

Interpellation Ritter-Hinterforst vom 24. September 2001
(Wortlaut anschliessend)

Reorganisation der Organe der Strafrechtspflege: aktueller Stand

Schriftliche Antwort der Regierung vom 12. Februar 2002

Werner Ritter-Hinterforst erkundigt sich mit einer Interpellation, die er in der Septembersession 2001 einreichte, über Belastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsqualität der st.gallischen Strafverfolgungsbehörden und der neu geschaffenen Amtsnotariate nach Inkrafttreten des Strafprozessgesetzes.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Grosse Rat verabschiedete in der Maisession 1999 ein neues Strafprozessgesetz und ein Nachtragsgesetz zum Staatsverwaltungsgesetz. Diese Erlasse wurden am 1. Juli 1999 rechts-gültig und traten am 1. Juli 2000 in Vollzug. Ab diesem Zeitpunkt arbeiteten die Mitarbeiterin-nen und Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft und der Amtsnotariate an neuen Arbeitsorten in neuen Strukturen.

Den neuen Organisationen muss eine gewisse Zeit zugestanden werden, um sich zu finden. Nach anfänglichen Problemen haben sich die neuen Abläufe immer besser eingespielt. Fein-korrekturen werden laufend vorgenommen. Eine fundierte Beurteilung der Auswirkungen und der Notwendigkeit von allenfalls grundlegenden Korrekturen ist noch verfrüht; dafür ist nach der Umstellungsphase von rund einem Jahr ein Beobachtungszeitraum von etwa zwei weiteren Jahren bei „Normalbetrieb“ erforderlich. Im Sinn einer vorläufigen Bilanz lässt sich immerhin feststellen, dass das Konzept mit der Teilung von Straf- und Zivilrecht sowie der Zusammen-fassung von Untersuchung und Anklage, regionaler Organisation der Untersuchungsbehörden und Haftstrichterverfahren zukunftsweisend und richtig ist. Es liegt auch auf der Linie des Vor-entwurfs für eine neue Schweizerische Strafprozessordnung.

Die einzelnen Fragen werden wie folgt beantwortet:

1. Die gesamten Stellenzuteilungen beruhten auf verschiedenen Annahmen und waren mit Un-sicherheiten behaftet; der Arbeitsaufwand war aufgrund der zusätzlichen Aufgaben, beispiels-weise aus dem Bereich des früheren Gemeindestrafverfahrens, und Kompetenzverschiebun-gen sowie der Entwicklung der Fallzahlen nur schwer abzuschätzen. Von den ehemaligen Be-zirksämtern musste eine unerwartet hohe Pendenzenzahl (im Umfang von etwa sechs untersuchungsrichterlichen Jahrespensen) übernommen werden. Auch im Bereich des Rechnungswesens entstanden im Zusammenhang mit der Umstellung von der Informatikapplikation WANG auf JURIS grosse Rückstaus bei der Rechnungsstellung und der Debitorenbewirtschaftung; es wurden Debitorenausstände von über 10 Mio. Franken übernommen. Durch die Zusammenfüh-rung der Datenbanken der Bezirksämter entstanden überdies Mehrfacherfassungen, die ma-nuell überprüft und bereinigt werden mussten und müssen.

Ob die Zahl der Mitarbeitenden der st.gallischen Strafverfolgungsbehörden den derzeitigen und absehbaren künftigen Anforderungen genügt, kann noch nicht abschliessend beantwortet wer-den. Nach einer vorläufigen Beurteilung sollte die Ausstattung der Untersuchungsämter mit Untersuchungsrichtern und Sachbearbeitern mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen den derzeitigen Anforderungen grundsätzlich genügen. Die neu eingehenden Strafuntersuchungen können mit dem vorhandenen Untersuchungspersonal bewältigt werden. Immerhin kann sich

aufgrund der Verschiebung von 4,5 Stellen zu den Gerichten sowie der zusätzlichen Belastungen durch das neue Haftrecht und die von den Gemeinden übernommenen Strafverfahren die Notwendigkeit punktueller personeller Verstärkungen ergeben.

