

Hanspeter Uster

Abklärung der Verfahrensabwicklung eines verjährten Falles und Organisationsanalyse Staatsanwaltschaft des Kantons Appenzell Innerrhoden

Bericht vom 10. September 2018

im Auftrag der Ständekommission des Kantons Appenzell Innerrhoden und autorisiert von den anderen Justiz-Aufsichtsbehörden

Inhalt

1.	Einleitung.....	4
1.1	Der Anlass für den Auftrag.....	4
1.2	Der Auftrag	4
1.3	Vorgehen und Arbeitsweise.....	5
1.4	Abgrenzung zu anderen Berichten oder Untersuchungen	6
2.	Methodische Vorbemerkung	6
2.1	Strukturierung des Berichts	6
2.2	Gefahr des Rückschaufehlers („Hindsight Bias“)	7
3.	Die ersten Ermittlungen und die Untersuchungshandlungen vom 17. September 2010 bis Ende 2011	8
3.1	Quantitative und inhaltliche Fallarbeit	10
3.1.1	Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall	10
3.1.2	Andere Arbeiten und hängige Fälle.....	11
3.2	Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst, Personalressourcen	12
3.3	Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)	15
3.4.	Empfehlungen.....	15
4.	Januar 2012 bis Ende Dezember 2013	16
4.1	Quantitative und inhaltliche Fallarbeit	17
4.1.1	Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall	17
4.1.2	Andere Arbeiten und hängige Fälle.....	17
4.1.3	Befund über die Bearbeitung des konkreten Falls	20
4.2	Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst, Personalressourcen	21
4.3	Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)	23
4.4	Bauliche und technische Rahmenbedingungen.....	24
4.5	Empfehlungen.....	25
5.	Januar 2014 bis Ende Dezember 2015	26
5.1	Quantitative und inhaltliche Fallarbeit	26
5.1.1	Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall	26

5.1.2	Andere Arbeiten und hängige Fälle sowie die Grundsatzfrage der Personalressourcen	28
5.1.3	Befund über die Bearbeitung des konkreten Falls	30
5.2	Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst	30
5.3	Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)	32
5.4	Empfehlungen.....	34
6.	Januar 2016 bis Ende Dezember 2016	35
6.1	Quantitative und inhaltliche Fallarbeit	35
6.1.1	Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall	35
6.1.2	Andere Arbeiten und hängige Fälle.....	36
6.1.3	Befund über die Bearbeitung des konkreten Falles	36
6.2	Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst	37
6.3	Anträge des Leitenden Staatsanwalts und Entscheide der Standeskommission bezüglich Personalressourcen.....	38
6.4	Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)	40
6.5	Empfehlungen.....	44
7.	Januar 2017 bis Ende Oktober 2017	45
7.1	Quantitative und inhaltliche Fallarbeit	46
7.1.1	Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall	46
7.1.2	Andere Arbeiten und hängige Fälle.....	47
7.1.3	Befund über die Bearbeitung des konkreten Falles	47
7.2	Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)	48
7.3	Empfehlung.....	51
8.	Zusammenfassung der Empfehlungen nach Themengruppen	51
8.1	Vorgehen in Untersuchungsverfahren	51
8.2	Ressourcen und deren Steuerung.....	52
8.3	Organisation.....	52
8.4	Räumliches.....	53
8.5	Aufsicht, Zusammenarbeit.....	53
8.6	Staatsanwaltsinterne Abläufe.....	53
8.7	Weitere Empfehlungen.....	54

1. Einleitung

1.1 Der Anlass für den Auftrag

Am Freitag, 17. September 2010, wurde O.¹, Lehrling im 3. Lehrjahr, von Q., Kadermitarbeiter des betreffenden Betriebs, beauftragt, Utensilien bereit zu stellen. Diese musste er im oberen Stock in den Warenaufzug Fabrikat R. laden und den Aufzug anschliessend in das Erdgeschoss fahren lassen. Nachdem O. den Warenaufzug in Bewegung gesetzt hatte, griff er über die obere Türe des Warenaufzugs hinweg in den sich nach unten bewegenden Warenkorb. In der Folge wurde er eingeklemmt, wobei er sich tödliche Verletzungen zuzog².

Aus den nachfolgend zu schildernden Gründen hat die Staatsanwaltschaft die Verfahren gegen drei Beschuldigte erst im Juni 2017 an das Bezirksgericht überwiesen. Dieses stellte mit Beschluss vom 10. Oktober 2017 eine Missachtung des Beschleunigungsgebotes und den am 17. September 2017 erfolgten Eintritt der Verfolgungsverjährung gemäss Art. 97 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs³ fest. Damit, so das Bezirksgericht, liege ein Prozesshindernis vor. Es stellte die Verfahren gegen die drei Beschuldigten ein.

1.2 Der Auftrag

Der zweiteilige Auftrag der Standeskommission, autorisiert für die Abklärungen bezüglich des Bezirksgerichts und der Staatswirtschaftlichen Kommission durch die Kantonsgerichtspräsidentin bzw. den Präsidenten der erwähnten Kommission, lautet zusammengefasst wie folgt:

- a. Abklärung der Verfahrensabwicklung im Zusammenhang mit der Verjährung eines Falles betreffend den Tod eines jungen Mannes;
- b. Organisationsanalyse der Staatsanwaltschaft Appenzell, enthaltend die Abläufe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Staatsanwaltschaft und deren personelle Dotierung, die Pikettorganisation und die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft.

¹ Das Opfer.

² Gemäss Erwägung 1 im Beschluss des Bezirksgerichts Appenzell I.R. B 13-2017/ B 14-2017 / B 15-2017 vom 10. Oktober 2017.

³ StGB.

Zudem ist im Rahmen des Auftrags eine Beurteilung vorzunehmen für eine künftige Integration der Aufgaben der Jugendanwaltschaft in die Staatsanwaltschaft.

1.3 Vorgehen und Arbeitsweise

Die Untersuchung umfasste im Wesentlichen folgende Abklärungen:

- Studium der vollständigen Verfahrensakten im Fall O.
- Studium früherer und aktueller Fall-Listen aus den Geschäftsverwaltungssystemen ADRIS und JURIS.
- Einsicht vor Ort in die Akten von anderen grösseren Verfahren oder in Muster von kleineren Verfahren, die von 2010 – 2017 vom verfahrensführenden Staatsanwalt oder seinen Mitarbeitenden bearbeitet wurden.
- Studium der Geschäftsberichte der Staatsanwaltschaft für die Jahre 2010-2017.
- Studium der protokollierten Teamsitzungen (August 2010 bis Ende April 2018). Protokolle der Teamsitzungen liegen vor von August 2010 bis Ende April 2012 und für die Sitzungen vom 12. Juli 2012, 21. Dezember 2012 und 11. November 2013 sowie wieder ab 10. Juni 2015 bis 2018. Die anderen Teamsitzungen wurden durchgeführt, aber aus Ressourcengründen nicht schriftlich protokolliert, nach Angaben des Leitenden Staatsanwalts aber auf einem Tonträger festgehalten.
- Befragungen von elf von der zuständigen Behörde vom Amtsgeheimnis entbundenen Personen, im Zeitraum vom 27. Februar 2018 bis 2. Mai 2018, eine davon zweimal:
Staatsanwaltschaft: Leitender Staatsanwalt (2), Staatsanwalt, a.o. Staatsanwalt, Untersuchungsbeamtin, juristischer Praktikant, Sekretariatsmitarbeiterin.
Kantonspolizei: Polizeikommandant, Chef Kriminalpolizei, fallführender kriminalpolizeilicher Sachbearbeiter.
Standeskommission: Landesfähnrich.
Gerichte: Präsident des Bezirksgerichts.
- Studium der von diesen Personen übergebenen Unterlagen.
- Die Befragungen fanden bis auf eine (Bezirksgerichtspräsident, im Gerichtssaal) im Sitzungszimmer Parterre der Neuen Kanzlei in Appenzell statt. Eine Praktikantin der Ratskanzlei erstellte ausführliche Protokolle. Die Richtigkeit der Protokolle wurde von den Befragten unterschriftlich bestätigt.

- Mündliche Erläuterung des Untersuchungsbeauftragten vor der Standeskommission über die Grundzüge des Berichts am 3. Juli 2018.

1.4 Abgrenzung zu anderen Berichten oder Untersuchungen

Es liegt ein rechtskräftiger Beschluss des Bezirksgerichts vor, dass der Fall O. verjährt ist. Eine inhaltliche Beurteilung der Arbeit der Staatsanwaltschaft hinsichtlich der Untersuchung eines Falls wird normalerweise mit dem rechtskräftigen Endentscheid eines Gerichtes vorgenommen. Dies konnte im Fall O. infolge Verjährung nicht erfolgen.

In dieser Situation ist im Rahmen dieser Administrativuntersuchung die Arbeit der Staatsanwaltschaft gestützt auf die vorliegenden Akten zu würdigen. Alle Personen, die in die Strafuntersuchung als Auskunftspersonen, Zeugen und Beschuldigte involviert waren, sind infolge Verjährung als unschuldig zu betrachten, und sie können und dürfen nicht nachträglich im Rahmen dieses Berichts beurteilt werden. Untersuchungsgegenstand ist die Arbeit der Staatsanwaltschaft. Es ist zu klären, wie und in welchem Rhythmus diese die Strafuntersuchung geführt hat.

Dem Untersuchungsbeauftragten standen hierfür alle Akten zur Verfügung, welche die Polizei und der Staatsanwalt erarbeitet oder zugezogen hatten und mit denen die Strafuntersuchung geführt wurde.

2. Methodische Vorbemerkung

2.1 Strukturierung des Berichts

Ursprünglich war vorgesehen, zwei Teilberichte zu erstellen, einen ersten zur Einschätzung der Bearbeitung des fahrlässigen Tötungsdelikts durch die Staatsanwaltschaft und ein zweiter über die Organisationsanalyse der Staatsanwaltschaft. Diese beiden Bereiche lassen sich jedoch nicht sinnvoll trennen, sodass sie in einem einzigen Bericht behandelt werden. Dieser Wechsel im Vorgehen führte letztlich dazu, dass der vorgesehene Abgabetermin vom 30. Juni 2018 nicht eingehalten werden konnte.

Um die Erkenntnisse möglichst gebündelt darzustellen, wird das staatsanwaltschaftliche Verfahren betreffend die fahrlässige Tötung von O. in fünf Phasen chronologisch dargestellt.

Im Anschluss an jeden der fünf chronologischen Abschnitte werden die sich daraus ergebenden Befunde und Fragestellungen näher angeschaut, und zwar nach folgenden Gesichtspunkten:

- quantitative und inhaltliche Fallarbeit;
- kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit den Geschäftsprozessen, der Organisation und der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst, Personalressourcen;
- Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat);
- bauliche und technische Rahmenbedingungen.

Daraus werden die Elemente für Empfehlungen gewonnen, die am Schluss jedes Kapitels dargestellt und schliesslich in Kapitel 8 nach Themen geordnet zusammengefasst werden.

Dem Leitenden Staatsanwalt wurde der gesamte Bericht vor der Schlussredaktion zur Stellungnahme unterbreitet, im Sinne des rechtlichen Gehörs. Die Standeskommission bekam dann ebenfalls Gelegenheit, zum Sachverhalt Stellung zu nehmen, namentlich auch bezüglich der Frage der Anträge und Entscheide betreffend Ressourcen. Zum Kapitel 7.2. konnte auch der Bezirksgerichtspräsident Stellung nehmen.

Der Untersuchungsbeauftragte setzt sich mit den betreffenden Stellungnahmen an den jeweiligen Stellen des Berichts auseinander.

2.2 Gefahr des Rückschaufehlers („Hindsight Bias“)⁴

Ausgangspunkt dieses Kapitels ist die folgende Frage: Wie geht ein Untersuchungsbeauftragter mit dem Resultat behördlichen Handelns oder Unterlassens um, das nicht nur ihm, sondern auch den Befragten, dem Auftraggeber und den Medien bekannt ist?

„Dass es leicht ist, nachträglich alles besser zu wissen, ist allgemein bekannt. Ebenso weiss jedermann, dass künftige Entwicklungen schwer vorherzusagen sind.“⁵ Dass man nachträglich immer klüger ist⁶, hat sprichwörtlichen Charakter. Eine zuständige Behörde hat einen Entscheid gestützt auf den im Zeitpunkt der Entscheidung vorhandenen bekannten Wissensstand gefällt; sie kannte das Resultat ihres Handelns oder bewussten Nichthandelns nicht. Eine Administrativuntersuchung hingegen ist eine nachträgliche Beurteilung eines abgeschlossenen Vorgangs. Die Personen, deren Handeln es zu beurteilen gilt, hatten im Zeitpunkt ihres Entscheids diese Möglichkeit der Rückschau nicht.

⁴ Hanspeter Uster, Administrativuntersuchungen – eine Bestandesaufnahme, Kapitel 5: Die Gefahr des Rückschaufehlers, in: Evaluation, Kriminalpolitik und Strafrechtsreform, Bern 2017.

⁵ V. Roberto/K. Grechenig, Rückschaufehler („Hindsight Bias“) bei Sorgfaltspflichtverletzungen, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 1, 2001, S. 5.

⁶ V. Roberto/K. Grechenig, S. 5.

Ein zweiter Unterschied zur Situation der Personen, die damals die Untersuchung geführt haben, ist die Tatsache, dass die Administrativuntersuchung durch eine aussenstehende Person erfolgt, die in die zu untersuchenden Abläufe nicht involviert war und daher den Vorgang aus Distanz beurteilen kann.

Letztlich geht es in einem Bericht über eine Administrativuntersuchung um die „nachträgliche Beurteilung eines früheren Wissenstandes“⁷. Um fair zu sein, darf man der nachträglichen Würdigung „daher nur jene Informationen zugrunde legen, die dem Handelnden zur Verfügung standen oder zur Verfügung hätten stehen können.“⁸

3. Die ersten Ermittlungen und die Untersuchungshandlungen vom 17. September 2010 bis Ende 2011

Der in Ziffer 1.1 beschriebene Arbeitsunfall ereignete sich am 17. September 2010 in einem Betrieb in Appenzell. Am gleichen Tag nahmen Polizei und Staatsanwaltschaft ihre Arbeit auf.

Nachdem am 17. September 2010 die Meldung über den Unfall bei der Einsatzzentrale der Kantonspolizei eingegangen war, trafen ab 17.15 Uhr die Patrouillenmannschaft der Polizei, der Notfallarzt, die Mitarbeiter des kriminaltechnischen Dienstes, der Staatsanwalt und der Arbeitsinspektor im Betrieb ein. Um 18.15 Uhr organisierte der Chef der Kriminalpolizei das Notwendige, um die Angehörigen von O. zu informieren. Für die Klärung der genauen Todesursache wurde O. zur Autopsie nach St. Gallen in das Institut für Rechtsmedizin überführt.

Am Abend des 17. September 2010 befragten zwei polizeiliche Sachbearbeiter einzeln einen Angestellten und einen Lehrling des Betriebs, beide als Auskunftspersonen.

Am 21. September 2010 stellte der Staatsanwalt wegen dringenden Tatverdachts der fahrlässigen Tötung, vorerst gegen Unbekannt, einen Hausdurchsuchungsbefehl zur Sicherstellung von sämtlichen Unterlagen im Zusammenhang mit dem im Betrieb installierten Warenaufzug aus und übermittelte ihn an die Kantonspolizei des Sitzkantons des Aufzugsunternehmens. Der Sachbearbeiter der Kantonspolizei Appenzell Innerrhoden war an der Hausdurchsuchung anwesend. R., der Geschäftsführer des Unternehmens, habe ihn ins Archiv der Firma geführt, wo die Dokumente (Offerten und Rechnungen) sichergestellt werden konnten.

Tags darauf war der Staatsanwalt an der Unfallrekonstruktion anwesend.

⁷ V. Roberto/K. Grechenig, S. 5.

⁸ V. Roberto/K. Grechenig, S. 5.

Am 29. September 2010 befragte der polizeiliche Sachbearbeiter einen Kadermitarbeiter des Betriebs, Z., und am 12. Oktober 2010 auch noch Q., einen weiteren Kadermitarbeiter des Betriebs, beide als Auskunftspersonen.

Am 29. November 2010 befragte der polizeiliche Sachbearbeiter den Arbeitsinspektor als Auskunftsperson.

Am 10. März 2011 erfolgte in einer von der Staatsanwaltschaft an die Kriminalpolizei delegierten Einvernahme die Befragung der Mutter von O. als Zeugin. Am gleichen Tag wurde von der gleichen Person in gleicher Form auch der Vater von O. als Zeuge befragt.

Am 11. Mai 2011 ersuchte der polizeiliche Sachbearbeiter den verfahrensleitenden Staatsanwalt, „wie vor einiger Zeit besprochen“, um einen formellen Ermittlungsauftrag für die Befragung von T., dem Sicherheitsbeauftragten der Werkstatt. Am 19. Mai 2011 stellte der Staatsanwalt diesen Auftrag aus, indem er den Inhalt des Mails des Sachbearbeiters praktisch unverändert übernahm. Am 18. Juni 2011 wurde T. vom polizeilichen Sachbearbeiter in einer von der Staatsanwaltschaft delegierten Einvernahme befragt.

Am 1. Juni 2011 teilte der Anwalt der Opferfamilie dem Staatsanwalt mit, der schleppende Gang des Untersuchungsverfahrens stelle für die Hinterbliebenen eine enorme Belastung dar. Sie möchten endlich wissen, wie es zu diesem tragischen Todesfall habe kommen können. Der Anwalt führte aus, er habe den Eindruck, dass die notwendigen Beweiserhebungen ohne ersichtlichen Grund nicht gemacht würden, und er bitte darum, nun möglichst bald das Notwendige zu veranlassen. Nach allgemeiner Erfahrung werde die Wahrheitsfindung mit zunehmender zeitlicher Distanz zur Straftat immer schwieriger. Zudem ersuchte der Opferanwalt um die Zustellung der Akten.

