

JUSTICE - JUSTIZ - GIUSTIZIA

Die vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug

Ein Erfahrungsbericht

Autor: Daniel Kettiger

Zitiervorschlag: Daniel Kettiger, Die vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2008/2

Der Kanton Zug hat auf den 1. Januar 2008 in der Strafverfolgung den Wechsel vom Untersuchungsrichtermodell zum Staatsanwaltschaftsmodell II vollzogen. Der Erfahrungsbericht zeigt den Veränderungsprozess auf. Er zeigt insbesondere, dass der Systemwechsel weniger eine Frage der Rechtswissenschaften sondern vielmehr der Organisationsentwicklung ist.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Ausgangslage und Auftrag
 - 2.1. Ausgangslage: Die Zuger Strafjustiz bis Ende 2007
 - 2.2. Auftrag des Kantonsrats
3. Vorgehen
 - 3.1. Projektablauf
 - 3.2. Projektorganisation
4. Besondere rechtliche Aspekte
 - 4.1. Einleitende Bemerkungen
 - 4.2. Staatsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft
 - 4.3. Zwangsmassnahmengericht
 - 4.3.1. Grundsätzliches
 - 4.3.2. Geprüfte Modelle
 - 4.3.3. Bewertung der Modelle
5. Gesetzgeberische Aspekte
6. Organisatorische Aspekte
 - 6.1. Neue Aufbauorganisation der Zuger Strafjustiz
 - 6.2. Detailorganisation der Staatsanwaltschaft
7. Personelle Aspekte
 - 7.1. Wesentliche zu klärende personelle Fragen
 - 7.2. Wählbarkeitserfordernisse für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

7.3. Zur Stellung der Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamten

7.4. Vorgehen bei der Stellenbesetzung

7.5. Aus- bzw. Weiterbildung

8. Lessons learned: Organisationsentwicklung steht im Zentrum!

1. Einleitung

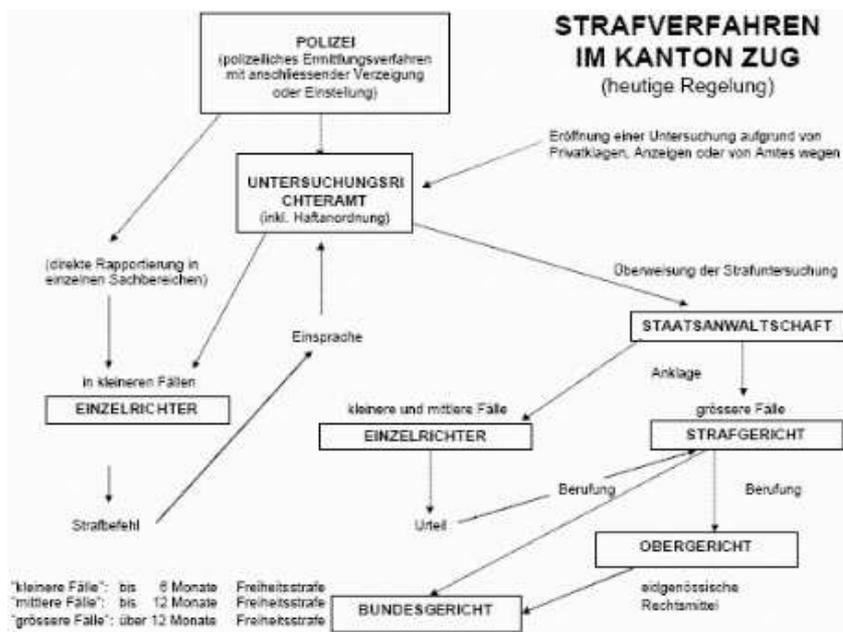
[Rz 1] Die von den eidgenössischen Räten am 5. Oktober 2007 beschlossene Schweizerische Strafprozessordnung (nachfolgend StPO CH)¹ wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten. Damit verbunden ist die Festlegung des Staatsanwaltschaftsmodells II als einheitliches Strafverfolgungsmodell für alle Kantone.² Der Kanton Zug hat die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II aus eigenem Antrieb mit einer Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG)³ und der kantonalen Strafprozessordnung (StPO ZG)⁴ bereits auf den 1. Januar 2008 hin vollzogen. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der rund vier Jahre dauernden Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells und möchte diese aus verschiedenen Blickwinkeln – nicht ausschliesslich juristischen – beleuchten.

2. Ausgangslage und Auftrag

2.1. Ausgangslage: Die Zuger Strafjustiz bis Ende 2007

[Rz 2] Im Kanton Zug verfügt die Zivil- und Strafrichterbarkeit über eine *weitgehende Autonomie* und über eine *unabhängige Gerichtsverwaltung*. Die Autonomie geht dabei über jene der Justiz bzw. der Gerichtsverwaltung in anderen Kantonen wesentlich hinaus. Gemäss § 54 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV)⁵ ist das Obergericht die oberste kantonale Gerichtsbehörde in Zivil- und Strafsachen. Es übt die Aufsicht über die gesamte Zivil- und Strafrechtspflege – mit Ausnahme des Polizeikommandos und der gemeindlichen Polizeiamter – sowie über das Konkursamt und die Betreibungsämter aus. Das Obergericht kann im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege dem Kantonsrat Gesetze und Beschlüsse vorschlagen (§ 54 Abs. 3 KV); die Geschäftsvorbereitung im Bereich der Strafjustiz (einschliesslich der Vorbereitung des Budgets) fällt damit in die Zuständigkeit des Obergerichts. Das Gesetz ermächtigt das Obergericht, das Kantonsgericht und das Strafgericht – unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat – zum Erlass ihrer eigenen Geschäftsordnungen (§ 60 Abs. 1 GOG). Letztlich hält die Kantonsverfassung auch ausdrücklich fest, dass die Justizverwaltung Sache der Gerichte ist (§ 63 Abs. 1 KV). Die Verwaltungskommission des Obergerichts⁶ besorgt alle Geschäfte der Justizverwaltung, der Zivil- und Strafrechtspflege, soweit diese nicht durch Gesetz oder Verordnung einer anderen Abteilung oder dem Gesamtgericht zugewiesen sind (§ 15 Abs. 1 GOG). Das Obergericht erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über den Geschäftsgang der Gerichte und der Gerichtsverwaltung (§ 55 Abs. 1 GOG).

[Rz 3]



Bis Ende 2007 wies die Zuger Strafjustiz einen besonderen, im schweizerischen Vergleich einmaligen Aufbau auf.

Abbildung 1: Bisherige Organisation der Zuger Strafjustiz

[Rz 4] Das Modell der Strafverfolgungsbehörden entsprach dem *Untersuchungsrichtermodell I*.⁷ Die Untersuchung wurde durch *unabhängige Untersuchungsrichterinnen und -richter* geführt, welche lediglich administrativ in einem Untersuchungsrichteramt zusammengefasst waren, dessen Leiter eher die Funktion eines Primus inter Pares als eines Amtsleiters ausübte. Die gerichtliche Polizei war der Untersuchungsrichterin bzw. dem Untersuchungsrichter im Rahmen der Voruntersuchung fachlich unterstellt, wobei die Polizei auch aus eigener Initiative ermitteln durfte. Das Vorverfahren war in diesem Sinn eingliedrig. Die *Staatsanwaltschaft* konnte den Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern keine Weisungen erteilen; sie erschien im Vorverfahren lediglich als Partei. Sie hatte nach dessen Abschluss die Anklage zu formulieren und vor den Gerichten zu vertreten, sofern nicht eine Überweisung direkt an das Einzelrichteramt erfolgte. In unwesentlichen Übertretungsstraffällen konnte auch die Polizei zur Ausstellung eines Strafbefehls direkt an das Einzelrichteramt überweisen.

[Rz 5] Das *Einzelrichteramt* (bestehend aus zwei Einzelrichtern) war einerseits Strafbefehlsbehörde und andererseits urteilendes Einzelgericht in Strafsachen, bei denen höchstens eine Freiheitsstrafe von 12 Monaten in Aussicht stand. Einsprachen gegen Strafbefehle gingen – auf dem Weg über das Untersuchungsrichteramt und die Staatsanwaltschaft – an den jeweils anderen Einzelrichter zur Beurteilung als Einzelgericht, sofern die Staatsanwaltschaft nicht Antrag auf Ausfällung einer Freiheitsstrafe von mehr als 12 Monaten beantragte.