Beim Verwaltungspersonal, insbesondere bei den Zentralen Diensten, die für das Rechnungswesen, das Ordnungsbussenverfahren, Bussenumwandlungen und den Verkehr mit dem automatisierten Strafregister zuständig sind, bestehen Engpässe. Diese sind teilweise bedingt durch die noch bestehende räumliche Aufsplitterung der Untersuchungsämter sowie die übernommenen beträchtlichen Pendenzenberge und Rückstände, insbesondere bei der Debitorenbewirtschaftung. Dies führt dazu, dass die Mitarbeitenden teilweise nicht stufengerecht eingesetzt werden können. Eine vermehrte Unterstützung der Untersuchungsrichter und Sachbearbeiter in administrativen Belangen könnte voraussichtlich Kapazitäten für die eigentliche Untersuchungsführung freisetzen.

2. In erster Linie ist es Führungsaufgabe des ersten Staatsanwaltes, zusammen mit der Konferenz der Staatsanwälte und den einzelnen Amtsleitern die interne Organisation und die Abläufe immer wieder im Hinblick auf eine effiziente Aufgabenerfüllung zu überprüfen und wo nötig anzupassen. Der erste Staatsanwalt stellt den ordnungsgemässen Gang der st.gallischen Strafrechtspflege sicher und ist für die fachlichen und organisatorischen Belange der Staatsanwaltschaft verantwortlich.

Die Regierung hat als Sofortmassnahme am 22. August 2000, 8. Januar und 13. März 2001 Nachtragskredite für die befristete Anstellung von Untersuchungsrichtern und Sekretariatspersonal bewilligt bzw. beantragt, um Altlasten so rasch als möglich abtragen zu können. Der Grosse Rat hat den beantragten Kredit in der Maisession 2001 gewährt. Bevor über weitere personelle Verstärkungen entschieden wird, soll der Bericht der eingesetzten Arbeitsgruppe (siehe Antwort auf Frage 3) abgewartet werden. Er bildet Grundlage für eine Gesamtschau möglicher Massnahmen. Die Finanzkontrolle wurde mit einer Überprüfung der Organisation und der Abläufe der Zentralen Dienste beauftragt; auch ihr Bericht wird Aufschluss geben, ob und allenfalls welche Massnahmen nötig sein werden.

3. Nach Art. 1 Abs. 2 des Strafprozessgesetzes (SGS 962.1; abgekürzt StP) sind die Behörden der Strafrechtspflege dem Recht verpflichtet und in der Rechtsanwendung unabhängig. Die Arbeitsqualität wird in erster Linie durch die Amtsleiter, deren Stellvertreter und die Gruppenleiter sichergestellt (vgl. Art. 8 StP) durch richtige Zuteilung der Fälle, Instruktion der Untersuchungsführenden sowie wo nötig Fallbegleitung und Fallkontrolle. Die Konferenz der Staatsanwälte sorgt für die einheitliche Gesetzesanwendung und die sachgerechte Aufgabenerfüllung durch die Untersuchungs- und Polizeiorgane. Sie bestimmt auch die interne Organisation der Untersuchungsämter (Art. 10 StP). Der erste Staatsanwalt hat im administrativen Bereich Weisungsrecht; die periodischen Statistiken dienen ihm als wichtiges Controllinginstrument. Weitere Überprüfungsinstanzen sind die Anklagekammer und die Gerichte.

Aus dieser Zuständigkeitsordnung ist ersichtlich, dass der Regierung gegenüber der Staatsanwaltschaft in fachlicher Hinsicht keine Weisungsbefugnis zukommt. Die Staatsanwaltschaft ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und ihrer materiellen Entscheidpraxis selbständig und unabhängig. Die Regierung wählt die Staatsanwälte (Art. 14 Abs. 1 StP) und übt die Aufsicht über die gesetzmässige Organisation und den ordnungsgemässen Geschäftsgang der Strafverfolgungsbehörden aus (Art. 21 Abs. 1 StP), was grundsätzlich auch ein entsprechendes Weisungsrecht beinhaltet. Die Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartementes steht in regelmässigem Kontakt mit dem ersten Staatsanwalt und der Konferenz der Staatsanwälte und unterstützt sie in ihrer Führungsaufgabe. Um gegenüber dem Grossen Rat als Oberaufsichtsbehörde (Art. 22 Abs. 1 StP) Aufschluss über die erzielten Wirkungen des Reorganisationsprojekts geben zu können, wird die Entwicklung begleitet und ausgewertet. Die Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartementes hat Ende Mai 2001 eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Kantonsrat Dr. Remi Kaufmann eingesetzt. Diese untersucht, ob die mit der Reorganisation geschaffenen Strukturen und Abläufe geeignet sind, die angestrebten Ziele – Lastenausgleich,

