aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität eine Forderung der Zeit ist. Für die Erledigung von einfachen Übertretungsstraffällen könnten auch nicht juristisch ausgebildete Personen eingesetzt werden. Der genaue Umfang der Kompetenzen und die Bezeichnung der einzelnen Positionen wird erst im Rahmen der Beratung zur Umsetzung des Staatsanwaltschaftsmodells festgelegt werden können. Würde das Untersuchungsrichteramt zu einer Staatsanwaltschaft umfunktioniert, so hätte entweder eine Leiterin bzw. ein Leiter die unmittelbare Leitungsfunktion zu übernehmen oder es wäre damit eine selbständige Oberstaatsanwaltschaft zu betrauen. Welches der beiden Leitungsmodelle für den Kanton Zug angezeigt wäre, bliebe noch zu prüfen. Das Obergericht tendiert jedoch eher dazu, eine Oberstaatsanwaltschaft einzusetzen. So würde die Unabhängigkeit gegenüber der neuen Staatsanwaltschaft besser gewährleistet. Unabhängig von der Art des Modells hätte die Leitung der Staatsanwaltschaft bzw. die Oberstaatsanwaltschaft neu die Funktion eines Aufsichts- und Leitungsorgans im Bereich der Strafverfolgung mit entsprechender Weisungsbefugnis gegenüber den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und wäre - wie die bisherige Staatsanwaltschaft - verantwortlich für die Justizkontrolle. Die Vertretung der Anklagen vor den Gerichten würde zwar in allen Instanzen der neuen Staatsanwaltschaft obliegen. Die Oberstaatsanwaltschaft wäre aber im Rahmen ihres Weisungsrechtes befugt zu bestimmen, ob ein Fall an die nächst höhere Instanz weiter gezogen wird, und könnte einen Fall bei Bedarf auch an sich ziehen und bei den oberen Instanzen selbst vertreten. Damit wird einerseits sichergestellt, dass der Effizienzgewinn durch die Einheit von Untersuchung und Anklage im Rechtsmittelverfahren nicht wieder zunichte gemacht wird; andererseits wird aber auch die nötige Flexibilität gewahrt.

Gemäss VE StPO untersteht die Polizei bei der Ausübung ihrer kriminalpolizeilichen Tätigkeit der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft. Dies folgt aus der Einheitlichkeit des Vorverfahrens (bestehend aus Ermittlung und Untersuchung). Bei einem vorzeitigen Übergang zum Staatsanwaltschaftsmodell im Kanton Zug würde sich die Frage stellen, ob dieses Aufsichts- und Weisungsrecht *expressis verbis* Bestandteil der entsprechenden Gesetzesvorlagen bilden müsste. Laut Auskunft von Prof. Schmid wäre eine solche Regelung zumindest empfehlenswert. Das Obergericht schliesst sich dieser Meinung an. Für eine effiziente Strafverfolgung ist wesentlich, dass die Strafverfolgungsbehörden koordiniert zusammenarbeiten. Insofern ist der Vorbehalt der Zuger Polizei in ihrer Vernehmlassung zu relativieren.

Das bisherige Überweisungsverfahren, die Überweisung der Akten an die Staatsanwaltschaft, und damit das Ausarbeiten einer begründeten Überweisungsverfügung durch die Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter fiel weg. Dagegen

müssten sie neu eine begründete Anklageschrift ans Gericht verfassen, soweit sie das Verfahren nicht mittels Einstellungsverfügung oder durch Strafbefehl erledigen. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer halten fest, dass die Anklageschrift gemäss VE StPO keine Beweise nennt und keine Erörterungen zu Tat-, Schuld- und Rechtsfragen enthält. Sie weisen zu Recht darauf hin, dass bei Übernahme dieser Regelung ein unabsehbarer Mehraufwand für die Gerichte entstünde, der den Effizienzgewinn im Untersuchungsverfahren zunichte machen würde. Gleichzeitig wird die Frage aufgeworfen, ob die Beibehaltung der im Kanton Zug heute geltenden Regelung (mit begründeter Anklageschrift) allenfalls rechtsstaatlich bedenklich sein könnte. Dem ist aber nicht so. Gemäss Auskunft von Prof. Schmid sind begründete Anklageschriften auch bei Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells ohne Weiteres zulässig. Das Obergericht will denn auch an der geltenden Regelung nichts ändern. Eine Begründung der Anklage erhöht die Qualität der Untersuchung und der Anklage und kommt auch dem bzw. der Beschuldigten und seiner Verteidigung entgegen.