Am 29. Juli 2011, fast zwei Monate später, nahm der Staatsanwalt gegenüber dem Anwalt der Opferfamilie schriftlich Stellung und stellte ihm in der Beilage die Kopien der Protokolle der bisherigen Einvernahmen zu; Einsicht in die weiteren Akten werde der Anwalt zu gegebener Zeit erhalten, und die bisherigen Untersuchungshandlungen hätten der Vorbereitung der künftigen Einvernahmen mit Beschuldigten und der Klärung der Verantwortlichkeiten gedient. Da der polizeiliche Sachbearbeiter in der nächsten Zeit ferien- und weiterbildungsbedingt zeitweise abwesend sein werde, könne die Einvernahme von R. als Beschuldigter aller Voraussicht erst anfangs September 2011 stattfinden.

Anfangs August 2011 beauftragte der Staatsanwalt den damaligen polizeilichen Sachbearbeiter mit Abklärungen des Qualitätsmanagements-Systems des Betriebs. Infolge fehlender zeitlicher Verfügbarkeit der zuständigen Person des Betriebs konnten diese Abklärungen erst anfangs September 2011 aufgenommen werden.

Am 5. August 2011 erstellte der polizeiliche Sachbearbeiter zu Händen des verfahrensleitenden Staatsanwalts einen ersten Entwurf des Fragenkatalogs für die Einvernahme von R. Der Staatsanwalt konnte aufgrund anderer Arbeiten den Entwurf nicht sofort anschauen, wie er auf telefonische Anfrage dem Sachbearbeiter mitteilte. Am 13. September 2011 be-

auftragte der Staatsanwalt den polizeilichen Sachbearbeiter mit der Durchführung der delegierten Einvernahme von R. Dieses Schreiben war wahrscheinlich der formelle Delegationsauftrag für die Einvernahme und die Erarbeitung des Fragenkatalogs.

Am 21. Oktober 2011 stellte der Verteidiger von R., nach Erhalt der Vorladung zur Einvernahme, bei der Staatsanwaltschaft ein Gesuch um Akteneinsicht. Die delegierte Einvernahme von R. fand dann am 6. Dezember 2011 statt, in Anwesenheit des verfahrensleitenden Staatsanwalts. Sie dauerte nur kurz, denn R. verweigerte die Aussage, da sein Verteidiger keine Akteneinsicht erhalten hatte.

3.1 Quantitative und inhaltliche Fallarbeit

3.1.1 Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall

Während der 15 Monate im Zeitraum vom 17. September 2010 bis Ende 2011 befragte der polizeiliche Sachbearbeiter selbstständig bzw. in von der Staatsanwaltschaft delegierten Einvernahmen fünf Auskunftspersonen. Weiter befragte er im Rahmen der an ihn vom Staatsanwalt vorgenommenen Delegation R. als Beschuldigten und separat je die Eltern von O. als Zeugen.

Zudem gab es – ganz am Anfang - einen Hausdurchsuchungs- und Beschlagnahmebefehl der Staatsanwaltschaft sowie die Anordnung eines rechtsmedizinischen Gutachtens zur Todesursache. An der Einvernahme des Warenaufzugslieferanten R. vom 6. Dezember 2011 nahm der verfahrensleitende Staatsanwalt teil, obwohl er sie an den polizeilichen Sachbearbeiter delegiert hatte; sie dauerte aus den geschilderten Gründen (keine Akteneinsicht) nur kurz. Dass er vor der ersten Einvernahme keine Akteneinsicht gewährt habe, sei aus verfahrenstaktischen Gründen erfolgt, wie der Staatsanwalt dem Untersuchungsbeauftragten erklärt hatte. Dieses Vorgehen entsprach im Übergang von der kantonalen zur schweizerischen Strafprozessordnung auch bei anderen Staatsanwaltschaften der üblichen Praxis. Nur führte diese taktische Massnahme gleichzeitig auch zu einer Verzögerung des Verfahrens.

In einem Tötungsdelikt sind zeitnahe Befragungen ein wichtiger Faktor, der in diesem Fall noch stärker zu gewichten ist, da der Warenaufzug bereits 1999/2000 bestellt, hergestellt und installiert wurde, so dass zwischen diesen Vorgängen und dem Zeitpunkt des Todesfalls bereits eine lange Zeitdauer verfließen war. Je länger ein Sachverhalt zurückliegt, desto schwieriger wird es, ihn genau zu untersuchen.

Nachdem der Opferanwalt in seinem Schreiben vom 1. Juni 2011 die aus seiner Sicht schleppende Verfahrensführung als eine enorme Belastung dargestellt hatte, antwortete

der verfahrensleitende Staatsanwalt erst am 29. Juli 2011 und hielt fest, die Einvernahme des Warenaufzugslieferanten werde voraussichtlich anfangs September 2011 stattfinden. Dieser Termin wäre aber nur einzuhalten gewesen, wenn der Staatsanwalt den Entwurf des Fragenkatalogs, den er vom polizeilichen Sachbearbeiter am 5. August 2011 erhalten hatte, gleich geprüft und danach umgehend die Vorladungen eingeleitet hätte. Die Rückmeldung an den polizeilichen Sachbearbeiter erfolgte erst am 13. September 2011.

Dem ebenfalls am 1. Juni 2011 gestellten Akteneinsichtsgesuch des Opferanwalts wurde insofern stattgegeben, indem ihm die bisherigen Protokolle zugestellt wurden; Einsicht in die weiteren Untersuchungsakten werde der Opferanwalt zu gegebener Zeit bekommen, teilte der Staatsanwalt mit.

Das Verfahren wurde fast ein Jahr nach dem Tötungsdelikt ohne die Bezeichnung von Beschuldigten geführt, obwohl bereits am 21. September 2010 eine Hausdurchsuchung in der Firma von R. stattgefunden hatte, die vom Staatsanwalt ausdrücklich aufgrund eines dringenden Tatverdachts der fahrlässigen Tötung angeordnet worden war.

3.1.2 Andere Arbeiten und hängige Fälle

Im Herbst/Winter 2010 standen die Staatsanwaltschaften der Schweiz vor der Einführung der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung, was sowohl inhaltlich wie auch von den Verfahrensabläufen her eine Reihe von Anpassungen notwendig machte. Nicht zu unterschätzen ist dabei auch der Umfang der Änderungen an den bisher auf der Innerrhoder Strafprozessordnung⁹ basierenden Formularen und deren Einsatz im ADRIS/Gevor-Geschäftskontrollsystem. Die damalige Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) hat zwar mit einem entsprechenden Projekt wesentliche Vorarbeit geleistet. Die Umsetzung selber musste allerdings jede kantonale Staatsanwaltschaft für sich alleine gewährleisten. Diese Arbeiten haben einen Teil der Ressourcen namentlich des Staatsanwalts gebunden, die nicht für die Fallbearbeitung eingesetzt werden konnten.

Der Leitende Staatsanwalt hält in seiner Stellungnahme fest, dass die Formulare für die neue StPO gleichzeitig mit der Ausarbeitung erstmals auch im Geschäftsverwaltungsprogramm GEVOR/ADRS in eine automatisierte Form zu bringen waren. Sämtliche Daten, also z.B. die Adresse der beschuldigten Person, Tatbestände etc., hätten jedes Mal von Hand ins Formular eingetragen werden müssen. Dem Amt für Informatik (AFI) habe er für jedes Formular aufzeigen müssen, welche Daten wo ins Formular zu übernehmen waren.

Dazu kam, dass der verfahrensleitende Staatsanwalt bereits vor dem 17. September 2010 mit einem grossen Betrugsfall beschäftigt war, in dem er praktisch alle Einvernahmen so-

⁹ StPO.

wie die arbeitsaufwändigen Haftanträge und -verlängerungen selber bearbeitet hatte und weiter bearbeitete, was die zeitgerechte Leitung des Verfahrens betreffend die fahrlässige Tötung erschwerte. In dieser Zeit war der Staatsanwalt zudem mit Einvernahmen in zwei anderen Vermögensdelikten beschäftigt und machte im Oktober 2010 Befragungen im Zusammenhang mit einer versuchten Tötung. Auch später gab es immer wieder Verfahrenshandlungen in jenem Fall, wie z.B. der in den Team-Protokollen vom März 2011 erwähnte Auftrag für ein psychiatrisches Gutachten, das im Juni 2011 eintraf. Zu diesem Fall ging auch eine Medienanfrage ein. Ebenfalls zu tun gab ein anspruchsvoller Fall im Zusammenhang mit der Vernachlässigung von Unterhaltspflichten, verbunden mit komplizierten Finanzfragen. Immer wieder gab es auch Rechtshilfeersuchen.

Der Leitende Staatsanwalt weist darauf hin, dass er sich aufgrund anderer gleichzeitig zu führenden Fällen nicht nur auf die Bearbeitung der in diesem Bericht erwähnten grösseren Fälle habe konzentrieren können, sondern daneben auch „alltägliche“ zu betreuen gehabt habe, insbesondere (aber nicht nur) dann, wenn damit rechtliche Fragen verbunden gewesen seien, deren Beantwortung die Möglichkeiten der beiden Untersuchungsbeamten überstiegen habe.

Aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten muss auch unter den geschilderten Umständen eine zeitgerechte Bearbeitung eines fahrlässigen Tötungsdelikts mit der entsprechenden Prioritätensetzung möglich sein.

Die neue schweizerische Strafprozessordnung, in Kraft seit dem 1. Januar 2011, sieht in Artikel 307 Abs. 2 2. Satz vor, dass der Staatsanwalt die ersten wesentlichen Einvernahmen nach Möglichkeit selber durchführt. Die bis Ende 2010 anzuwendende Innerrhoder Strafprozessordnung kannte keine entsprechende Bestimmung. Die Einvernahmen im Herbst/Winter 2010 wurden verfahrensrechtlich korrekt durchgeführt. Aber auch die im Jahr 2011 erfolgten Befragungen der Auskunftspersonen führte der verfahrensleitende Staatsanwalt in der Regel nicht selber durch.

3.2 Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst, Personalressourcen

Die Staatsanwaltschaft verfügte zu dieser Zeit und bis Ende März 2015 über einen Staatsanwalt, zwei Untersuchungsbeamten ohne juristische Ausbildung (eine davon tätig auch als Sekretariatsmitarbeiterin), einen juristischen Praktikanten und eine Halbtags-Sekretärin. Mit einem grossen Haftfall und anspruchsvollen Untersuchungen mit zahlreichen Einvernahmen blieb nur noch wenig Spielraum für die Leitung eines juristisch anspruchsvollen fahrlässigen Tötungsdelikts. Der Leitende Staatsanwalt hält zu Recht fest,

dass der Korrekturaufwand für die Kontrolle der Strafbefehle und der Einstellungsverfügungen damals wesentlich höher war als seit der im April 2015 erfolgten Anstellung eines zweiten Staatsanwalts mit juristischer Ausbildung. Der Untersuchungsbeamte habe, so der Leitende Staatsanwalt, auch kleinere Strafuntersuchungen geführt, was für ihn einen stattlichen Korrekturaufwand gebracht habe, namentlich für rechtliche Korrekturen oder solche formeller Art. Dies betrifft die Zeit bis April 2015, als der Untersuchungsbeamte pensioniert und ein zweiter Staatsanwalt angestellt wurde.

Die Einschätzung der Zahl der hängigen Fälle ist für jede Staatsanwaltschaft wie auch für die Aufsichtsbehörde eine wichtige und gleichzeitig anspruchsvolle Aufgabe. Die Fallzahl allein ist nicht massgeblich; es braucht eine Einschätzung, welche Fälle praktisch automatisiert bearbeitet werden oder nach den Vorgaben der SSK¹⁰ erledigt werden können. Daneben gibt es die weit kleinere Zahl von anspruchsvollen und die wenigen sehr anspruchsvollen Fälle.

Der Hauptharst der in den Jahren 2010 – 2017 von der Staatsanwaltschaft erledigten Fälle besteht aus Strassenverkehrsdelikten und eher kleinen Delikten gegen weitere Vorschriften der Bundesgesetzgebung und des kantonalen Rechts. Eine der Messgrössen für die Komplexität eines Falles ist die Sanktion. Aus den jährlichen Geschäftsberichten ergibt sich, dass die Quote der mit Busse (in der Regel bis CHF 500, in 15% der Fälle höher als CHF 500) ausgesprochenen Sanktion in den acht Jahren wie folgt aussieht:

Tabelle 1

Von 2010 bis 2017 gab es folgende Quoten der mit Busse ausgesprochenen Sanktionen:

Drei Jahre mit	74%
Ein Jahr mit	75%
Zwei Jahre mit	76%
Ein Jahr mit	78%
Ein Jahr mit	79%

Ab und zu kann auch ein solcher Fall anspruchsvoll sein. In der Regel lassen sich solche Fälle aber mit überschaubarem Aufwand erledigen. Die restlichen 21% bis 26% gehören wiederum nicht automatisch zu den schwierigen Fällen, sondern bewegen sich diesbezüglich normalerweise in einem durchschnittlichen Bereich. Das bedeutet, dass die Arbeitslast bei einer richtigen Fallzuteilung zu bewältigen war. Anspruchsvolle Fragen im Zusammenhang mit dem Anklageprinzip sollten nicht einem juristischen Laien zur Bearbeitung gegeben werden.

¹⁰ Schweizerische Staatsanwältkonferenz (früher KSBS, Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz).

Gemäss Darstellung des Leitenden Staatsanwalts ist in der Periode bis Ende 2011 die Zuordnung der Fälle nach den fachlichen Fähigkeiten der Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft und nach der aktuellen Arbeitsbelastung erfolgt. Bei damals lediglich drei Personen (zuzüglich einem Praktikanten) sei es nicht zu vermeiden gewesen, dass auch ein Staatsanwalt oder ein erfahrener Untersuchungsbeamter teilweise leichte Fälle führen mussten. Auch das kann, und darauf weist auch die Standeskommission hin, mit einer entsprechenden Fallzuteilung gesteuert werden.

Der heutige Aufwand für den Leitenden Staatsanwalt zur Kontrolle der Strafbefehle der Untersuchungsbeamtin und der Arbeiten des juristischen Praktikanten wie auch des a.o. Staatsanwalts beträgt nach seinen eigenen Angaben aktuell rund 4 Stunden in der Woche; für die Durchsicht von Post und Polizeijournalen wendet er 1.25 Stunden auf, für formlose Fragen seiner anderen Mitarbeiter zu ihren Fällen 1.5 Stunden, für formlose rechtliche Erkundigungen von Mitarbeitenden der Kantonspolizei im Zusammenhang mit Vorermittlungen oder im Hinblick auf die Eröffnung von solchen 1.5 Stunden. Für Kontakte zu anderen Dienststellen des Kantons braucht er 0.25 Stunden, für die interne und externe Kommunikation 1.5 Stunden und für Besprechungen mit dem Landesfährnrich eine halbe Stunde. Alle Angaben sind auf eine Woche umgerechnet. Somit investiert der Leitende Staatsanwalt nach seinen Angaben rund 11.5 Stunden pro Woche für Tätigkeiten ausserhalb seiner Fallarbeit.

Die Mitarbeit in kantonalen und interkantonalen Gremien ist in dieser Aufstellung nicht einberechnet. Nach früheren Angaben des Leitenden Staatsanwalts beläuft sich dieser Aufwand auf rund 5 Arbeitstage pro Jahr.

Gemäss der Stellungnahme des Leitenden Staatsanwalts zum Gesamtbericht fallen indes für die Teilnahme in interkantonalen Gremien 10 Tage an, namentlich für die Jahrestagungen der SSK, der SKIS, des VSSF, der ostschweizerischen Staatsanwälte-Konferenz sowie für die Plattform der Generalstaatsanwälte und die Fachtagung der Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen. Zu diesen 10 Tagen kämen die Mitarbeitergespräche, das Budget, der Geschäftsbericht sowie die Personalrekrutierung und das Erarbeiten von Mitberichten zu Vernehmlassungen der Standeskommission auf Bundesebene. Gesamthaft ergibt sich nach den Angaben des Leitenden Staatsanwalts ein Aufwand von rund 25 Arbeitstagen pro Jahr.

In einer sehr kleinen Staatsanwaltschaft – namentlich wo nur ein Staatsanwalt tätig ist, wie dies bis Mitte 2015 in der Staatsanwaltschaft Appenzell der Fall war – ist das Verhältnis zwischen der Fallführung und den anderen Aufgaben und Repräsentationen, die notwendig sind, ein anderes als bei einer mittleren oder grösseren Staatsanwaltschaft. Dort werden die Führungs- und Repräsentationsaufgaben durch den Oberstaatsanwalt und die Leitenden Staatsanwälte wahrgenommen, die entsprechend weniger Fallarbeit machen,

aber – anders als bis 2015 in Appenzell Innerrhoden – dafür eine Reihe von Staatsanwälten für die Führung der Verfahren zur Verfügung haben.

Die in den Jahren 2010 und 2011 vorgenommene Einführung der gesamtschweizerischen StPO wie auch die entsprechenden Anpassungen im Geschäftsverwaltungssystem sind in Kapitel 3.1.2 explizit erwähnt, samt einer Würdigung der Auswirkungen auf die Fallbearbeitung.

3.3 Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)

Am 26. Oktober 2010 war die Staatswirtschaftliche Kommission des Grossen Rats für drei Stunden bei der Staatsanwaltschaft zur Inspektion und zeigte sich gemäss Protokoll der Teamsitzung der Staatsanwaltschaft vom 28. Oktober 2010 mit deren Geschäftsführung sehr zufrieden. Der Staatsanwalt hielt nach dem Besuch intern laut Protokoll fest, dass das Abarbeiten von Fällen in der Vorbereitung auf die Kontrolle ungenügend gewesen sei. Nach seiner internen Weisung hätten weitere Fälle erledigt sein müssen: Gefährdung und Belästigung durch Hundebiss und fast 10 Fälle mit Nichtbezahlen einer Ordnungsbusse. 6 Fälle von Nichtbezahlen seien allerdings noch keinem Untersuchungsbeamten zugeteilt worden.