rationeller Personaleinsatz, Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Schwergewichtsbildungen, einfache Stellvertretungen usw. – zu erreichen, oder ob Änderungen in Strukturen und Abläufen, allenfalls auch gesetzgeberischer Natur, erforderlich sind. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeiten noch nicht abgeschlossen.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe werden unter Beizug des Dienstes für Verwaltungscontrolling ausgewertet. Dieser soll insbesondere bei der Festlegung von Vergleichswerten und bei der Einsetzung von Analyseinstrumenten beratend tätig sein. Für die Personalzuteilung wird ein Führungs- und Steuerungsinstrumentarium zu entwickeln sein mit geeigneten Kennzahlen und Messkriterien (z.B. zur personellen Ausstattung der Ämter mit Untersuchungspersonen, Sachbearbeitungs- und Verwaltungspersonal sowie zur Fall- und Arbeitsbelastung), damit Grundlagen für den mittel- bis langfristigen Personalbedarf jeder Organisationseinheit vorhanden sind. Ebenso werden für die Informatikunterstützung klare Standards und Vorgaben zur Datenerfassung und -pflege festzuhalten sowie Systemverbesserungen für die Anwender und die bereichsübergreifende Vernetzung (z.B. mit der Kantonspolizei, den Gerichten und dem Strafvollzug) zu prüfen sein.

Erkannte Mängel wurden sofort angegangen: Die Zahl der Standorte ist, vor allem bei der Staatsanwaltschaft, zu gross; dies kompliziert administrative Abläufe und lässt den optimalen Einsatz insbesondere des Verwaltungspersonals noch nicht zu. So sind die Untersuchungsämter in Altstätten, Uznach und Gossau zwar organisatorisch, nicht aber auch räumlich zusammengeführt, sodass die mit der Reorganisation angestrebten Vorteile noch ungenügend zum Tragen kommen. Die Situation in Altstätten wird sich wesentlich verbessern, sobald die Räume im neuen Regionalgefängnis bezogen werden können; der Umzug ist auf Ende 2002 geplant. In Uznach wird eine Gesamtlösung für die optimale Unterbringung von Untersuchungsamt (ohne Zweigstelle in Flums, an der festgehalten wird) und Gericht angestrebt; die Entwicklung ist derzeit allerdings noch ungewiss. In Gossau wird unter Federführung der politischen Gemeinde das Amtshaus für die Bedürfnisse des Untersuchungsamtes und der Polizei erweitert. Die Räume sollen bis spätestens Herbst 2003 bereitstehen. Zur Verbesserung der Performance der Fachapplikation JURIS wurden externe Fachleute beigezogen und aufwändige Untersuchungen durchgeführt. Wesentliche Verbesserungen konnten noch nicht erreicht werden; die Arbeiten sind noch im Gang. Feinkorrekturen beim Strafprozessgesetz hat der Grosse Rat mit einem Nachtragsgesetz in der Novembersession 2001 in erster Lesung beraten.

4. Trotz starker Belastung der Untersuchungsführenden (auch durch Altlasten, grösseren Aufwand bei der Piketttätigkeit, im Haftanordnungsverfahren und bei der Anklagevertretung sowie administrative Arbeiten, die delegiert werden könnten) werden Strafuntersuchungen in der Regel innert nützlicher Frist durchgeführt und abgeschlossen. Die Anklagekammer hat sich selten, etwa zwei bis drei Mal im Jahr, mit Beschwerden wegen Rechtsverzögerung zu beschäftigen. In den allermeisten Fällen leitet die Staatsanwaltschaft selber die erforderlichen Massnahmen ein, sodass die Beschwerdeverfahren jeweils abgeschlossen werden konnten. Die Notwendigkeit, Strafuntersuchungen innert nützlicher Frist abzuschliessen, führt zu einem erheblichen Erledigungsdruck, der sich fallweise zu Lasten der Qualität auswirken kann.

