

REFORM

„Aus 29 mach 1“ – die jüngsten Bemühungen um die Vereinheitlichung des Strafverfahrensrechts in der Schweiz

Von Dr. Sabine Gleß, Wiss. Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br.

1. Einleitung

Bekanntlich gibt es in der Schweiz ein gemeinsames Strafgesetzbuch, aber 29 verschiedene Strafverfahrensordnungen: 26 kantonale sowie das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege¹ (im folgenden: Bundesstrafprozess), das Bundesgesetz über die Militärstrafgerichtsordnung² (im folgenden: Militärstrafprozess) und verfahrensrechtliche Vorschriften im Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht³.

Diese Vielfalt an Verfahrensordnungen entspricht den historischen kantonalen Eigenheiten und Traditionen⁴, sie führt aber in der Praxis zu vielfältigen Problemen, auf die in jüngerer Vergangenheit (insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von organisierter Kriminalität) immer wieder hingewiesen wurde⁵. Zwar wurden einige Komplikationen bereits durch spezielle Regelungen gemildert, wie beispielsweise durch die Einrichtung von Zentralstellen mit speziellen Befugnissen auf Bundesebene⁶ oder durch das *Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen*⁷. Ein vereinheitlichtes Strafverfahrensrecht stand

¹ Vom 15. Juni 1934, Systematische Sammlung des Bundesrechts (im folgenden: SR) 312.

² Vom 23. März 1979, SR 322.1.

³ Vom 22. März 1974, SR 313.0.

⁴ Vgl. *Hauser/Schweri*, Schweizerisches Strafprozessrecht, 4. Aufl. Basel und Frankfurt a. M. 1999, § 13 Rn. 1.

⁵ Ausführlich dazu *Müller*, Auf dem Weg zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts – eine Zwischenbilanz, ZBJV 1999, 287.

⁶ Z. B. die Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrochens oder die Zentralstelle zur Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs; vgl. dazu das Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen (ZentralstellenG) SR 172.213.71 und die Zentralstellenverordnung. Amtliche Sammlung (im folgenden: AS) 1998 I vom 20. Januar 1998, S. 34 ff.

⁷ SR 351.71. Dieses Konkordat erlaubt es den kantonalen Strafverfolgungsbehörden u. a. in bestimmten Fällen in anderen Kantonen tätig zu werden und dabei ihr eigenes Pro-

aber lange Zeit außer Diskussion, obwohl seit dem Volksentscheid, der 1942 ein gemeinsames materielles Strafrecht brachte, die Forderung nach einer gemeinsamen schweizerischen Strafprozessordnung nie ganz verstummt ist.⁸

Im Dezember 1997 legte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) – unter dem Motto „*Aus 29 mach 1*“ – den Bericht der Expertenkommission „*Vereinheitlichung des Strafprozessrechts*“, das „*Konzept einer eidgenössischen Strafprozessordnung*“ (im folgenden: Konzept) vor, um damit eine Diskussion in der interessierten Fachöffentlichkeit anzuregen.⁹ Im Sommer 1998 folgte ein Expertenhearing.¹⁰ Die Ergebnisse werden nun gemeinsam mit dem Expertenkonzept in einem weiteren Gutachten ausgewertet.

II. Schritte auf dem Weg zu einer „Vereinheitlichung des Strafprozessrechts“

Die Expertenkommission zur „*Vereinheitlichung des Strafprozessrechts*“, die sich aus insgesamt acht Vertretern der Rechtswissenschaft, kantonaler Strafverfolgungsbehörden und der Bundesverwaltung zusammensetzte, hatte den Auftrag zu prüfen, „ob im Interesse einer wirksamen Strafverfolgung, insbesondere in den Bereichen der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens, eine vollständige oder teilweise Vereinheitlichung des Strafprozessrechts oder andere zweckdienliche Maßnahmen angezeigt seien“.

zessrecht anzuwenden (Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen). Vgl. dazu ausführlich *Cornu*, L'application du concordat sur l'entraide judiciaire, SchwZStrR 115 (1997), 31 ff.