Durch die Verlagerung der Strafbefehlsbefugnisse zur neuen Staatsanwaltschaft verliere das heutige Einzelrichteramt einen grossen Teil seiner bisherigen Funktionen. Zwar würde das Amt des Einzelrichters damit nicht überflüssig, aber es wäre zumindest zu prüfen, ob nicht eine Eingliederung ins Strafgericht vorzunehmen wäre. Das Obergericht tendiert heute eher zu dieser Lösung. Der Vorteil wäre eine grössere Flexibilität, indem eines oder mehrere Mitglieder des Strafgerichts zu Einzelrichtern ernannt werden könnten, welche bei Bedarf auch im Kollegialgericht eingesetzt werden könnten. Allenfalls denkbar wäre auch eine Lösung wie sie bereits heute beim Kantonsgericht praktiziert wird, wo alle Mitglieder sowohl in den Abteilungen als Kollegialrichter als auch als Einzelrichter tätig sind. Auch in rechtsstaatlicher Hinsicht wäre das Zusammenführen von Einzelrichteramt und Strafgericht von Vorteil. Das heutige Einzelrichteramt wurde ursprünglich vor allem für das Massengeschäft im Strafbefehlsverfahren (insbesondere Strassenverkehrsrecht) geschaffen. In den letzten Jahren kamen aber auch weitergehende richterliche Funktionen dazu. Die Einzelrichter können heute alle Fälle beurteilen, in denen Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr ausgesprochen werden. Trotzdem werden die Einzelrichter im Gegensatz zu Mitgliedern des Strafgerichts nicht vom Volk gewählt, sondern durch das Obergericht angestellt. Hinzu kommt, dass Einsprachen gegen Strafbefehle heute vom anderen Einzelrichter behandelt werden. Auch das ist nicht völlig unbedenklich. Mit der neuen Lösung würden Einsprachen gegen Strafbefehle der neuen Staatsanwaltschaft durch das Strafgericht bzw. durch eine Einzelrichterin bzw. einen Einzelrichter beim Strafgericht beurteilt. Schliesslich ist auch der administrative Aufwand

bei einem grösseren Gericht insgesamt kleiner als bei zwei selbständigen Gerichten bzw. Ämtern.

Würde das Einzelrichteramt ins Strafgericht integriert, müssten die Ausgestaltung und die Angliederung der Jugendanwaltschaft neu festgelegt werden, da heute zwischen Einzelrichter und Jugendanwalt Personalunion besteht.

Mit der Integration des Einzelrichteramtes ins Strafgericht müsste sodann die Rolle des Strafgerichtes als Berufungsinstanz gegen Urteile der Einzelrichter entfallen. Berufungen wären generell dem Obergericht zuzuweisen. Dies ist denn auch ein gewichtiger Nachteil der Integration des Einzelrichteramtes ins Strafgericht, denn das Obergericht müsste wegen dem zu erwartenden Mehraufwand ausgebaut werden, was zusätzliche Kosten verursacht. Andererseits würde das Strafgericht durch den Wegfall der Berufungsfälle entlastet.

Der Übergang zum Staatsanwaltschaftsmodell erforderte zwangsläufig die Schaffung eines Haftrichters, der über die Anordnung der Untersuchungshaft, allfällige Haftentlassungsgesuche und Haftverlängerungen entscheiden würde sowie in Fällen richterlicher Bewilligungen (Telefonüberwachung, DNA-Analysen usw.) einzusetzen wäre. Allenfalls könnte die Funktion des Haftrichters zu einem eigentlichen Zwangsmassnahmerichter erweitert werden. Aufgrund von Erfahrungen in anderen Kantonen wird die Belastung des Haftrichters im Kanton Zug je nach Umfang der Zuständigkeit auf mindestens einige hundert Stunden pro Jahr geschätzt. Die Schaffung eines selbständigen Haftrichteramtes kommt daher kaum in Frage. Da die Arbeitslast eines solchen Amtes andererseits schwer abschätzbar ist, wäre es sinnvoll, die Haftrichterbefugnis ohne nähere gesetzliche Einschränkung den vom Strafgericht aus seinen Reihen zu bezeichnenden Einzelrichterinnen bzw. Einzelrichtern zuzuweisen. Dabei wäre darauf zu achten, dass das Strafgericht bei der Zuteilung dieser Aufgabe möglichst flexibel bleibt, damit Vorbefassungsprobleme vermieden werden können und der notwendige Pikettdienst sinnvoll organisiert werden kann.

