

## REGIERUNGSRAT

23. Januar 2019

18.182

### **Interpellation Désirée Stutz, SVP, Möhlin, vom 4. September 2018 betreffend Rolle der Staatsanwaltschaften in Zusammenhang mit "Einschätzungen" für den Regierungsrat; Beantwortung**

---

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

#### **Vorbemerkungen**

1.

Gemäss § 34 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) sind Mitarbeitende des Kantons verpflichtet, Verbrechen und schwere Vergehen, von denen sie in ihrer amtlichen Tätigkeit Kenntnis erhalten, der Staatsanwaltschaft zu melden. Der Entscheid, ob gestützt auf eine solche Meldung ein Strafverfahren eröffnet wird, fällt in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft. Dies wird durch die Verwendung des Begriffs "Meldung" in § 34 Abs. 1 EG StPO unterstrichen. Gemäss § 18 Abs. 4 EG StPO darf selbst der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft dieser keine Anordnungen oder Weisungen betreffend die Führung einzelner Strafverfahren erteilen. Er kann ihr somit auch nicht den Auftrag erteilen, in einer bestimmten Angelegenheit ein Strafverfahren zu eröffnen.

Wird eine solche Meldung als "Strafanzeige" bezeichnet, weil die oder der Mitarbeitende überzeugt ist, dass effektiv ein strafrechtliches Verhalten vorliegt, ändert dies nichts daran, dass die Staatsanwaltschaft über die Eröffnung eines Strafverfahrens entscheidet. Die Bezeichnung als Meldung oder als Strafanzeige hat auch keinen Einfluss auf die strafprozessuale Stellung der meldenden Person des Kantons Aargau. Die meldende Person beziehungsweise die meldende Verwaltungseinheit hat auf Anfrage Anspruch auf Auskunft durch die Staatsanwaltschaft, ob diese ein Strafverfahren eröffnet (vergleiche Art. 301 Abs. 2 Schweizerische Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO]). Parteirechte haben die meldende Person beziehungsweise der Kanton Aargau nur dann, wenn sie die Stellung eines Privatklägers (geschädigte Person, die ausdrücklich erklärt, sich am Strafverfahren als Straf- oder Zivilklägerin zu beteiligen) haben (vergleiche Art. 118 StPO). Insbesondere können sie auch nur dann gegen eine Nichtanhandnahmeverfügung der Staatsanwaltschaft (Verzicht auf Eröffnung eines Strafverfahrens) Beschwerde führen.

Grundsätzlich erfolgen die Mitteilungen an die Staatsanwaltschaft gemäss § 34 Abs. 1 EG StPO schriftlich unter Beilage der relevanten Unterlagen. Möglich ist jedoch auch, die Meldung der Staatsanwaltschaft mündlich zu Protokoll zu geben. Teilweise ist es sinnvoll, wenn der oder die Mitarbeitende beziehungsweise die betroffene Verwaltungseinheit mit der Staatsanwaltschaft in einem Gespräch den Umfang der Dokumentation zur Meldung klärt. Die Staatsanwaltschaft ist an einer möglichst umfassenden Dokumentation interessiert. Solche Gespräche betreffen nicht die Inhalte der Meldung und schränken die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft in der Beurteilung, ob ein Strafverfahren zu eröffnen ist, nicht ein.

2.

Im September 2017 informierte die Vorsteherin des Departements Gesundheit und Soziales die Staatsanwaltschaft über die vorliegenden Erkenntnisse und Dokumente betreffend Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von ärztlichen Honoraren im Kantonsspital Aarau (KSA) sowie die damit verbundenen Anhaltspunkte für mögliche strafrechtliche Verfehlungen. Das Departement Gesundheit und Soziales hat dabei der Staatsanwaltschaft auch die damals vorliegenden Dokumente übergeben. Damit ist eine Meldung gemäss § 34 Abs. 1 EG StPO erfolgt.