[Rz 6] Das als Kollegialbehörde ausgestaltete *Strafgericht* war einerseits ordentliches *urteilendes Gericht* bei Fällen, bei welchen eine Freiheitsstrafe von mehr als 12 Monaten beantragt wurde. Andererseits war es *Berufungsinstanz* bei allen Berufungen gegen Urteile eines Einzelrichters.

[Rz 7] Das *Obergericht* übte die Funktion der *Beschwerdeinstanz* sowie der *Berufungsinstanz* bei Berufungen gegen Urteile des Strafgerichts aus und zusätzlich alle Justizverwaltungsfunktionen (vgl. Ziffer 2.2).

[Rz 8] Die Funktion des *Haftgerichts* oblag der Untersuchungsrichterin bzw. dem Untersuchungsrichter (vgl. dazu ausführlich Ziffer 4.3).

[Rz 9] Im Bereich der *Jugendstrafrechtspflege* bestanden das Amt eines unabhängigen Jugendanwalts, dem neben administrativen Hilfskräften auch eine Sozialarbeiterin bzw. ein Sozialarbeiter unterstellt war, sowie eines Jugendgerichts, welches zur Beurteilung schwerer Fälle zuständig war.

[Rz 10] Das *Mengengerüst* der Zuger Strafrechtspflege sieht – gemessen an Fallzahlen – wie folgt aus:⁸

	2004	2005
Strafbefehle (Erwachsene)	4965	5059
Neueingänge URA 2406	2406	2526
Urteile ERA (1. Instanz)	132	112
Urteile Strafgericht (1. Instanz)	33	37
Berufungsurteile SG	32	26
Berufungsurteile OG	2	14
Beschwerdeurteile OG	292	302

2.2. Auftrag des Kantonsrats

[Rz 11] Ausgangspunkt für die vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug bildete die *Motion der erweiterten Justizprüfungskommission* betreffend Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells vom 25. November 2003.⁹ Mit diesem Begehren beantragte die Kommission dem Kantonsrat, das Obergericht zu beauftragen, «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» und dafür gleichzeitig einen Kredit von Fr. 150'000.- zu bewilligen.

[Rz 12] Das Obergericht liess in der Folge die Frage der Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug durch Prof. Dr. Niklaus Schmid gutachterlich prüfen.¹⁰ Zudem führte es eigene Abklärungen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gerichtsbehörden durch. Am 14. August 2004 legte es dem Kantonsrat einen ausführlichen Bericht¹¹ vor, in welchem es die Vor- und Nachteile sowie die Auswirkungen der Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II im Kanton Zug darlegte. Gestützt auf den Bericht beantragte das Obergericht dem Kantonsrat, die Motion für erheblich zu erklären. Der Kantonsrat folgte am 24. November 2004 dem gemeinsamen Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission und des Obergerichts, erklärte die Motion für erheblich und erteilte damit dem Obergericht den Auftrag, die notwendigen Arbeiten für die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II in die Wege zu leiten.

[Rz 13] Aus dem Projektauftrag ergaben sich direkt und indirekt einige *Rahmenbedingungen* : Die bestehende Gerichts- bzw. Prozessgesetzgebung (GOG, StPO ZG, etc.) sollte nur einer Teilrevision unterzogen werden, es wurde eine höchstmögliche inhaltliche Koordination mit der im Entstehen befindlichen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO CH) verlangt und die Reorganisation der Zuger Strafjustiz sollte möglichst kostenneutral erfolgen.

3. Vorgehen

3.1. Projekttablauf

[Rz 14] Der Projektstart erfolgte im Juni 2005, die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II – wie erwähnt – auf den 1. Januar 2008. Der Ablauf des nunmehr abgeschlossenen Projekts gliedert sich in *drei Hauptphasen* : Eine Konzeptphase, eine Gesetzgebungsphase sowie eine Umsetzungsphase.

[Rz 15] In der *Konzeptphase* wurde im Zeitraum zwischen Anfang Juni und November 2005 eine Gesamtkonzeption der reorganisierten Strafrechtspflege im Kanton Zug in zwei Varianten erarbeitet, welche anschliessend auch als Normkonzept dienen konnte. Geprüft wurden insbesondere verschiedene organisatorische Modelle für die Staatsanwaltschaft (einschliesslich der Frage der Integration der Jugendanwaltschaft)¹² und für das Zwangsmassnahmengericht¹³. Die Erarbeitung der Konzeptionen erfolgte in einer Arbeitsgruppe, in der alle betroffenen Organe der Strafrechtspflege (einschliesslich der Kriminalpolizei) vertreten waren. Im November 2005 entschied sich die Verwaltungskommission des Obergerichts für die so genannte Variante «Vollintegration»¹⁴ und erteilte den Auftrag für die Rechtsetzungsarbeiten.

[Rz 16] Die *Gesetzgebungsphase* dauerte vom Dezember 2005 bis Januar 2007. In einem ersten Schritt erstellte ein externer Experte als Gesetzesredaktor die Entwürfe der notwendigen Teilrevisionen von GOG und StPO ZG. Diese Entwürfe wurden einer internen Vernehmlassung bei den betroffenen Strafverfolgungsorganen unterzogen, durch einen erläuternden Bericht ergänzt und in der Verwaltungskommission des Obergerichts mehrmals beraten. Am 23. Mai 2006 verabschiedete das Obergericht seinen Bericht und Antrag zuhanden des Kantonsrats.¹⁵ Die Vorlage wurde von der zuständigen erweiterten Justizprüfungskommission¹⁶ und – angesichts der finanziellen und organisatorischen Tragweite – zusätzlich auch von der Staatswirtschaftskommission¹⁷ vorberaten. Der Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell, das gewählte Organisationsmodell sowie die Vorlage zur Teilrevision der Gesetze fanden in den Vorberatungen weitestgehende Zustimmung. Demgegenüber erwuchs von Seiten der Staatswirtschaftskommission Widerstand gegen die gleichzeitig beantragte – nicht durch die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells ausgelöste – Aufstockung des Personalbestandes der Strafjustiz. Der Kantonsrat behandelte die Vorlage am 26. Oktober 2006 in erster und am 25. Januar 2007 in zweiter Lesung. Sieht man vom Erlass der Ausführungsbestimmungen (Anpassung der Geschäftsordnungen des Obergerichts und des Strafgerichts, Verordnung über die Staatsanwaltschaft¹⁸) ab, war damit die Gesetzgebungsphase abgeschlossen.

[Rz 17] Die *Umsetzungsphase* schliesslich dauerte vom Februar bis Dezember 2007. In einem ersten Schritt wurde die Besetzung der Stellen des Oberstaatsanwalts und seines Stellvertreters vorgenommen. In einem zweiten Schritt – mit mehreren Teilschritten – wurde die Besetzung der

übrigen Stellen geklärt (vgl. auch Ziffer 7). Ab Mitte 2007 erfolgten dann – in weiteren Schritten und unter Einbezug des designierten Oberstaatsanwalts – die Klärung aller organisatorischen Fragen einschliesslich des Erlasses von Weisungen, der Bereitstellung von Räumen und der Anpassung der Informatik sowie die Ausbildung des Personals.

3.2. Projektorganisation

[Rz 18] Die Projektorganisation war von Beginn weg und in allen Phasen auf die *Partizipation der betroffenen Organe der Strafrechtspflege* ausgerichtet. So wurde etwa die Konzeption der neuen Zuger Strafrechtspflege in zahlreichen Workshops einer Arbeitsgruppe entwickelt, der Vertreterinnen bzw. Vertreter aller betroffenen Justizbehörden und der Kriminalpolizei angehörten. Dieser Kreis konnte anschliessend in schriftlichen Stellungnahmen und an Besprechungen auch das Gesetzgebungsvorhaben bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung durch das Obergericht begleiten. In der Umsetzungsphase wurden der *designierte Oberstaatsanwalt* und sein Stellvertreter zum frühestmöglichen Zeitpunkt in das Projekt einbezogen. Dies geschah einerseits durch eine entsprechende personelle Erweiterung der Projektleitung und andererseits dadurch, dass so weit wie möglich die Erarbeitung der Grundlagen für die neue Staatsanwaltschaft bereits in der künftigen Linienorganisation vorgenommen wurde.