⁸ Vgl. z. B. *Waibinger*, Zur Frage der Vereinheitlichung des schweizerischen Strafprozessrechts, SchwZStrR 67 (1952), 217 f.; *Treichsel*, Zum „Thesenpapier der Expertenkommission für die Revision des Gesetzes über die Strafrechtspflege“, SchwZStrR 108 (1991), 282 ff., 298; *Schultz*, 50 Jahre Schweizerisches Strafgesetzbuch, SchwZStrR 109 (1992), 1 ff., 31; *Aeschlimann*, Die Zukunft des schweizerischen Strafprozessrechts, SchwZStrR 109 (1992), 355 ff.

⁹ In dem Konzept hat die Kommission sowohl grundlegende Überlegungen zur Vereinheitlichung des schweizerischen Strafprozessrechts angestellt als auch in ausländischen Verfahrensordnungen vorhandene Institutionen – wie das *plea bargaining*, die Kronzeugenregelung und Maßnahmen des Zeugnenschutzes – auf Übernahme in ein gemeinsames Schweizer Strafprozessrecht überprüft. Im Folgenden finden lediglich die vorliegenden Vorschläge zur grundlegenden Vereinheitlichung des schweizerischen Strafprozessrechts Beachtung, nicht die Reform einzelner verfahrensrechtlicher Institutionen. Siehe zu letztem im Überblick *Müller* (Anm. 5), ZBJV 1999, 290 ff.

¹⁰ Vgl. dazu *Müller* (Anm. 5), ZBJV 1999, 295.

1. Entscheidung für eine vereinheitlichte Strafprozessordnung

Die Kommission bejahte diese Frage mit dem Hinweis auf die Globalität bestimmter Kriminalitätsformen, die durch die Kantone alleine nicht wirksam bekämpft werden könnten. Sie verwies des Weiteren auf die bereits bestehende Vereinheitlichung der Prozessordnungen, die vor allem durch die Rechtsprechung der Straßburger Menschenrechtsorgane vorangetrieben worden sei, und auf die aus den Kantonen geäußerten Wünsche nach einer Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen.¹¹ Die Kommission selbst äußerte die Hoffnung, dass durch eine Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen die oft beklagte Rechtsunsicherheit und Rechtsungleichheit ausgeräumt werden könne. Diese – eine Rechtsvereinheitlichung befürwortenden – Argumente waren in der Schweiz jedoch auch schon vor der Kommissionsarbeit bekannt. Wirklich neu und interessant ist, wie eine solche Rechtsvereinheitlichung nach Ansicht der Expertenkommission realisiert werden könnte. Denn es ist unbestritten, dass durch eine Harmonisierung des Strafverfahrensrechts nicht nur empfindlich in die Ausgestaltung des Strafprozesses, sondern auch in die Gerichtsorganisation der (meisten) Kantone eingegriffen werden muss.

2. Ausgestaltung einer vereinheitlichten Strafprozessordnung

a) Gruppierung der verschiedenen Modelle von Strafverfahrensordnungen

Die kantonalen Strafverfahrensordnungen der Schweiz unterscheiden sich – ähnlich wie die Strafprozessordnungen der anderen europäischen Länder – insbesondere in der Ausgestaltung des Vorverfahrens¹². Dementsprechend teilte die Expertenkommission die in der Schweiz verwirklichten Modelle von Verfahrensordnungen nach der Ausgestaltung des Vorverfahrens in vier Grundmodelle ein:

- Untersuchungsrichter-Modell I,
- Untersuchungsrichter-Modell II,
- Staatsanwaltschafts-Modell I und
- Staatsanwaltschafts-Modell II.

¹¹ Vgl. dazu auch *Hausser/Schweri* (Anm. 4), § 13 Rn. 2 und 3.

¹² Ferner finden sich grundlegende Unterschiede in der Ausgestaltung der Rechtsmittelinstanzen, vgl. dazu *Hausser/Schweri* (Anm. 4), § 94 Rn. 5.

fahrens entscheidet sowie eine (im Vergleich zu den anderen Verfahrensordnungen) strenge Handhabung des Unmittelbarkeitsprinzips im Hauptverfahren¹⁸.