3.4. Empfehlungen

- Gerade wenn es bei befragten Personen um länger zurückliegende Sachverhalte geht - in diesem Fall reichen diese mehr als zehn Jahre zurück, als der Warenaufzug geplant und installiert wurde - sind zeitgerechte Befragungen wichtig.
- Art. 307 Abs. 2 2. Satz StPO¹¹ sieht bzw. schreibt vor, dass bei Tötungsdelikten und anderen schweren Delikten der verfahrensleitende Staatsanwalt nach Möglichkeit die ersten wesentlichen Einvernahmen macht.
- Zuordnung der pendenten Fälle auf die Fallkategorien „Routine – einfach – mittel – schwierig – sehr schwierig“. Damit kann eine gezielte und planbare Ressourcenallokation gesichert werden. Zudem kann dieses Vorgehen auch als Indikator für die Stellenplanung und für die Effizienz der Fallbearbeitung benutzt werden.

¹¹ In Kraft seit 1.1.2011.

4. Januar 2012 bis Ende Dezember 2013

Am 17. Januar 2012 beauftragte der verfahrensleitende Staatsanwalt den polizeilichen Sachbearbeiter mit der Vorbereitung des Fragenkatalogs für die Einvernahme von U., den Inhaber des Betriebs.

Am 13. März 2012 fand die Befragung von U. als Beschuldigten durch den polizeilichen Sachbearbeiter im Rahmen einer von der Staatsanwaltschaft an ihn delegierten Einvernahme statt. Der verfahrensleitende Staatsanwalt war ebenfalls anwesend und stellte zwei Ergänzungsfragen. Ebenfalls anwesend waren der Vater von O., sein Anwalt, der Verteidiger von U. und der Verteidiger von R.

Der Verteidiger von R. stellte am 14. März 2012 ein schriftliches Gesuch um Akteneinsicht. Die Rechtsvertreter der anderen beiden Beschuldigten bzw. der Geschädigten-Familie hatten vorher schon Akteneinsicht bekommen. Die Zustellung der Akten an den Verteidiger von R. wurde von der Staatsanwaltschaft am 20. September 2012 vorgenommen.

3. Oktober 2012: Der polizeiliche Sachbearbeiter erarbeitete einen Rapport im Umfang von 65 Seiten mit der Sachverhaltsdarstellung, den Resultaten der technischen und fachlichen Ermittlungen sowie einer Zusammenfassung aller wesentlichen Aussagen. Den Rapport stellte er dem Staatsanwalt zur Verfügung.

19. Dezember 2012: Einvernahme von R., des Lieferanten des Warenaufzugs, nachdem dieser mehr als ein Jahr zuvor die Aussage verweigert hatte, weil sein Anwalt damals noch keine Akteneinsicht erhalten hatte.

Am 8. Januar 2013 sprach der polizeiliche Sachbearbeiter beim Betrieb von U. vor, ob im Archiv allenfalls noch Rechnungen aus den Jahren 1999/2000 vorhanden sind. Die ältesten Akten im Archiv stammten aus dem Jahr 2003, die anderen waren im Rhythmus der 10-Jahres-Aufbewahrungsfrist bereits entsorgt worden.

Am gleichen Tag schrieb der polizeiliche Sachbearbeiter den Fragenkatalog für die Einvernahme von V. als Auskunftsperson, einem früheren Mitarbeiter der Lieferfirma des Warenaufzugs, und übermittelte den Katalog an den Staatsanwalt zur Kontrolle und Rückmeldung. Dieser nahm am 10. Februar 2013 Stellung, nachdem der Sachbearbeiter sich bei ihm erkundigt hatte, und stellte ihm zwei Bemerkungen zu.

Am 14. Februar 2013 erfolgte die von der Staatsanwaltschaft an die Polizei delegierte Einvernahme von V., an der der Staatsanwalt anwesend war und Ergänzungsfragen stellte.

August 2013: Eingang eines Verfahrens, für das aus institutionellen Gründen ein ausserordentlicher (a.o.) Staatsanwalt hätte eingesetzt werden müssen.

4.1 Quantitative und inhaltliche Fallarbeit

4.1.1 Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall

In der Zeit vom 1. Januar 2012 bis Ende Dezember 2013 fanden im Strafverfahren wegen fahrlässiger Tötung drei vom Staatsanwalt an die Polizei delegierte Einvernahmen von zwei Beschuldigten und einer Auskunftsperson statt. Trotz Delegation der Einvernahme an die Polizei nahm der verfahrensleitende Staatsanwalt an allen drei Einvernahmen teil und stellte am Schluss Ergänzungsfragen. Der Zeitraum von sechs Monaten seit dem Gesuch eines Verteidigers um Akteneinsicht bis zur Zustellung ist mit Sicherheit zu lang. Auch dieses Zuwarten führte zu einer Verzögerung des nach eineinhalb Jahren noch nicht weit gediehenen Verfahrens.

Regelmässig musste der polizeiliche Sachbearbeiter rückfragen, ob sein Entwurf für den Fragenkatalog schon geprüft worden war oder ob weitere Ermittlungshandlungen möglich wären. Der polizeiliche Sachbearbeiter arbeitete mit einem Rapport von 65 Seiten den damaligen Ermittlungsstand detailliert und verständlich auf.

4.1.2 Andere Arbeiten und hängige Fälle

Im fraglichen Zeitraum widmete sich der Staatsanwalt einer Reihe von grösseren, teils länger schon pendenten Verfahren, die der Untersuchungsbeauftragte während seiner Tätigkeit in Appenzell eingesehen hatte. Dazu kam der Abschluss des bereits erwähnten Falles eines Betrügers mit mehreren Geschädigten im abgekürzten Verfahren. Der Fall wurde am 12. Dezember 2012 an das Bezirksgericht überwiesen. Der Staatsanwalt nutzte das Instrument des abgekürzten Verfahrens¹², das die neue Strafprozessordnung ausdrücklich vorsieht, bei grösseren Fällen regelmässig, was sinnvoll ist.

Der Leitende Staatsanwalt verweist darauf, dass er auch in dieser Zeitperiode teilweise auch als leicht einzustufende Verfahren bearbeitet habe. Aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten wären anstelle der Bearbeitung von als leicht einzustufenden Verfahren vielmehr Einvernahmen im Fall O. möglich und geboten gewesen. Im Berichtszeitraum von Januar 2012 bis Dezember 2013 sind in den entsprechenden 24 Monaten nur drei Einvernahmen erfolgt, eine davon war nur kurz, weil die Aussage verweigert wurde.

Wie die Akteneinsicht des Untersuchungsbeauftragten vor Ort zeigte, war das Jahr 2013 geprägt von mehreren umfangreichen Strafverfahren gegen mehrere Personen in Untersuchungshaft, die der Staatsanwalt selber bearbeitete, namentlich Einbruchdelikte mit Haftanordnungen und -verlängerungen. Haftfälle haben Priorität, was auch die Strafprozessordnung in Art. 5 ausdrücklich festhält. Diese Bestimmung sieht aber auch vor, dass

¹² Art. 358 StPO.

die Strafbehörden Strafverfahren ohne Verzug an die Hand nehmen und ohne unbegründete Verzögerung zum Abschluss bringen müssen.

An der Teamsitzung vom 21. Dezember 2012 berichtete der Staatsanwalt über die letzte Einvernahme in einem anderen, bereits länger hängigen Fall eines tödlichen Unfalls. Der Gutachterauftrag sei weitgehend vorbereitet und der Gutachter bestimmt: er werde den Parteien zur Einsichtnahme zugestellt. 2014 gab es weitere Einvernahmen, und der Abschluss des Verfahrens mittels Strafbefehl erfolgte 2016.

Im Lauf des Jahres 2013 war auch die Schulung für das neue System der Geschäftskontrolle, JURIS, ein Thema, das nach seinen Angaben den Staatsanwalt, aber auch die Mitarbeitenden stark beschäftigt habe. Mit dem neuen System wurde das bis dahin verwendete ADRIS-Geschäftskontrollsystem abgelöst. Der Leitende Staatsanwalt macht geltend, dass er bereits früher, als es um die Evaluation eines neuen Geschäftsverwaltungsprogramms gegangen sei und um die Definition der Eckpunkte, welche dieses erfüllen musste, damit beschäftigt war, namentlich auch mit Bezug auf die Vertragsverhandlungen. Auch die inhaltliche Überarbeitung der übernommenen Formulare, die damals mangels weiterer Juristen im Team der Staatsanwaltschaft von ihm selber habe erledigt werden müssen, habe viel Zeit in Anspruch genommen, die nicht für die Fallarbeit habe eingesetzt werden können.

Nach Auskunft des Amtes für Informatik an die Standeskommission hat die Umstellung auf JURIS tatsächlich einigen Aufwand verursacht. Die Umsetzung sei aber grösstenteils vom Sekretariat der Staatsanwaltschaft und vom Amt für Informatik erledigt worden, insbesondere das Abfüllen der Inhalte in die Formulare und die Übertragung ins neue System. Dem Leitenden Staatsanwalt oblag lediglich die Aufsicht und Kontrolle. Die Vertragsverhandlungen seien nicht besonders aufwendig gewesen, da es sich bei JURIS um ein Standardprodukt handle. Der Untersuchungsbeauftragte hat die Begründung des Staatsanwalts nicht hinterfragt, weil er davon ausging, dass sie stimmt. Nun liegt die Sachverhaltsdarstellung der Standeskommission vor, die auf der Einschätzung des Amtes für Informatik beruht. Dieses Amt war in das Projekt sehr eng involviert, so dass dessen Darstellung als Grundlage für die Sachverhaltsfeststellung genommen werden kann. Demnach dürfte der Aufwand für den Leitenden Staatsanwalt wohl kleiner gewesen sein als von ihm ausgeführt.

Da in dieser Zeit die Teamsitzungen aus Ressourcengründen nicht protokolliert wurden, ist eine Auflistung der vom Staatsanwalt bearbeiteten Verfahren nicht einfach zu rekonstruieren. Auf einem Tonträger aufgezeichnete, nicht protokollierte Sitzungen des Teams wären offenbar zur Verfügung gestanden; sie abzuhören, wäre aber im Rahmen dieser Untersuchung ein zu grosser zusätzlicher Aufwand gewesen.

Arbeitsökonomisch von Interesse ist die Bearbeitung des erwähnten Verfahrens gegen einen Serienbetrüger sowie eines weiteren Verfahrens gegen eine Person, die eine Reihe von mutmasslichen Betrugereien begangen hatte und immer wieder ähnliche Delikte beging. Dieses Verfahren war schon unter der Vorgängerin des Staatsanwalts im Jahr 2005 eingegangen und schon lange pendent. Die beschuldigte Person war jedoch verschiedentlich im grenznahen Ausland wegen dort verübter Delikte im Strafvollzug, z.B. vom 29. April 2010 bis 21. Februar 2011 gestützt auf ein Urteil eines grenznahen Amtsgerichts. Ebenfalls im Strafvollzug war diese Person auch nach einer Verurteilung durch ein grenznahe Landgericht im Zeitraum 2012/2013. Beide Strafvollzugsorte liegen in einer zumutbaren Reisedistanz von Appenzell.

Der Leitende Staatsanwalt macht geltend, „dass wir nie von offizieller Seite über eine Inhaftierung im Ausland orientiert wurden. Wir bekamen jeweils zufällig über ihren Verteidiger Kenntnis von Inhaftierungen. Indem mit dem Verteidiger über die Möglichkeiten eines abgekürzten Verfahrens gesprochen wurde, wurde auf eine Erledigung des Falles hingearbeitet.“ Für eine prioritäre und rasche Behandlung dieses Falles seien nach der Auffassung des Leitenden Staatsanwalts in den Jahren 2011/2012 nicht die nötigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestanden. Zu den notwendigen Ressourcen im Allgemeinen finden sich Angaben in Kapitel 5.1.2.

Gegenüber dem Landesfährnrich argumentierte der Leitende Staatsanwalt im Jahr 2016 im Zusammenhang mit einer Kommentierung der dannzumal hängigen Fälle zu diesem Betrugsfall (mit einer zunehmenden Zahl an Delikten) wie folgt:

Fall aus dem Jahr 2005 Drei grosse Delikte (Betrug) und bis dato eintreffende kleinere Delikte (Handtaschen-/Portemonnaie-Diebstähle), beschuldigte Person (so auch gegenwärtig) im ausländischen Strafvollzug und daher für Einvernahmen nicht verfügbar. Daher gegenwärtig Verhandlungen mit der Verteidigung betr. abgekürztem Verfahren.

Eine zielgerichtete Bearbeitung dieses Falles ist nicht ersichtlich, und ein erfahrener Staatsanwalt weiss, dass Fälle mit einer immer wieder delinquierenden Person eigentliche „Fliegenfänger“ sind, weil andere Kantone diese gerne an den Kanton abtreten, der bereits das erste oder schwerste Delikt zu bearbeiten hat. Die Möglichkeit, in den Jahren 2010/2011, als die beschuldigte Person wegen anderen Delikten im Strafvollzug war, die notwendigen Einvernahmen in zumutbarer Distanz von Appenzell zu machen und den Fall abzuschliessen, hat der verfahrensleitende Staatsanwalt nicht genutzt.

Das Mengengerüst der zu bearbeitenden Fälle kann mindestens teilweise von der Staatsanwaltschaft selber gesteuert werden, indem solche Verfahren mit dem Potential eines „Fliegenfängers“ prioritär behandelt werden und am Anfang zudem genau geprüft wird,

ob nicht eine andere Staatsanwaltschaft für Delikte einer oder mehrerer Personen zuständig ist. Erfolgt diese Prüfung nicht oder werden Verfahren gegen Personen, die immer wieder Delikte begehen (Betrug, Einbruchdiebstähle) nicht genügend rasch behandelt, muss die zuständige Staatsanwaltschaft weitere, in anderen Kantonen verübte Delikte übernehmen. Eine rasche Behandlung braucht zwar einiges an Ressourcen, ist aber eine lohnende Investition, weil mit Fallabschluss keine neuen Fälle aus anderen Kantonen mehr an den eigenen Kanton abgetreten werden können. Die entsprechende Anklage ist Ende Mai/anfangs Juni 2018 erfolgt, durch den 2015 neu eingestellten Staatsanwalt. Die Problematik zeigt sich auch später wieder in einem anderen Fall (vgl. Kapitel 6.1.2).

4.1.3 Befund über die Bearbeitung des konkreten Falls

Der Staatsanwalt hat entsprechende Ermittlungsaufträge schriftlich erteilt und die relevanten Leitplanken für die Befragung definiert. Umgesetzt hat dies der polizeiliche Sachbearbeiter namentlich in der Ausarbeitung der Fragenkataloge und mit der Durchführung der Einvernahmen, aber auch mit dem 65-seitigen Rapport¹³, der eine gute Grundlage für die weiteren Untersuchungsarbeiten war. Der Staatsanwalt wollte den Rapport aber nicht formell überwiesen bekommen, da er der Auffassung war, der Rapport solle stetig mit neu ermittelten Befunden ergänzt werden. Solche gab es jedoch nur noch in verschwindend kleiner Zahl, ausser der Zusammenfassung der später stattgefundenen Einvernahmen und der entsprechenden Ergänzungen des Personenverzeichnisses. Natürlich fehlten, wie gerade erwähnt, im Rapport vom Oktober 2012 die danach erfolgten Einvernahmen, und selbstverständlich waren diese für den Verlauf der Strafuntersuchung von Bedeutung. Der Staatsanwalt hat zwar den Rapport im Oktober 2012 nicht formell zu den Akten der Staatsanwaltschaft genommen, aber ihn studiert.

Ein solcher Fall kann normalerweise innert einer Frist von zwei bis drei Jahren untersucht und angeklagt, mit Strafbefehl abgeschlossen oder eingestellt werden, auch wenn gleichzeitig eine Reihe von anderen, grossen oder auch kleinen Fällen, zu erledigen sind.

Der Leitende Staatsanwalt macht in seiner Stellungnahme geltend, es sei nie in Abrede gestellt worden, dass der Fall schneller untersucht und abgeschlossen hätte werden können. Eine schnellere Erledigung hätte seiner Meinung nach aber vorausgesetzt, dass die nötigen Ressourcen zur Verfügung stehen würden.

Im Frühjahr 2012 wurde für rund fünf Monate ein a.o. Staatsanwalt eingesetzt. Der Leitende Staatsanwalt selber habe laut der Standeskommission nicht geltend gemacht, dem Landesfährnrich oder der Standeskommission in den Jahren 2012/2013 darüber hinaus entsprechend begründete Gesuche unterbreitet zu haben. Die Anträge und Entscheide betreffend Personalressourcen werden in Kapitel 6.3. behandelt.

¹³ Chronologie 3. Oktober 2012, Kapitel 4.

Mit den bestehenden Ressourcen die Fälle möglichst gut und prioritätengerecht zu bearbeiten, gehört zu den Kernaufgaben jeder Staatsanwaltschaft. Zudem fand zwar keine quantitative Aufstockung statt, aber qualitativ war die Anstellung eines zweiten Staatsanwalts anstelle des pensionierten Untersuchungsbeamten ein wichtiger Schritt.

4.2 Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst, Personalressourcen

Im Fall O. hat der polizeiliche Sachbearbeiter einen grossen Teil der Arbeit ausgeführt, auch verschiedene Recherchen und Abklärungen. Dies erfolgte unter der Verfahrensleitung des Staatsanwalts, mit dem es auch Gespräche über die weiteren Schritte und namentlich die Einvernahmen gab. Diese hat der polizeiliche Sachbearbeiter vorbereitet und weitgehend selbstständig durchgeführt; den umfangreichen Rapport hat er zeitnah und inhaltlich in guter Qualität erstellt.

