



**Motion von Kurt Balmer, Heini Schmid, Manuel Brandenburg, Thomas Lötscher und Anastas Odermatt  
betreffend Beseitigung der institutionellen Mängel bei der Staatsanwaltschaft  
(Vorlage Nr. 2600.1 - 15124)**

Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission  
vom 9. November 2016

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Sachverhalt**

Am 15. März 2016 reichten die Kantonsräte Kurt Balmer, Heini Schmid, Manuel Brandenburg, Thomas Lötscher und Anastas Odermatt eine Motion zur Beseitigung der institutionellen Mängel bei der Staatsanwaltschaft beim Kantonsrat ein. Die Motion wurde an der Kantonsratssession vom 31. März 2016 der erweiterten Justizprüfungskommission (erw. JPK) zu Bericht und Antrag überwiesen.

Am 7. April 2016 ersuchte die erw. JPK das Obergericht und den Regierungsrat zu einem Mitbericht. Mit Schreiben vom 12. Juli 2016 nahm der Regierungsrat Stellung zur Motion. Er beantragt, die Motion im Sinne seiner Ausführungen, namentlich die Angliederung der Staatsanwaltschaft an die Sicherheitsdirektion, erheblich zu erklären. Der Mitbericht des Obergerichts ging am 13. Juli 2016 ein. Dessen Antrag lautet auf Nichterheblicherklärung der Motion. Auf die Begründungen dieser Anträge wird, soweit erheblich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die erw. JPK hat die Motion an zwei Sitzungen, am 23. September und am 9. November 2016 beraten. Dabei erhielten der Obergerichtspräsident, der Sicherheitsdirektor und alle Motionäre Gelegenheit, ihre Standpunkte vor der Kommission zu vertreten und stellten sich gleichzeitig für Fragen den Kommissionsmitgliedern zur Verfügung.

**2. Anliegen der Motion**

Die Motionäre machen geltend, dass die aktuelle Organisation der Staatsanwaltschaft im Kanton Zug institutionelle Mängel aufweise. Die Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter das Obergericht sei nicht sachgerecht. Dadurch bestünde Gefahr von möglichen Interessenskonflikten, welche die unabhängige und freie Amtsausführung der Staatsanwälte/innen einschränken könnten. Zudem würden die meisten Strafverfahren auf Stufe der Staatsanwaltschaft mit Strafbefehl erledigt werden, welche wie Urteile wirken. Demnach sei es angezeigt, dass auch für Staatsanwälte/innen hinsichtlich ihrer Wahl und Aufsicht eine adäquate Legitimation wie die für vom Volk gewählte Richterpersonen geschaffen werde.

Die Motionäre beantragen dem Kantonsrat deshalb eine Änderung der Wahl und Aufsicht der Staatsanwälte/innen im Kanton Zug. Diese seien analog dem Modell der Bundesanwaltschaft zu organisieren. Danach werden der Bundesanwalt und seine zwei Stellvertreter/innen von der Bundesversammlung gewählt. Die Wahl der übrigen Staatsanwälte/innen und die Anstellung der weiteren Mitarbeitenden obliegen dem Bundesanwalt. Analog dazu soll „die Politik im Kanton Zug“ nur alle vier Jahre die/den kantonale/n leitende/n Oberstaatsanwältin/ -anwalt und allenfalls den/die Stellvertreter/in wählen. Die übrigen Staatsanwälte/innen sollen durch das Lei-

tungsgremium der Staatsanwaltschaft ernannt werden. Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft soll ein speziell zu ernennendes Gremium gemischter Natur mit Fachpersonen ausüben.

Die Frage der Organisation der Staatsanwaltschaft wurde erst kürzlich anlässlich der Debatte zur SVP-Motion betreffend „Stärkung der Unabhängigkeit und der Legitimation der Staatsanwälte durch Parlamentswahl“ vom 1. Februar 2015“ (Vorlage Nr. 2479.2 – 15068) diskutiert. Der entsprechende kantonsrätliche Entscheid der Nichterheblicherklärung dieser Motion fiel knapp aus. Laut Motionären blieb anhand der damaligen Voten ein erkennbares, ungutes Gefühl zurück und verschiedene Parteivertreter hätten denn auch ein gewisses Unbehagen formuliert. Die vorliegende Motion soll nun Gelegenheit bieten, sich mit der Thematik vertieft auseinander zu setzen. Für die weitere Begründung der Motion wird auf den Motionstext verwiesen.