b) *Ablehnung einer bloßen Teilvereinheitlichung bzw. Rahmenordnung*

Die Experten erteilen einer teilweisen Verfahrensvereinheitlichung eine (einstimmige) Absage, obwohl sie ausdrücklich betonten, dass sie (auftragsgemäß) danach streben, in die Gerichtsorganisation der Kantone so wenig wie möglich einzugreifen. Diese Absage begründete die Kommission im wesentlichen damit, dass eine solche Reform weder zu einer spürbaren Effizienzsteigerung auf dem Gebiet der Strafverfolgung führen würde, noch die durch die Rechtszersplitterung bestehende Rechtsunsicherheit und Ungleichheit umfassend zu beseitigen vermöge¹⁹. Gleiches gilt nach Ansicht der Experten für eine Rahmengesetzgebung: Diese scheidet schon daran, dass die am Strafverfahren beteiligten Behörden und Parteien in den verschiedenen Verfahrensordnungen mit zu unterschiedlichen Funktionen und Befugnissen ausgestattet seien²⁰.

Im Ergebnis entschied sich die Kommission für die Übernahme eines bereits in der Schweiz bestehenden Modells einer Strafprozessordnung, und zwar mehrheitlich für das (von den Experten so benannte) *Untersuchungsrichter-Modell I*.

Warum die Experten – nach ihrer Absage an eine bloße Teilvereinheitlichung – auf ein bereits bestehendes Modell einer Strafverfahrensordnung zurückgreifen und nicht etwa Elemente verschiedener Verfahrensordnungen mischen, wird in dem vorgelegten Konzept nicht weiter begründet. Hintergrund dafür wird wohl der Umstand sein, dass die bereits bestehenden, über Jahre gewachsenen (Grund-)Modelle ein ausgewogenes System von Effektivität einerseits und Verfahrenssicherungen andererseits garantieren, welches bei einer Zusammenfügung verschiedener Elemente erst wieder mühsam hergestellt werden müsste.

c) *Mehrheit der Expertenkommission für das Untersuchungsrichter-Modell I*

Schon bei der Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der unterschiedlichen, bereits in der Schweiz verwirklichten Grundmodelle betont die Expertenkommission die Vorteile der Einbindung eines Untersuchungs-

¹⁸ Das *Staatsanwaltschafts-Modell II* findet sich in Basel-Stadt und im Tessin. Zur Neuregelung der baselschweizerischen Strafprozessordnung *Dubs*, Totalrevision der Strafprozessordnung des Kantons Basel-Stadt, SchwZStrR 118 (2000), 45 ff.

¹⁹ Konzept, S. 26.

²⁰ Vgl. Konzept, S. 34. Dieses Ergebnis fand breite Zustimmung im Expertenhearing, vgl. *Müller* (Anm. 5), ZBJV 1999, 295 f.

Nach dieser Einteilung zeichnet sich das *Untersuchungsrichter-Modell I* insbesondere dadurch aus, dass das gesamte (eingliedrige¹³) Vorverfahren unter der Führung eines unabhängigen Untersuchungsrichters steht. Die Staatsanwaltschaft hat keine selbständige Ermittlungskompetenz, sondern tritt im Vorverfahren als Partei auf und fungiert im Hauptverfahren als Anklägerin¹⁴. Demgegenüber untersteht im *Untersuchungsrichter-Modell II* der Untersuchungsrichter bzw. Untersuchungsbeamte einer Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft, die in Umfang und Art von Kanton zu Kanton variiert¹⁵. Der Übergang von diesem Modell zum *Staatsanwaltschafts-Modell I* ist fließend:¹⁶ Das *Staatsanwaltschafts-Modell I* hat seine Wurzeln im französischen Strafprozess. Sein zentrales Merkmal ist die Zweiteilung des Vorverfahrens: Die Staatsanwaltschaft leitet im Ermittlungsverfahren, dem ersten Stadium des Vorverfahrens, die Untersuchung und entscheidet nach Abschluss der Ermittlungen über die Fortsetzung der Strafverfolgung. Der (unabhängige) Untersuchungsrichter führt – wenn er vom Staatsanwalt entsprechend beauftragt wird – als zweites Stadium eine Voruntersuchung durch. Nach Abschluss der Voruntersuchung obliegt es wiederum dem Staatsanwalt zu entscheiden, ob Anklage erhoben oder das Verfahren eingestellt wird¹⁷. Das *Staatsanwaltschafts-Modell II* kommt der deutschen (und italienischen) Strafprozessordnung am nächsten. Es ist gekennzeichnet durch das völlige Fehlen eines Untersuchungsrichters. Die Staatsanwaltschaft verfolgt und ermittelt alleine und ist Anklägerin im Hauptverfahren. Als Sicherungen gegen diese starke institutionelle Stellung kennt das *Staatsanwaltschafts-Modell II* (wie die deutsche Strafprozessordnung) Richter-vorbehalte für die Anordnung bestimmter Zwangsmaßnahmen, ein Zwischenverfahren, in dem ein Richter über die Eröffnung des Hauptver-

¹³ „Eingliedrig“ bedeutet im Vorliegenden, dass das Vorverfahren nicht in ein Ermittlungs- und Untersuchungsverfahren zerfällt.