Die Staatsanwaltschaft hat anschliessend gestützt auf die verfügbaren Unterlagen die Eröffnung eines Strafverfahrens geprüft. Im November 2017 hat der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über alle Träger von öffentlichen Aufgaben bei der Leitung der Oberstaatsanwaltschaft nachgefragt, ob aufgrund der Meldung und der Dokumentation des Departements Gesundheit und Soziales durch die Staatsanwaltschaft ein Strafverfahren eingeleitet und wenn nicht, weshalb darauf verzichtet wurde. Die Oberstaatsanwaltschaft antwortete dem Regierungsrat im Dezember 2017, dass basierend auf den ihr vorliegenden Informationen und Unterlagen und aufgrund einer unklaren Regelung im Honorar-Abrechnungsbereich des KSA kein rechtsgenügender Nachweis eines strafrechtlich relevanten Verhaltens erbracht werden könne. Deshalb wurde auf der Basis der damaligen Informations- und Aktenlage kein Strafverfahren eröffnet. Bei Vorliegen zusätzlicher Erkenntnisse und Unterlagen des KSA oder des Regierungsrats könne sich jedoch möglicherweise eine andere strafrechtliche Beurteilung ergeben.

Der Regierungsrat hat im September 2018 beim Verwaltungsrat des KSA umfassende Auskunft beziehungsweise vollständige Akteneinsicht zu den Unregelmässigkeiten bei Honorar- und Leistungsabrechnungen verlangt. Sämtliche zusätzlich zur Verfügung gestellten Akten wurden – im Kontext mit den bereits bekannten Akten – durch den Regierungsrat geprüft und im November 2018 der Oberstaatsanwaltschaft zugestellt. Der Regierungsrat ersuchte die Staatsanwaltschaft, die Einleitung eines Strafverfahrens zu prüfen und ihn über das Ergebnis zu informieren. Die entsprechenden Abklärungen der Staatsanwaltschaft sind noch im Gang. Die Antwort an den Regierungsrat liegt dementsprechend noch nicht vor.

3.

In einem Artikel der Aargauer Zeitung (AZ) vom 31. August 2018 wurde die Sprecherin der Staatsanwaltschaft dahingehend zitiert, der Regierungsrat habe der Staatsanwaltschaft keine Strafanzeige übermittelt, "sondern nur um eine Einschätzung gefragt, ob allenfalls ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliege". Diese Aussage war in doppelter Hinsicht missverständlich: Einerseits entstand der Eindruck, der Regierungsrat sei bezüglich der Klärung der strafrechtlichen Relevanz der Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von ärztlichen Honoraren zu wenig konsequent vorgegangen. Andererseits konnte der Eindruck entstehen, der Regierungsrat habe die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft betreffend Eröffnung von Strafverfahren nicht respektiert, indem er sich selber die Eröffnung eines Strafverfahrens vorbehalten und damit die Staatsanwaltschaft nur um eine Einschätzung gebeten habe.

Wie unter Ziffer 2 dargelegt, trifft dies offensichtlich nicht zu. Der Regierungsrat und das Departement Gesundheit und Soziales haben die Pflichten bei der Feststellung von mutmasslichem strafbarem Verhalten wahrgenommen und die bisherigen Möglichkeiten im strafrechtlichen Bereich ausgeschöpft:

- Die Meldepflicht gemäss § 34 Abs. 1 EG StPO gegenüber der Staatsanwaltschaft ist durch das Departement Gesundheit und Soziales im September 2017 und nach Vorliegen neuer Erkenntnisse durch den Regierungsrat im November 2018 erfüllt worden.
- Der Regierungsrat hat mit der Nachfrage vom November 2017 und mit der Meldung vom November 2018 die Aufsichtspflicht wahrgenommen, indem er sich vergewissert hat, dass die Staatsanwaltschaft sich mit der Angelegenheit befasst.
- Die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft in der Frage der Eröffnung eines Strafverfahrens ist respektiert worden.

Aufgrund dieser Vorbemerkungen kann die Stellungnahme zu verschiedenen Fragen kurzgehalten werden.

### **Zur Frage 1**

"Welchem Personenkreis steht dieses Angebot einer "Einschätzung" durch die Staatsanwaltschaft offen und wo findet sich deren Rechtsgrundlage?"