Nicht vorgesehen werden sollte zur Zeit der Ausbau der Unmittelbarkeit des gerichtlichen Verfahrens durch eine Gesetzesänderung. Zwar könnte damit den Bedenken betreffend Verlust rechtsstaatlicher Garantien entgegengewirkt werden. Ein solcher Ausbau würde aber die mit dem Staatsanwaltschaftsmodell allenfalls möglichen zeitlichen Einsparungen im Untersuchungs- und Zwischenverfahren durch ein länger dauerndes Gerichtsverfahren mindestens teilweise wieder zunichte machen, wenn nicht gar insgesamt zu einem unabsehbaren Mehraufwand führen, insbesondere auch in personeller Hinsicht. Der im VE StPO vorgeschlagene Ausbau des Unmittel-

barkeitsprinzips ist im Übrigen umstritten; im Vernehmlassungsverfahren wurden dagegen Vorbehalte angebracht und es ist gemäss mündlicher Auskunft von Prof. Schmid offen, ob dieses Prinzip auf eidgenössischer Ebene eingeführt wird. Hinzu kommt, dass die StPO des Kantons Zug schon heute eine gewisse Unmittelbarkeit des Gerichtsverfahrens zulässt. Eine Anpassung der zugerischen StPO ist daher zur Zeit in diesem Bereich nicht notwendig. Diese Auffassung wird auch von Prof. Schmid gestützt, der dazu in seinem Bericht zur Begründung ausführt, es sei zu bedenken, dass der Modellwechsel hinsichtlich der Beweisabnahme grundsätzlich keine Verschlechterung bei der Wahrung der Rechte der Verfahrensbeteiligten und bei der Verwirklichung des Wahrheitsgebots mit sich bringe. Aufgegeben werde beim Modellwechsel ja nur das Vier-Augen-Prinzip. Aus Sicht des Obergerichts werden zwar durch die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells gewisse Korrekturen im Erkenntnisverfahren notwendig sein, das heisst, der gemäss Strafprozessordnung möglichen beschränkten Unmittelbarkeit müsste vermehrt Beachtung geschenkt werden. Dafür würde aber eine Praxisänderung durch die Gerichte genügen. Auch andere Massnahmen wären möglich, so zum Beispiel die Änderung der Protokollierungsart, um den Gerichten einen besseren Eindruck von den Aussagen der Beschuldigten und der Zeugen zu vermitteln. Wie bereits erwähnt, hätte aber ein Ausbau der Unmittelbarkeit des gerichtlichen Verfahrens zur Folge, dass allenfalls durch das Staatsanwaltschaftsmodell erzielte Effizienzsteigerungen - je nach Ausgestaltung der Unmittelbarkeit bzw. anderer Massnahmen - zumindest teilweise wieder verloren gingen.

## **5. Umsetzung und Konsequenzen**

### **a) organisatorisch**

Die organisatorischen Auswirkungen des Staatsanwaltschaftsmodells wurden bereits oben unter Ziff. 4. weitgehend erläutert. An dieser Stelle folgt daher nur eine kurze Zusammenfassung:

Das Untersuchungsrichteramt würde zur neuen Staatsanwaltschaft und die Staatsanwaltschaft zur neuen Oberstaatsanwaltschaft oder das Untersuchungsrichteramt und die bisherige Staatsanwaltschaft würden zur neuen Staatsanwaltschaft unter einheitlicher Leitung zusammengeführt. Welchem Modell der Vorzug zu geben ist, ist noch abzuklären.

Das Einzelrichteramt würde voraussichtlich ins Strafgericht integriert und der Haft- bzw. Zwangsmassnahmenrichter beim Strafgericht angesiedelt.

Die Ausgestaltung und die Angliederung der Jugendanwaltschaft müssten neu festgelegt werden.

Das Obergericht wäre neu für alle Berufungen gegen Strafurteile zuständig.