5. Als Untersuchungsrichter werden seit längerer Zeit nur noch Personen mit juristischer Hochschulausbildung angestellt. Beim Übergang von den früheren Bezirksämtern zur Staatsanwaltschaft wurden ausnahmsweise wenige Mitarbeitende ohne juristischen Hochschulabschluss, die schon viele Jahre untersuchungsrichterlich tätig gewesen waren, als Untersuchungsrichter gewählt. Die Grundausbildung neuer Untersuchungsrichter erfolgt seit kurzem in einem gesamtschweizerischen, mehrtägigen Basisseminar sowie - wie bisher - in einem internen Basiskurs mit der Kantonspolizei. Die Einführung und Begleitung der neuen Mitarbeitenden erfolgt durch Gruppen- und Amtsleiter; gerade bei komplexeren Fällen ist eine solche Begleitung in den grösseren Untersuchungseinheiten der neuen Organisation besser möglich als früher bei den Bezirksämtern.

Die Fortbildung erfolgt durch regelmässige externe und interne Kurse und Veranstaltungen. Eine gute Aus- und kontinuierliche Fortbildung ist ein wesentlicher Faktor für qualitativ gute Arbeitsergebnisse, aber auch für die Attraktivität des anspruchsvollen Berufs als Untersuchungsrichter.

6. Im Bereich der komplexen Fälle aus dem Bereich der Wirtschafts- und Betäubungsmittelkriminalität sind beim Kantonalen Untersuchungsamt qualifizierte Mitarbeitende mit teils langjähriger Berufserfahrung tätig. Für die Untersuchung von Wirtschaftsdelikten ist es äusserst schwierig, Personen als Untersuchungsrichter zu finden, die sowohl über eine juristische Ausbildung verfügen, als auch Kenntnisse aus dem Bereich Finanz- und Rechnungswesen mitbringen. Bei der Entlohnung solcher Spezialisten ist der Staat gegenüber der Privatwirtschaft kaum konkurrenzfähig. Deshalb wurden die Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte (eine Nationalökonomin, drei Juristen) schon vor geraumer Zeit mit einem Buchsachverständigen verstärkt. Dieser Gruppe gehören zurzeit überdies eine Sachbearbeiterin mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen und eine Verwaltungsangestellte an. Der Grosse Rat hat mit dem Voranschlag 2002 für den Bereich Wirtschaftsdelikte zusätzliche 3,5 Stellen bewilligt. Damit wird der mit aufwändigen Untersuchungsverfahren stark belastete Bereich Wirtschaftsdelikte spürbar entlastet. Zur Gruppe Betäubungsmittel delikte und besondere Aufgaben gehören vier Untersuchungsrichter, ein Sachbearbeiter und vier Verwaltungsangestellte. Die Gruppe ist grundsätzlich in der Lage, ihre Fälle innert nützlicher Frist zu bearbeiten. Eine merkliche Mehrbelastung hat sich durch das neue Haftrecht und die vermehrte Anklagevertretung ergeben.

7. Die polizeilichen Fachspezialisten im Wirtschafts- und Betäubungsmittelbereich arbeiten bereits heute eng mit den spezialisierten Untersuchungsrichtern beim Kantonalen Untersuchungsamt zusammen. Im Bereich der Wirtschaftsdelikte wurden ein neues Zusammenarbeitskonzept zwischen den Untersuchungsrichtern für Wirtschaftsdelikte und der Kantonspolizei erarbeitet und die Abteilung Wirtschaftsdelikte bei der Kriminalpolizei um 2 Stellen aufgestockt; dadurch wird die Zusammenarbeit noch intensiviert. Auch dieser Zusammenarbeit sind aber Grenzen gesetzt: So macht eine organisatorische Loslösung und Zuweisung einzelner Dienstbereiche der Kantonspolizei an die Untersuchungsämter wenig Sinn, würde doch das Zusammenwirken mit anderen Diensten der Kantonspolizei und die Erfüllung des polizeilichen Auftrags, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, Gefahren abzuwehren und Störungen zu beseitigen, erschwert. Die Polizei ist mit einheitlichen Lebensvorgängen befasst, die nahtlos von der Prävention in die Repression übergehen. Die gerichtspolizeilichen Aufgaben sind nur ein Teil der Aufgaben der Kantonspolizei. Fachspezialisten der Kantonspolizei erfüllen weitere polizeiliche Aufgaben, die nutzbringende Synergien für ihre Hauptarbeit bringen (vgl. auch Botschaft der Regierung zum Strafprozessgesetz ABl 1998, 21).