### **3. Ausgangslage**

Die staatsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft ist grundsätzlich Bestandteil der kantonalen Organisationsautonomie. Im Kanton Zug untersteht die Staatsanwaltschaft der Justiz. Das Obergericht ist Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz und gleichzeitig Anstellungsbehörde.

Die Staatsanwaltschaft nimmt eine Stellung zwischen Exekutive und Judikative ein. Als Strafverfolgungsbehörde erfüllt sie einerseits Vollzugsaufgaben und ist andererseits aufgrund ihrer ausschliesslichen Tätigkeit im Bereich der Strafjustiz auch Organ der Rechtspflege. Nach der Konzeption der Schweizerischen Strafprozessordnung kommen ihr drei Funktionen zu:

1. Bei Erlass von Strafbefehlen oder Einstellungsverfügungen nimmt sie „quasi-richterliche“ Funktionen wahr.
2. Sie ist im Rahmen des Vorverfahrens Untersuchungs- und Anklagebehörde. Ihr obliegt die Verfahrensleitung und Untersuchung.
3. Sie ist Verfahrenspartei im Hauptverfahren. Ihr obliegt die Durchsetzung des Strafanspruchs.

Aus diesem Grund ist ihre Eingliederung in die kantonale Behördenstruktur nicht ganz einfach und es gibt schweizweit unterschiedliche Regelungen. In einigen Kantonen werden die Staatsanwälte/innen durch die Regierung gewählt und sind einem Departement zugeordnet. In anderen Kantonen wählt das Parlament die Staatsanwälte/innen oder die Oberstaatsanwälte/innen bzw. Generalstaatsanwälte/innen, während diese oder ein anderes Gremium die Wahl bzw. Anstellung der weiteren Mitgliedern der Staatsanwaltschaft vornimmt. In einzelnen Kantonen gibt es auch Mischformen und Varianten dieser Systeme. Einen speziellen Justizrat kennen inzwischen vier Kantone (FR, GE, TI und VS). Nebst ZG obliegt die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft auch in den Kantonen JU, NE, NW, OW und Uri einem Gericht.

### **4. Argumente des Obergerichts**

In seiner Stellungnahme weist das Obergericht darauf hin, dass keines der unterschiedlichen Organisationsmodelle für sich in Anspruch nehmen könne, die rechtsstaatlich einzig richtige Lösung zu sein. Vielmehr habe jede Regelung ihre Vor- und Nachteile.

Das Argument, dass das heutige System das verwaltungsrechtliche Prinzip von „checks and balances“ (gegenseitige Kontrolle) verletze, greife nicht, denn auch bei den erstinstanzlichen Gerichten sei das Obergericht sowohl Aufsichtsbehörde als auch Rechtsmittelinstanz. Die „checks and balances“ würden mit der Oberaufsicht des Kantonsrats gewährleistet. Mit den jährlichen Visitationen bei der Staatsanwaltschaft, den Gerichten, den Schlichtungsbehörden

und den Kommissionen könne sich die Justizprüfungskommission ein umfassendes Bild über die Tätigkeit der Zivil- und Strafjustiz verschaffen, weshalb der Kantonsrat seine Funktion als Oberaufsichtsbehörde sehr wirkungsvoll wahrnehmen könne. Darüber hinaus sei die Befürchtung, dass Staatsanwälte/innen im Fall von missliebiger Entscheidungen nach Ablauf der Amtsdauer nicht mehr eingestellt bzw. gewählt würden, unbegründet. Diese stünden in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis, bei welchem die Hürden zur Auflösung hoch seien. Demgegenüber bestünde bei einer Wahl durch den Kantonsrat eher Gefahr, dass ein Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin an sich gebotene, aber unpopuläre Anordnungen oder Verfügungen unterlasse oder eigentlich nicht gebotene, aber populäre Anordnungen oder Verfügungen vornehme, um seine bzw. ihre Wiederwahl nicht zu gefährden. Die Unabhängigkeit sei daher mit einer unbefristeten öffentlich-rechtlichen Anstellung besser gewährleistet, als wenn sich die Staatsanwälte/innen alle paar Jahre einer Wiederwahl stellen müssten. Zudem habe die Justiz – und dazu gehöre auch die Staatsanwaltschaft – im Gegensatz zum Parlament und dem Regierungsrat unpolitisch zu handeln.