Der verfahrensleitende Staatsanwalt nahm, wie erwähnt, an den wesentlichen Einvernahmen persönlich teil und stellte Ergänzungsfragen, obwohl es sich um von ihm an die Polizei delegierte Einvernahmen handelte. Er konnte sich so zwar ein Bild von den befragten Personen machen (gemäss der erwähnten Bestimmung von Art. 307 Abs. 2 2. Satz StPO).

In seiner Stellungnahme führt der Leitende Staatsanwalt aus, bei den Strafverfolgungsbehörden in Appenzell Innerrhoden und in anderen Kantonen sei es üblich, dass an wichtigen Einvernahmen des Staatsanwalts der polizeiliche Sachbearbeiter anwesend sei. Das diene dazu, dass der Staatsanwalt nach Abschluss der Einvernahme und vor allfälligen Ergänzungsfragen Rücksprache mit dem sachkundigen polizeilichen Sachbearbeiter nehmen und ihn fragen könne, ob er allenfalls noch einen Input für Zusatzfragen geben könne oder ob offene Fragen genügend beantwortet seien. Dieses Vorgehen sei in den meisten Kantonen üblich. In der Untersuchung des Falls O. seien die Rollen für einmal vertauscht worden; der Staatsanwalt sei der Beobachter gewesen, und der polizeiliche Sachbearbeiter habe die vom Staatsanwalt an ihn delegierte Einvernahme durchgeführt. So habe dieser sich auf die Aussagen der befragten Personen konzentrieren können. Zudem könne eine Befragung, an der zwei Verteidiger anwesend seien, die rechtliche Einwendungen vorbringen, nicht dem polizeilichen Sachbearbeiter allein überlassen werden.

Bei Einvernahmen in einem Tötungsdelikt mit anspruchsvollen Rechtsfragen führt der verfahrensleitende Staatsanwalt die Einvernahmen selber durch und beauftragt den Sachbearbeiter der Polizei, einen Fragenkatalog zu erstellen und zu protokollieren. Zuerst eine

Einvernahme an die Polizei zu delegieren und dann trotzdem selber daran teilzunehmen, ist eine ungewöhnliche Variante. Auch ressourcenmässig ist eine Teilnahme an Einvernahmen, die ausdrücklich an den polizeilichen Sachbearbeiter delegiert wurden, nicht sinnvoll, und zwar aus folgendem Grund:

Seit langem monierten Polizei und Staatsanwaltschaft¹⁴ die knappen Ressourcen für die Strafverfolgung, so dass sich tatsächlich die Frage stellt, ob eine Doppelbesetzung von Seiten Staatsanwaltschaft und Polizei sinnvoll gewesen ist. Die Hauptarbeit für die Vorbereitung, namentlich für den Fragenkatalog, erfolgte durch den Sachbearbeiter der Polizei.

Dem Untersuchungsbeauftragten, der einige Staatsanwaltschaften und ihre Arbeitsweise aus anderen Aufträgen kennt, ist die Kombination von Delegation der Einvernahme und gleichzeitiger Teilnahme kaum je begegnet; sie ist aus Ressourcen Gründen auch nicht sinnvoll. Wenn schon hätte der Staatsanwalt aufgrund der vom Sachbearbeiter vorbereiteten Fragenkataloge die Einvernahmen selber durchführen können, oder sie wären ohne seine Teilnahme erfolgt.

Zu berücksichtigen ist, dass der seit 2007 tätige Staatsanwalt kein leichtes Erbe angetreten hatte und dass innerhalb einer kleinen Staatsanwaltschaft die Abläufe nicht in gleicher Weise strukturiert bzw. strukturierbar sein können wie in einer grossen Staatsanwaltschaft. Die Führung in einer sehr kleinen Staatsanwaltschaft umfasst neben der eigentlichen Amtsführung vor allem die Führung von Verfahren, wenn möglich mit einer klaren Verfahrensplanung in anspruchsvolleren Fällen.

Die Fallverteilung in der Staatsanwaltschaft Appenzell findet in der Regel während der nicht immer im gleichen Rhythmus stattfindenden Teamsitzungen statt; die Sitzungen dauern normalerweise ca. eine bis zwei Stunden. Je nach Datum der Teamsitzungen kann es bei der Fallverteilung zu Staubildungen kommen. Es ist deshalb zu empfehlen, die eingegangenen neuen Fälle nicht wie bisher erst an der Teamsitzung zu verteilen, sondern bereits vorher vom Leitenden Staatsanwalt direkt an die jeweiligen Mitarbeitenden zu übergeben, mit klar bestimmten zeitlichen Vorgaben und, ab einem mittleren Fall, auch mit dem Auftrag, eine kurze Verfahrensplanung zu machen.

Nicht nur bei der Fallverteilung gibt es einen Flaschenhals, sondern auch bei den Fällen, die sich der Leitende Staatsanwalt zur Kontrolle vorlegen lässt. Der Begriff „Flaschenhals“ bezieht sich auf das Pult des Leitenden Staatsanwalts und wurde in den Befragungen mehrmals benutzt. Die Bearbeitungsdauer dauerte manchmal zwei Tage, immer wieder aber auch mehrere Tage, eine oder zwei Wochen, ab und zu auch länger.

¹⁴ Betr. Staatsanwaltschaft: vgl. den letzten Abschnitt vor Kapitel 4.2.

4.3 Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)

Kriminalpolizeiliche Arbeit ist Ermittlungsarbeit in Strafverfahren, die neben der Durchführung der Einvernahmen auch deren Vorbereitung umfasst, namentlich das Erstellen der Fragenkataloge. Wird man durch den Patrouillendienst oder ein sofortiges Ausrücken aus dieser Arbeit herausgerissen, verlängert sich die Dauer der Fallbearbeitung, und man muss sich immer wieder neu in die unterbrochene Arbeit hineindenken. Die Mitarbeitenden der Kriminalpolizei leisteten damals und teilweise auch heute Patrouillendienst oder Spezialdienste und waren bis Ende 2016 auch für den Ambulanzdienst tätig. Solche Unterbrüche der Ermittlungsarbeit in den pendenten kriminalpolizeilichen Fällen haben Auswirkungen auf die Pendenzen bei der Kriminalpolizei wie auch bei der Staatsanwaltschaft.

Im Februar 2012 kümmerte sich die Standeskommission (Landesfährnich und Landammann) darum, Klarheit in die Pendenzensituation der Staatsanwaltschaft zu bringen, was angesichts der Informationen auf den Pendenzenlisten nicht einfach war. Gemäss Protokoll der Teamsitzung vom 1. März 2012 wurde ein a.o. Staatsanwalt für fünf Monate eingesetzt, um die alten Pendenzen gemäss der für die Standeskommission erstellten Liste abzuarbeiten. Ausgenommen seien Fälle, die nicht vorangetrieben werden könnten. Der Leitende Staatsanwalt weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der a.o. Staatsanwalt nicht auf Initiative der Standeskommission ernannt worden sei, sondern weil er als Leitender Staatsanwalt gegenüber Landammann und Landesfährnich darauf hingewiesen habe, dass ohne zumindest temporäre personelle Aufstockung eine Aufarbeitung der Pendenzen mit den gegebenen personellen Ressourcen nicht möglich sei. Gemäss Standeskommission zeige dieser Vorgang, dass sie reagiert habe, wenn der Staatsanwalt entsprechende Gesuche gestellt habe. Diesen Eindruck hat auch der Untersuchungsbeauftragte.

Auch die Staatswirtschaftliche Kommission hatte der Staatsanwaltschaft in der Zeitperiode 2012-2013 einen Besuch abgestattet.

2011/2012 war der Staatsanwalt während vier Arbeitstagen tätig als a.o. Staatsanwalt für einen Fall von Amtsgeheimnisverletzung im Kanton St. Gallen und 2013 während drei Tagen für die Untersuchung eines gleichartigen Delikts im Kanton Basel-Landschaft. Die Standeskommission hat ihm dafür die Bewilligung erteilt und hatte mindestens für das Mandat 2013 Kenntnis von der kritischen Pendenzensituation. Der Staatsanwalt hielt in der Befragung fest, dass er das Mandat für St. Gallen übernommen habe, weil es eine sehr gute Zusammenarbeit zwischen seiner Staatsanwaltschaft und jener von St. Gallen gebe und es ihm wichtig sei, dass auch eine kleine Staatsanwaltschaft einem anderen Kanton wenn möglich eine freundeidgenössische Unterstützung bieten könne.

Nach der Team-Sitzung vom 27. April 2012 gab es wegen Ferienabwesenheiten erst wieder am 12. Juli 2012 eine Sitzung, wo eine grosse Zahl von Fällen (1.5 A-4-Seiten) verteilt werden musste. Hingegen hätten zahlreiche Fälle seit der letzten Sitzung abgeschlossen werden können (ohne Nennung einer Zahl oder Grössenordnung)

4.4 Bauliche und technische Rahmenbedingungen

Die räumliche Enge in der Staatsanwaltschaft, die im zweiten Stock im Gebäude der Kantonspolizei im Ziel untergebracht ist, ist physisch spürbar. Dazu kommt, dass die Staatsanwaltschaft und das Bezirksgericht praktisch Tür an Tür arbeiten und den gleichen Kaffeeraum benutzen. Das kann bei Besuchern den Anschein einer nicht wirklich gelebten Gewaltenteilung erwecken, obwohl Staatsanwaltschaft wie Gericht grossen Wert auf ihre Unabhängigkeit legen, was gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten von beiden Seiten mit Nachdruck betont wurde. Es ist eine grosse Distanz spürbar, trotz oder wegen der räumlichen Nähe.

Zudem müssen Personen, die auf eine Gerichtsverhandlung oder eine Einvernahme warten, vor den Türen der beiden Justiz-Institutionen warten. So können sie sich Gedanken dazu machen, weshalb eine ihnen bekannte Person ebenfalls hier ist, ob sie im Scheidungsverfahren steht oder zur Einvernahme als beschuldigte Person vorgeladen wurde. Auch ausländische Beschuldigte dürften sich fragen, ob es in der Schweiz wie in ihrem Heimatland eine grosse Nähe zwischen Gericht und Staatsanwaltschaft gibt. Entsprechende Planungen für eine neue räumliche Lösung sind allerdings im Gang. Die Standeskommission führt aus, sie habe dem Grossen Rat eine Kreditvorlage für einen Neubau vorgelegt, in dem unter anderem die Gerichte platziert werden sollen. Es sei vorgesehen, dass die Landsgemeinde 2019 darüber entscheide. Für eine Neuplatzierung der Staatsanwalt und der Kantonspolizei bestünden ebenfalls konkrete Vorarbeiten. Wann die Landsgemeinde über einen entsprechenden Kredit entscheiden könne, stehe allerdings noch nicht abschliessend fest. Eine gewisse räumliche Entspannung für die Staatsanwaltschaft und die Polizei werde sich aber bereits nach dem Auszug der Gerichte aus dem Unteren Ziel ergeben.

4.5 Empfehlungen

- Ressourcenschonender Umgang mit den personellen Kapazitäten von Polizei und Staatsanwaltschaft bei Einvernahmen und deren Vorbereitung.
- Die Arbeitslast kann durch den Leitenden Staatsanwaltschaft gesteuert werden, namentlich durch eine zügige Behandlung von Fällen, die das Potential haben, dass eine Person weitere Delikte begeht oder bei einem Fall, der längere Zeit nicht abgeschlossen ist, neue, in anderen Kantonen verübte Delikte von diesen abgetreten werden können. Zudem ist es wichtig, die Zuständigkeit für die Übernahme von Fällen mit Bezug zu mehreren Kantonen genau zu prüfen, weil gerade bei Serientätern mit vielen zusätzlichen Verfahren gerechnet werden muss, welche nicht unerhebliche Ressourcen von Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft binden.
- Überprüfung der Doppelfunktion Kriminalpolizist/Patrouillen- bzw. weitere Polizeidienste im Bereich der Gefahrenabwehr oder in Spezialgebieten.
- Klare Aufträge und Abläufe, um Flaschenhals-Situationen zu vermeiden. Das bedingt von Seiten der Mitarbeitenden wie des Leitenden Staatsanwalts die Konzentration auf das Wesentliche.
- Die Fallverteilung soll nicht in der Abhängigkeit vom Rhythmus der Teamsitzungen stehen, sondern möglichst zeitnah erfolgen.
- Räumliche Enge auf dem Stockwerk im Ziel-Gebäude (inkl. gemeinsamer Kaffeeraum von Gericht und Staatsanwaltschaft) sowie Aktenberge im Büro sind einem speditiven Zuarbeiten nicht zuträglich. Räumliche Trennung von Gericht und Staatsanwaltschaft notwendig.
- Nutzung von zeitgerecht erarbeiteten Ermittlungsergebnissen (z.B. Rapport Oktober 2012) für die weiteren Verfahrensschritte.

5. Januar 2014 bis Ende Dezember 2015

4. Juni 2014: Delegierte polizeiliche Einvernahme der Ehefrau von X., einem verstorbenen Mitarbeiter des Inhabers der Lieferantenfirma, R., als Auskunftsperson. An der vom Staatsanwalt an die Kriminalpolizei delegierten Einvernahme nahm dieser selber auch teil und stellte Ergänzungsfragen.

18. Februar 2015: Delegierte polizeiliche Einvernahme der ehemaligen Ehefrau und Sekretärin von R., als Auskunftsperson. Der delegierende Staatsanwalt nahm an der Einvernahme selber teil und stellte am Schluss Ergänzungsfragen.

25. März 2015: Förmliche Verfügung des 65-seitigen Rapports des polizeilichen Sachbearbeiters zum Fall O. durch den Kripo-Chef an die Staatsanwaltschaft.

10. April 2015: Abklärungsrapport des polizeilichen Sachbearbeiters im Zusammenhang mit der Frage, ob ein Teil des Firmenarchivs tatsächlich von einer Überschwemmung betroffen und dies der Grund dafür war, dass keine Konstruktionspläne mehr vorhanden waren.

14. Dezember 2015: Unentschuldigtes Nicht-Erscheinen von W., eines früheren Mitarbeiters von R., des Lieferanten des Warenaufzugs, für eine Konfrontationseinvernahme mit seinem früheren Arbeitgeber.

5.1 Quantitative und inhaltliche Fallarbeit

5.1.1 Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall

Es fanden in den 24 Monaten der Jahre 2014/2015 zwei an den polizeilichen Sachbearbeiter delegierte Einvernahmen von Auskunftspersonen statt. Dabei ging es darum, herauszufinden, ob ein früherer Mitarbeiter der Warenaufzugsfirma die Konstruktionspläne des Warenaufzugs bearbeitet hatte. Der Staatsanwalt nahm an diesen Einvernahmen trotz vorgenommener Delegation an den polizeilichen Sachbearbeiter persönlich teil.

Zudem klärte der polizeiliche Sachbearbeiter ab, ob das Archiv der Warenaufzugsfirma tatsächlich überschwemmt worden war. Recherchen gemäss einem Rapport des polizeilichen Sachbearbeiters zeigten zudem, dass X. in der fraglichen Zeit nicht bei der Aufzugsfirma von R. angestellt war.

Am 4. September 2015 meldete sich der Anwalt der Familie von O. und wies darauf hin, dass seit dem tödlichen Unfall bereits fast fünf Jahre verflossen seien. In einem weiteren Brief vom 7. September 2015 hielt er fest, ein Verjährungseintritt würde als Skandal empfunden. Die Angehörigen würden eine Rückmeldung innert 14 Tagen erwarten, wie der

Staatsanwalt vorzugehen gedenke und wann mit dem Verfahrensabschluss gerechnet werden könne. Dieses Schreiben ging in Kopie auch an den damaligen regierenden Landammann.

Der Staatsanwalt hielt in seiner Antwort vom 22. September 2015 fest, die zahlreichen und zum Teil umständlichen Abklärungen hätten dazu geführt, dass der Ermittlungsrapport der Kantonspolizei laufend habe ergänzt werden müssen. Ergänzungen gab es aber praktisch ausschliesslich aus den Einvernahmen, namentlich zur Frage, wer von den Mängeln am Warenaufzug gewusst hatte.

Des Weiteren werde Ende Oktober/Anfang November 2015 eine Konfrontationseinvernahme zwischen R., dem Aufzugslieferanten, und einem seiner früheren Mitarbeiter folgen. Der Staatsanwalt hielt im Brief weiter fest, dass die Furcht, es könne eine Verjährung eintreten, mit Sicht auf Art. 97 Abs. 1 Bst. c. (in der Version vor dem 1. Januar 2014) in Verbindung mit Art. 97 Abs. 3 StGB „derzeit unbegründet ist“. Ein konkretes Datum, wann die Verjährung eintritt, ist im Schreiben nicht erwähnt. Die schriftliche Erklärung ist ohne vertiefte juristische Kenntnisse zum Übergangsrecht und zur Anwendung des milderen Rechts (*lex mitior*¹⁵) für Laien und Juristen ohne Spezialkenntnisse nicht verständlich.

Auf dem Schreiben des Staatsanwalts an den Opferanwalt findet sich kein Hinweis, dass es in Kopie an den damaligen regierenden Landammann ging. In seiner Stellungnahme legt der Leitende Staatsanwalt Wert auf die Feststellung, dass der Landesfährnich Kenntnis vom Schreiben gehabt habe, da der Landammann dieses bekommen habe.

Aus Sicht der Standeskommission sei diese Aussage in zweifacher Hinsicht zu korrigieren: Der Landesfährnich habe im Nachhinein erfahren, dass der Leitende Staatsanwalt ein Antwortschreiben an den Vertreter der Opferfamilie geschickt habe. Was in diesem Brief gestanden sei, sei dem Landesfährnich aber unter Hinweis darauf, dass Verfahrensinhalte der Aufsicht durch die Standeskommission entzogen seien, nicht mitgeteilt worden. So dann habe der damalige regierende Landammann zwar den Brief des Opferanwalts an die Staatsanwaltschaft in Kopie erhalten, nicht aber die Antwort des Leitenden Staatsanwalts an den Opferanwalt oder eine Kopie davon.