[Rz 19] Die Leitung des Projekts erfolgte in einer *Ko-Projektleitung* bestehend aus der Obergerichtspräsidentin und einem Experten des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) der Universität Bern.¹⁹ Für die Gesetzesredaktion wurde der Strafprozessrechtsspezialist Prof. Dr. Niklaus Schmid²⁰ beigezogen.

4. Besondere rechtliche Aspekte

4.1. Einleitende Bemerkungen

[Rz 20] Im Zusammenhang mit der vorzeitigen Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug stellten sich naturgemäss eine ganze Reihe von Rechtsfragen, die es zu klären galt. Diese reichten von dienstrechtlichen Fragen hinsichtlich der Auflösung des Anstellungsverhältnisses mit den bisherigen Mitarbeitenden des Untersuchungsrichteramtes und der Staatsanwaltschaft bis zu übergangsrechtlichen Fragen bezüglich der Haftbelassung jener angeschuldigten Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der geänderten StPO ZG inhaftiert waren. Nachfolgend wird auf zwei Rechtsfragen vertieft eingegangen, die im Rahmen des Projekts von erheblicher Bedeutung waren²¹ und deshalb vertieft abgeklärt wurden.

4.2. Staatsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft

[Rz 21] Die Schweiz kennt – entsprechend den föderalistischen Strukturen – verschiedene Modelle der Eingliederung der Organe der Strafverfolgung, insbesondere auch der Staatsanwaltschaft, in das politisch-administrative System.²² Zur Diskussion stehen insbesondere die Fragen, ob die Staatsanwaltschaft der Justiz (Judikative) oder der Verwaltung (Exekutive) angehören soll und wer (Gerichtsbehörden oder Regierung) die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft hat.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Klärung dieser Frage wird auf den Beitrag der Autoren verwiesen, der in der gleichen Ausgabe von «Justice – Justiz – Giustizia» erschienen ist.²³

[Rz 22] Im Rahmen des Projekts zur Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug wurde diese Frage bis im Sommer 2005 nie einlässlich diskutiert. So ging man etwa bei der Behandlung der betreffenden Motion im Kantonsrat stillschweigend davon aus, dass die neu zu schaffende Staatsanwaltschaft – wie heute schon Untersuchungsrichteramt und Staatsanwaltschaft – weiterhin Gerichtsbehörden darstellen und unter der weitgehend autonomen Justizverwaltung des Obergerichts stehen.²⁴ Im Expertenbericht von Prof. Dr. Niklaus Schmid war allerdings auf die Problematik hingewiesen worden:

[Rz 23] «Nach der gegenwärtigen Ordnung unterstehen Untersuchungsrichter und Staatsanwälte dem Obergericht (KV § 54 II; GOG § 15, 26). Durch den Übergang zum Staatsanwaltschaftsmodell verlieren naturgemäss die Untersuchungsrichter ihren richterlichen Status, sodass man sich fragen könnte, ob sie aus Gründen der Gewaltentrennung und im Einklang mit den Verhältnissen in anderen Kantonen nicht eher der Exekutive, also der für das Rechtswesen zuständigen Direktion des Regierungsrats, zu unterstellen wären. Strebt man eine Minimalvariante an, kann aber sicherlich einstweilen auf eine nähere Diskussion dieser Unterstellungsverhältnisse verzichtet werden. Sollte man eine Maximalvariante ins Auge fassen, gehörte dieser Fragenkreis wohl zu den näher zu diskutierenden Bereichen. Vorab im Blick auf eine kommende Schweizerische Strafprozessordnung sollte die Thematik im Auge behalten werden.»²⁵

[Rz 24] Auf Grund des im Juni 2005 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zur gesetzlichen Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft²⁶ wurde die Frage durch die Obergerichtspräsidentin auf die Agenda der Arbeitsgruppe Staatsanwaltschaftsmodell gesetzt und im August 2005 behandelt. Die Arbeitsgruppe kam dabei zum Schluss, dass die Staatsanwaltschaft weiterhin Teil der Zuger Gerichtsbarkeit bleiben soll. Letztlich wurde aber dem Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern der Auftrag erteilt, die Frage in einem Kurzgutachten zu prüfen.²⁷

[Rz 25] Die Unterstellung der gesamten Zivil- und Strafrechtspflege unter die Aufsicht des Obergerichts ist im Kanton Zug in der Verfassung festgeschrieben.²⁸ Auf Grund des Wortlautes, der die Polizei explizit ausschliesst, muss zwingend gefolgert werden, dass die Aufsicht auch die Untersuchungsbehörden (d.h. heute das Untersuchungsrichteramt und die Staatsanwaltschaft) umfasst. Eine Eingliederung der neuen Staatsanwaltschaft in die Verwaltung hätte somit eine Verfassungsänderung bedingt. Die Zuständigkeitsordnung der Kantonsverfassung geht auf eine Verfassungsänderung vom 28. Juni 2000 zurück und wurde mit Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992²⁹ gewährleistet. Damit ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass das Bundesgericht die Bundesrechtmässigkeit in einem konkreten Fall überhaupt überprüfen würde, da die neue Bundesverfassung zwar nach diesem Zeitpunkt eingeführt wurde, sich aber hinsichtlich der richterlichen Unabhängigkeit seit 1992 materiell nichts Wesentliches geändert hat.³⁰

[Rz 26] Wie in genereller Weise aufgezeigt werden kann³¹, ist die Frage, ob die Staatsanwaltschaft der judikativen oder der exekutiven Gewalt angehören soll, in der Schweiz weitgehend eine politische Frage, welche die Kantone frei entscheiden können. Erst die konkrete Wahl der

Eingliederung in den politisch-administrativen Apparat bedingt eine vertiefte Auseinandersetzung mit rechtlichen Fragen und – in der Folge – eine sorgfältige Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der Strafrechtspflege.

[Rz 27] Aus folgenden – hier nur summarisch aufgeführten – Gründen drängte sich im Kanton Zug eine Eingliederung der Staatsanwaltschaft in die exekutive Gewalt, verbunden mit der Unterstellung unter die Aufsicht des Regierungsrates, nicht auf: Die Staatsanwaltschaft muss ohnehin in der Rechtsanwendung unabhängig und einzig und allein Recht und Gerechtigkeit verpflichtet sein. Damit aber ist eine allgemeine (administrative), weisungsgebundene Dienst- und Verwaltungsaufsicht durch das Obergericht grundsätzlich vereinbar.³² Damit ist gleichzeitig auch eine Fachaufsicht durch eine obere Gerichtsbehörde vereinbar, wenn sich diese auf Rechtsmittelfunktionen (Prozessbeschwerde) und auf allgemeine, nicht fallgebundene Weisungen (Verwaltungsverordnungen) beschränkt.³³ Die Eingliederung der Staatsanwaltschaft in die Justiz verstösst nicht in grundsätzlicher Weise gegen übergeordnetes Recht und die Frage der Unterstellung der Strafuntersuchungsbehörden unter das Obergericht führte bisher nie zu rechtlichen Beanstandungen. Zudem ist die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft durch das Obergericht im Kanton Zug in der Verfassung verankert. Die Frage der Eingliederung der Staatsanwaltschaft ist – wie erwähnt – eine weitgehend politische. Der Kantonsrat äusserte sich im Auftrag an das Obergericht zu dieser Frage nicht, demgegenüber hat der Sicherheitsdirektor des Kantons Zug die Eingliederung der neuen Staatsanwaltschaft in die Justiz ausdrücklich befürwortet.