Anlässlich der Beratung weist der Obergerichtspräsident zusätzlich darauf hin, dass faktisch schon heute eine Entknüpfung von Arbeitgeberfunktion und Rechtsmittelinstanz vorhanden sei, da er nur ein einziges Mitarbeiterbeurteilungsgespräch führe, nämlich mit dem leitenden Oberstaatsanwalt. Alle anderen Gespräche führen die jeweiligen Vorgesetzten, welche auch allfällige Beförderungen vorschlagen. Die Beförderungssumme werde vom Regierungsrat für die gesamte Verwaltung jährlich festgesetzt. Daraus errechnet das Personalamt den Anteil für jeden Verwaltungszweig. Diese Summe werde dann den unterstellten Behörden mitgeteilt, welche ihrerseits mit dem auf sie entfallenden Anteil eine Verteilung vornehmen könnten. Deswegen sei diese Verknüpfung nicht bloss unproblematisch, sondern sogar vorteilhaft, da damit innerhalb der Justiz eine einigermaßen gleichmässige und gerechte Lohneinstufung für Personen mit gleicher oder ähnlicher Erfahrung herbeigeführt werden könne. Dies wäre bei einer kantonsrätlichen Wahl der leitenden Staatsanwälte/innen, welche ihrerseits die weiteren Mitglieder der Staatsanwaltschaft anstellen, nicht gewährleistet.

Gleichwohl bringt der Obergerichtspräsident ein gewisses Verständnis für eine Änderung des Wahlgremiums auf, soweit nämlich die Staatsanwaltschaft als Exponent der Justiz betrachtet wird, da sie in vielen Fällen Strafbefehle erlässt und damit quasi-richterliche Funktionen wahrnimmt. Im Jahr 2015 sind 66.5%, im Jahr 2016 72% der Fälle im Strafbefehlsverfahren erledigt worden. Künftig dürfte diese Zahl evt. aber eher wieder abnehmen wegen Fällen, die nicht mehr im Strafbefehlsverfahren erledigt werden könnten (Landesverweisung). Bei dieser Betrachtungsweise ist es nach Meinung des Obergerichtspräsidenten systemimmanent, wenn dieser Teil von der dritten Staatsgewalt nach dem parteipolitischen Stärkeverhältnis gewählt würde. Gerade vor diesem Hintergrund wäre aber laut Obergerichtspräsident die Unterstellung der Staatsanwaltschaft als Teil der Justiz unter die Verwaltung systemwidrig und würde zudem zu einem Kontrollverlust des Parlaments führen. Dasselbe wäre der Fall bei der Schaffung eines neuen Gremiums. Hier stellen sich zudem Fragen in Bezug auf die Kosten, die Kompetenzen und die Zusammensetzung dieses Gremiums. Es sei unabdingbar, dass eine solche Funktion von Personen wahrgenommen werden müsse, welche mit der Justiz vertraut sind, die Abläufe etc. kennen, damit eine Prüfung überhaupt sinnvoll stattfinden könne. Die Bundesanwaltschaft sei mit der Zuger Staatsanwaltschaft nicht vergleichbar. Sie sei ungleich grösser und auf verschiedene Orte verteilt. Zudem sei auch beim Bundesmodell die personelle Trennung zwischen Aufsichts- und Rechtsmittelorgan nicht konsequent durchgesetzt, da ein Mitglied der Strafabteilung des Bundesgerichts gleichzeitig als Präsident dieses Gremiums amte.

Zusammenfassend ist das Obergericht der Meinung, dass das heutige System mit der Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter die Justiz am besten auf die Zuger Verhältnisse zugeschnitten ist. Es besteht kein Anlass, insbesondere ist kein konkreter Fall einer Interessenskollision bekannt, ein seit 20 Jahren bewährtes, effizientes und bestens funktionierendes System zu ändern.

