

Regierungsratsbeschluss

vom 13. Mai 2003

Nr. 2003/851

Reform der Strafverfolgung; Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Vernehmlassungsverfahren

Mit RRB Nr. 1798 vom 10. September 2002 ist das Bau- und Justizdepartement (Amt für Justiz) ermächtigt und beauftragt worden, ein Vernehmlassungsverfahren zu dem von einer Arbeitsgruppe erarbeiteten Entwurf für eine Reform der Strafverfolgung durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 15. Dezember 2002. Es haben sich nachstehende Personen und Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt:

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung haben eingereicht (Reihenfolge nach Eingang):

- CVP Kanton Solothurn (1)
- Solothurnischer Kantonalverband der Lehrkräfte an Berufsschulen (2)
- Christliche Sozialbewegung des Kantons Solothurn und die Regionalsekretariate der SY-NA Solothurn und Olten (3)
- Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (4)
- Untersuchungsrichteramt (URA) (5)
- Finanzdepartement (6)
- SP des Kantons Solothurn (7)
- FdP des Kantons Solothurn (8)
- FdP Frauen Kanton Solothurn (9)
- Oberamtvorsteher-Konferenz (10)
- Gerichtskonferenz (11)
- Urs Wyss, Olten (12)
- Stadt Grenchen (13)

- Polizei Kanton Solothurn (14)
- Verband Solothurnischer Einwohnergemeinden (15)
- Obergericht (16)
- Solothurnischer Anwaltsverband (17)

1.2 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Auf eine Vernehmlassung haben ausdrücklich verzichtet: Regionalverein Olten-Gösgen, Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz, Solothurner Verband der Raiffeisenbanken, Arbeitsgemeinschaft solothurnischer Jugendverbände und Schweizerischer Berufsverband der SozialpädagogInnen.

2. Vernehmlassungsergebnis

2.1 Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells

Der Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell wird im Grundsatz begrüsst.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Es sei darauf Bedacht zu nehmen, dass die Staatsanwaltschaft von den politischen Gewalten unabhängig und weisungsungebunden sei (1, 5). Es könnte zu diesem Zweck eine Bestimmung analog Art. 4 des Entwurfs für eine Bundesstrafprozessordnung ins Gerichtsorganisationsgesetz (GO) aufgenommen werden (5).

Das Staatsanwaltschaftsmodell führe zu einem deutlich höheren Kapazitätsbedarf bei der Staatsanwaltschaft (5, 16).

Das Untersuchungsrichteramt (URA) macht seine Zustimmung im Weiteren davon abhängig, dass ihm genügend personelle Ressourcen zugestanden werden (5).

Dem Umstand, dass die Staatsanwälte einerseits als untersuchende Behörde entlastende und belastende Momente gleichermassen zu würdigen haben und andererseits als Ankläger gegen den Beschuldigten auftreten, sollte im Sinne der Waffengleichheit durch eine institutionelle Verstärkung der Verteidigung begegnet werden (16).

2.2 Strafverfügungskompetenz des Staatsanwalts (6 Monate)

Die Festlegung dieser Kompetenz bei 6 Monaten ist umstritten.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Eine Strafverfügungskompetenz der Staatsanwälte für Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten wird von 6 Vernehmlassern als zu hoch bezeichnet. Fünf von ihnen können sich mit einer Festlegung bei 3 Monaten einverstanden erklären (3, 7, 8, 11, 16), einer möchte die Grenze bei höchstens einem

Monat beibehalten (17). Die übrigen sich dazu Vernehmenden begrüßen die Erhöhung auf 6 Monate (1, 2, 4, 5, 9, 10, 14).

Sollte eine Strafverfügungskompetenz von unter 6 Monaten resultieren, so wäre beim URA zusätzlicher Personalbedarf gegeben (5).

Die Strafverfügung habe weniger spezial- und generalpräventive (abschreckende) Wirkung als der „Gang vor den Richter“ bzw. könnte eine „Bagatellisierung“ von Kriminalität bewirken (7, 8, 11, 17).