4.3. Zwangsmassnahmengericht

4.3.1. Grundsätzliches

[Rz 28] Der Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell im Kanton Zug erfordert zwingend die Schaffung eines Haftgerichts bzw. – in der Terminologie der StPO CH – eines Zwangsmassnahmengerichts).³⁴ Es steht den Kantonen weitgehend frei, welchem Gericht sie die Funktion des Zwangsmassnahmengerichts zuweisen wollen.³⁵ Da in bestimmten Fällen gegen die Urteile des Zwangsmassnahmengerichts die Beschwerde zulässig ist, wird empfohlen, das Zwangsmassnahmengericht auf erstinstanzlicher Stufe anzusiedeln, um Konflikte mit der Funktion der gesetzlich vorgeschriebenen Beschwerdeinstanz zu vermeiden.³⁶ Bei Zuweisung der Funktion an ein Zivil- oder Verwaltungsgericht hingegen stellt sich die Frage wohl nicht, ob es sich um ein Gericht erster oder oberer Instanz handelt, da in aller Regel die strafrechtliche Beschwerdeinstanz nicht identisch mit einem oberen Zivil- oder Verwaltungsgericht sein dürfte.

[Rz 29] Zu beachten sind die allgemeinen *verfassungsrechtlichen Schranken*. Das Bundesgericht hat sich mit der Frage der Unabhängigkeit des Haftgerichts seit längerem immer wieder befasst und eine stehende Praxis entwickelt.³⁷ Ausgehend von Artikel 5 Absatz 3 EMRK³⁸ und Artikel 31 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)³⁹ muss ein Haftgericht bzw. Zwangsmassnahmengericht (genauer die Haftrichterin oder der Haftrichter) von der Exekutive unabhängig sein und darf bei der Ausübung des Amtes nicht weisungsgebunden sein. Artikel 5 Absatz 3 EMRK ist verletzt, wenn (alternativ) die Haft anordnende Person auch für die Erhebung oder Vertretung der Anklage im gerichtlichen Verfahren zuständig ist oder Anklagefunktionen ausüben könnte, oder

wenn die Haft anordnende Person zwar selber keine Anklagefunktionen ausübt, aber Weisungen der Anklagebehörde oder einer Exekutivbehörde entgegennehmen muss, also weisungsgebunden ist. Artikel 31 Absatz 3 BV schliesst dabei nicht grundsätzlich aus, dass die Haft anordnende Person auch Untersuchungsaufgaben wahrnimmt, wenn dies mit Artikel 5 Absatz 3 EMRK vereinbar ist, d.h. wenn Untersuchung und Anklage rechtlich und faktisch getrennt sind, also auch nicht theoretisch die Möglichkeit besteht, dass die Untersuchungsbeamtin bzw. der Untersuchungsbeamte je auch Überweisungen vornimmt oder Anklage führt.⁴⁰ Zulässig ist auch, dass ein Kanton ein unabhängiges Haftgericht einsetzt, das die Anforderungen von Artikel 5 Absatz 3 EMRK (Haftanordnung) und Artikel 5 Absatz 4 EMRK (Haftüberprüfung) gleichzeitig erfüllt.⁴¹ Letztlich kann die Funktion des Haftgerichts auch auf ein bestehendes, urteilendes Gericht übertragen werden, einschliesslich Strafgerichte erster Instanz.

[Rz 30] Abklärungen im Rahmen des Projekts⁴² haben ergeben, dass sich die Funktionen des Haftgerichts in Strafsachen und des *Haftgerichts nach Artikel 80 Ausländergesetz (AuG)*⁴³ bei Personalunion in ihrer Unabhängigkeit nicht negativ beeinflussen können. Ein Vorbehalt wäre einzig dann anzubringen, wenn diese hafrichterliche Doppelfunktion von einem Strafgericht erster Instanz wahrgenommen würde. Hier dürfte – ähnlich wie bei einer Untersuchungsrichterin bzw. einem Untersuchungsrichter – die Unabhängigkeit nach aussen nicht mehr glaubwürdig vermittelt werden können.⁴⁴ Eine derartige Dreifachfunktion (Strafgericht in Strafsachen, Haftgericht in Ausländersachen, urteilendes Strafgericht) müsste deshalb als konventions- und verfassungswidrig betrachtet werden und wäre daher unzulässig.

4.3.2. Geprüfte Modelle

[Rz 31] Auf der Grundlage des ersten Expertenberichts⁴⁵, der spezifischen Abklärungen durch das KPM⁴⁶ sowie der Diskussion in der Arbeitsgruppe ergaben sich für die Ausgestaltung des Haftgerichts die folgenden vier konventions- und verfassungskonformen Modelle (der Begriff des Haftgerichts wurde beibehalten, obwohl diesem künftig im Kanton Zug die Befugnisse eines Zwangsmassnahmengerichts zustehen sollen⁴⁷):

- *Einzelrichteramt (ERA)*: Die Funktion der HaftrichterIn bzw. des Haftrichters wird wechselweise durch ein Mitglied des ERA ausgeübt. Dieses Mitglied des ERA darf dann im gleichen Fall i.d.R. wegen Vorbefassung nicht mehr als EinzelrichterIn bzw. Einzelrichter urteilen.⁴⁸
- *Strafgericht (SG)*: Die Funktion der HaftrichterIn bzw. des Haftrichters wird wechselweise durch ein Mitglied des SG ausgeübt. Dieses Mitglied des SG darf dann im gleichen Fall i.d.R. wegen Vorbefassung nicht mehr als EinzelrichterIn bzw. Einzelrichter urteilen.⁴⁹
- *Kantonsgesicht (KG)*: Die Funktion der HaftrichterIn bzw. des Haftrichters wird durch ein Mitglied oder mehrere Mitglieder des KG ausgeübt. Damit nimmt ein Zivilgericht die Funktion des Haftgerichts wahr.⁵⁰
- *Verwaltungsgericht (VG)*: Die Funktion der HaftrichterIn bzw. des Haftrichters wird durch ein Mitglied oder mehrere Mitglieder des VG ausgeübt. Das VG ist heute schon Haftgericht im Sinne von Artikel 80 AuG (vormals Artikel 13c Absatz 2 ANAG).

[Rz 32]

Verworfen wurde auf Grund des im Kanton Zug zu kleinen Mengengerüsts und der fehlenden Attraktivität einer solchen Funktion die Schaffung eines Haftgerichts als neue, eigenständige Gerichtsbehörde.

4.3.3. Bewertung der Modelle

[Rz 33] Da alle in Ziffer 4.3.2 erwähnten Modelle konventions- und verfassungskonform waren, konnte eine Bewertung aus vorwiegend organisatorischer Sicht stattfinden, und zwar nach folgenden Gesichtspunkten:

- *Ausstandsproblematik* : Es geht um die Frage, ob das betreffende Modell oft zu einer Ausstandspflicht eines Mitglieds des betreffenden Gerichts führt, was mit organisatorischem Mehraufwand verbunden ist. Zudem wird die Flexibilität des Personaleinsatzes in der Gerichtbehörde beschränkt.
- *Doppelspurigkeit*: Wenn die Haftgerichtsfunction in Straf- und in Ausländersachen nicht vereinigt werden kann, besteht mit zwei Haftgerichten grundsätzlich eine unnötige Doppelspurigkeit. Diese äussert sich insbesondere auch darin, dass in der Zuger Justiz parallel zwei Pikettdienste bestehen.
- *Variantenunabhängigkeit*: Es geht um die Frage, ob das betreffende Modell sowohl bei der Hauptvariante «Vollintegration» wie auch bei der Hauptvariante «light» umgesetzt werden kann.

[Rz 34] Tabellarisch kann der Modellvergleich wie folgt dargestellt werden:

Modell	Ausstandsproblematik	Doppelspurigkeit	Variantenunabhängigkeit
ERA	Wahrscheinlich hohe Zahl von Ausstandsfällen	Doppelspurigkeit ERA/VG; keine Vereinigung möglich	nur bei Variante «light» möglich ⁵¹
SG	Erhebliche Zahl von Ausstandsfällen	Doppelspurigkeit SG/VG; keine Vereinigung möglich	variantenunabhängig
KG	Ausstandsproblematik irrelevant	Doppelspurigkeit KG/VG; Vereinigung in KG möglich	variantenunabhängig
VG	Ausstandsproblematik irrelevant	Einheitliches Haftgericht	variantenunabhängig

[Rz 35] Der Kanton Zug hat sich letztlich – trotz gewisser Nachteile – dafür entschieden, die Funktion des Zwangsmassnahmen- bzw. Haftgerichts der Einzelrichterin bzw. dem Einzelrichter am neuen Strafgericht zuzuweisen (§ 36 Abs. 1 StPO ZG).