Es wird auf die Vorbemerkungen verwiesen. Gemäss § 34 Abs. 1 EG StPO sind Mitarbeitende des Kantons verpflichtet, Verbrechen und schwere Vergehen, von denen sie in ihrer amtlichen Tätigkeit Kenntnis erhalten, der Staatsanwaltschaft zu melden. Den Entscheid, ob gestützt auf eine solche Meldung ein Strafverfahren eröffnet wird, fällt die Staatsanwaltschaft unabhängig. Eine von dieser Aufgaben- und Rollenteilung abweichende "Einschätzung durch die Staatsanwaltschaft" ist weder in den Rechtsgrundlagen vorgesehen noch finden solche Einschätzungen in der Praxis statt.

### **Zu den Fragen 2–4**

"Werden für solche Einschätzungen Kosten erhoben und falls ja, wo findet sich ihre Rechtsgrundlage?"

"Was hat die "Einschätzung" der Staatsanwaltschaft in der Chefarzthonorar-Affäre gekostet und welchem Konto wurden diese Kosten belastet?"

"Wie oft nimmt die Staatsanwaltschaft (OSTA, regionale Staatsanwaltschaften und Kantonale Staatsanwaltschaft) für den Regierungsrat solche "Einschätzungen" vor?"

Nachdem es derartige Einschätzungen nicht gibt, entfallen die Antworten zu diesen Fragen.

### **Zur Frage 5**

"Weshalb werden diese "Einschätzungen" nicht durch die Verwaltung getätigt? In diesem Zusammenhang wird insbesondere darum gebeten offenzulegen, wie viele Juristen in der kantonalen Verwaltung tätig sind."

Die Beurteilung in den Departementen, ob die Voraussetzungen gemäss § 34 Abs. 1 EG StPO für eine Meldung an die Staatsanwaltschaft gegeben sind, erfolgt unter Einbezug der dort tätigen Juristinnen und Juristen.

In der untenstehenden Tabelle sind die Anzahl der Stellenprozente derjenigen Mitarbeitenden der einzelnen Departemente aufgelistet, welche in juristischer Funktion im Sinne einer Querschnittsaufgabe tätig sind. Dies betrifft vornehmlich Mitarbeitende in den jeweiligen Rechtsdiensten.

| Departement                             | Stellenprozente |
|---|-----------------|
| Staatskanzlei                           | 930             |
| Departement Volkswirtschaft und Inneres | 1'650           |
| Departement Bildung, Kultur und Sport   | 400             |
| Departement Finanzen und Ressourcen     | 280             |
| Departement Gesundheit und Soziales     | 500             |
| Departement Bau, Verkehr und Umwelt     | 450             |

### Zur Frage 6

"Wann wurde durch wen der Entscheid gefällt, im Falle der Chefarzt-Affäre eine "Einschätzung" in Auftrag zu geben?"

Wie unter Ziffer 2 der Vorbemerkungen ausgeführt, ist die Meldung an die Staatsanwaltschaft durch die Vorsteherin des Departements Gesundheit und Soziales im September 2017 erfolgt.

### Zur Frage 7

"Welche Unterlagen wurden der Staatsanwaltschaft im konkreten Fall (Chefarzthonorar-Affäre) übergeben und wer hat entschieden, welche Dokumente der Staatsanwaltschaft für diese "Einschätzung" vorgelegt werden?"

Das Departement Gesundheit und Soziales hat der Staatsanwaltschaft im September 2017 die Berichte der Allgemeinen Wirtschaftsprüfung und Beratung AG vom 3. März 2016 und vom 16. Januar 2017 betreffend die Überprüfung der Honorarabrechnungen in der Angiologie des KSA übergeben.

Im November 2018 hat der Regierungsrat der Staatsanwaltschaft zusätzlich einen Bericht der Ernst & Young AG vom 10. September 2018 sowie zwei Schreiben des KSA vom 1. Oktober 2018 und vom 25. Oktober 2018 mit Stellungnahmen zu Fragen des Regierungsrats übermittelt.

### Zur Frage 8

"Weshalb wurde im Fall der Chefarzthonorar-Affäre eine "Einschätzung" veranlasst und nicht eine Strafanzeige eingereicht?"