## **5. Argumente des Regierungsrats**

Der Regierungsrat bestreitet, dass eine Wahl der Staatsanwälte/innen durch den Kantonsrat deren Unabhängigkeit stärken würde. Vielmehr würde damit möglichen Interessenskonflikten neuer Nährboden verschafft. Die Arbeit der Staatsanwälte/innen dürfe keinesfalls durch den Druck hinsichtlich des potentiellen Risikos einer Nichtwiederwahl beeinflusst werden. Der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft könne durch eine Angliederung an eine kantonale Verwaltungseinheit, mithin an die Sicherheitsdirektion, Rechnung getragen werden. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, zu prüfen, ob mit der Unterstellung unter die Sicherheitsdirektion eventuell wertvolle und nachhaltig wirksame Synergien gewonnen werden könnten. Dabei hebt er die folgenden Vorteile hervor:

Die intensive Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei kann noch erheblich effizienter und zielführender ausgestaltet werden. Die im Rahmen des Entlastungsprogramms geplante Kostenverrechnung von Strafverfahren wäre gesamtheitlich einfacher und effizienter zu bewältigen. Verschiedene, den gesamten Bereich der Strafuntersuchung betreffende Vorhaben und Projekte (z.B. Informatik-Harmonisierungsprogramme HPI und HIS des EJPD und der KKJPD) können reibungsloser und letztlich auch kostengünstiger in der Zuständigkeit nur einer Direktion umgesetzt werden. Die Belange der Staatsanwaltschaft können vermehrt in die Betrachtungen der KKJPD einbezogen werden.

Die Schaffung eines Justizrats lehnt die Regierung ab. Dadurch würden die institutionellen Mängel nicht beseitigt, sondern nur durch neue ergänzt. Fängt man an, Aufsichtsfunktionen in weiteren Bereichen und vermehrt an Fachpersonen und Experten zu delegieren, würde dies auf eine Aufhebung des Milizsystems und den Verlust wertvoller Strukturen hinauslaufen. Zudem dürfte es nicht einfach sein, geeignete Personen, bei welchen keine Gefahr einer Interessenskollision besteht, zu finden. Schliesslich wäre ein solches Gremium mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden und daher angesichts des erheblichen Spardrucks abzulehnen.

## **6. Erwägungen der JPK**

Die wesentliche Debatte in der Kommission betrifft zwei Themen: die Aufsicht und Unterstellung der Staatsanwaltschaft einerseits und die Wahl der Staatsanwälte/innen andererseits.

Im Verlaufe der Diskussion in der Kommission zeigte sich, dass aufgrund der überzeugenden Argumente der Vernehmlassungsteilnehmer auch einzelne Motionäre an der Forderung eines speziellen Gremiums (Justizrat) für die Wahl und die Aufsicht nicht mehr festhalten. Selbst wenn ein solches Gremium mit den bestehenden Strukturen kostendämpfend geschaffen werden könnte, erachtet die Kommission einen Justizrat als überdimensioniert und unverhältnismässig, zumal dieses Gremium „nur“ den äusseren Geschäftsgang zu prüfen hätte, wie dies aktuell durch die Justizprüfungskommission geschieht. Dazu räumt auch der Regierungsrat ein, dass der Kantonsrat seine Oberaufsichtsfunktion über die Justiz bislang stets wirkungsvoll wahrnehmen konnte. Für den inneren Geschäftsgang besteht durch die Rechtsweggarantie bereits eine genügende Kontrolle. Die Kontrolle und die (der Oberaufsicht vorgelagerte) Aufsicht

durch das Obergericht als Aufsichtsinstanz werden sehr nahe und präzise vorgenommen und bedürfen genauer Kenntnisse der Abläufe innerhalb der Justiz. Eine Auslagerung dieser Aufsichtsfunktion hätte zwangsläufig eine Qualitätseinbusse zur Folge.