5. Gesetzgeberische Aspekte

[Rz 36] Die vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II im Kanton Zug entwickelte sich zu einer gesetzgeberischen Herausforderung. Beim Gesetzgebungsprojekt zur Anpassung des GOG und der StPO ZG an das Staatsanwaltschaftsmodell musste auf *verschiedene parallel verlaufende Gesetzgebungsvorhaben* Rücksicht genommen werden. So galt es darauf zu achten, die im Hinblick auf die Einführung des neuen Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches (AT StGB) beschlossenen Änderungen von GOG und StPO ZG nicht versehentlich rückgängig zu machen. Weiter war eine Abstimmung mit dem neuen Polizeigesetz

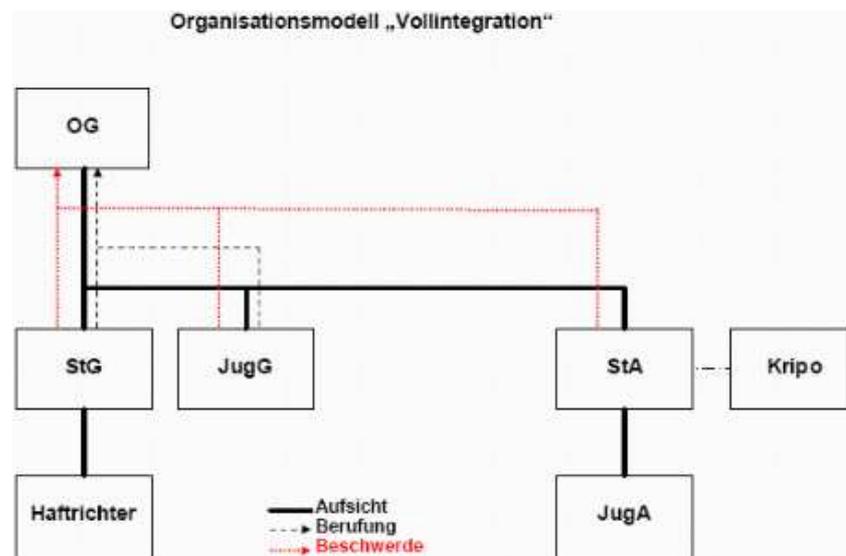
und Polizeiorganisationsgesetz notwendig, zwei Gesetzesvorhaben, bei denen die Federführung bei der Sicherheitsdirektion der Exekutive und nicht beim Obergericht lag. Schliesslich mussten – entsprechend dem Auftrag des Kantonsrats, die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II möglichst nahe an das künftige gesamtschweizerische Strafprozessrecht heranzuführen – die Entwicklung im Gesetzgebungsverfahren zur StPO CH beobachtet und laufend Anpassungen vorgenommen werden.

[Rz 37] Die Harmonisierung der Zuger Gesetzgebung erforderte letztlich im Hinblick auf die zweite Lesung im Kantonsrat eine ganze Reihe von Anpassungen.⁵² Zudem wurde im Beschluss des Kantonsrats zur Änderung der Gesetzgebung folgende Schlussbestimmung eingefügt: «Das Obergericht wird ermächtigt, allfällige diesem Gesetz redaktionell widersprechende Bestimmungen in der Zuger Gesetzgebung redaktionell anzupassen. Diese Anpassungen sind vorgängig der Redaktionskommission zur Antragstellung zu unterbreiten.» Von dieser besonderen Kompetenznorm musste das Obergericht dann tatsächlich in einem Fall auch Gebrauch machen.

6. Organisatorische Aspekte

6.1. Neue Aufbauorganisation der Zuger Strafjustiz

[Rz 38]



Die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II im Kanton Zug führte zu einer neuen Aufbauorganisation der Zuger Strafjustiz (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Aufbauorganisation der Zuger Strafjustiz

[Rz 39] Die Zuger Strafjustiz besteht künftig noch aus einer Staatsanwaltschaft (einschliesslich Jugendanwaltschaft), einem Strafgericht (einschliesslich Haftgericht), einem Jugendgericht sowie dem Obergericht. Zudem zählt auch die Polizei zu den Organen der Strafrechtspflege⁵³.

[Rz 40] Die *Staatsanwaltschaft* ist prinzipale Untersuchungs- und Anklagebehörde (§ 22 Abs. 1 GOG). Neben ihr darf allerdings die Kantonspizei im Rahmen der gesetzlich festgelegten Befugnisse selbstständig Ermittlungen anheben und durchführen. Der *Jugendanwalt* ist neu in die Staatsanwaltschaft integriert (§ 22 Abs. 2 GOG). Er hat im Jugendstrafverfahren die gleichen Aufgaben und Befugnisse wie ein Staatsanwalt (§ 23ter Abs. 2 GOG). Die Staatsanwaltschaft untersteht der Aufsicht durch das Obergericht (§ 26 Abs. 1 GOG). Sie führt die Untersuchung und schliesst diese mit einer Anklage an das Strafgericht, durch Erlass eines Strafbefehls oder durch Einstellung des Verfahrens ab (§ 23^{bis} GOG).

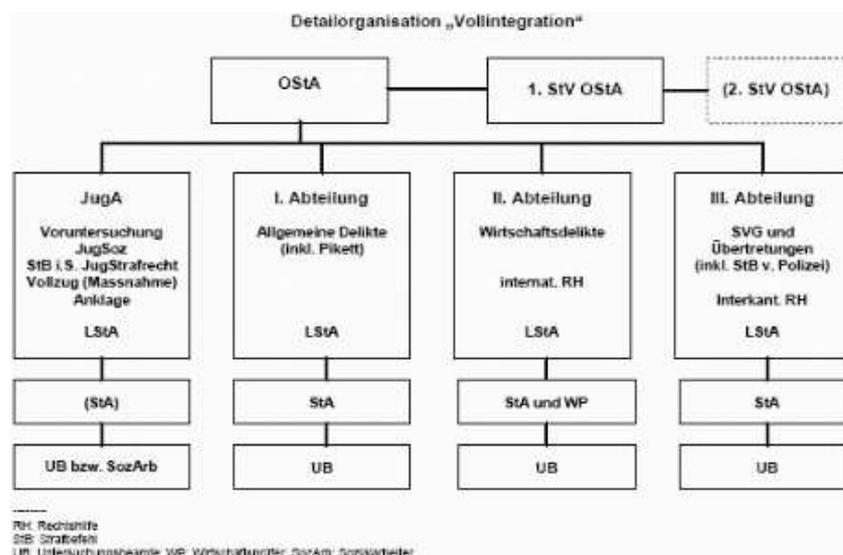
[Rz 41] Das *Strafgericht* ist prinzipale Strafbehörde (§ 30 ff. GOG). Es urteilt – je nach Schwere des zu beurteilenden Delikts – als *Einzelgericht* (§ 30 Abs. 1 i.V.m. 3 GOG) oder als *Kollegialgericht* (§ 31 GOG). Die Einzelrichterin bzw. der Einzelrichter am Strafgericht beurteilt auch die Einsprachen gegen Strafbefehle nach erfolgter Anklage durch die Staatsanwaltschaft (§ 30 Abs. 2 GOG). Die Einzelrichterinnen und Einzelrichter des Strafgerichts amten zudem als Zwangsmassnahmengericht (§ 36 Abs. 2 GOG).

[Rz 42] Das *Jugendgericht* beurteilt als Kollegialgericht alle Straffälle gegen Jugendliche, welche nicht durch den Jugendanwalt in eigener Kompetenz erledigt werden können (§ 34 GOG).

[Rz 43] Das *Obergericht* ist Rechtsmittel- und Aufsichtsinstanz. Die *strafrechtliche Abteilung* des Obergerichts überprüft als Berufungsinstanz erstinstanzliche Urteile und Beschlüsse des Einzelrichters, des Strafgerichts, des Jugendgerichts und des Jugendanwalts, die das Verfahren abschliessen (§ 35 GOG). Die *Justizkommission* des Obergerichts ist Beschwerdeinstanz (§ 15 Abs. 2 GOG). Letztlich ist das Obergericht bzw. seine *Verwaltungskommission* auch für die gesamte autonome Gerichtsverwaltung in der Zivil- und Strafrechtspflege zuständig (§ 15 Abs. 1 GOG). Der Kanton Zug verfügt seit dem 1. Januar 2008 damit über ein Aufsichtsmodell über die Staatsanwaltschaft, das in sich geschlossen ist und eine Aufsicht aus einer Hand ermöglicht. Das Obergericht ist gleichzeitig Beschwerdeinstanz, Aufsichtsbehörde und Wahlbehörde und ist zudem – wie erwähnt – für die gesamte Gerichtsverwaltung, das Budget der Justiz und die Vorbereitung der Justizgesetzgebung zuständig.