Das Strafverfügungsverfahren schränke die Opferrechte ein (17). Auch die Möglichkeit, gegen die Strafverfügung Einsprache zu machen, sei faktisch vielen verschlossen, so z.B. Fremdsprachigen (17).

2.3 Einführung eines Haftrichters, der zugleich Statthalter ist

Die Einführung des Haftrichters ist unbestritten. Ebenso die Neuregelung des Statthalterwesens.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Es sei darauf zu achten, dass die Haftrichter den Richterämtern als Statthalter im gleichen Umfang zur Verfügung stehen wie die bisherigen Statthalter (7).

Eine Gesetzesvorschrift sollte ausdrücklich sicherstellen, dass das Amtsgeheimnis zwischen Sachrichter und Haftrichter gewahrt ist (17).

Die Organisation des Haftrichteramtes (Pensum, Stellvertretung, Einsatz als Statthalter, Gerichtsschreiber) müsste noch genauer konkretisiert werden (16, 17).

Die vorgesehenen 160 Stellenprozente für den Haftrichter seien zu knapp (16). Zudem wäre die Frage der möglichen Nebentätigkeiten eines teilzeitlich angestellten Haftrichter-Stellvertreters zu beantworten (16).

Die Frage des Statthalterwesens sollte nicht im Zusammenhang mit der Revision der Strafverfolgung behandelt werden, da noch zu vieles unklar sei (Verfügbarkeit der Haftrichter als Statthalter, Bestimmung und Koordination der Einsätze). Sie sollte eher im Rahmen des Projekts zur Einführung der selbständigen Gerichtsverwaltung angegangen werden (11).

2.4 Abschaffung des Kriminalgerichts und der erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Obergerichts

Diesem Reformpunkt stimmen alle Vernehmlasser, mit einer Ausnahme (12), zu.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Amtsgerichts auch für die schwereren Straftaten bedeute eine Aufwertung des Laienrichtertums (8). Dies erhöhe die Anforderungen an die Amtsrichter. Die Aufgabe, für deren Aus- und Weiterbildung besorgt zu sein, könne aber nicht einfach das Obergericht übernehmen (16).

Das Kriminalgericht sollte beibehalten werden in einer Ausgestaltung als erstinstanzliches Gericht mit den Amtsgerichtspräsidenten als Richter, welche in Fünferbesetzung tagen (12). Begründet wird dieser Vorschlag damit, dass eine Dreierkammer zu klein für die Beurteilung von Kapitalverbrechen sei, den Amtsrichtern die Praxis bei Schwerstkriminalität fehle und die Amtsgerichte die Sicherheitsanforderungen bei Prozessen über Schwerstkriminalität nicht erfüllen könnten.

2.5 Strafkompetenz des Amtsgerichtspräsidenten für Freiheitsstrafen bis 18 Monate

Die Mehrheit der Vernehmlasser unterstützt die vorgeschlagene Strafkompetenz des Amtsgerichtspräsidenten.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Die Festlegung der Einzelrichterkompetenz bei 18 Monaten wird mehrheitlich begrüßt (1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14). Drei Vernehmlasser erachten sie als zu hoch (3, 16, 17). Vorgeschlagen werden 12 Monate (16) bzw. 6 Monate (17).

Die Festlegung auf 18 Monate mache Sinn, sofern die Strafverfügungskompetenz der Staatsanwälte 6 Monate betrage. Sollte sie aber nur 3 Monate betragen, so wäre eine Reduktion der Strafkompetenz der Amtsgerichtspräsidenten auf 12 Monate angemessen (14).

2.6 Aufhebung der Jugendgerichtskammer am Obergericht

Die Aufhebung der Jugendgerichtskammer am Obergericht wird ausnahmslos begrüßt.

2.7 Wechsel zum Jugendrichtermodell

Der Wechsel zum Jugendrichtermodell im Jugendstrafverfahren ist umstritten.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Die meisten Vernehmlasser stimmen der Einführung des Jugendrichtermodells zu (1, 2, 4, 8, 10, 14, 16).