Der Leitende Staatsanwalt glaubt sich in seiner Stellungnahme zu erinnern, der Landesfährnich habe sich bei ihm bezüglich der Verjährungsfrist erkundigt, und er habe ihn auf die siebenjährige Verjährungsfrist aufmerksam gemacht. Allerdings könne er dies nicht mehr mit hundertprozentiger Sicherheit sagen. Auf die Frage des Untersuchungsbeauftragten in seiner Befragung des Landesfährnichts, ob er gewusst habe, wann der Fall verjähre, hat dieser mit „Nein“ geantwortet. Er habe den Staatsanwalt immer pauschal gefragt, ob es eng werde mit der Verjährung, und dieser habe ihm immer gesagt: „Ich habe

¹⁵ Art. 2 StGB.

es im Griff, ich habe noch nie einen Fall verjähren lassen und werde keinen Fall verjähren lassen“.

5.1.2 Andere Arbeiten und hängige Fälle sowie die Grundsatzfrage der Personalressourcen

Man muss sich bewusst sein, dass pro Jahr nur eine kleine Zahl von Anklagen oder Anträgen auf abgekürzte Verfahren überhaupt ans Bezirksgericht gelangen, und auch in der Regel weniger als 10 Einsprachen gegen Strafbefehle ans Bezirksgericht überwiesen wurden bzw. von der Staatsanwaltschaft eingestellt wurden:

Tabelle 2

	Anklagen oder abgekürzte Verfahren	überwiesene Einsprachen	Einstellungen
2010	4	4	2
2011	9	9	3
2012	10	5	3
2013	2	2	4
2014	5	2	2
2015	3	3	10
2016	4	3	2
2017	13 ¹⁶	7 ¹⁷	6

Diese Tabelle mag auf den ersten Blick abstrakt erscheinen. Sie zeigt aber klar, dass die Zahl der grösseren und anspruchsvolleren Anklage- und Einsprachefälle je nach Jahr lediglich zwischen 8 und 20 Verfahren schwankt. Das ist ohne weiteres bewältigbar, zumal seit 2015 ein zweiter Staatsanwalt tätig ist und seit November 2017 ein a.o. Staatsanwalt befristet eingestellt wurde und bereits 2012 ein a.o. Staatsanwalt für 5 Monate tätig war. Bei guter Planung, stufengerechter Fallzuteilung und Prioritätensetzung, auch in der eigenen Arbeit des Leitenden Staatsanwalts, ist das jetzt möglich, wie es auch schon früher möglich gewesen wäre. Die Tabelle zeigt letztlich, dass die Kritik des Leitenden Staatsanwalts, es seien zu wenig Ressourcen vorhanden gewesen, nicht zutrifft.

Auch bei den nicht überwiesenen Einsprachen muss vorgängig in der Regel eine Befragung stattgefunden haben, und auch Einstellungen sind sorgfältig zu begründen. Eine Zusammenstellung der Überweisungen von Strafbefehlen zeigt, dass in diesen Fällen ein Staatsanwalt gesamthaft 4 Mal vor Gericht aufgetreten ist (3 Mal der Leitende Staatsanwalt und 1 Mal ein weiterer Staatsanwalt).

¹⁶ Davon eine Anklage betr. des fahrlässigen Tötungsdelikts,

¹⁷ und zwei ebenfalls betr. das fahrlässige Tötungsdelikt überwiesene Einsprachen.

Insgesamt liegt somit, auch unter Berücksichtigung der Bemerkungen zu den Routinefällen bei den Strafbefehlen (Kapitel 3.2, Tabelle 1), eine Fallzahl vor, die bei einer guten Ablauforganisation, entsprechender Steuerung und Kontrolle sowie mit einer falladäquaten Verfahrensplanung in den mittleren bis schwierigen und in den seltenen sehr schwierigen Fällen bewältigbar gewesen ist. Ein Ressourcenproblem gab es aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten nicht; es gab aber seit längerem Probleme mit der Fallzuteilung (Stichwort Flaschenhals¹⁸), und es fehlte für die anspruchsvollen Fälle eine Verfahrensplanung.

Mit der Anstellung eines Juristen als Nachfolger des Untersuchungsbeamten ist die Staatsanwaltschaft fachlich verstärkt worden. Es wäre im Lauf des Jahres 2015 möglich und auch geboten gewesen, den Fall O. weiter zu bearbeiten. Das hätte auch bedeutet, die entsprechenden Risikofaktoren (Verjährung, Notwendigkeit von allfälligen Konfrontationseinvernahmen, zusätzliche Anträge der Verteidiger) in Betracht zu ziehen, allenfalls im fachlichen Austausch mit dem neuen Staatsanwalt. Dieser hätte zudem auch Inputs zum Fall O. aus der Sicht einer Person geben können, die nicht schon seit fünf Jahren diesen Fall auf der Pendenzenliste hatte.

Der Leitende Staatsanwalt hält dem in seiner Stellungnahme entgegen, dass diese Schlussfolgerung zutreffen würde, wenn es nur darum gegangen wäre, die in diesen Jahren eingegangenen Fälle zu bearbeiten. Auf der Staatsanwaltschaft habe aber seit seinem Amtsantritt ein Hügel von Altlasten bestanden. Zudem habe der zweite Staatsanwalt zur Vorbereitung der Anwaltsprüfung sein Pensum reduziert und unbezahlten Urlaub bezogen. Im März/April 2015 habe es überdies zwischen dem Ausscheiden des Untersuchungsbeamten und dem Antritt des neuen Staatsanwalts eine Vakanz von rund einem Monat gegeben. Deshalb habe der Leitende Staatsanwalt jeweils mehrere Wochen durchgehend Pikettendienst geleistet. Zudem habe der zweite Staatsanwalt später den CAS Forensics¹⁹ absolviert. Die beantragte Stelle für einen a.o. Staatsanwalt sei ohne weitere Begründung abgelehnt worden.

Die Standeskommission hält dazu fest, dass dies so nicht zutrifft. Im Kapitel 6.3 wird die Frage behandelt, wer was bezüglich Ressourcen wann beantragt, abgelehnt oder zugesprochen hat.

2014 war der Staatsanwalt nach eigenen Angaben für insgesamt 3 Tage als Mitglied der Arbeitsgruppe „Richtlinien der Medienarbeit“ der Schweizerischen Konferenz der Informationsbeauftragten der Staatsanwaltschaft (SKIS) tätig. Dies ist ohne Zweifel eine interes-

¹⁸ Vor 4.3.

¹⁹ Grundausbildung für Staatsanwälte an der Staatsanwaltsakademie der Universität Luzern.

sante Aufgabe; wenn man jedoch seit Jahren immer wieder Ressourcenprobleme geltend macht, müsste man sich solche Engagements vertieft überlegen.

5.1.3 Befund über die Bearbeitung des konkreten Falls

Im Fall O. spielte der Zeitfaktor mit zunehmender Verfahrensdauer eine immer wichtigere Rolle. Seit dem Todesfall waren inzwischen mehr als 5 Jahre vergangen. Zwar sind alle involvierten Personen befragt worden, aber Konfrontationseinvernahmen hatten noch nicht stattgefunden. An der Teamsitzung vom 24. September 2015 kündigt der verfahrenslleitende Staatsanwalt an, es werde bald eine Konfrontationseinvernahme stattfinden. Die zwei Schreiben des Anwalts der Opferfamilie an den Leitenden Staatsanwalt, mit der Aufforderung, den Fall zu bearbeiten, hatten keine sichtbare Wirkung auf den verfahrenslleitenden Staatsanwalt.

5.2 Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst

Im jährlichen Geschäftsbericht hält die Staatsanwaltschaft ihre Tätigkeit mit einer über mehrere Seiten laufenden detaillierten Darstellung der verschiedensten Deliktskategorien fest. Diese Auflistung gibt dem quantitativen Aspekt einen Vorrang, der die staatsanwaltliche Realität nur zum Teil abbildet. Natürlich gibt es auch anspruchsvolle Strafbehelfsfälle mit schwierigen Rechtsfragen. Gerade im Strassenverkehrsbereich gibt es aber ziemlich stark automatisierbare Standarddelikte, die umgehend zum Abschluss gebracht werden können. Zeitintensiver sind Anklagefälle, deren Zahl allerdings bescheiden ist, sowie ein Teil der Einsprachen gegen einen Strafbefehl, wo in der Regel nach Eingang der Einsprache nochmals eine Befragung der beschuldigten Person stattfindet.

Es ist zu empfehlen, die Darstellung der Fall- und Deliktskategorien im Geschäftsbericht zu ändern, damit die in der Regel zeitintensiven Fälle mit hohen qualitativen Anforderungen den Mittelpunkt der Berichterstattung bilden und nicht die blosse Aufzählung von standardmässig bearbeitbaren Fällen, namentlich im SVG-Bereich. Als Beispiel könnte die Berichterstattung der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug dienen. Diese stellt die Strafverfolgung (ohne Jugendstrafverfolgung) auf drei Seiten und die Rechtmittelfälle auf einer Seite dar (vgl. Rechenschaftsbericht des Obergerichts des Kantons Zug 2017²⁰). Dienlich sind auch zwei dort verwendete Tabellen mit Angaben über die Fallbelastung und -erledigung. In Musterform sehen diese wie folgt aus:

²⁰ https://www.zg.ch/behoerden/zivil-und-strafrechtspflege/obergericht/formulare-und-publikationen-obergericht/downloads-1/Rechenschaftsbericht_2017.pdf/download , Seiten 33-36.

Tabelle 3: Die per Ende 2017 pendenten Verfahren wurden anhängig gemacht

Jahr	Zahl der Verfahren
2010	x
2011	x
...	x
2017 (Jahr der Berichterstattung)	x

Tabelle 4: Dauer der erledigten Verfahren (in Monaten)

	0-3	3-6	6-9	9-12	12-18	18-24	24-36	>36	Total
2016 ²¹	x								
2017 ²²	x								

Eine Spezialisierung in Straffällen, die z.B. die Jagd betreffen, mag für den Rechtsfrieden im Kanton Appenzell Innerrhoden möglicherweise eine gewisse Bedeutung haben, und die sich stellenden Rechtsfragen sind offenbar anspruchsvoll. Für die eigentliche Tätigkeit der Staatsanwaltschaft und vor allem für den Leitenden Staatsanwalt sind aber die bedeutenden Verfahren und die internen Abläufe sowie die Führung der inzwischen fachlich und mit dem a.o. Staatsanwalt auch zahlenmässig entwickelten Mitarbeiterschaft der Staatsanwaltschaft zentral.

Der Leitende Staatsanwalt sieht dies in seiner Stellungnahme anders und betont die Wichtigkeit, sich in ein Gebiet einzuarbeiten, damit eine speditivere Erledigung der eingehenden Fälle durch die Entwicklung von mehr Wissen, das sofort abrufbar und schneller eingesetzt ist, möglich wird. Die Bearbeitung eines fahrlässigen Tötungsdelikts hat eine weit höhere Priorität, als die mit Spezialwissen verbundene Bearbeitung von juristisch interessanten Jagdfällen, denen sich der Leitende Staatsanwalt gewidmet hat.

²¹ Vorjahr.

²² Berichtsjahr.

5.3 Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)

Staatsanwaltschaft - Kriminalpolizei

Das Verhältnis zwischen dem Leitenden Staatsanwalt und der Leitungsebene der Kriminalpolizei ist seit Jahren für beide Seiten nicht einfach. Gemäss den Ausführungen der Polizei in den Befragungen würden in „vielen Fällen“ keine Aufträge an die Kriminalpolizei erfolgen. Es gebe zwar Besprechungen mit dem Staatsanwalt, dem Kripo-Chef und dem polizeilichen Sachbearbeiter, die zeitintensiv seien, aber danach komme kein schriftlicher Auftrag; die Kriminalpolizei frage dann sporadisch nach, ob und wann etwas komme.

Für das Arbeitsklima innerhalb des Systems der Strafverfolgung, in dem Polizei und Staatsanwaltschaft miteinander und in ihrer jeweiligen Organisation Hand in Hand zusammenarbeiten müssen, sind solche Konstellationen weder gut für die Bearbeitung der Pendenzen noch für das gegenseitige Vertrauen. Der Leitende Staatsanwalt ist gemäss seiner Stellungnahme der Meinung, dass das Klima zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft nicht so schlecht sei, wie die Ausführungen im Bericht vermuten liessen. Diese Einschätzung des Staatsanwaltes teilt der Untersuchungsbeauftragte aufgrund der Befragungen klar nicht.

Die Schweizerische Strafprozessordnung regelt die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei in den Art. 306 bis 312 StPO nicht nur rechtlich, sondern auch als eigentliches Verfahrensmodell wie folgt:

Die Polizei stellt im Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Anzeigen, Anweisungen der Staatsanwaltschaft oder eigenen Feststellungen den für einen Strafantrag relevanten Sachverhalt fest (306). Bei schweren Delikten, die von der Polizei bei der Staatsanwaltschaft gemeldet werden müssen, führt ein Staatsanwalt die ersten wesentlichen Einvernahmen nach Möglichkeit selber durch. Die Staatsanwaltschaft kann polizeiliche Berichte und Strafanzeigen, aus denen der Tatverdacht nicht deutlich hervorgeht, der Polizei zur Durchführung ergänzender Ermittlungen überweisen (308 Abs. 2). Ist die Untersuchung und damit das Strafverfahren von der Staatsanwaltschaft eröffnet, führt sie die Beweiserhebungen selber durch (311). Sie kann aber die Polizei auch nach Eröffnung mit ergänzenden Ermittlungen beauftragen und erteilt dazu in der Regel schriftliche Anweisungen, die sich auf konkret umschriebene Abklärungen beschränken (312 Abs. 1).

Eine solche Verfahrensplanung wurde im vorliegenden Fall nicht konsequent angewandt. Für die delegierten Einvernahmen hat der verfahrensleitende Staatsanwalt zwar schriftliche Aufträge gegeben, die sich auf einen konkret umschriebenen Auftrag konzentrierten. Eine Führung des Strafverfahrens im Sinne einer schriftlich festgehaltenen Verfahrenspla-

nung durch den Staatsanwalt gab es jedoch nicht. Diese zwingt den verfahrensleitenden Staatsanwalt, seine Überlegungen zu formulieren und zudem auf einer Zeitachse die verschiedenen Etappen zu konzipieren. Natürlich muss die Planung regelmässig aufgrund der bereits ermittelten Ergebnisse aktualisiert werden. Wie die Befragungen zeigen, haben Sitzungen zwischen dem Staatsanwalt und dem polizeilichen Sachbearbeiter stattgefunden, bei denen es auch darum ging, die nächsten Schritte zu überlegen und zu konzipieren. Eine Verfahrensplanung hat den Vorteil, dass damit auch das Gesamtbild und die Zeitachse jederzeit erkennbar sind und Änderungen und Aktualisierungen jederzeit vorgenommen werden können.

Mit dem Instrument der Verfahrensplanung sind auch Ersuchen der Kriminalpolizei an die Staatsanwaltschaft bezüglich weiterer Verfahrensschritte in laufenden Verfahren gezielter und rascher bearbeitbar, und zwar für die Kriminalpolizei wie auch für den verfahrensleitenden Staatsanwalt. Der Leitende Staatsanwalt wendet in seiner Stellungnahme ein, dass aus dem Fehlen einer schriftlichen Verfahrensplanung (die von der Strafprozessordnung auch nicht verlangt werde) nicht darauf geschlossen werden könne, dass überhaupt keine Verfahrensplanung vorliege.

Die Bearbeitung des Falles O. zeigt aber deutlich, wie wichtig eine Verfahrensplanung gewesen wäre und welche negativen Folgen der faktische Verzicht auf sie haben kann, nicht nur zu Lasten der Staatsanwaltschaft, sondern für alle Verfahrensbeteiligten.

Aus den Befragungen ergibt sich, dass ein Gegenstand für Kontroversen zwischen der Staatsanwaltschaft und der Kriminalpolizei der Umgang mit sichergestellten Gegenständen war. Der Kripo-Chef erachtet die Zahl von Sicherstellungen aus Ermittlungsverfahren als sehr hoch. Vernichtungs- oder Rückgabeverfügungen kämen von Seiten der Staatsanwaltschaft jedoch selten. Auf Anfrage des Untersuchungsbeauftragten im Zusammenhang des vom Leitenden Staatsanwalt erwähnten Stapels von zu unterzeichnenden Vernichtungsverfügungen bekam er fünf Muster entsprechender Verfügungen und eine Liste mit 54 Positionen aus 52 Strafverfahren. Aus Ressourcengründen hat der Untersuchungsbeauftragte auf eine detaillierte Aufarbeitung dieser Kontroverse verzichtet.

Diese Diskussionen und die Befragungen zeigen aber, dass das Verhältnis auf der Führungsebene zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei nicht optimal ist, trotz der engagierten Bemühungen des Landesfährnrichs, die aber keine nachhaltige Klärung und Verbesserung bringen konnten.