¹⁴ Dieses Modell findet sich in den Kantonen Freiburg, Glarus, Solothurn, dem Waadtland und dem Wallis sowie in Zug.

¹⁵ Diese Modelle sind in den (Halb-)Kantonen Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Außer rhoden, Basel-Land, Bern, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Thurgau und Zürich verwirklicht. Zur Reform des Strafprozessgesetzes von St. Gallen vgl. *Keeel*, Neues Strafprozessgesetz des Kantons St. Gallen, SJZ 2000, 433 ff.

¹⁶ Die Kommission hat die Grenze – zugunsten des *Staatsanwaltschafts-Modells I* – dort gezogen, wo die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft nicht auf den ersten Zugriff beschränkt ist, sondern auch die Anordnung von Zwangsmaßnahmen umfasst.

¹⁷ Dieses Modell existiert in den Kantonen Argau, Gené, Jura, Neuchâtel und Uri. Es liegt außerdem dem Bundesstrafprozess zugrunde.

richters, der zum einen eine größere Gewähr für ein rechtsstaatliches Verfahren bietet, zum anderen den Zusammenfall der Verfahrensrollen des Leiters der Ermittlungen und des Anklägers in der Person des Staatsanwalts verhindert. Die Kommission anerkennt zwar, dass es durch die Einbindung des Untersuchungsrichters zu einer Doppelspurigkeit des Verfahrens kommen kann. Gerade diese (vom Gesetz gewollte) Doppelspurigkeit könne aber oft von Vorteil sein, da es wichtig sei, dass in komplexen Fällen zwei Personen – Staatsanwalt und Untersuchungsrichter – den Fall prüfen²¹. Es verwundert deshalb nicht, dass sich die Mehrheit der Kommission für das *Untersuchungsrichter-Modell I* ausspricht, das nach ihrem Dafürhalten ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vieraugenprinzip und Verfahrensökonomie aufweise und in vielen Kantonen der Schweiz eine lange und bewährte Tradition habe²².

Ein maßgebliches Argument für diese Mehrheit in der Kommission war wohl der Umstand, dass der Untersuchungsrichter in der einen oder anderen Form in den Bundesverfahrensordnungen und in denen von 24 Kantonen eine Rolle spielt und der Reformvorschlag von daher in der Mehrzahl der Kantone nicht zu einem grundsätzlichen Systemwechsel führen würde, sondern nur maßvolle und konsensfähige Anpassungen der geltenden Organisation erfordert²³.

d) *Minderheit der Expertenkommission und Mehrheit im Expertenbearing für das Staatsanwaltschafts-Modell I*

Eine Minderheit der Kommission bevorzugte gleichwohl das *Staatsanwaltschafts-Modell I*. Begründet wurde die abweichende Entscheidung damit, dass dieses Modell durch die Möglichkeit einer Einbindung des Untersuchungsrichters im Vorverfahren praktisch alle Vorteile der Untersuchungsrichter-Modelle beinhalte, darüber hinaus aber mehr Flexibilität für ein fallbezogenes Verhalten biete (z. B. durch einen Ausbau des Opportunitätsprinzips für Bagatelldelinquenz, bezüglich derer der Staatsanwalt allein entscheiden könne)²⁴. Allerdings – das räumt auch die Kommissionsminderheit ein – ist dieses Verfahrensmodell (bisher) nur in wenigen Kantonen der Schweiz verwirklicht. Zur Überraschung vieler fand der Unter-

21 Siehe dazu ausführlich Konzept, S. 32 f.

22 Konzept, S. 32 f., 36 f.

23 Konzept, S. 35.

24 Konzept, S. 38 f.

derheitsvorschlag aber – aus den oben genannten Gründen – große Unterstützung in dem Expertenbearing und gilt derzeit auch als das favorisierte Modell des EJPD.

e) *Auswirkungen auf die Verfahrensordnungen und die Gerichtsorganisation der Kantone*

Die Auswirkungen einer Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen auf die kantonalen Verfahrensordnungen und Gerichtsorganisation der Kantone kann nur grob skizziert werden; sie betreffen in der Hauptsache die Organisation von Untersuchungs- und Anklagebehörde.