6.2. Detailorganisation der Staatsanwaltschaft

[Rz 44]



In der Binnenorganisation gliedert sich die Staatsanwaltschaft in vier Abteilungen (§ 2 Abs. 1 VO STA; vgl. auch Abbildung 3.

Abbildung 3: Detailorganisation der Staatsanwaltschaft

[Rz 45] Die Abteilungen wurden nach Deliktarten gegliedert. Die I. Abteilung ist für die Untersuchungen im allgemeinen Strafrecht zuständig und führt den Pikettdienst. Die II. Abteilung befasst sich mit den Wirtschaftsdelikten und übernimmt gleichzeitig die Durchführung der internationalen Rechtshilfe. Die III. Abteilung befasst sich mit dem Übertretungsstrafrecht – primär mit den Strassenverkehrsdelikten – und ist gleichzeitig für die interkantonale Rechtshilfe zuständig. Die Jugendanwaltschaft wurde als eigenständige Abteilung ausgestaltet. Jeder Abteilung steht *eine Leitende Staatsanwältin bzw. ein Leitender Staatsanwalt* vor (§ 23 Abs. 1 GOG; § 6 VO STA), wobei dem Jugendanwalt ebenfalls die Stellung eines Leitenden Staatsanwalts zukommt. Im Rahmen der Weisungen der Oberstaatsanwältin bzw. des Oberstaatsanwalts sind die Leitenden Staatsanwältinnen und Leitenden Staatsanwälte den ihnen unterstellten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gegenüber weisungsberechtigt (§ 23 Abs. 2 GOG). Den Abteilungen sind Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamte zugeteilt.

[Rz 46] Hinsichtlich der Führung der Staatsanwaltschaft wurde ein *einstufiges Modell* gewählt. Die *Oberstaatsanwältin bzw. der Oberstaatsanwalt* bildet nicht eine eigene Behörde, sondern stellt (zusammen mit der Stellvertreterin bzw. dem Stellvertreter) die *Amtsleitung* der Staatsanwaltschaft dar und leitet diese frei von Weisungen und gleichzeitig gegenüber allen Untergebenen weisungsberechtigt (§ 22^{bis} GOG; § 3 VO STA). Sie bzw. er kann jederzeit hängige Untersuchungen an sich ziehen oder anderen Leitenden Staatsanwältinnen bzw. Leitenden Staatsanwälten oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zuteilen (§ 22^{bis} Abs. 3 GOG). Die Oberstaatsanwältin bzw. der Oberstaatsanwalt übt eine *Rechtskontrolle* über die Staatsanwaltschaft in dem Sinne aus, dass sie bzw. er Einstellungsverfügungen bei Vergehen und Verbrechen genehmigen muss (§ 34 Abs. 4 StPO ZG) und gegen Strafbefehle Einsprache führen kann (§ 36ter Abs. 1 StPO ZG).

[Rz 47] Die Zuständigkeit zur *Vertretung vor eidgenössischen Gerichten* sowie in Gerichtsstandsverfahren liegt bei der Oberstaatsanwältin bzw. beim Oberstaatsanwalt, kann aber im Einzelfall auf Staatsanwältinnen und Staatsanwälte übertragen werden (§ 22^{bis} Abs. 4 GOG).

7. Personelle Aspekte

7.1. Wesentliche zu klärende personelle Fragen

[Rz 48] Im Verlauf des Projekts galt es eine ganze Reihe von personellen Fragen zu klären, darunter insbesondere die folgenden:

- Anzahl der Oberstaatsanwältinnen/Oberstaatsanwälte und Stellvertreterinnen/Stellvertreter (insgesamt zwei oder drei Personen);
- Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamte und Dotation der Abteilungen;
- personelle Ressourcen für das Zwangsmassnahmengericht;
- «automatischer» Übergang oder Ausschreibung der neuen Stellen und – damit verbunden – die Frage der Notwendigkeit von Änderungskündigungen;
- Möglichkeiten vorzeitiger Pensionierungen (2 Fälle);
- Stellenprofile, Pflichtenhefte, Stellenausschreibungen;
- Bewertung der Führungsqualität bei Leitungsfunktionen;
- Neuzuteilung administratives Personal;
- Information des Personals;
- Aushilfen während Umsetzungsphase.

7.2. Wählbarkeitserfordernisse für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

[Rz 49] Für die Funktionen Oberstaatsanwältin/Oberstaatsanwalt, Leitende Staatsanwältin/Leitender Staatsanwalt, Staatsanwältin/Staatsanwalt sowie Jugendanwältin/Jugendanwalt legt das Gesetz Wählbarkeitserfordernisse hinsichtlich der *fachlichen Mindestqualifikation* fest (§ 24 Abs. 2 GOG): «Anstellungsvoraussetzung für Staatsanwälte ist ein abgeschlossenes juristisches Hochschulstudium und der Besitz des Rechtsanwaltpatents. In Ausnahmefällen kann bei anderer gleichwertiger, fachbezogener Ausbildung oder langjähriger Tätigkeit in Advokatur oder Rechtspflege vom Erfordernis des Rechtsanwaltpatents abgesehen werden.» Die fachlichen Anforderungen sind damit ähnlich wie jene, die im Kanton Zug an Richterinnen und Richter gestellt werden.⁵⁴ Allerdings handelt es sich bei den Wählbarkeitsvoraussetzungen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte um zwingendes Recht, während für die Wahl in die Zuger Gerichte nur Empfehlungen zuhanden der politischen Parteien bestehen⁵⁵.

[Rz 50] Mit der Möglichkeit, vom Erfordernis des Rechtsanwaltpatents abzusehen (§ 24 Abs. 2, 2. Satz GOG) wurde ganz bewusst und im Interesse der spezifischen fachlichen Bedürfnisse der Strafverfolgung die Professionalität höher bewertet als das Erfüllen eines formalen Erfordernisses, das für sich alleine grundsätzlich keine Garantie für gute Kenntnisse in der Strafjustiz darstellt. Bei den fachbezogenen Ausbildungen dürften die Bildungsangebote von Fachhochschulen im Vordergrund stehen, die im Bereich der Forensik⁵⁶ und der Polizei angeboten werden. Weiter soll die Ausnahmebestimmung ermöglichen, Juristinnen und Juristen, die während längerer Zeit in der Strafverfolgung, namentlich in Staatsanwaltschaften im In- und Ausland, tätig waren, als Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte einsetzen und damit ihr Fachwissen für die Zuger Strafjustiz vollumfänglich nutzen zu können.

7.3. Zur Stellung der Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamten

[Rz 51] Mit § 23^{quater} GOG wird die Funktion der Untersuchungsbeamtin bzw. des Untersuchungsbeamten geschaffen. Diese müssen für ihre Ernennung die Wählbarkeitsanforderungen von § 24 Absatz 2 GOG nicht erfüllen; insbesondere nicht erforderlich ist eine juristische Grundausbildung. Die Regelung von § 23^{quater} GOG lehnt sich eng an die Regelung für die Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn an.⁵⁷

[Rz 52] Untersuchungsbeamtinnen und -beamte verfügen über differenzierte Zuständigkeiten. In Untersuchungen wegen Übertretungen haben sie die gleichen Befugnisse wie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte; sie können Untersuchungen eröffnen, durchführen und abschliessen (§ 23^{quater} Abs. 2 GOG). In Untersuchungen wegen Verbrechen oder Vergehen kann sie die Staatsanwältin bzw. der Staatsanwalt mit der Durchführung beauftragen. Die Untersuchungsbeamtinnen und -beamten haben hinsichtlich der Führung der Untersuchung grundsätzlich die gleichen Befugnisse wie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte; Zwangsmassnahmen sowie die Eröffnung und der Abschluss der Untersuchung bleiben jedoch Letzteren vorbehalten (§ 23^{quater} Abs. 2 GOG).