Grosser Rat

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die Staatsanwaltschaft im Jahr 2014 besucht. Ihr Präsident hat im Grossen Rat gemäss Protokoll wie folgt darüber berichtet:

Referent: Grossrat Ruedi Eberle, Präsident StwK

27/1/2014: Bericht StwK

Grossrat Ruedi Eberle, Präsident StwK, fasst die im Bericht enthaltenen Ergebnisse über den Besuch bei der Staatsanwaltschaft zusammen. Er weist darauf hin, dass die Standeskommission als vorgesetzte Behörde aufgrund der Gewaltentrennung nur im administrativen Bereich, also nur begrenzt Einfluss auf die Staatsanwaltschaft nehmen darf. Daher habe es die StwK als sinnvoll erachtet, den Grossen Rat detaillierter als sonst üblich über die Feststellungen beim Besuch der Staatsanwaltschaft zu informieren. Der in einem Zeitungsbericht vom 1. April 2014 an die Adresse der Staatsanwaltschaft geäusserte Vorwurf der Verschleppung eines bestimmten Strafverfahrens hat die StwK veranlasst, mit einer Delegation dem Vorwurf nachzugehen und sich bei einem Besuch vom Staatsanwalt über weitere Pendenzen wie auch die allgemeine Arbeitssituation informieren zu lassen. Bei durchschnittlich rund 600 Fällen pro Jahr seien Ende 2013 noch 89 Fälle pendent gewesen, wovon 13 Fälle aus dem Jahre 2011 und den Vorjahren stammen. Die StwK habe festgestellt, dass die Anzahl der Überstunden des Staatsanwalts zu hoch sind. Damit die Fälle in gleich kompetenter Art, aber speditiver abgehandelt werden können und um die Stellvertretung zu sichern, sollte ein zusätzlicher Jurist beigezogen werden. Die StwK unterstützt das vom zuständigen Departementsvorsteher geplante Vorgehen, die im Jahre 2015 mit der Pensionierung des Stellvertreters des Staatsanwalts entstehende Vakanz mit einem Juristen zu besetzen und erst im Nachhinein über eine allfällige Aufstockung der Stellenprozenze der Staatsanwaltschaft zu befinden. Die StwK stellt den Antrag, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

5.4 Empfehlungen

- Verwesentlichung der Darstellung der Geschäftslast im Geschäftsbericht, indem die anspruchsvollen Fälle gegenüber den vielen kleinen und oft Routine-Fällen gewichtet werden. Geschäftsberichte anderer Kantone zeigen, dass eine kürzere, auf das Wesentliche konzentrierte Darstellung möglich und aussagekräftiger ist.
- Einfügen einer Tabelle in den Zahlenteil des Geschäftsberichts über die im Berichtsjahr und in den Vorjahren hängigen Verfahren.
- Einfügen einer Tabelle in den Zahlenteil des Geschäftsberichts über die Dauer der erledigten Verfahren.

- Besprechung der festgestellten Zusammenarbeitsprobleme und festgefahrenen Positionen mit den wesentlichen Akteuren von Staatsanwaltschaft und Polizei unter der Leitung des Landesfährnrichs oder einer Delegation der Standeskommission, mit klaren Vorgaben, was von beiden Seiten erwartet wird.
- Einführung einer Verfahrensplanung für die Fallkategorien „mittel - schwierig - sehr schwierig“ auf der Grundlage der Beschreibung in Kapitel 5.3, Seite 32 f.

6. Januar 2016 bis Ende Dezember 2016

24. Februar 2016: Konfrontationseinvernahme R. (Lieferant Warenaufzug) mit einem seiner früheren Mitarbeiter, vorgenommen durch den verfahrensleitenden Staatsanwalt.

27. August 2016: Mail des Leitenden Staatsanwalts an den Landesfährnrich mit den beiden Pendenzenlisten ADRIS (Fälle bis Ende 2013) bzw. JURIS (Liste der hängigen Fälle ab Anfang 2014), mit einer Kommentierung der grösseren Fälle.

August 2016: Nachsuchen des Leitenden Staatsanwalts um die Einsetzung eines a.o. Staatsanwalts für die Dauer von 12 Monaten für den Abbau von Altlasten.²³

Vorgaben des Landesfährnrichs bzw. der Standeskommission, die Pendenzen bis Ende 2016 auf ein vertretbares Mass abzubauen.

Ab Oktober 2016: Vom Staatsanwalt geplanter Beginn des Einlesens in die bis zu 6 Jahre alten Verfahrensakten, um im Fall O. die Strafbefehle erarbeiten zu können.

6.1 Quantitative und inhaltliche Fallarbeit

6.1.1 Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall

Im Fall O., der im Sommer 2016 ein gutes Jahr vor der Verjährung stand, führte der Staatsanwalt selber die Konfrontationseinvernahme zwischen R., dem Inhaber der Firma, die den Warenaufzug geliefert hatte, und W., einem seiner früheren Mitarbeiter, durch. Da diese Einvernahme die Zeit um die Jahrhundertwende 2000 betrifft, wäre es wichtig gewesen, diese Einvernahme wesentlich früher durchzuführen, da das Erinnerungsvermögen von Verfahrensbeteiligten nach bald 15 Jahren erfahrungsgemäss abgenommen hat.

²³ Eingefügt aus der Stellungnahme des Leitenden Staatsanwalts.

Weitere Arbeiten im Fall O. sind aus den Akten nicht ersichtlich, ausser das geplante Einlesen in den Fall. Dieses verzögerte sich, da anfangs Oktober 2016 der Vater des Leitenden Staatsanwalts verstarb.

6.1.2 Andere Arbeiten und hängige Fälle

Im Jahr 2016 hatte der Leitende Staatsanwalt eine grössere Zahl von Einbruchsdelikten mit Bezug zu mehreren Kantonen übernommen. Für die Fallbearbeitung war der Kanton nicht zwingend zuständig. Die rund 30 Einbrüche und die Zahl der international ausgeschriebenen Mittäter weiteten sich von ursprünglich 30 auf ca. 70 Einbruchdelikte aus²⁴. Hier wurde ohne Not ein zusätzlicher Aufwand für die Staatsanwaltschaft generiert, denn diese Fälle hätte man nicht zwingend übernehmen müssen.

Die Frage an den Staatsanwalt, weshalb er diese Fälle übernommen habe, beantwortete er damit, dass sie hauptsächlich von der Kriminalpolizei bearbeitet wurden und damit für die Staatsanwaltschaft kein grosser Aufwand entstanden sei. Im Wissen um die prekären Ressourcenverhältnisse bei der Kriminalpolizei konnte das nur zur Folge haben, dass Aufträge der Staatsanwalt in anderen Fällen weniger speditiv bearbeitet werden konnten. Das kann weder im Interesse der Staatsanwaltschaft noch der Polizei sein. In seiner Stellungnahme macht der Leitende Staatsanwalt geltend, dass die Sachverhalte schon erstellt waren und nur noch vorgehalten werden mussten. Die Innerrhoder Kriminalpolizei und auch Kriminalpolizeien anderer Kantone, die hängige Fälle an die Staatsanwaltschaft Appenzell I.Rh. abgetreten hatten, waren bei einer Reihe von Delikten bereits tätig geworden.

6.1.3 Befund über die Bearbeitung des konkreten Falles

Es muss festgestellt werden, dass der verfahrensleitende Staatsanwalt im Jahr 2016, also rund ein Jahr vor der Verjährung, im Fall keine substantiellen Verfahrensschritte vornahm.

Die lange Verfahrensdauer führte dazu, dass sich der Staatsanwalt wieder in den umfangreichen Fall einlesen musste. Die neue Strafprozessordnung hat ausdrücklich zum Ziel, dass Untersuchung und Anklage (oder Strafbefehl) von der gleichen Person gemacht werden (Verfahren aus einer Hand). Bleibt der Fall zu lange unbearbeitet, geht der Effizienzgewinn verloren. Wenn man sich nach Monaten oder hier eher nach Jahren wieder in die Fallakten einlesen muss, die man nur teilweise selber erstellt hat, geht erheblich Zeit verloren. Damit fällt der vom System des Verfahrens aus einer Hand offerierte Synergiegewinn zum grossen Teil dahin.

²⁴ Vgl. Ziffer 4.1.2.

6.2 Kritische Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Führung der Staatsanwaltschaft; Mengengerüst

Im Rahmen seines Auftrages wünschte der Untersuchungsbeauftragte die Pendenzenliste der fallbearbeitenden Mitarbeiterin und Mitarbeiter, die direkt ausgedruckt wurden. Eine Pendenzenliste ist dann sinnvoll, wenn sie zeitlich und inhaltlich in Tabellenform zeigt, was wann geplant ist, auch als Kontrolle für die bearbeitende Person selber. Die Listen enthielten generell relativ wenig solcher Informationen, die Listen des Leitenden Staatsanwalts überhaupt keine.

Die Arbeit, die man mit dem Erstellen einer solchen Liste macht, dient der Strukturierung der Fallarbeit und der Entdeckung von Problemen und Risiken. Macht man das alles nur im Kopf, merkt man nicht oder zu wenig, dass gewisse Überlegungen nicht wirklich zielführend sind. Aussagekräftige Pendenzenlisten sind eine wichtige Ergänzung der Verfahrensplanung.

Auf die Frage, für wen die Pendenzenlisten einsehbar sind, sagte der Leitende Staatsanwalt, sie seien einsehbar, aber seine eigenen für seine Mitarbeitenden natürlich nicht. Diese Selbstverständlichkeit in Frage stellend, hielt der Untersuchungsbeauftragte fest, bei der Fallbearbeitung sei der Leitende Staatsanwalt nicht Führungsperson, sondern ein verfahrensführender Staatsanwalt wie die anderen auch, einfach mit mehr Erfahrung und Know-how. Deshalb müsste er interessiert sein, dass auch die anderen Mitarbeitenden die Möglichkeit haben, ihm Hinweise zu geben, nicht zuletzt als Zeichen der Transparenz gegenüber den Kollegen und als Zeichen der Souveränität des Chefs, aber auch als Instrument der Selbstdisziplin.

In seiner Stellungnahme führt der Leitende Staatsanwalt aus, seine Arbeit sei für seine Mitarbeitenden auch ohne einsehbare Pendenzenliste transparent gewesen, da sie aus den Teamsitzungen wissen, womit er sich befasse. Zudem habe er, da er die Fallzuteilung mache, jeden Fall einmal in den Händen gehalten. Hinsichtlich des Controllings seien die Teamsitzungen, die Pendenzenlisten und die persönlichen Gespräche in einer Staatsanwaltschaft mit lediglich drei fallführenden Mitarbeitern (zzgl. eines Praktikanten) durchaus Instrumente, um die Staatsanwaltschaft zu führen. Vielleicht seien die von ihm eingesetzten Controlling-Instrumente nicht optimal gewesen.

Fallführungs- und gleichzeitig auch Führungsinstrumente sind die in unterschiedlicher Form geführten Pendenzenlisten und die informellen Gespräche mit Mitarbeitenden nur im beschränkten Mass. ‚Controlling‘ heisst im wesentlichen Steuerung, hat aber auch Kontrollelemente. Ohne eine bewusste Steuerung mit den entsprechenden Instrumenten (Verfahrensplanungen, aussagekräftige Pendenzenlisten) lässt sich eine Staatsanwalt-

schaft nicht führen, auch wenn die vom Leitenden Staatsanwalt erwähnten Elemente durchaus sinnvoll sind.

6.3 Anträge des Leitenden Staatsanwalts und Entscheide der Standeskommission bezüglich Personalressourcen

In den Befragungen und Stellungnahmen des Leitenden Staatsanwalts kam wiederholt das Thema der Personalressourcen und der entsprechenden Anträge an und die Entscheide der Standeskommission zur Sprache.

Gemäss der Stellungnahme der Standeskommission hat sie im Jahr 2012 einen a.o. Staatsanwalt für 5 Monate bewilligt. Das ergibt sich aus den Akten, die dem Untersuchungsbeauftragten zur Verfügung stehen:

Im Februar 2012 kümmerte sich die Standeskommission (Landesfährnich und Landammann) darum, Klarheit in die Pendenzen-situation der Staatsanwaltschaft zu bringen, was angesichts der Informationen auf den Pendenzenlisten nicht einfach war. Gemäss Protokoll der Teamsitzung vom 1. März 2012 wurde ein a.o. Staatsanwalt für fünf Monate eingesetzt, um die alten Pendenzen gemäss der für die Standeskommission erstellten Liste abzuarbeiten. Ausgenommen seien Fälle, die nicht vorangetrieben werden könnten.

Der Leitende Staatsanwalt weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der a.o. Staatsanwalt nicht auf Initiative der Standeskommission ernannt worden sei, sondern weil er als Leitender Staatsanwalt gegenüber Landammann und Landesfährnich darauf hingewiesen habe, dass ohne zumindest temporäre personelle Aufstockung eine Aufarbeitung der Pendenzen mit den gegebenen personellen Ressourcen nicht möglich sei. Die Standeskommission führt in ihrer Stellungnahme dazu aus, dieses Beispiel zeige, dass die Standeskommission reagiert habe, wenn der Leitende Staatsanwalt entsprechende Gesuche gestellt habe.

Im Herbst 2014 sei gemäss der Stellungnahme der Standeskommission der Staatsanwalt beauftragt worden, einen a.o. Staatsanwalt oder allenfalls einen zusätzlichen Praktikanten zu suchen. Die Suche sei erfolglos geblieben.

2015 hat die Standeskommission einen zweiten Staatsanwalt angestellt und damit den bisherigen Untersuchungsbeamten ersetzt, der pensioniert wurde. Damit ist aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten die Staatsanwaltschaft fachlich gestärkt worden. Der Zuzug eines Juristen mit Anwaltpatent, Erfahrung in einer anderen Staatsanwaltschaft und der entsprechenden Fachausbildung hat zusätzliche Kapazitäten gebracht; seine Strafbefehle,

Einstellungen und Anklagen muss der Leitende Staatsanwalt nicht prüfen. Zudem besteht so ein fachlich auf gleicher Höhe stattfindender Austausch.

Die Standeskommission hält in ihrer Stellungnahme fest, der Leitende Staatsanwalt habe dem Landesfährnrich mit E-Mail vom 27. August 2016 zwei Pendenzenlisten zugestellt (je eine aus den beiden Geschäftsverwaltungssystemen, vor bzw. nach 2014) und diese eingehend kommentiert. Dabei habe er festgehalten, dass die Staatswirtschaftliche Kommission in einem Bericht angeregt habe, den in Pension gehenden Untersuchungsbeamten durch einen Staatsanwalt zu ersetzen. Diese Massnahme sei per Mitte April 2015 umgesetzt worden. Am Schluss des erwähnten E-Mails habe der Leitende Staatsanwalt geschrieben, es sei bei einem der letzten Gespräche darüber gesprochen worden, für die Dauer von einem Jahr einen a.o. Staatsanwalt einzusetzen, „damit der Abschluss der ‚pfannenfertigen‘ Strafuntersuchungen vorangetrieben werden kann“. Ob dies ein „begründetes Ersuchen“ war, ist aus Sicht der Standeskommission zumindest fraglich.

Aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten hätte die Standeskommission wohl rückfragen müssen, was das genau bedeutet. Die Interpretation des Leitenden Staatsanwalts, sein im August 2016 eingereichtes Ersuchen um Einsetzung eines a.o. Staatsanwalts sei von der Standeskommission einfach abgelehnt worden, würde ja bedeuten, dass es eine schriftliche oder mindestens eine mündliche Ablehnung gegeben hätte. Die Erwähnung einer möglichen Einsetzung anlässlich eines früheren Gesprächs ist kein förmlicher Antrag, wie auch die Nicht-Reaktion keine förmliche Ablehnung war.

Diese Unsicherheit wird aber mit dem Schreiben der Standeskommission vom 31. Oktober 2016 beseitigt. Es ging in diesem hauptsächlich um das Thema des Pendenzenabbaus, weil sie per 31. August 2016 eine Zahl von 192 pendenten Fällen festgestellt hatte, darunter solche, die bis ins Jahr 2005 zurückreichten. Diese alten Fälle sollten unbedingt möglich rasch abgeschlossen werden. Sie unterbreitete der Staatsanwaltschaft die Zielsetzung, die Zahl der pendenten Fälle solle Ende 2016 weniger als 100 betragen. Soweit notwendig, seien hierzu im Rahmen des Zumutbaren die entsprechenden Überstunden zu leisten; die Standeskommission hielt zudem folgendes fest:

„Die Staatsanwaltschaft wird angehalten, die alten Verfahren rascher zum Abschluss zu bringen. Soweit hierfür von der Staatsanwaltschaft die Notwendigkeit dargelegt wird und es sich als sinnvoll erweist, ist die Standeskommission bereit, fallweise den Beizug eines ausserordentlichen Staatsanwaltes zu prüfen.“

Dem Leitenden Staatsanwalt standen mit diesem Schreiben vier Optionen zur Verfügung:

1. Die Standeskommission darüber zu informieren, dass er neben dem nach 6 Jahren noch pendenten Tötungsdelikt, das in weniger als 10 Monaten verjähren werde,

nicht auch noch für die anvisierte Zielsetzung der Standeskommission betreffend Pendenzenabbau zur Verfügung stehen könne;

2. Möglichst rasch ein Gesuch für die Anstellung eines a.o. Staatsanwalt für den Pendenzenabbau zu stellen, damit er sich voll auf den Fall O. konzentrieren könne; oder
3. Möglichst rasch ein Gesuch für die Anstellung eines a.o. Staatsanwalt für die Bearbeitung des Tötungsdelikts zu stellen. Auch der Leitende Staatsanwalt musste sich seinen eigenen Angaben gemäss damals erneut in den 6 Jahre alten Fall einlesen;
4. Die Standeskommission weder über die Situation im Fall O. zu orientieren noch ihr mitzuteilen, dass das Risiko der Verjährung dieses Falles bestehe und dieses noch grösser werde, wenn gleichzeitig der anvisierte Pendenzenabbau erfolgen sollte.

Der Leitende Staatsanwalt hat sich für die letzte Option entschieden und auf die Optionen 1, 2 und 3 verzichtet.

Aufgrund der Schilderungen des Leitenden Staatsanwalts gegenüber dem Landesfährich, dass er die Strafbefehle nun erarbeiten werde, ging die Standeskommission jedoch weiterhin davon aus, dass der Fall O. praktisch abgeschlossen sei bzw. bald abgeschlossen werde und keine Verjährung eintrete.

Die Standeskommission habe, so ihre Stellungnahme, auch nachher stets klar die Haltung gezeigt, dass sie den Fall O. unbedingt materiell erledigt haben möchte. Der Aufwand für einen a.o. Staatsanwalt wäre gemäss Standeskommission evident kleiner gewesen als der Schaden, den der Kanton aufgrund der eingetretenen Verjährung hinnehmen musste und muss.

6.4 Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosse Rat)

Die Pendenzenlast blieb weiterhin einer der kritischen Faktoren, so dass sowohl die Haltung der Standeskommission, die Zahl der Pendenzen auf unter 100 Fälle zu bringen, wie auch der Wunsch des Leitenden Staatsanwalts, für die rasche Abarbeitung der Pendenzen für zwölf Monate einen a.o. Staatsanwalt einzusetzen, nachvollziehbar sind.