### **b) personell**

Der vorgeschlagene Modellwechsel würde zu einschneidenden Verschiebungen der Zuständigkeiten führen, deren Einzelheiten aber noch nicht festgelegt werden können (z.B. wäre festzulegen, wie viele Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit voller Kompetenz benötigt würden, welche Personen für dieses Amt in Frage kämen und wer in Zukunft als juristische Mitarbeiterin bzw. juristischer Mitarbeiter, Assistentin bzw. Assistent oder als Untersuchungsbeamtin bzw. Untersuchungsbeamter bei der Staatsanwaltschaft tätig sein würde). Es ist daher sehr schwierig, die Auswirkungen hinsichtlich der Personalbedürfnisse näher vor auszusehen. Immerhin kann von den Erfahrungen, die der Kanton St. Gallen mit der Umstellung aufs Staatsanwaltschaftsmodell gemacht hat, einiges abgeleitet werden (vgl. Aufsatz von Dr. Andreas J. Keller, Staatsanwalt im Kanton St. Gallen, in: AJP, 1/2004, S. 70 ff., insbesondere S. 80 und 81). Dr. Keller hält fest, ein derartiger Umstellungsprozess binde die vorhandenen Ressourcen massiv. Es entstehe ein grosser, schwierig zu definierender und nicht genau zu beziffernder Mehraufwand für die Umstellung, vor allem auf der Führungsebene und im administrativen Bereich. Ressourcen seien für die Vorbereitungs- und Umsetzungszeit befristet (ca. ein Jahr) zu erhöhen. Über eine erhebliche Zeit hinweg entstünden auch Verzögerungen in der Verfahrensbearbeitung.

Bei den nachstehenden Angaben zu den Auswirkungen im Kanton Zug handelt es sich um relativ grobe Schätzungen.

Durch die Umwandlung des Untersuchungsrichteramtes zur neuen Staatsanwaltschaft dürfte ein gewisser Mehraufwand dadurch entstehen, dass letztere neu das ganze Strafbefehlswesen führen würde, Anklage erheben würde und diese vor den Gerichten zu vertreten hätte. Dieser Mehraufwand könnte allerdings zumindest teilweise durch die entsprechende Entlastung einer allfälligen Oberstaatsanwaltschaft kompensiert werden. Ein Mehraufwand entstünde auch dadurch, dass die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht mehr - wie bisher die Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter - selber die Untersuchungshaft anordnen könnten, sondern dem Haftrichter entsprechende Anträge stellen müssten. Die Schaffung eines Haftrichters würde ebenfalls einen Mehraufwand mit sich bringen. Würde diese Funktion allerdings den Einzelrichtern zugewiesen, wäre dort insgesamt möglicherweise - je nach Umfang der

Aufgaben - nicht oder nur mit einem geringen Mehraufwand zu rechnen, da bei diesen das ganze Strafbefehlswesen entfielen.

Eine deutliche Mehrbelastung im strafrechtlichen Bereich wäre beim Obergericht zu erwarten, wenn künftig alle Berufungen an diese Instanz zu richten wären. Entlastet würde das Obergericht im Gegenzug allenfalls einzig dadurch, dass die Beaufsichtigung der neuen Staatsanwaltschaft künftig vor allem in den Aufgabenkreis einer allfälligen Oberstaatsanwaltschaft fielen.

Bei den übrigen ins Auge zu fassenden Verfahrensreformen dürften sich die zeitlichen Einsparungen und ein allfälliger personeller Mehraufwand bei einer gesamthaften Betrachtung ungefähr die Waage halten. Dabei wäre aber zu berücksichtigen, dass die bei einer Behörde entstehenden Entlastungen nicht immer durch Zuteilung der entsprechenden Personaleinheiten an Behörden, die mit einer Mehrbelastung rechnen müssten, ausgeglichen werden könnten. Ein erheblicher Mehraufwand entstünde, wenn das Gerichtsverfahren (Unmittelbarkeitsprinzip) ausgebaut würde.

### **c) räumlich**

Damit die neue Staatsanwaltschaft und eine allfällige Oberstaatsanwaltschaft effizient arbeiten könnten, müssten genügend Räume im gleichen Gebäude, idealerweise auch innerhalb des Gebäudes zusammengefasst, vorhanden sein. Würden die Einzelrichter zu Mitgliedern des Strafgerichts, machte es Sinn, das Strafgericht an einem einzigen Ort zusammenzufassen. Dementsprechend hätte das Strafgericht einen grösseren Raumbedarf. Dafür würden die Räume des Einzelrichteramtes frei. Auch das Obergericht hätte einen zusätzlichen Raumbedarf, wenn aufgrund der grösseren Zahl von Berufungen mehr Richterstellen und Personal benötigt würden.

### **d) finanziell**

Die finanziellen Folgen sind heute noch kaum abschätzbar. Einsparungen werden mit der Umsetzung des Staatsanwaltschaftsmodells kaum möglich sein, im Gegenteil. Gemäss Prof. Schmid zeigen die Erfahrungen in Solothurn und St. Gallen, dass der Modellwechsel vor allem unter dem Titel Verfahrensvereinfachung und Steigerung der Effizienz gesehen werden muss. Als direkte Sparmassnahme könne der Wechsel kaum betrachtet werden, zumal tendenziell mindestens in einer ersten Phase mit einem erhöhten Personalbedarf gerechnet werden müsse. Zumindest in der Übergangsphase entstünden nach Meinung des Obergerichts sodann zusätzliche Kosten für die Umzüge und Ähnliches. Die organisatorischen Änderungen würden für die Planung und Um-

setzung eine externe Projektleitung und auch Anpassungen im Bereich der Informatik notwendig machen, was ebenfalls Kosten verursachen würde.