Weiter fand auch der Vorschlag der Regierung, die Angliederung der Staatsanwaltschaft an die kant. Verwaltung (Sicherheitsdirektion), welche die Aufsicht wahrnehmen sollte, in der Kommission keine Mehrheit. Dazu fehlen das Fachwissen und die Zeit, welche für eine effiziente Aufsicht (wie sie derzeit durch das Obergericht gewährleistet ist) vorhanden sein müssen. Mitunter müssten dazu neue Strukturen geschaffen werden, damit die Qualität der Aufsicht nicht verloren geht. Ausserdem agiert die Regierung eher nach politischen Gesichtspunkten als ein Gericht. Sowohl der Obergerichtspräsident wie auch der Sicherheitsdirektor bestätigen, dass die Zusammenarbeit zwischen der Sicherheitsdirektion und dem Obergericht gut verläuft und ein regelmässiger Austausch stattfindet, weshalb sich auch diesbezüglich keine Änderung aufdrängt.

Die Frage der Unterstellung der Staatsanwaltschaft wurde auch bei der vorzeitigen Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Jahr 2008 und anlässlich der Justizreform im Jahr 2010 diskutiert. Dabei hielt der Kantonsrat fest, dass sich das System im Kanton Zug schon seit Jahren bewährt hat und bestens funktioniert. Für die Mehrheit der Kommissionsmitglieder sind grundsätzlich keine äusseren Veränderungen ersichtlich, welche nach einer Anpassung verlangen mit der Begründung, dass die Entscheide von damals falsch waren. Das unwohle Gefühl, welches wohl eher auf theoretischer Ebene besteht, kann aber mit einer Verschiebung beseitigt werden, ohne dass es dazu neue Kontrollorgane oder Strukturen braucht. Mit anderen Worten das primäre Anliegen der Motion, eine Entknüpfung der beiden Funktionen Rechtsmittelinstanz und Anstellungs- bzw. Aufsichtsbehörde herbeizuführen, kann mit einer Änderung des Wahlgremiums für die Leitung der Staatsanwaltschaft erreicht werden. Eine knappe Kommissionsmehrheit beantragt schliesslich, die Motion in diesem Sinne teilerheblich zu erklären. Da sich dabei aber wichtige, staatsrechtliche Fragen zur Legitimation und zur Ausgestaltung der Wahl stellen, verzichtet die erw. JPK einen konkreten Vorschlag zum Wahlgremium einzubringen. Denkbar wäre eine Volks- oder Kantonsratswahl der leitenden Staatsanwälte/innen oder eine Genehmigung der Wahl durch den Kantonsrat. Welche Stufe der Legitimation dazu zu wählen ist, bedingt jedoch eine vertiefte Prüfung mittels Expertise. Konkret muss untersucht werden, welcher Legitimationsgrad für die Wahl der Staatsanwälte/innen erforderlich ist und wie ein allenfalls unterschiedlicher Legitimationsgrad von Richterpersonen und Staatsanwälten/innen sachlich gerechtfertigt werden kann. Die Frage zum Beizug eines Experten bzw. zum Zeitpunkt einer vertieften Prüfung dieser staatsrechtlichen Fragen wurde in der Kommission kontrovers diskutiert. Schliesslich wurde ein Kommissionsantrag, eine Expertise bereits vor Antragsstellung an den Kantonsrat in Auftrag zu geben, von der Kommission mit 7:6 Stimmen abgelehnt. Angesichts des knappen Abstimmungsergebnisses der Teilerheblicherklärung und mit Blick auf die gegenwärtige finanzielle Entwicklung im Kanton ist es nur folgerichtig, wenn der Kantonsrat in einem ersten Schritt darüber entscheidet, ob eine Änderung des Wahlgremiums für die Leitung der Staatsanwaltschaft einzuführen ist, bevor die zur vertieften Abklärung notwendigen Gelder gesprochen werden.

## **7. Antrag**

Die erweiterte Justizprüfungskommission beantragt dem Kantonsrat mit 7:6 Stimmen bei 13 Anwesenden,

die Motion vom 15. März 2016 von Kurt Balmer, Heini Schmid, Manuel Brandenburg, Thomas Lötscher und Anastas Odermatt betreffend Beseitigung der institutionellen Mängel bei der Staatsanwaltschaft (Vorlage Nr. 2600.1 - 15124) im Sinne der Erwägungen (Änderung des Wahlgremiums der Staatsanwaltschaft) teilerheblich zu erklären.

Zug, 9. November 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der erweiterten Justizprüfungskommission

Der Präsident: Thomas Werner