Standeskommission

Der Landesfährich wusste vom Fall O. Er kannte auch den folgenden Fall-Kommentar, den der Leitende Staatsanwalt ihm Ende August 2016 im Rahmen einer vom Landesfährich verlangten Kommentierung von älteren Fällen zugestellt hatte:

Untersuchung aufwändig und langwierig, da ein Verantwortlicher seine Schuld bestreitet und daher durch zahlreiche Einvernahmen (bis hin zur Witwe eines angeblich damals verantwortlichen Mitarbeiters, der vor mehreren Jahren verstorben ist) und amtlichen Erkundigungen/Editionen versucht werden musste, seinen Beitrag/seine Kenntnis eines Konstruktionsfehlers abzuklären. Sehr umfangreiches Aktenmaterial.

Untersuchung abgeschlossen, Abschluss des Verfahrens in Angriff genommen.

Für einen Laien war klar: Der Fall steht vor dem Abschluss, auch aufgrund der Aussagen des Leitenden Staatsanwalts, bei ihm werde kein Fall verjähren²⁵. Auf die Nachfrage des Landesfährnrichs, was Abschluss des Verfahrens heisse, habe ihm der Leitende Staatsanwalt gesagt, er mache jetzt den Strafbefehl. Als der Landesfährnrich im Oktober oder November 2016 nachfragte, habe der Leitende Staatsanwalt gesagt, er müsse nochmals einer Frage nachgehen und nochmals eine Einvernahme machen, die er brauche. Jedoch sind Einvernahmen in diesem Fall und in diesem Zeitraum keine mehr ersichtlich. Auf die konkrete Nachfrage des Landesfährnrichs, wie lange es mit dem Abschluss noch gehe, habe der Leitende Staatsanwalt gesagt, bis Ende Jahr habe er den Strafbefehl. Der Landesfährnrich fragte dann vor Weihnachten nochmals nach und habe vom Staatsanwalt die Antwort bekommen, er müsse nochmals eine Frage abklären, aber er mache den Strafbefehl jetzt.

Der Leitende Staatsanwalt ist der Meinung, seine Auskünfte gegenüber dem Landesfährnrich hätten dem jeweils aktuellen Wissensstand entsprochen und der damals aktuellen Planung. Er habe alle Fragen des Landesfährnrichs nach bestem Wissen und Gewissen im jeweiligen Zeitpunkt und detailliert beantwortet. Es hätten sich aber laufend Veränderungen ergeben, aufgrund derer die Situation wieder neu beurteilt habe werden müssen. Wenn er gegenüber dem Landesfährnrich Angaben zum Abschluss des Verfahrens gemacht habe, so hätten diese Ausführungen seiner Überzeugung im jeweiligen Zeitpunkt entsprochen. Die gegenüber dem Landesfährnrich erwähnten Fragen, welche zu klären waren, hätten sich aus dem Fortschritt des Verfahrens ergeben.

So sei die Frage zu klären gewesen, ob im gleichen Verfahren einerseits Strafbefehle erlassen und andererseits eine Anklage erhoben werden konnten, ohne das Gebot der Einheit des Verfahrens zu verletzen. Später sei es um die Klärung gegangen, ob und in welchem Umfang der Leitende Staatsanwalt die am Schluss auf einmal von den Verteidigern geforderten Konfrontationseinvernahmen habe machen müssen. Wieder ein anderes Mal habe sich die Frage gestellt, ob die beiden Einspracheverfahren bereits ans Bezirksgericht überwiesen werden könnten, obwohl das Verfahren gegen den dritten Beschuldigten noch durch das Ausstandsverfahren blockiert war. Mit dem Ausstandsbegehren gegen sich habe er nicht gerechnet. Es habe sich dann auch als haltlos herausgestellt.

²⁵ Abschnitte vor 5.1.2.

Diese im vorherigen Abschnitt zusammengefasste Darstellung des Leitenden Staatsanwalts betrifft mit der Ausnahme der Frage der Verfahrenseinheit nicht die Phase von August bis Weihnachten 2016, sondern den Zeitraum des ersten und zweiten Quartals des Jahres 2017.

Mit seiner die tatsächliche Situation nicht auf den Punkt bringenden Kommunikation von August bis Dezember 2016 hatte es der Leitende Staatsanwalt verpasst, dem Landesfährich mitzuteilen, dass der zeitgerechte Abschluss des Falles O. und der Pendenzenabbau nicht gleichzeitig möglich sind. Eine Fristerstreckung für die Zielerreichung bei den Pendenzen, für ein halbes Jahr oder bis zum Abschluss des Verfahrens O., wäre ihm wohl bei klarer Schilderung der folgenden Koinzidenz gewährt worden:

- Arbeiten für den Abschluss des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens im Fall O. in den restlichen Monaten des Jahres 2016 und in den ersten Monaten des Jahres 2017, mit Anklage oder Überweisung von Einsprachen gegen den Strafbefehl an das Bezirksgericht, damit dieses vor Eintritt der möglichen Verjährung ein Urteil fällen kann;
- Pendenzenabbau.

Der Leitende Staatsanwalt räumt in seiner Stellungnahme ein, er hätte gegenüber der Standeskommission kommunizieren müssen, dass das Verfahren O. gefährdet sein könnte, wenn er im letzten Quartal den Schwerpunkt seiner Arbeit auf die Reduktion der Pendenzen legen würde. Die Zielsetzung der Standeskommission sei aber in einer Art und Weise formuliert gewesen, die in seinen Augen keinen Zweifel daran gelassen habe, dass die Umsetzung der Ziele zwingend erwartet werde, egal wie er dies bewerkstelligen würde, nachdem der Antrag auf einen a.o. Staatsanwalt abgewiesen worden sei. Er glaube auch heute noch, dass sich die Standeskommission mit einer Fristerstreckung sehr schwer getan hätte.

Im Wissen um die prekäre Situation im Fall O. und dessen drohende Verjährung, hätte sich die Standeskommission stark exponiert, wenn sie einen begründeten Antrag des Leitenden Staatsanwalts auf eine Fristerstreckung für den Pendenzenabbau abgelehnt hätte.

Eine ähnliche Situation hätte bestanden, wenn ein Gesuch um Einsetzung eines a.o. Staatsanwalts gestellt worden wäre. Auch dann hätte der Leitende Staatsanwalt das Problem der drohenden Verjährung der Standeskommission gegenüber transparent machen müssen.

Die Aufsichtsbehörde muss über kritische Fälle und Situationen in Kenntnis sein. Ist die Ansprechperson auf Seiten der Aufsichtsbehörde ein juristischer Laie, müssen Informationen

und Kommunikation adressatengerecht erfolgen. Das hat der Leitende Staatsanwalt nicht gemacht und hat so dem elementaren Grundsatz eines vertrauensvollen Umgangs mit einem Mitglied der Aufsichtsbehörde nicht entsprochen. Er mache, so die Standeskommission in ihrer Stellungnahme, im Übrigen auch selber nicht geltend, dass der Landesfährlich oder die Standeskommission über die prekäre Situation im Fall O. informiert gewesen sei.

Der Leitende Staatsanwalt schreibt in seiner Stellungnahme, er habe das Verfahren gegenüber dem Landesfährlich nie in einer beschönigenden Art dargestellt oder ihn in einem falschen Glauben gelassen. Er verwehre sich zudem daher ausdrücklich gegen den Vorwurf des Untersuchungsbeauftragten, er hätte dem elementarsten Grundsatz des vertrauensvollen Umgangs mit einem Mitglied der Aufsichtsbehörde nicht entsprochen. Dieser Vorwurf sei ungerechtfertigt. Diese Auffassung teilt der Untersuchungsbeauftragte klar nicht.

Festzustellen ist, dass der Landesfährlich und auch die Standeskommission vom Staatsanwalt über den Ernst der Lage und die drohende Verjährung nie wirklich informiert worden waren.

Aufsicht über die Staatsanwaltschaft

Für die Standeskommission ist es im heutigen System fachlich wie auch institutionell nicht einfach, die Aufsicht effektiv wahrnehmen zu können. Um selber nicht Fall-Listen studieren zu müssen, ist die durch die Standeskommission übernommene Idee einer Lösung mit einer Fachkommission sinnvoll. Die Aufsicht bleibt bei der Standeskommission; die notwendigen Abklärungen für die Aufsichtstätigkeit können hingegen von einer Fachkommission wahrgenommen werden. Der Kanton Basel-Landschaft hat damit seit 2011 gute Erfahrungen gemacht, der Kanton Basel-Stadt hat dieses Modell übernommen. Die Fachkommission besteht sinnvollerweise aus drei unabhängigen Personen, die drei Schwerpunkte gewährleisten können: Frühere Erfahrung in einer Staatsanwaltschaft, Gerichtserfahrung, Expertise im Straf- und Strafprozessrecht und wenn möglich auch in der Organisationsanalyse.

Jugendanwaltschaft

Was die Aufgaben der Jugendanwaltschaft betrifft, ist es sinnvoll, dass diese von einer dafür ausgebildeten Person mit Untersuchungserfahrung wahrgenommen werden. Zu prüfen ist insbesondere, wie die Kompetenz aus dem Bereich Sozialarbeit gewährleistet werden kann. Das wäre durch ein Mandatsverhältnis mit einer ansässigen Sozialbehörde für ein kleines Pensum gewährleistetbar.

Der Jugendanwalt oder die Jugendanwältin wäre künftig keine eigene Behörde mehr, sondern die Aufgabe würde durch einen der Staatsanwälte oder eine Staatsanwältin wahrgenommen. Diese Person muss sich bewusst sein, dass die Jugendstrafverfolgung andere Ziele hat als die Strafverfolgung von Erwachsenen. Alle zwei Jahre führt die Hochschule für Soziale Arbeit in Luzern (HSLU-SA) einen CAS in Jugendstrafverfolgung durch, der Sozialarbeitenden wie auch Juristinnen und Juristen offensteht.

Gerichte, namentlich Zwangsmassnahmengericht

Im Auftrag wie auch in den Befragungen war zudem das Zwangsmassnahmengericht (ZMG) ein Thema.

Die heutige Situation im Kanton entspricht nicht den Qualitätsanforderungen, wie sie bei einer Behörde zu erfüllen ist, die über tiefgreifende Eingriffe in die Freiheit und in die Privatsphäre entscheiden und anspruchsvolle Güterabwägungen vornehmen muss. Ein Laienrichter kann allein abgestützt auf den gesunden Menschenverstand die anspruchsvollen Fragen nicht bearbeiten, und eine Gerichtsschreiberin mit relativ wenig Erfahrung kann dieses Vakuum nicht vollständig ausfüllen. Der Bezirksgerichtspräsident seinerseits kann Zwangsmassnahmenfälle nicht bearbeiten, da er sonst bei der Hauptverhandlung in den Ausstand treten müsste.

Es braucht hier entweder auf der Richterebene oder aber mindestens auf der Gerichtsschreiberebene eine oder mehrere Personen, die ausgewiesene Erfahrung haben. Es empfiehlt sich, mit den Kantonen St. Gallen oder Appenzell Ausserrhoden, die über erfahrene Gerichtsschreiber und -schreiberinnen im Zwangsmassnahmengericht verfügen, ähnlich wie mit der für die Staatsanwaltschaft mit Appenzell Ausserrhoden abgeschlossenen Pickett-Pool-Vereinbarung eine Pool-Lösung für ZMG-Gerichtsschreiberressourcen abzuschliessen.

6.5 Empfehlungen

- Klare Kommunikation des Leitenden Staatsanwalts gegenüber dem Landesfährnich und der Standeskommission. Absolut notwendige Basis: Vertrauen.
- Klare Kommunikation im Spannungsfeld zwischen der Zielvorgabe Pendenzenabbau und dem Abschluss des Falles O. vor der Verjährung.
- Klare, zeitgerechte und auf das Wesentliche verdichtete Kommunikation des Staatsanwalts mit seinen Mitarbeitenden sowie mit der Polizei und dem Gericht.

- Zeitgerechte Führung des Strafverfahrens innert nützlicher Frist, insbesondere bei schweren oder komplexen Delikten.
- Prüfung, ob eine Fachkommission eingesetzt wird, welche für die Standeskommission, die Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft bleibt, die eigentliche Inspektionsarbeit machen kann und Berichte mit Empfehlungen an die Standeskommission erstellt.
- Ausübung der Aufgabe des Jugendanwalts nicht mehr durch den Bezirksgerichtspräsidenten, sondern durch eine Staatsanwältin oder einen Staatsanwalt mit der Zusatzausbildung des CAS Jugendstrafverfolgung.
- Pool-Lösung mit St. Gallen oder Appenzell Ausserrhoden für die Wahrnehmung der Gerichtsschreiberarbeit im Zwangsmassnahmengericht (ZMG).

7. Januar 2017 bis Ende Oktober 2017

Januar 2017: Abschluss des Einlesens, Beginn der Redaktion der Strafbefehle an die Beschuldigten U. und Z.

Januar/Februar 2017: Eingang von zwei Verfahren; bei beiden hätte aus institutionellen Gründen ein ausserordentlicher (a.o.) Staatsanwalt eingesetzt werden müssen.

Januar 2017: Wie im Vorjahr geht auch jetzt ein Schreiben des Anwalts der Familie von O. ein.

1. April 2017: Versand der beiden Strafbefehle an U. und Z.

Einsprachen gegen die beiden Strafbefehle, gestützt darauf:

9. Mai 2017: Einvernahme von U., Inhaber des Betriebs, durch den Staatsanwalt

12. Mai 2017: Einvernahme von Z. durch den Staatsanwalt

30. Mai 2017: Ausstandsgesuch eines Verteidigers gegen den Leitenden Staatsanwalt wegen Mailwechsel zwischen dem Staatsanwalt und dem Anwalt der Opferfamilie; vom Kantonsgericht abgelehnt.

Mai/Juni 2017: Eingaben eines Verteidigers an das Gericht mit Begehren auf Durchführung einer Konfrontationseinvernahme einer seit 2010 nicht mehr befragten Person und Antrag, sie als beschuldigte Person in das Verfahren einzubeziehen, und den Beizug der entsprechenden Akten. Später stellten auch die beiden anderen Verteidiger je ein Gesuch um Konfrontationseinvernahme der gleichen Person.

3. Juli 2017: Der Staatsanwalt überweist die die Strafverfahren gegen U. und Z. zur gerichtlichen Beurteilung an das Bezirksgericht.

6. Juli 2017: Anklage gegen den Lieferanten des Warenaufzugs.

6. Juli 2017: Kontaktnahme des Bezirksgerichtspräsidenten mit den Anwälten, ob die drei Verfahren in der gleichen Gerichtsverhandlung behandelt werden können; Einverständnis.

Schwierige Terminsuche für die Gerichtsverhandlung: wenig Terminofferten vom Gericht für Juli und August, Ferien und Abhängigkeit von der Disponibilität der Richter/innen.

7.1 Quantitative und inhaltliche Fallarbeit

7.1.1 Zahl der Untersuchungshandlungen im konkreten Fall

Am 1. April 2017 ergehen zwei Strafbefehle für Z. und U.; was die dritte Person, R., betrifft, plant der Staatsanwalt eine Anklage. Nachdem es zu Einsprachen gegen die Strafbefehle gekommen ist, ist der schon ohne Einsprache ambitionierte Zeitplan des verfahrensleitenden Staatsanwalts sehr eng geworden, da jetzt noch zwei Einvernahmen durchgeführt werden müssen.

Der Anwalt des Aufzugslieferanten verlangte den Zuzug der Akten eines Amtes, das in den Fall involviert war und eine Konfrontationseinvernahme mit einem damals zuständigen Beamten. Verlangt wurde von Anwaltsseite auch, dass dieser als Beschuldigter in das Strafverfahren involviert wird. Die Verteidiger selber haben erst im Sommer 2017 entsprechende Anträge gestellt, obwohl alle Anwälte die Akten kannten. Wäre diese von den Verteidigern beantragte Konfrontations-Einvernahme früher schon durch den Staatsanwalt selber erfolgt, was bei einer sorgfältigen Verfahrensplanung nötig und ohne weiteres möglich gewesen wäre, hätte die Einvernahme ohne Zeitdruck oder Zeitnot bearbeitet werden können. Es blieb jedoch bei einer vom polizeilichen Sachbearbeiter Ende November 2010 durchgeführten Einvernahme als Auskunftsperson. Schon in seiner Befragung hatte der Leitende Staatsanwalt angegeben, der Beamte habe geschildert, dass ihm die Mängel nicht als derart gefährlich erschienen seien, dass der Betrieb des Warenaufzugs hätte eingestellt werden müssen.

Kurz vor dem Eintritt der Verjährung war eine solche Einvernahme dagegen nur noch unter schwierigen Umständen möglich. Auch hier: Eine inhaltlich vorausschauende und zeitlich auf maximal drei Jahre Bearbeitungszeit ausgerichtete Verfahrensplanung hätte in diesem Fall eine Situation wie im Sommer 2017 gar nicht erst entstehen lassen.

Am 6. Juli 2017 erhob der Staatsanwalt Anklage beim Bezirksgericht gegen R., den Lieferanten des Warenaufzugs.

7.1.2 Andere Arbeiten und hängige Fälle

In dieser Phase konzentrierte sich der verfahrensleitende Staatsanwalt auf diesen Fall. Er setzte allerdings 2017 insgesamt 30 Stunden in die konzeptionellen Arbeiten für die Einführung eines Wochenend-Pikett pools der Staatsanwaltschaften von Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden ein sowie zwei Tage für die Neufassung des Standeskommissionsbeschlusses über das Strafregister und die Strafkontrolle. Involviert war er auch in der Arbeitsgruppe Krisenkommunikation, und zwar mit einem zeitlichen Aufwand von rund 25 Stunden. Hier hätten die Prioritäten vollumfänglich auf den Abschluss des Verfahrens O. fokussiert werden müssen. Diese Arbeiten erfolgten jedoch gemäss der Stellungnahme des Leitenden Staatsanwaltes in Zeiten, in denen für andere Verfahrensbeeteiligte Fristen im Fall O. liefen oder nachdem klar geworden war, dass das Bezirksgericht keine Verhandlung ansetzen wird.