Doch es stößt teilweise auf grundsätzliche Ablehnung (7, 17) bzw. ruft erhebliche rechtsstaatliche Bedenken hervor (9, 11).

Die kritischen Stimmen (7, 9, 11, 17) weisen auf die zu grosse Machtfülle des neuen Jugendgerichtspräsidenten hin. Durch die Kumulation von untersuchender, urteilender und vollziehender Funktion in einer Behörde werde gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit sowie gegen den Anklagegrundsatz verstossen. Das vorgeschlagene Jugendstrafverfahren stelle ein Inquisitionsverfahren dar, welches fundamentale rechtsstaatliche Anforderungen verletze.

Gerade die erzieherische Funktion, die dem unabhängigen Jugendgerichtspräsidenten zukommen soll, mache es aus Akzeptanzgründen notwendig, dass dieser sich vorher nicht in der Funktion des Anklägers befunden habe (7).

Der vorgesehene untere Instanzenzug, dass gegen Verfügungen des Untersuchungsbeamten der Jugendgerichtspräsident entscheidet, sei nicht EMRK-konform (17).

Der Anwaltsverband (17) schlägt drei Alternativ-Varianten vor:

- a. Anwendung des ordentlichen Strafverfahrens auch für Jugendliche.
- b. Ausgestaltung des Jugendstrafverfahrens als eigenständiges Verfahren mit eigenen Behörden, jedoch in völliger Analogie zum Erwachsenenstrafverfahren.
- c. Einführung des vorgeschlagenen Jugendrichtermodells unter der Voraussetzung, dass den Jugendlichen von Anfang an ein amtlicher Verteidiger zur Seite gestellt wird bei Verbrechen oder Vergehen oder bei speziellen Massnahmen des Jugendstrafrechts wie Fremdplatzierung oder Heimeinweisung.

2.8 Schaffung eines kantonalen Jugendgerichts

Dieses Vorhaben ist unbestritten.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäussert worden:

Im kantonalen Jugendgericht sollte immer ein Jugendrichter oder eine Jugendrichterin aus der Amtei Einsitz nehmen, aus welcher der beschuldigte Jugendliche stammt. Dies sollte in § 19 GO gesagt werden (1).

Um die Machtfülle des vorgesehenen Jugendgerichtspräsidenten abzuschwächen könnte jeweils ein Amtsgerichtspräsident den Vorsitz im kantonalen Jugendgericht führen (11).

2.9 Einsetzung von Untersuchungsbeamten mit den gleichen Kompetenzen wie Staatsanwälte bei Übertretungen

Die Schaffung von Untersuchungsbeamten wird allgemein begrüsst.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäussert worden:

Eine genaue Umschreibung ihrer Kompetenzen sei nötig (3). Die Kompetenz der Untersuchungsbeamten sollte auf die Ausfällung von Bussen beschränkt sein; weitergehende Kompetenzen werden abgelehnt (7).

Es werden rechtsstaatliche Bedenken gegen die Übertragung von richterlichen Kompetenzen (z.B. Strafverfügungen erlassen oder Zeugeneinvernahmen durchführen) an die Untersuchungsbeamten angemeldet; Verfügungen und Entscheide sollten immer unter der Verantwortung eines Staatsanwalts ergehen (11).

Die Frage der Wahlvoraussetzungen für Untersuchungsbeamte und Staatsanwälte wird aufgeworfen (8, 11, 16, 17).

Die vorgeschlagene Lösung (Untersuchungsbeamte mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen im Übertretungsbereich) sei für das URA sinnvoll, bringe jedoch nichts für die Abteilung „Wirtschaftsdelikte“ des URA, da diese kaum mit Übertretungen befasst sei (1, 5). Es wird daher vorgeschlagen, neben den Untersuchungsbeamten auch stellvertretende Staatsanwälte oder für einzelne Fälle ausserordentliche Staatsanwälte vorzusehen (5).