Würde das *Untersuchungsrichter-Modell I* als neues Konzept gewählt, so müsste in den Verfahrensordnungen, denen das *Untersuchungsrichter-Modell II* zugrunde liege, vor allem die Stellung des Untersuchungsrichters, der bis dato (auch) Weisungen des Staatsanwalts entgegennehmen musste, zu einer unabhängigen Stellung ausgebaut und die Gerichtspolizei dem Untersuchungsrichter unterstellt werden²⁵. In den Kantonen, die bisher dem *Staatsanwaltschafts-Modell I* folgten, wäre eine institutionelle Änderung der Stellung des Untersuchungsrichters in einem solchen Ausmaß nicht notwendig. Vielmehr käme es zu einer Kompetenzverschiebung von der Staatsanwaltschaft zum Untersuchungsrichter, da die Staatsanwaltschaft – wie im deutschen Strafverfahren – auf die Funktion als Anklägerin reduziert würde und – anders als im deutschen Strafverfahren – nicht mehr die Aufsicht über die Gerichtspolizei inne hätte (diese läge fortan beim Untersuchungsrichter)²⁶. Die beiden Kantone²⁷, die bisher das *Staatsanwaltschafts-Modell II* verwirklichten, müssten den Untersuchungsrichter (wieder) einführen.²⁸ Sie wären dadurch mit der Notwendigkeit einer sehr weitgehenden Veränderung konfrontiert; zumal beide Kantone sich bewusst gegen das Institut des Untersuchungsrichters entschieden haben.

Würde das *Staatsanwaltschafts-Modell* als neues Konzept gewählt, so müssten die Kantone, welche die Rolle des Staatsanwalts auf eine bloße Anklagebehörde begrenzt bzw. ihn der Weisungsbefugnis des Untersuchungsrichters unterstellt haben (*Untersuchungsrichter-Modelle*), die Stellung der Staatsanwaltschaft ausbauen; entsprechend müsste die Rolle der Unter-

25 Konzept, S. 36 f.

26 Konzept, S. 37.

27 Es handelt sich dabei um Basel-Stadt und das Tessin.

28 Konzept, S. 36 ff.

suchungsrichter beschnitten werden. In den Strafverfahrensordnungen, in denen die Staatsanwaltschaft bereits eine prominente Rolle im Vorverfahren spielt, bedürfte es lediglich geringerer Reformen.

III. Fazit

Trotz der Entscheidung für einen bereits in einigen Kantonen verwirklichten Grundtypus einer Strafverfahrensordnung hat es die Expertenkommission in dem vorgelegten Konzept – nach eigenen Aussagen bewusst – vermieden, ausformulierte Lösungen, d. h. konkrete Gesetzesbestimmungen vorzulegen: Sie habe lediglich ein „*mögliche[s]* *Gesicht*“ einer einheitlichen Verfahrensordnung skizzieren wollen; vor weiteren Schritten solle die durch das Konzept „Aus 29 mach 1“ entfachte Diskussion abgewartet werden.

Diese Diskussion hat bisher schon gezeigt, dass für die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts eine sehr viel größere Offenheit besteht, als es die Expertenkommission zu hoffen gewagt hätte, denn sie gesteht in der Einführung zu dem vorgelegten Reformkonzept ein, dass „[f]ür jedes Kommissionsmitglied ... das eigene kantonale Strafprozessrecht bei allem Willen zur Vereinheitlichung natürlich die nächstliegende Referenz [ist]“²⁹. Mit dem Mut und der derzeit vorherrschenden Entschlossenheit zu neuen Wegen könnte die Schweiz einigen „Europäern“ eine Lektion über notwendige Schritte zur Schaffung „eines einheitlichen Rechtsraums“ erteilt haben.

²⁹ Konzept, S. 18.