## **6. Zusammenfassung und Antrag**

Aus Sicht des Obergerichts besteht für die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells grundsätzlich weiterhin kein dringender Handlungsbedarf. Insgesamt überwiegen zwar die Vorteile des Staatsanwaltschaftsmodells, was bereits bisher unbestritten war. Insbesondere ist das Obergericht überzeugt, dass vor allem bei den komplexen und hinsichtlich Akten umfangreichen Untersuchungen eine von Beginn an zielgerichtete und damit effiziente Untersuchungsführung im Team unter fachkundiger Leitung wesentliche Vorteile bringen könnte. Das Obergericht bleibt aber nach wie vor skeptisch, ob eine vorzeitige Einführung insgesamt tatsächlich eine rasche, wesentliche Effizienzsteigerung bringen wird. Sollte aus rechtsstaatlichen Gründen das Hauptverfahren vor den Gerichten im Sinne des Unmittelbarkeitsprinzips ausgebaut werden, würde dies je nach Ausgestaltung des Verfahrens zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Gerichten und damit zu grossen Verzögerungen und / oder erheblichen zusätzlichen Kosten führen. Das Obergericht ist daher der Meinung, dass die zugerische StPO zur Zeit in diesem Bereich nicht geändert werden sollte. Das entspricht auch der Regelung im Kanton St. Gallen, der die ursprünglich geplante Einführung einer umfassenden Unmittelbarkeit im Hauptverfahren aus Praktikabilitätsgründen fallen gelassen hat (vgl. Keller, a.a.O., S. 72), und ist gemäss Auskunft von Prof. Schmid auch im Kanton Zug zulässig. Nicht zu verschweigen ist jedoch, dass es die Strafprozessordnung des Kantons Zug bereits heute zulässt, dass Beweise unmittelbar in der Hauptverhandlung abgenommen werden. Zur Zeit wird von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht. Sollten die Gerichte aber zum Schluss kommen, dass die bestehenden Bestimmungen mit der Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells anders ausgelegt und Beweise vermehrt im Gerichtsverfahren abgenommen werden müssen, würde dies auch ohne Gesetzesänderung zum erwähnten Mehraufwand führen.

Die rein organisatorischen Änderungen im Zusammenhang mit der Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells wären auch bei einer Beschränkung auf das absolut Notwendige einschneidend und der Aufwand für die Umsetzung wäre recht gross. Bei der Umsetzung des Staatsanwaltschaftsmodells ist zudem damit zu rechnen, dass - unter anderem im Zusammenhang mit der damit zwingend verbundenen, obligatorischen Haftprüfung - tendenziell eher mit zusätzlichen Personalkosten, keinesfalls aber mit Kosteneinsparungen zu rechnen sein wird. Ebenso hätte eine dadurch

veranlasste veränderte Organisation der Strafrechtspflege auch räumliche Veränderungen zur Folge, was möglicherweise ebenfalls Zusatzkosten auslösen könnte. Der Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell kann also nicht als Sparmassnahme betrachtet werden, zumal tendenziell mindestens in einer ersten Phase mit einem leicht erhöhten Personalbedarf zu rechnen ist. Positiv zu werten ist, dass solche Kosten im Hinblick auf eine Schweizerische Strafprozessordnung lediglich Vorinvestitionen darstellen würden. Im Hinblick darauf, dass im VE StPO das Staatsanwaltschaftsmodell vorgesehen ist, und dass heute angenommen werden kann, die Schweizerische Strafprozessordnung werde in einigen Jahren - zumindest im Bereich des Strafverfolgungsmodells ohne grosse Änderungen - in Kraft treten, kann der Modellwechsel daher trotz den Vorbehalten des Obergerichts durchaus vorgezogen werden, wenn man bereit ist, den personellen und finanziellen Mehraufwand während der Umstellungsphase und allenfalls auch nach der Umsetzung in Kauf zu nehmen.

Gestützt auf den vorliegenden Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission (Vorlage Nr. 1192.1 - 11340) erheblich zu erklären.

Zug, 17. August 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

OBERGERICHT DES KANTONS ZUG

Die Präsidentin: Iris Studer-Milz

Die Gerichtsschreiberin: Manuela Frey