2.10 Änderung des Kantonspolizeigesetzes ("Haftgrund" der Ausführungsgefahr/ Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt)

Das neue Instrument der Wegweisung und das Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt wird von allen Vernehmlassern unterstützt. Auch die Einführung des neuen "Haftgrundes" der Ausführungsgefahr findet breite Zustimmung, mit einer Ausnahme (17).

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Die neuen Instrumente bei häuslicher Gewalt sollten nicht nur der Polizei Kanton Solothurn, sondern auch den Stadtpolizeien zur Verfügung stehen. Die Ausbildung der städtischen Polizeikörpers sei dafür genügend. Gerade die Stadtpolizeien verfügten über sehr gute Personen- und Milieukenntnisse und seien von daher zur Betreuung von Fällen häuslicher Gewalt am ehesten geeignet (4, 13, 15).

Es sollte umschrieben werden, was unter den „Polizeiaufgaben“ nach § 18^{bis} Kantonspolizeigesetz (KaPoG) zu verstehen ist, welche auch „Nicht-Korpsangehörige“ erfüllen können; wenn auch die Anordnung polizeilicher Massnahmen nach §§ 30 ff. KaPoG darunter verstanden würden, gehe die Regelung zu weit (11).

Es wäre noch zu regeln, in welcher Form dem Betroffenen vor Erlass einer Verfügung das rechtliche Gehör gewährt werden soll (4).

Bei der Wegweisungsverfügung sollte eine automatische Überprüfung durch den Haftrichter (innert 72 Stunden) vorgesehen werden, nicht nur eine Anfechtungsmöglichkeit (§ 37^{quinquies} KaPoG); dies würde auch der Regelung in anderen Kantonen (z.B. SG) entsprechen (7).

Durch die automatische Meldung der Wegweisung an die Vormundschaftsbehörde (§ 37^{ter} Abs. 4 KaPoG) könnte die Zielsetzung des Opferhilfegesetzes untergraben werden, das keine Anzeigepflicht des Opfers vorsieht. Absatz 4 kann gestrichen werden, da schon nach Art. 320 Strafgesetzbuch (StGB) die Schweigepflicht im Rahmen einer Güterabwägung durchbrochen werden könne, wenn dies nötig sein sollte (7).

Der vorgesehene "Haftgrund" der Ausführungsgefahr sei überflüssig, zu vage formuliert und führe dazu, dass die Polizeigewalt in den Bereich des Gesinnungsstrafrechts ausgedehnt werde. Die Polizei werde der Verantwortung, welche die Anwendung mit sich bringe, nicht gewachsen sein; der neue "Haftgrund" wird daher abgelehnt (17).

Neben dem speziellen "Haftgrund" müsse immer auch der allgemeine Haftgrund des dringenden Tatverdachts gegeben sein, damit strafprozessuale Haft angeordnet werden könne. Dies treffe in den anvisierten Fällen gerade nicht zu, da keine strafbare Handlung begangen worden sei (17).

Die zulässige Höchstdauer der "Haft" werde daran gemessen, welche Strafe die verhaftete Person für das ihr vorgeworfene Delikt zu erwarten habe. Eine sinnvolle Begrenzung der "Haftdauer" könne bei Ausführungsgefahr nicht erfolgen, da gar kein Delikt begangen wurde (17).

Unklar sei, unter welchem Titel der in § 31 Abs. 3 KaPoG erwähnte Festnahmebefehl des Staatsanwalts erfolgen könne; es müssten die bisherigen Haftgründe eingreifen, welche aber den Verdacht eines Verbrechens voraussetzen, der zumeist nicht gegeben sein werde (16).

2.11 Finanzielle und personelle Aspekte

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Reform sind für viele Vernehmlasser noch nicht genügend geklärt.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Die Berechnung der Kosten der Reform erscheint vielen Vernehmlassern als zu optimistisch (1, 5, 6, 8, 11, 14, 16).

Es wird vor einem Strukturwechsel ohne entsprechende Anpassung des Personalbestandes gewarnt. Die neuen Aufgaben bei den Staatsanwälten (z.B. Anklagevertretung, Einführung eines Haftprüfungsverfahrens) erhöhten den Personalbedarf erheblich. Zudem müsse nicht nur der durch die Revision entstehende personelle Mehraufwand, sondern auch der heute schon bestehende Unterbestand berücksichtigt werden. Die Kostenprognose basiere auf der falschen Annahme, dass zur Zeit beim URA genügend Personal vorhanden sei. Die veranschlagten Kosten reichten bei weitem nicht; eine neue Berechnung sei notwendig (5).

Die Einreihungen der neuen Funktionen seien eher an der unteren Grenze angenommen worden. Es sei eine Neuberechnung anhand einer durchschnittlichen Erfahrungsstufe 16 statt Erfahrungsstufe 8 durchzuführen (6).

Der Aufwand werde von der Höhe der Strafverfügungskompetenz der Staatsanwälte und von der Anzahl Fälle mit Anklagevertretung abhängen (8).

Es dürfe nicht mit Einsparungen bei den Richterämtern gerechnet werden, solange die Auswirkungen der Neuordnung noch nicht bekannt seien. Das gelte v.a. für die Einsprachen gegen Strafverfügungen der Staatsanwälte (11).

Die Einführung des Haftrichters werde auch bei der Polizei einen beträchtlichen Mehraufwand mit sich bringen; auch die Folgekosten bei der Polizei müssten noch bei der Kostenschätzung berücksichtigt werden (14).

2.12 Zu den einzelnen Bestimmungen

Die Vernehmlassungsantworten enthalten zum Teil weitere Anliegen sowie Änderungsvorschläge für einzelne Bestimmungen. Eine Zusammenstellung dieser Vorschläge findet sich in der Beilage.

3. Erwägungen

Der Reformentwurf findet im Wesentlichen Zustimmung. Namentlich wird die Einführung des Haftrichters als notwendig anerkannt, um den heutigen Anforderungen an ein rechtsstaatliches Strafverfahren gerecht werden zu können. Auch der Übergang vom Untersuchungsrichtermodell zum Staatsanwaltschaftsmodell wird, im Hinblick auf die zu erwartende Regelung in der künftigen Strafprozessordnung des Bundes, begrüßt. Auch der neu einzuführende "Haftgrund" der Ausführungsgefahr und die neuen Möglichkeiten der Polizei bei Fällen von häuslicher Gewalt finden überwiegend Zustimmung bei den Vernehmlassern.

Kontrovers ist vor allem der vorgeschlagene Übergang zum Jugendrichtermodell im Jugendstrafverfahren. Es werden von verschiedener Seite grundsätzliche rechtsstaatliche Bedenken dagegen angemeldet. Umstritten sind weiter die Strafverfügungskompetenzen der neuen Staatsanwälte (6 oder nur 3 Monate), sowie in geringerem Ausmass auch die Strafkompetenzen der Amtsgerichtspräsidenten. Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen der Reform wird von einigen Vernehmlassern als zu optimistisch beurteilt.

Schliesslich wurden auch zahlreiche Vorschläge für Änderungen an einzelnen Bestimmungen der Gesetzesentwürfe vorgebracht.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens erlaubt es, die Arbeiten zügig weiterzuführen – unter Berücksichtigung der vorgebrachten Einwände und Verbesserungsvorschläge.

4. Beschluss

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.

- 4.2 Das Bau- und Justizdepartement (Amt für Justiz) wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilage

Zusammenstellung der Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen vom 5.2.2003

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (2)

Amt für Justiz (FF) (3)

AGURA (10; Versand durch Amt für Justiz)

Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (22; Versand durch Amt für Justiz)

Bundesamt für Justiz, z.Hd. Adrian Scheidegger, Taubenstrasse 16, 3003 Bern (s. Ziff. 2.3)