[Rz 53] Bereits bei der Diskussion um die persönliche Dotation der Staatsanwaltschaft hat sich gezeigt, dass für einen sinnvollen und effizienten Einsatz von Untersuchungsbeamtinnen und -beamten nur wenig Raum bleibt, etwa im Übertretungsbereich oder beim Einsatz von Wirtschaftsprüferinnen bzw. -prüfern in der Abteilung Wirtschaftskriminalität. Der Einsatz von Untersuchungsbeamtinnen und -beamten mit juristischer Ausbildung, welche die Wählbarkeitserfordernisse nach § 24 Absatz 2 GOG erfüllen, ist in jedem Fall ineffizient, da die Eröffnung und der Abschluss der Untersuchung nicht selbstständig erledigt werden können und damit ein unnötiger Handwechsel zur Staatsanwältin bzw. zum Staatsanwalt entsteht. Erste Erfahrungen mit Untersuchungsbeamtinnen und -beamten im Kanton Schwyz sind eher ernüchternd.⁵⁸ Es wird sich zeigen müssen, ob sich diese neu geschaffene Funktion im Kanton Zug bewährt.

7.4. Vorgehen bei der Stellenbesetzung

[Rz 54] Hinsichtlich der Stellenbesetzung stellte sich die grundlegende Frage, ob die bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der (alten) Staatsanwaltschaft, des Untersuchungsrichteramtes und des Einzelrichteramtes einfach ohne weiteres in die neue Staatsanwaltschaft übernommen werden oder ob die neuen Stellen ausgeschrieben werden müssen.

[Rz 55] Abklärungen mit dem Personalamt zeigten, dass für die eigentlichen *Magistratsfunktionen* (Staatsanwältin/Staatsanwalt, Untersuchungsrichter/in, Einzelrichter/in) die Anstellung beim Kanton Zug infolge der Aufhebung der Behörde bzw. Funktion von selbst endet, dies auch ohne Änderungskündigung. In der Folge bedeutete dies auch, dass alle vergleichbaren Funktionen in der neuen Staatsanwaltschaft *ausgeschrieben und förmlich neu besetzt* werden mussten. Für die Ausschreibung der Stellen wurden zuerst intern ausführliche *Stellenprofile und Pflichtenhefte* ausgearbeitet. Die Neubesetzung erfolgte gestaffelt in der Reihenfolge Oberstaatsanwalt und Stellvertreter (Wahlbehörde Obergerichtsplenum), Leitende Staatsanwältinnen und Leitende Staatsanwälte (Wahlbehörde Verwaltungskommission), Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Untersuchungsbeamtinnen und -beamte. Dies ermöglichte dem designierten Oberstaatsanwalt eine beschränkte Mitsprache bei der Besetzung der übrigen Stellen. Der Personalbeschaffungsprozess wurde durch eine externe Fachperson begleitet, welche für die Besetzung der Kaderstellen auch Assessments durchführte.

[Rz 56] Das *Sekretariats- und Kanzleipersonal* war förmlich schon bisher für die Gerichtsverwaltung als solche angestellt und konnte ohne Änderungskündigung neu zugeteilt werden, wobei auf die Wünsche der betroffenen Personen so weit als möglich Rücksicht genommen wurde.

[Rz 57] In diesem Zusammenhang gilt es zu erwähnen, dass für die Zeit des Übergangs vom alten zum neuen System der Zuger Strafjustiz sowohl bei den betroffenen Strafverfolgungsbehörden wie auch beim Obergericht zeitlich *befristete Projektstellen* geschaffen wurden, um die Führungspersonen sowohl hinsichtlich der Projektarbeit wie auch hinsichtlich ihrer angestammten Tätigkeiten entlasten zu können.

7.5. Aus- bzw. Weiterbildung

[Rz 58] Ein grosses Gewicht wurde auf die genügende Vorbereitung der Angestellten der neuen Staatsanwaltschaft auf ihre neuen Funktionen gelegt.

[Rz 59] Für die Personen mit *Leitungsfunktionen* wurde eine massgeschneiderte, modulartig aufgebaute Führungsausbildung geschaffen, welche noch bis Ende 2008 fort dauern wird. Zudem wurde den Personen mit Führungsfunktionen die Möglichkeit eines persönlichen Coachings im Bedarfsfall angeboten; von diesem Angebot wurde bis Ende 2007 allerdings kein Gebrauch gemacht.

[Rz 60] Die Mehrzahl der neuen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte übten bisher – im Untersuchungsrichtermodell I – ausschliesslich Untersuchungsfunktionen aus. Im Hinblick auf die neue staatsanwaltschaftliche Tätigkeit bestand somit eine *Erfahrungslücke hinsichtlich der Anklagefunktion*. Diesbezüglich konnte im Herbst 2007 eine für den Kanton Zug adaptierte Version des Kurses «Anklage und Anklagegrundsatz» des Competence Centers Forensik und Wirtschaftskriminalistik (CCFW) der Hochschule Luzern durchgeführt werden. Ziel dieses Kurses war es, den Teilnehmenden strukturiert aufzuzeigen, wie man innerhalb der Regeln des Anklagegrundsatzes am effizientesten Anklageschriften und Strafbefehle verfasst und welche Fehler dabei auf keinen Fall gemacht werden dürfen.

8. Lessons learned: Organisationsentwicklung steht im Zentrum!

[Rz 61] Die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II im Kanton Zug führte – wie dies nicht anders zu erwarten war – zu anspruchsvollen und komplexen Gesetzgebungsarbeiten und zu einer Vielzahl zusätzlicher spezifischer rechtlicher Abklärungen. Zur Hauptsache stellte das Projekt aber einen *Organisationsentwicklungsprozess* dar. Die Organisationsentwicklung – in einem weiten Sinn verstanden – stand immer wieder im Zentrum der Arbeiten, bei der Konzeption des neuen Organisationsmodells der Strafverfolgung im Kanton Zug, bei der Konzeption der Aufbauorganisation der neuen Staatsanwaltschaft, bei der Definition der fachlichen Anforderungen an Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie der Ausarbeitung von Stellenprofilen und Pflichtenheften, bei der Stellenbesetzung, bei allen weiteren personellen Fragen, bei der Information des betroffenen Personals und letztlich – über die gesamte Dauer – auch bei der Gestaltung des Projektablaufs.

[Rz 62] Diese Erkenntnis dürfte sich bei der Einführung der StPO CH und der damit verbundenen Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II in zahlreichen Kantonen in akzentuierter Weise bestätigen. Denn dazumal wird es angesichts des durch den Bundesgesetzgeber vorgegebenen Prozessrechts und angesichts von vorgegebenen Teilen des Organisationsrechts nur noch am Rand um Gesetzgebung gehen, angesichts der wesentlich knapperen

Zeitverhältnisse (nur rund zwei Jahre bis zur Einführung, anstelle der fast fünf Jahre im Kanton Zug) aber in noch höherem Masse um professionelle Projektführung und Organisationsentwicklung.