8. Die Amtsnotariate sind, mit Ausnahme der Zweigstelle in Lichtensteig, gut ausgelastet. Die aufgrund der Teilung von Straf- und Zivilrecht mögliche Spezialisierung bewährt sich. Allerdings braucht auch die Neuorganisation im Bereich des Zivilrechts eine Anlaufzeit, bis sich die Abläufe eingespielt haben sowie alle angebotenen Dienstleistungen der Öffentlichkeit bekannt und von dieser genutzt werden. Deshalb kann noch nicht abschliessend beurteilt werden, ob die auf den 1. Juli 2000 vorgenommene Stellenaufteilung richtig war; diese Aufteilung wird denn auch von der Leitung des Justiz- und Polizeidepartementes zusammen mit den Leitern der Amtsnotariate und der Konferenz der Staatsanwälte immer wieder überprüft. Eine erste Stellenverschiebung zur Staatsanwaltschaft hat bereits stattgefunden, weitere Verschiebungen sind im Rahmen der natürlichen Fluktuation möglich.

12. Februar 2002

Wortlaut der Interpellation 51.01.61

Interpellation Ritter-Hinterforst: «Überlastete St.Galler Strafverfolgungsbehörden – wie weiter?»

Am 1. Juli 2000 trat das neue Strafprozessgesetz in Kraft. Damit verbunden war eine umfassende Reorganisation der st.gallischen Strafverfolgungsbehörden. Im Vorfeld der Reform versprachen die Verantwortlichen, die Reorganisation lasse sich kostenneutral durchführen. Ebenso sei kein zusätzliches Personal erforderlich. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen inzwischen, dass dies keineswegs so ist. Vielmehr verursacht die neue Strafprozessordnung einen erheblichen Mehraufwand (Ausbau der Verteidigerrechte, Haftstrichterregelung, Erledigung von Fällen des früheren Gemeindestrafrechts usw.). Überlastete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Pendenzenberge, überlange Strafverfahren, verjährte Fälle und rudimentäre Ermittlungen sind die Folge davon. Das zeigen nicht nur Erfahrungen Aussenstehender mit den Untersuchungsämtern, sondern auch Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie der Bericht 2001 der Rechtspflegekommission.

Die Unterzeichnenden fragen die Regierung daher:

1. Genügt das Personal der st.gallischen Strafverfolgungsbehörden nach der Beurteilung der Regierung den derzeitigen und absehbaren künftigen Anforderungen?
2. Wenn nein, was gedenkt die Regierung zu unternehmen?
3. Wie überprüft die Regierung die Arbeitsbedingungen (Räume, Arbeitszeit, Arbeitsumfeld usw.) und die Arbeitsqualität (Qualitätssicherung, Controlling) der st.gallischen Strafverfolgungsbehörden?
4. Sind die st.gallischen Strafverfolgungsbehörden zur Zeit in der Lage, die Strafuntersuchungen innert nützlicher Frist durchzuführen und abzuschliessen? Wenn das nicht der Fall ist, was gedenkt die Regierung dagegen zu unternehmen und wie wahrt sie dabei die Interessen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter?
5. Wie steht es mit der Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der st.gallischen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere von solchen, die mit besonders heiklen oder schwierigen Strafverfahren, wie zum Beispiel komplexen Wirtschafts- oder Betäubungsmitteldelikten, befasst sind?
6. Stehen für die Erledigung komplexer Fälle, wie zum Beispiel Wirtschafts- und Betäubungsmitteldelikte, genügend qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung?
7. Erachtet es die Regierung als sinnvoll, dass Fachspezialisten der Kantonspolizei, zum Beispiel für Wirtschafts- und Betäubungsmitteldelikte, künftig den Untersuchungsämtern angegliedert werden?
8. Wie steht es mit der Arbeitsbelastung und der Arbeitsqualität der im Zuge der Strafrechtsreform neu geschaffenen Amtsnotariate? Sind dort ebenfalls Pendenzenberge und Überlastung festzustellen?»

24. September 2001