Schon seit 2013 gab es ein Verfahren und 2017 zwei weitere, in denen der verfahrensleitende Staatsanwalt bei der Standeskommission ein Gesuch um Einsetzung eines ausserkantonalen ausserordentlichen (a.o.) Staatsanwalts hätte beantragen müssen. Erst während der Zeit der administrativen Untersuchung zum Fall O. und zur Organisationsanalyse der Staatsanwaltschaft hat der Staatsanwalt die entsprechenden Anträge der Standeskommission gestellt.

7.1.3 Befund über die Bearbeitung des konkreten Falles

Die inhaltlich und zeitlich nicht erfolgte Verfahrensplanung in diesem Fall hat hauptsächlich dazu beigetragen, dass wesentliche Schritte nicht oder nicht zeitgerecht vorgenommen wurden. Die fehlende Planung war der hauptsächliche Grund für die Verjährung des Falles.

Im Rahmen der Planung hätte auch eine regelmässige Prüfung der Verfahrensrisiken erfolgen sollen, die im Rahmen eines Strafverfahrens allenfalls eintreten könnten, wo sich Prozessparteien mit unterschiedlichen Interessen (Anklage, Verteidigung, Opfer als Privatkläger) mit den bestmöglichen Argumenten auseinandersetzen.

Der als erfahren geltende Staatsanwalt erreichte in diesem Verfahren nicht den Stand der Qualität, die er für sich selber beansprucht. Detailfragen und die Lösung von juristischen Fragen sind wichtig, aber genauso wichtig, oder gar noch wichtiger sind eine durchdachte und auf Papier gebrachte Verfahrensplanung mit Berücksichtigung der Prozessrisiken sowie eine regelmässige Prüfung und Aktualisierung dieser Instrumente.

Ausdrücklich ist in aller Form folgendes festzuhalten:

Es liegen überhaupt keine Anzeichen dafür vor, dass der verfahrensleitende Staatsanwalt den Fall bewusst verjähren lassen oder bestimmte Personen vor einer allfälligen Strafe schützen wollte.

7.2 Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit anderen Institutionen (Kantonspolizei, Bezirksgericht, Standeskommission, Grosser Rat)

Der Bezirksgerichtspräsident hat am 3./6. Juli 2017 die Rechtsvertreter telefonisch angefragt, ob sie einverstanden sind, die beiden Einspracheverfahren sowie die Anklage samt Konfrontationseinvernahme in der gleichen Verhandlung durchzuführen. Das wurde bejaht. Er liess durch sein Sekretariat unverzüglich eine Terminumfrage machen für die Festlegung einer ganztägigen Sitzung des Bezirksgerichtes. Nachdem diese erste Umfrage praktisch keine Termine ergeben hatte, zeigte eine zweite, durch den Bezirksgerichtspräsidenten telefonisch durchgeführte Umfrage nur ein beschränkt besseres Resultat. Gemäss dem Präsidenten des Bezirksgerichtes musste auch noch berücksichtigt werden, dass nach der Konfrontationseinvernahme an Schranken allenfalls ein weiterer Termin reserviert werden musste, um die Ergebnisse der Konfrontationseinvernahme zu verhandeln, wenn das zeitlich in der ersten Verhandlung nicht mehr möglich gewesen wäre. Lediglich an einem der drei Tage, an denen ausreichend Richterinnen und Richter zur Verfügung stehen konnten, ging es auch dem Staatsanwalt und zwei Anwälten (von vier Rechtsvertretern).

Am 14. August 2017 teilte der Rechtsvertreter der Opferangehörigen dem Bezirksgerichtspräsidenten mit, er habe „bezüglich der drohenden Verjährung mit allen Angehörigen des Opfers ein Gespräch geführt. Da fristgemäss kein rechtstaatlich einwandfreies Verfahren durchgeführt werden könne, werde durch alle Angehörigen der Opfer eine Einstellung des Verfahrens zufolge Verjährung bevorzugt, wobei dem Gericht bezüglich der drohenden Verjährung keinerlei Vorwürfe gemacht würden.“

In der Folge beriet das Bezirksgericht am 22. August 2017 über das weitere Vorgehen im Strafverfahren und fasste einstimmig den Beschluss, bis zur Verjährung keine weiteren Verfahrenshandlungen mehr vorzunehmen und anschliessend das Verfahren einzustellen. Am gleichen Tag sandte die Familie des Opfers ein Schreiben an den Bezirksgerichtspräsidenten, sie hätten tief betroffen zur Kenntnis nehmen müssen, dass die Verjährung der Straftaten nach 7 Jahren nicht mehr verhindert werden könne. „Nicht weil wir damit einverstanden sind, sondern aus gesundem Menschenverstand haben wir unfreiwillig und notgedrungen dem ‚Einstellungsbeschluss nach Verjährung‘ zugestimmt.“ Sie seien mit dem verschleppten Verlauf des Strafverfahrens durch den zuständigen Staatsanwalt sowie

dem fehlenden Controlling des Verfahrens in keinster Weise einverstanden. „Wir wünschen uns, dass durch eine gründliche Fehleranalyse in vorliegendem Fall solche Unterlassungen in zukünftigen Verfahren vermieden werden.“ Dieser Brief ging gemäss Bezirkspräsident am 23. August 2017 ein, also erst nach Beschluss über das weitere Vorgehen.

Der Präsident des Bezirksgerichts stellte den Verfahrensbeteiligten am 30. August 2017 ein Schreiben zu und kündigte an, das Gericht werde die Strafverfahren nach dem 17. September 2017 zufolge Verjährung einstellen.

Die Standeskommission forderte mit einem Brief vom 31. August 2017, in Kenntnis des Schreibens der Opferfamilie, den Präsidenten des Bezirksgerichts auf, „unverzüglich eine Gerichtsverhandlung anzusetzen, damit die Sache noch vor dem 16. September 2017 materiell entschieden werden kann.“ Diese Intervention war hart an der Grenze des Respekts vor der Gewaltenteilung, aber angesichts der Tragik des ganzen Falles gegenüber allen Betroffenen, insbesondere gegenüber der Familie des Opfers, menschlich verständlich.

Es ist schwierig, in einer solchen Situation im Normalmodus zu verbleiben. Umso wichtiger ist die Suche nach einer Lösung, um den besonderen Umständen Rechnung tragen können. Der Gerichtspräsident wusste nach seinen Angaben erst nach der am 3. Juli 2017 erfolgten Überweisung der beiden Strafbefehle bzw. der am 6. Juli 2017 erfolgten Überweisung der Anklage, dass die Verfahren von Seiten der Staatsanwaltschaft abgeschlossen waren.

Die Standeskommission hält in ihrer Stellungnahme fest, der Landesfährnich habe den Bezirksgerichtspräsidenten im Mai 2017 persönlich darüber informiert, dass die Fälle demnächst kommen und im Herbst 2017 verjähren, und er habe dem Bezirksgerichtspräsidenten gesagt, dass dieser für rechtzeitige Gerichtstermine sorgen solle. Die Terminsuche sei trotzdem erst aufgenommen worden, nachdem die Sache Anfang Juli 2017 überwiesen worden sei. Es sei schon möglich, dass der Gerichtspräsident erst am 3. oder 6. Juli 2017 die zwei Strafbefehle und die Anklage erhalten habe. Dass der Fall komme und der Bezirksgerichtspräsident umgehend Gerichtstermine suchen sollte, sei diesem aber schon im Mai 2017 bekannt gewesen.

Der Bezirksgerichtspräsident führt in seiner Stellungnahme an den Untersuchungsbeauftragten aus, er könne sich nicht daran erinnern, ob die obige Besprechung überhaupt stattgefunden habe. Dies sei jedoch vorliegend ohne Belang, da die alleinige Information über anstehende Fälle, bei denen die Verjährung drohe, für sich allein dem Gericht keine Handlungsmöglichkeiten eröffnen würde. Er habe unbestrittenermassen bis zum 3. Juli 2017 keine konkreten Informationen über die betreffenden Verfahren erhalten (insbesondere keinerlei Angaben zu Parteien, Parteianwälten usw.), dies weder durch den Landesfährnich noch durch die Staatsanwaltschaft oder eine der Parteien. Entsprechend habe er

erst nach Überweisung der Akten und Kenntnis der Parteien bzw. deren Rechtsvertreter am 3./6. Juli 2017 Terminabsprachen tätigen können, was er auch gleichentags begonnen habe. Fraglich bleibe, abgesehen davon, ob ein Gericht vor der Rechtshängigkeit eines Verfahrens in einer Sache überhaupt tätig werden dürfe.

Somit ist festzustellen, dass der Bezirksgerichtspräsident am 6. Juli 2017 das gemacht hat, was ihm der Landesfährnrich im Mai 2017 gesagt hatte: Für die demnächst kommenden Fälle für rechtzeitige Gerichtstermine zu sorgen.

Dass es Einsprachen gegen die beiden Strafbefehle vom 1. April 2017 gegeben hatte, war dem Staatsanwalt schon Mitte April 2017 bekannt. Es wäre angezeigt gewesen, mit dem Gericht Kontakt aufzunehmen und dieses zu ersuchen, für eine allfällige Gerichtsverhandlung zur Abwendung der drohenden Verjährung möglichst bald Termine zu reservieren. Es gibt mehrere Staatsanwaltschaften, die mit Anklageprognosen das Gericht informieren, mit welchen Anklagen zu rechnen sei. Dieses Instrument gibt dem Gericht die Möglichkeit, seine Sitzungen vorausschauend zu planen.

Der Untersuchungsbeauftragte hat – bevor die vorher behandelte Fragestellung im Raum stand - seinerseits überlegt, wie bei dieser Konstellation und angesichts der drohenden Verjährung hätte vorgegangen werden können:

Nimmt der Staatsanwalt an der Hauptverhandlung teil, liegt ein Fall von notwendiger Verteidigung vor. Verteidiger, die aus Termingründen nicht an der Verhandlung teilnehmen können, bekommen die Gelegenheit, einen Stellvertreter zu bestimmen, und wenn dies nicht erfolgt, wird von Amtes wegen ein amtlicher Verteidiger bestellt. Die drohende Verjährung ist gemäss Bundesgericht zu Recht als Grund für eine dringliche Behandlung in Betracht zu ziehen. Allerdings wäre das nur möglich, wenn die Verteidiger selber massgeblich zur Verlängerung des Verfahrens beigetragen hätten.²⁶

Vorliegend liegt jedoch der Grund für die sehr lange Verfahrensdauer bei der Staatsanwaltschaft und nicht bei den Verteidigern und noch weniger beim Anwalt der Opferfamilie, so dass diese Lösung nicht in Frage gekommen wäre.

Nachdem sich in der Terminsuche ab 6. Juli 2017 keine Termine finden liessen, wurde die Einstellung des Verfahrens durch das Gericht unvermeidlich und kann diesem nicht vorgehalten werden.

²⁶ 1 P.648/2004, Urteil vom 14. März 2005.

7.3 Empfehlung

In Fällen, in denen die Verjährung droht, braucht es von Seiten der Staatsanwaltschaft eine frühzeitige Kommunikation und Absprache mit dem Bezirksgerichtspräsidenten für die Suche nach Gerichtsterminen.

Auch in normalen Fällen bewährt sich das Instrument der viertel- oder halbjährlich von der Staatsanwaltschaft erstellten Anklageprognosen als ein Instrument der Planung der Gerichtssitzungen.

Frühzeitige Planung und Durchführung von Konfrontationseinvernahmen.

8. Zusammenfassung der Empfehlungen nach Themengruppen

8.1 Vorgehen in Untersuchungsverfahren

- Gerade wenn es bei den Befragungen um länger zurückliegende Sachverhalte geht - in diesem Fall reichten diese mehr als zehn Jahre zurück, als der Warenaufzug geplant und installiert wurde - sind zeitgerechte Befragungen wichtig.
- Art. 307 Abs. 2 2. Satz StPO²⁷ sieht bzw. schreibt vor, dass bei Tötungsdelikten und anderen schweren Delikten der verfahrensleitende Staatsanwalt nach Möglichkeit die ersten wesentlichen Einvernahmen macht.
- In Fällen, in denen die Verjährung droht, braucht es von Seiten der Staatsanwaltschaft eine frühzeitige Kommunikation und Absprache mit dem Bezirksgerichtspräsidenten für die Suche nach Gerichtsterminen.
- Auch in normalen Fällen bewährt sich das Instrument der viertel- oder halbjährlich von der Staatsanwaltschaft erstellten Anklageprognosen als ein Instrument der Planung der Gerichtssitzungen.
- Frühzeitige Planung und Durchführung von Konfrontationseinvernahmen.
- Nutzung von zeitgerecht erarbeiteten Ermittlungsergebnissen (z.B. Rapport Oktober 2012) für die weiteren Verfahrensschritte.

²⁷ In Kraft seit 1.1.2011.

8.2 Ressourcen und deren Steuerung

- Zuordnung der pendenten Fälle auf die Fallkategorien „Routine – einfach – mittel – schwierig – sehr schwierig“. Damit kann eine gezielte und planbare Ressourcenallokation gesichert werden. Zudem kann dieses Vorgehen auch als Indikator für die Stellenplanung und für die Effizienz der Fallbearbeitung benutzt werden.
- Zeitgerechte Führung des Strafverfahrens innert nützlicher Frist, insbesondere bei schweren oder komplexen Delikten.
- Ressourcenschonender Umgang mit den personellen Kapazitäten von Polizei und Staatsanwaltschaft bei Einvernahmen und deren Vorbereitung.
- Die Arbeitslast kann durch den Leitenden Staatsanwaltschaft gesteuert werden, namentlich durch eine zügige Behandlung von Fällen, die das Potential haben, dass eine Person weitere Delikte begeht oder bei einem Fall, der längere Zeit nicht abgeschlossen ist, neue, in anderen Kantonen verübte Delikte von diesen abgetreten werden können. Zudem ist es wichtig, die Zuständigkeit genau zu prüfen, weil gerade bei Serientätern mit vielen zusätzlichen Verfahren gerechnet werden muss, welche nicht unerhebliche Ressourcen von Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft binden.
- Verwesentlichung der Darstellung der Geschäftslast im Geschäftsbericht, indem die anspruchsvollen Fälle gegenüber den vielen kleinen und oft Routine-Fällen gewichtet werden. Geschäftsberichte anderer Kantone zeigen, dass eine kürzere, auf das Wesentliche konzentrierte Darstellung möglich und aussagekräftiger ist.
- Einfügen einer Tabelle in den Zahlenteil des Geschäftsberichts über die im Berichtsjahr und in den Vorjahren hängigen Verfahren.
- Einfügen einer Tabelle in den Zahlenteil des Geschäftsberichts über die Dauer der erledigten Verfahren.

8.3 Organisation

- Überprüfung der Doppelfunktion Kriminalpolizist/Patrouillen- bzw. weitere Polizeidienste im Bereich der Gefahrenabwehr oder in Spezialgebieten.

8.4 Räumliches

- Räumliche Enge auf dem Stockwerk im Ziel-Gebäude (inkl. gemeinsamer Kaffee-
raum von Gericht und Staatsanwaltschaft) sowie Aktenberge im Büro sind einem
speditiven Zuarbeiten nicht zuträglich. Räumliche Trennung von Gericht und
Staatsanwaltschaft notwendig.

8.5 Aufsicht, Zusammenarbeit

- Besprechung der festgestellten Zusammenarbeitsprobleme und festgefahrenen
Positionen mit den wesentlichen Akteuren unter der Leitung des Landesfährnrichs
oder einer Delegation der Standeskommission, mit klaren Vorgaben, was von bei-
den Seiten erwartet wird.
- Klare Kommunikation des Leitendem Staatsanwalts gegenüber dem Landesfährnrich
und der Standeskommission. Absolut notwendige Basis: Vertrauen.
- Klare Kommunikation im Spannungsfeld zwischen der Zielvorgabe Pendenzenab-
bau und dem Abschluss des Falles O. vor der Verjährung.
- Klare, zeitgerechte und auf das Wesentliche verdichtete Kommunikation des
Staatsanwalts mit seinen Mitarbeitenden sowie mit der Polizei und dem Gericht.
- Prüfung, ob eine Fachkommission eingesetzt wird, welche für die Standeskommis-
sion, die Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft bleibt, die eigentliche In-
spektionsarbeit machen kann und Berichte mit Empfehlungen an die Standes-
kommission erstellt.

8.6 Staatsanwaltsinterne Abläufe

- Einführung einer Verfahrensplanung für die Fallkategorien „mittel - schwierig - sehr
schwierig“ auf der Grundlage der Beschreibung in Kapitel 5.3, Seite 32 f.
- Klare Aufträge und Abläufe, um Flaschenhals-Situationen zu vermeiden. Das be-
dingt von Seiten der Mitarbeitenden wie des Leitenden Staatsanwalts die Konzent-
ration auf das Wesentliche.
- Die Fallverteilung soll nicht in der Abhängigkeit vom Rhythmus der Teamsitzungen
stehen, sondern möglichst zeitnah erfolgen.

8.7 Weitere Empfehlungen

- Ausübung der Aufgabe des Jugendanwalts nicht mehr durch den Bezirksgerichtspräsidenten, sondern durch eine Staatsanwältin oder einen Staatsanwalt, mit der Zusatzausbildung des CAS Jugendstrafverfolgung.
- Pool-Lösung mit St. Gallen oder Appenzell Ausserrhoden für die Wahrnehmung der Gerichtsschreibertätigkeit im Zwangsmassnahmengericht (ZMG).



Baar, 10. September 2018

Hanspeter Uster, Untersuchungsbeauftragter