Wie unter den Vorbemerkungen ausgeführt, sind von der Staatsanwaltschaft nicht "Einschätzungen" verlangt worden, sondern es erfolgten durch die Vorsteherin des Departements Gesundheit und Soziales im September 2017 und durch den Regierungsrat im November 2018 die in § 34 Abs. 1 EG StPO vorgesehene Meldung an die Staatsanwaltschaft. Wie ebenfalls unter den Vorbemerkungen ausgeführt, haben diese Meldungen die gleiche Wirkung wie eine als Strafanzeige bezeichnete Eingabe an die Staatsanwaltschaft.

## Zur Frage 9

"Aus Sicht der Interpellantin kann eine verlässliche Aussage, ob strafbares Verhalten vorliegt oder nicht, mit wenigen Ausnahmen erst nach Durchführung eines Strafverfahrens und nach Erhebung und Auswertung der relevanten Beweise getätigt werden; gerade in komplexen Fällen. Vorliegend zitiert die AZ Karin Müller folgendermassen: "..., dass nach sorgfältiger Prüfung kein strafrechtlich relevantes Verhalten nachgewiesen werden kann und darum kein Straftatbestand vorlag". Fiona Strebhel hingegen wird dahingehend zitiert, dass gerade keine Strafanzeige eingereicht wurde, sondern nur eine Einschätzung nachgefragt wurde, "ob allenfalls ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegen könnte" und "dass sich bei weiteren und zusätzlichen Unterlagen oder Informationen eine andere strafrechtliche Beurteilung ergeben könnte".

Wurde im vorliegenden Fall nun ein Strafverfahren geführt oder nicht? Falls nein: Wie wurde die "sorgfältige" Prüfung vorgenommen?"

Die Oberstaatsanwaltschaft gelangte im Herbst 2017 zum Schluss, dass basierend auf den ihr damals vorliegenden Informationen und Unterlagen und aufgrund einer unklaren Regelung im Honorar-Abrechnungsbereich des KSA kein rechtsgenügender Anfangsverdacht für ein strafrechtlich relevantes Verhalten erbracht werden könne. Deshalb durfte sie auf der Basis der damaligen Informations- und Aktenlage kein Strafverfahren eröffnen. Sie wies jedoch darauf hin, dass sich bei Vorliegen zusätzlicher Erkenntnisse und Unterlagen des KSA oder des Regierungsrats möglicherweise eine andere strafrechtliche Beurteilung ergeben könne.

Dementsprechend hat der Regierungsrat im November 2018 der Staatsanwaltschaft die neu vorliegenden Informationen und Unterlagen zugestellt und sie ersucht, die Einleitung eines Strafverfahrens erneut zu prüfen und ihn über das Ergebnis zu informieren. Die entsprechenden Abklärungen der Staatsanwaltschaft sind noch im Gang. Die Antwort an den Regierungsrat liegt dementsprechend noch nicht vor.

## Zur Frage 10

"Wurden im vorliegenden Fall seitens der Staatsanwaltschaft weitere als die übergebenen Dokumente angefordert?"

Nein. Wie dargelegt, hat die Staatsanwaltschaft jedoch in ihrem Schreiben an den Regierungsrat darauf hingewiesen, dass sie bei Vorliegen zusätzlicher Unterlagen die Eröffnung eines Strafverfahrens erneut prüfen würde.

## Zur Frage 11

"Weshalb hat die Staatsanwaltschaft ihre Einschätzung unter den Vorbehalt gestellt, dass sich bei Vorliegen weiterer und zusätzlicher Unterlagen oder Informationen eine andere strafrechtliche Beurteilung ergeben könnte? Wer, wenn nicht die Staatsanwaltschaft, ist denn nach Ansicht der Staatsanwaltschaft und des Regierungsrats in der Pflicht, ein Strafverfahren durchzuführen und die Beweise zur Beurteilung, ob strafbares Verhalten vorliegt oder nicht, zu erheben?"

Die Beurteilung, ob ein hinreichender Tatverdacht besteht, beruht immer auf dem jeweiligen Informationsstand zum Zeitpunkt der Beurteilung. Verändert sich der Informationsstand, so kann sich auch die Beurteilung verändern.

Die Durchführung eines Strafverfahrens obliegt ausschliesslich der Staatsanwaltschaft. Voraussetzung für die Eröffnung eines Strafverfahrens und entsprechende Beweiserhebungen – nötigenfalls unter Anwendung von Zwangsmassnahmen – ist, wie bereits erwähnt, das Vorliegen eines hinreichenden Anfangsverdachts (Art. 7 StPO). Fehlt es an einem hinreichenden Anfangsverdacht, so darf

die Staatsanwaltschaft kein Strafverfahren eröffnen, auch wenn aus ausserstrafrechtlichen Gründen ein solches allenfalls wünschenswert wäre.

### **Zur Frage 12**

"Welche "Form" (Verfügung? Brief?) hatte die von der Oberstaatsanwaltschaft an den Regierungsrat übermittelte Antwort vom Dezember 2017?"

Die Antwort der Staatsanwaltschaft ist in Briefform erfolgt.

### **Zur Frage 13**

"Wie handhabt die Staatsanwaltschaft Fälle, in denen sie den Anfangsverdacht nach einer "Einschätzung" als gegeben erachtet? Kommen dem Regierungsrat in diesem Falle spezielle (Entscheidungs-) Kompetenzen bzgl. der Einleitung von Strafverfahren zu?"

Der Regierungsrat hat in diesem Entscheidungsprozess keine Funktion. Besteht nach Auffassung der Staatsanwaltschaft in einem Lebenssachverhalt ein hinreichender Tatverdacht, so hat die Staatsanwaltschaft gemäss der Strafprozessordnung ein Strafverfahren zu eröffnen (Art. 7 StPO). Strafverfahren werden ausschliesslich durch die Staatsanwaltschaft und die Polizei eröffnet (Art. 300 StGB). Die Eröffnung eines Strafverfahrens ist nicht anfechtbar. Sofern die Staatsanwaltschaft eine Verfahrenseröffnung durch Erlass einer Nichtanhandnahmeverfügung ablehnt, kann die Beschwerdeinstanz, die obergerichtliche Beschwerdekammer in Strafsachen, im Rahmen einer Beschwerde den Entscheid der Staatsanwaltschaft aufheben und die Staatsanwaltschaft anweisen, ein Strafverfahren zu eröffnen.

### **Zu den Fragen 14 und 15**

"Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft sind von Gesetzes wegen verpflichtet, in bestimmten Fällen ein Strafverfahren anzuheben. Tun sie dies nicht, stellt sich nebst der strafrechtlichen Frage der Begünstigung die Frage nach der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft, die gesetzlich verankert ist (Art. 4 StPO). Teilt der Regierungsrat die Meinung der Interpellantin, dass diese "Einschätzungen", welche die Staatsanwaltschaft für den Regierungsrat vornimmt, die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften beeinträchtigt?"

"Wie wird der Regierungsrat künftig sicherstellen, dass die Staatsanwaltschaft nicht bloss ein "verlängerter Arm" des Regierungsrats ist, sondern ihre Aufgabe im Sinne des Gesetzes unabhängig und nach den gesetzlichen Vorschriften wahrnehmen kann?"

Wie unter den Vorbemerkungen dargelegt, ist die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft durch die gesetzlich vorgesehene Aufgaben- und Rollenteilung generell – und auch im Fall der ärztlichen Honorarverrechnung in der Angiologie des KSA – umfassend gewährleistet. Die Mitarbeitenden und gegebenenfalls der Regierungsrat entscheiden, ob eine Meldung gemäss § 34 Abs. 1 EG StPO zu erstatten ist. Die Staatsanwaltschaft entscheidet unabhängig, ob sie gestützt auf eine entsprechende Meldung ein Strafverfahren zu eröffnen hat. Gemäss § 18 Abs. 4 EG StPO darf der Regierungsrat auch in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft dieser keine Anordnungen oder Weisungen betreffend die Führung einzelner Strafverfahren erteilen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'400.–.

### **Regierungsrat Aargau**