-
- 1 Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007, [BBI 2007 6977](#) .
 - 2 Vgl. Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005 (Botschaft StPO), [BBI 2006 1085 ff.](#), S. 1103 ff.
 - 3 Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Oktober 1940 (GOG), BGS 161.1.
 - 4 Strafprozessordnung für den Kanton Zug vom 3. Oktober 1940 (StPO ZG), BGS 321.1.
 - 5 Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV); BGS 111.1.
 - 6 Diese besteht aus den drei hauptamtlichen Oberrichterinnen bzw. Oberrichtern; dem Plenum des Obergerichts gehören zusätzlich nebenamtliche Richterinnen und Richter an.
 - 7 Vgl. Botschaft StPO, [BBI 2006 1085 ff.](#), S. 1104.
 - 8 Angaben des Obergerichts des Kantons Zug.
 - 9 Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells, Bericht und Antrag des Obergerichts vom 17. August 2004, Vorlage 1192.2 (Laufnummer 11536), http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_610_1.pdf .
 - 10 Vgl. Niklaus Schmid , Möglichkeiten der raschen Umsetzung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Zug, Gutachten vom 9. Februar 2004 zu Händen des Obergerichts des Kantons Zug.
 - 11 Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells, Bericht und Antrag des Obergerichts vom 17. August 2004, Vorlage 1192.2 (Laufnummer 11536), http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_610_1.pdf .
 - 12 Vgl. Vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells in der Zuger Strafjustiz, Bericht und Antrag des Obergerichts vom 23. Mai 2006, Vorlage Nr. 1446.1 (Laufnummer 12071), S. 7 f., http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_1336_1.pdf .
 - 13 Vgl. Bericht und Antrag des Obergerichts vom 23. Mai 2006 (Fn. 12), S. 8 f; vgl. zur Frage des Zwangsmassnahmengerichts auch nachfolgend Ziffer 4.3.
 - 14 Vgl. Bericht und Antrag des Obergerichts vom 23. Mai 2006 (Fn. 12), S. 7.
 - 15 Vgl. Bericht und Antrag des Obergerichts vom 23. Mai 2006 (Fn. 12).
 - 16 Vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells in der Zuger Strafjustiz, Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission vom 30. Juni 2006, Vorlage Nr. 1446.3 (Laufnummer 12152), http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_1441_1.pdf .
 - 17 Vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells in der Zuger Strafjustiz, Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission vom 11. September 2006, Vorlage Nr. 1446.5 (Laufnummer 12158), http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_1458_1.pdf .
 - 18 Verordnung über die Staatsanwaltschaft (VO STA) vom 20. November 2007, BGS 161.3.
 - 19 Vgl. Bericht und Antrag des Obergerichts vom 23. Mai 2006 (Fn. 12), S. 1; das KPM beriet das Obergericht des Kantons Zug einerseits hinsichtlich des gesamten Projektablaufs im Sinne eines Projektocoachings und andererseits in verschiedensten Fachfragen.
 - 20 Vgl. Bericht und Antrag des Obergerichts vom 23. Mai 2006 (Fn. 12), S. 1; Prof. Dr. Niklaus Schmid war auch an der Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells im Kanton Solothurn sowie an der Erarbeitung der StPO CH massgeblich beteiligt.
 - 21 Deshalb wurde über die Ergebnisse der Abklärungen auch gegenüber dem Kantonsrat Bericht erstattet, vgl. Bericht und Antrag des Obergerichts vom 23. Mai 2006 (Fn. 12), S. 6 und 8 f.
 - 22 Vgl. Christoph Mettler , Staatsanwaltschaft; Basel/Genf/München 2000, S. 9 ff, insbesondere auch Übersicht, S. 18 f.
 - 23 Vgl. Andreas Lienhard/Daniel Kettiger , [Die organisatorische Einordnung der Staatsanwaltschaft in die kantonale Behördenstruktur](#) , «Justice – Justiz – Giustizia» 2008/2.
 - 24 Dies muss – e contrario – aus dem Bericht und Antrag des Obergerichts vom 17. August 2004 (Fn. 9) betreffend die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission geschlossen werden, vgl. insbesondere auch die Ausführungen zur Organisation, Ziffer 5a, S. 11.
 - 25 Schmid (Fn. 10).
 - 26 Vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Gesetzliche Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft; Erläuternder Bericht vom 16. Juni 2005.
 - 27 Andreas Lienhard/Daniel Kettiger , unveröffentlichtes «Arbeitspapier vom 20. Oktober 2005 betreffend die Frage der organisatorischen Einordnung der Staatsanwaltschaft in die Behördenstruktur des Kantons Zug (Justiz oder Verwaltung)», zuhanden des Obergerichts des Kantons Zug.

- 28 § 54 Absatz 2, 2. Satz KV.
- 29 BBI 1992 VI 145.
- 30 Vgl. zum Verhältnis zwischen Gewährleistung von Kantonsverfassungen und bundesgerichtlicher Überprüfung Alexander Ruch, St. Galler Kommentar zu Artikel 51 BV, Rz 19.
- 31 Siehe Lienhard/Kettiger (Fn. 23), Rz 25.
- 32 Vgl. auch Lienhard/Kettiger (Fn. 23), Rz 49.
- 33 Vgl. auch Lienhard/Kettiger (Fn. 23), Rz 51.
- 34 Vgl. Botschaft StPO, BBI 2006 1085 ff., S. 1105, 1110 und 1125; in diesem Sinne auch Schmid (Fn. 10), S. 7.
- 35 Vgl. Botschaft StPO, BBI 2006 1085 ff., S. 1137 f.; bereits früher schon Bundesamt für Justiz: Begleitbericht vom 21. Juni 2005 zum Vorentwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung, S. 43 f.
- 36 Vgl. Botschaft StPO, BBI 2006 1085 ff., S. 1138.
- 37 Ausführlich Wolfgang Wohlers, Haftanordnung: Einige Kantone müssen über die Bücher; plädoyer 5/05, S. 38 ff.; vgl. statt vieler auch BGE 131 I 36 E. 2.3 und 2.4.
- 38 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101.
- 39 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.
- 40 Vgl. Wohlers (Fn. 37), S. 38.
- 41 Vgl. BGE 121 II 53 E. 2b, mit Hinweis auf Urteil i.S. Blumer vom 7. Oktober 1992, EuGRZ 1992 S. 553 ff.
- 42 Vgl. Daniel Kettiger/Andreas Lienhard, unveröffentlichtes Arbeitspapier vom 20. Oktober 2005 betreffend Haftgericht zuhause des Obergerichts des Kantons Zug.
- 43 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), SR 142.20; die Abklärungen bezogen sich noch auf den Artikel 13 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), der durch Artikel 80 AuG am 1. Januar 2008 abgelöst wurde.
- 44 Vgl. BGE 121 II 53 E. 2c.
- 45 Vgl. Schmid (Fn. 10), S. 7 f.
- 46 Vgl. Kettiger/Lienhard (Fn. 42).
- 47 § 36 Absatz 4 StPO ZG hält nun ausdrücklich fest, dass die Haftrichterin bzw. der Haftrichter alle Zwangsmassnahmen bewilligt, sofern das Gesetz eine richterliche Genehmigung vorsieht.
- 48 Artikel 18 Absatz 2 StPO CH sieht diesen Ausstandsgrund künftig zwingend vor.
- 49 Artikel 18 Absatz 2 StPO CH sieht diesen Ausstandsgrund künftig zwingend vor.
- 50 Auch im Kanton Bern wird die Funktion des Haftgerichts ausschliesslich durch Zivilgerichtspräsidentinnen und -präsidenten wahrgenommen.
- 51 Die Variante «light» sah die Beibehaltung des Einzelrichteramtes als eigenständige Gerichtsbehörde vor.
- 52 Vgl. Vorzeitige Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells in der Zuger Strafjustiz, Bericht und Antrag des Obergerichts für die 2. Lesung vom 9. Januar 2007, Vorlage Nr. 1446.7 (Laufnummer 12296), http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_1625_1.pdf.
- 53 § 19 GOG nennt folgende Organe der Strafrechtspflege: 1. die Polizeiämter, 2. die Gemeinderäte, 3. das Polizeikommando, 4. die Einzelrichter, 5. die Staatsanwaltschaft, 6. der Jugendanwalt, 7. der Haftrichter, 8. das Strafgerichtspräsidium, 9. das Strafgericht, 10. das Jugendgericht, 11. das Obergericht, 12. das Obergerichtspräsidium, 13. das Jugendgerichtspräsidium.
- 54 Vgl. Iris Studer Milz, Fachliche Voraussetzungen für die Wahl in die zugerischen Gerichte, «Justice – Justiz – Giustizia» 2006/2, Rz. 2.
- 55 Vgl. Studer Milz (Fn. 54), Rz. 3.
- 56 Beispielsweise für allgemeine Staatsanwaltsfunktionen der CAS Forensics oder MAS Forensics des Competence Centers Forensik und Wirtschaftskriminalistik (CCFW) der Hochschule Luzern, für Staatsanwaltsfunktionen in der Wirtschaftsabteilung der MAS Economic Crime Investigation des CCFW.
- 57 § 76 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO), BGS 125.12.
- 58 Dies zeigt sich in der Tendenz im Rahmen einer vom KPM durchgeführten Organisationsüberprüfung bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn.