

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Oktober 2010

Nr. 2010/1932

KR.Nr. A 066/2010 (BJD)

Auftrag Christian Werner (SVP, Olten): Ordnungswidrige Führung der Amtsgeschäfte (11.05.2010); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Standesinitiative vorzubereiten, mit der die Eidgenossenschaft eingeladen wird, das Strafgesetzbuch durch einen neuen Artikel 325^{bis} StGB «Ordnungswidrige Führung der Amtsgeschäfte» mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «Wer vorsätzlich oder fahrlässig amtliche Vorgänge nicht dokumentiert oder wer Dokumente über amtliche Vorgänge nicht ordnungsgemäss aufbewahrt, wird mit Busse bestraft.»

2. Begründung

Von jedem Handwerker wird verlangt, dass er seine Geschäftsbücher ordnungsgemäss führt und aufbewahrt; bei Zuwiderhandlung erfolgt eine Sanktion (Art. 325 StGB). Von hochbezahlten Staatsanwälten dürfte erwartet werden, dass sie amtliche Vorgänge ordnungsgemäss dokumentieren und solche Dokumente ordnungsgemäss aufbewahren. Offenbar kann das vor dem Hintergrund des «Schlafzimmerräuber-Falls» aber nicht mehr erwartet werden. Entsprechende Sanktionsnormen sind deshalb zu schaffen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Anlass für den Auftrag: "Schlafzimmerräuber-Fall"

Der vorliegende Auftrag steht im Zusammenhang mit den Anfang dieses Jahres publik gewordenen Aktenverlusten im sogenannten "Schlafzimmerräuber-Fall." In diesem bis in die Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts zurückreichenden Fall sind gewisse Akten heute bei der Staatsanwaltschaft nicht mehr auffindbar. Die Gründe dieses Aktenverlustes liegen nach wie vor im Dunkeln. Der Fall war bereits Gegenstand einer Interpellation des Erstunterzeichners des vorliegenden Auftrags (I 065/2010; s. die Stellungnahme dazu in RRB Nr. 2010/1198 vom 29. Juni 2010). Dieser bedauerliche Fall von Aktenverlust in einem bedeutenden Strafverfahren ist nun für den Urheber des Auftrags Anlass, die Schaffung einer neuen bundesrechtlichen Strafnorm zu verlangen.

3.2 Sicherstellung einer ordnungsgemässen Führung der Amtsgeschäfte primär durch organisatorische Massnahmen und dienst- oder arbeitsrechtliche Sanktionen

Die grundlegende Bedeutung einer ordnungsgemässen Führung der Amtsgeschäfte steht ausser Frage. Diese Pflicht ist bereits in allgemeiner Form im Personalrecht festgelegt (s. für den Bereich des Staatspersonals § 35 Abs. 1 des Staatspersonalgesetzes vom 27. September 1992, StPG, BGS 126.1, und Art. 55 Abs. 1 des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004, GAV, BGS 126.3). Sie wird sodann für die vielfältigen Verwaltungszweige und Aufgabenbereiche des Kantons und der Gemeinden in entsprechenden Spezialerlassen (Gesetze, Verordnungen) näher umschrieben. Gerade auch hinsichtlich der Aktenführung und -aufbewahrung, welche einen Teilaspekt dieser umfassenden Sorgfalts- und Treuepflicht des Staatspersonals darstellt, bestehen bereits entsprechende Vorschriften im kantonalen Recht und – je nach Sachgebiet – auch im Bundesrecht. So verpflichtet § 8 Absatz 1 des Archivgesetzes vom 25. Januar 2006 (Archivgesetz, BGS 122.51) alle kantonalen Behörden, ihre Dokumente systematisch zu verwalten. In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, dass § 13 des Archivgesetzes auch bereits das vorsätzliche Beiseiteschaffen oder Vernichten archivwürdiger Dokumente unter Strafe stellt (Strafdrohung: Busse bis 4'000 Franken). Im Weiteren bestehen je nach Aufgabenbereich der Behörde ganz unterschiedliche Anforderungen an Art und Umfang der Dokumentierung amtlicher Vorgänge und die Aufbewahrung amtlicher Dokumente. Es sei beispielsweise verwiesen auf die relativ detaillierten Bestimmungen des Straf- und des Zivilprozessrechts, wenn es um die Protokollierung der Aussagen von Verfahrensbeteiligten geht, oder auf die Vorschriften in der Verordnung über die Geschäftsführung der Amtschreibereien vom 17. Februar 1958 (Amtschreibereiverordnung, BGS 123.21) betreffend die Führung verschiedener Register der beurkundeten Geschäfte und die Aufbewahrung der öffentlichen Urkunden. Die Liste liesse sich beliebig erweitern. Bereits aus den angeführten Beispielen erhellt, dass die Anforderungen, die an die Dokumentierung von amtlichen Vorgängen und die Aufbewahrung amtlicher Dokumente zu stellen sind, je nach Behörde und Aufgabenbereich in der Verwaltung erheblich differieren können. Jede Verwaltungseinheit hat sich so zu organisieren, dass ihr Dokumentenwesen den gesetzlichen Anforderungen des entsprechenden Sachbereichs entspricht. Es darf in aller Regel davon ausgegangen werden, dass sich Beamte und Angestellte ihrer Pflichten bewusst sind und dementsprechend die Akten ordnungsgemäss führen, sorgfältig damit umgehen und in ihrem Bestand erhalten. Das Risiko einer Zuwiderhandlung ist durch präventive organisatorische Massnahmen (Weisungen und Kontrollen) zu minimieren. Sollte es dennoch – in seltenen Fällen – zu einer solchen kommen, stehen bei vorsätzlichem und fahrlässigem Verhalten in erster Linie aufsichts-, dienst- oder arbeitsrechtliche Sanktionen zur Verfügung. Zu nennen sind beispielsweise die Ermahnung durch Vorgesetzte, die Durchführung einer Administrativ- oder Disziplinaruntersuchung, die Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen gegen fehlbare Angestellte und Behördenmitglieder oder schliesslich die Kündigung.

3.3 Straftatbestände bei groben Verstössen bereits vorgesehen

Das geltende Strafrecht kennt bereits verschiedene Tatbestände, welche bei qualifizierten Verletzungen der Amtspflichten im vorliegenden Zusammenhang zur Anwendung gelangen können. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Straftatbestände des Amtsmissbrauchs (Art. 312 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, StGB, SR 311.0) und der ungetreuen Amtsführung (Art. 314 StGB). Das Beiseiteschaffen entsprechender Akten kann sodann eine Urkundenunterdrückung (Art. 254 StGB) darstellen. Diesen als Verbrechen ausgestalteten Tatbeständen (Höchststrafe: 5 Jahre Freiheitsstrafe) ist gemeinsam, dass jeweils Vorsatz verlangt wird sowie die Absicht, sich oder einer andern Person einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen. Werden relevante Akten beiseitegeschafft, um jemanden der Strafverfolgung oder dem Vollzug der Strafe zu entziehen, kommt schliesslich der Tatbestand der Begünstigung (Art. 305 StGB), ein Vergehen mit Höchststrafe von

3 Jahren Freiheitsstrafe, zur Anwendung. Verwiesen sei zudem auf die schon erwähnte kantonalrechtliche Übertretungsstrafnorm in § 13 des Archivgesetzes (s. oben, Ziff. 3.2).

Wir sind der Ansicht, dass die vorhandenen strafrechtlichen Regelungen ausreichen, um die selten vorkommenden gröberen Verstösse zu ahnden. Hinsichtlich der generellen Sicherstellung einer ordnungsgemässen Führung der Amtsgeschäfte und des Dokumentenwesens bzw. der Ahndung entsprechender Unterlassungen reichen im Übrigen die Instrumente der Aufsicht und des Personalrechts aus.

3.4 Neue Strafnorm unnötig und weitgehend wirkungslos

Die im Auftrag vorgeschlagene neue, bundesrechtliche Strafnorm führt bei genauerer Betrachtung zu erheblichen Unklarheiten und erweist sich als ungeeignet, die gewünschte Wirkung einer ordnungsgemässen Aktenführung bei den Amtsstellen zu entfalten. Im Einzelnen:

Die Unterzeichner des Auftrags möchten mit Übertretungsstrafe bedroht sehen, wer vorsätzlich oder fahrlässig amtliche Vorgänge nicht dokumentiert oder diesbezügliche Dokumente nicht ordnungsgemäss aufbewahrt. Sie knüpfen dabei an Artikel 325 StGB an, welcher eine ähnliche Strafbarkeit für Private vorsieht, die ihre Geschäftsbücher nicht ordnungsgemäss führen oder aufbewahren. Der Vergleich hinkt: Artikel 325 StGB ist ein sog. echtes Sonderdelikt, das nur begehen kann, wer durch das private Handelsrecht zur Führung und Aufbewahrung von Geschäftsbüchern verpflichtet ist. Bestand und Umfang dieser Pflichten werden im Wesentlichen durch das Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR, SR 220) und das zugehörige Ausführungsrecht bestimmt (s. Art. 957 OR und die gestützt darauf erlassene Geschäftsbücherverordnung vom 24. April 2002, GeBüV, SR 221.431). Demgegenüber besteht, wie oben dargestellt (s. Ziff. 3.2), für die Frage der Erstellung und Aufbewahrung amtlicher Dokumente je nach Verwaltungseinheit eine Vielzahl unterschiedlicher kantonal- oder bundesrechtlicher Vorschriften. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Strafbestimmung erscheint vor diesem Hintergrund in mehrfacher Hinsicht als zu unbestimmt. Dies gilt erstens für den Täterkreis ("wer"), zweitens für den Begriff "amtliche Vorgänge". Was würde alles dazu gezählt? Müsste beispielsweise jedes Telefongespräch und jede Schalterauskunft – flächendeckend in der gesamten Verwaltung – schriftlich dokumentiert werden? Drittens sind auch die "Tathandlungen" (im vorliegenden Zusammenhang präziser Unterlassungen) zu unbestimmt ("nicht dokumentiert", "nicht ordnungsgemäss aufbewahrt"). Es stellen sich die Fragen, in welcher Form zu dokumentieren wäre sowie in welcher Weise und für wie lange aufzubewahren wäre. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft bestehen beim Kanton zudem verschiedene Kontrollinstanzen und Sanktionsmöglichkeiten (Dienstaufsicht der vorgesetzten Stelle, Finanzkontrolle, Oberaufsicht durch die kantonsrätlichen Kommissionen).

Hinzu kommt, dass unter dem Artikel 325^{bis} StGB bereits die Strafnorm "Widerhandlungen gegen die Bestimmungen zum Schutz der Mieter von Wohn- und Geschäftsräumen" besteht. Die Artikelnummer für die vorgeschlagene Bestimmung ist somit bereits "besetzt." Im Übrigen würde die Einordnung unter dem 20. Titel "Übertretungen bundesrechtlicher Bestimmungen" auch keinen Sinn machen, bestehen doch für die meisten Behörden der Kantone und Gemeinden keine anwendbaren bundesrechtlichen Normen über das Dokumentenwesen (s. oben, Ziff. 3.2).

Gerade mit Blick auf den Sachverhalt, der den vorliegenden Auftrag ausgelöst hat, bleibt noch auf das Folgende hinzuweisen: Die vorgeschlagene Bestimmung ist als Übertretung ausgestaltet, der Status eines Vergehens wäre denn auch klar unverhältnismässig. Damit beliefe sich die Verfolgungsverjährungsfrist auf 3 Jahre (Art. 109 StGB). Vorausgesetzt die Bestimmung hätte es damals schon gegeben, wäre bezüglich des angesprochenen Aktenverlustes im "Schlafzimmerräuber-Fall" somit längst die Verjährung eingetreten.

Diese Ausführungen zeigen klar, dass der vorgeschlagene neue Tatbestand weder nötig noch griffig ist. Der mit dem Auftrag dargelegten Problematik ist durch geeignete organisatorische Massnahmen zu begegnen. Im Falle einer Zuwiderhandlung stehen disziplinarische bzw. administrative – und in den qualifizierten Fällen zudem bereits heute angemessene strafrechtliche – Sanktionen zur Verfügung.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Rechtsdienst Justiz (FF) (3)

Obergericht

Gerichtskonferenz

Staatsanwaltschaft

Jugendanwaltschaft

Polizei Kanton Solothurn

Staatskanzlei

Aktuarin JUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat