



05.092

**Strafprozessrecht.  
Vereinheitlichung****Procédure pénale.  
Unification***Erstrat – Premier Conseil*

## CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.12.06 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.12.06 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.12.06 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.07 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.06.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.06.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.09.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.10.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.10.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.10.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.12.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.09.08 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.12.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.03.09 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.03.09 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.09 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.09 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.09 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.03.09 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.03.09 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Wicki Franz** (C, LU), für die Kommission: "Aus 29 mach 1" lautete der Titel des Berichtes, den die Expertenkommission "Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes" im Dezember 1999 abliefern. Heute kann ich als Präsident der Kommission für Rechtsfragen festhalten: Das Ziel "aus 29 mach 1" rückt näher. Unsere Kommission hat am 16. Oktober die Vorlage zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes, also die eidgenössische Strafprozessordnung, einstimmig verabschiedet. Heute liegt Ihnen die Vorlage vor; Sie sehen die umfangreiche Fahne. Mit dieser Vorlage, mit der Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes, packen wir eine der letzten grossen Gesamtkodifikationen der Schweiz an. Die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes, die Schaffung von einheitlichen Regeln im Strafverfahren, die für die ganze Schweiz gelten sollen, ist ein Meilenstein im schweizerischen Rechtswesen: Es ist ein Gesetz für die Zukunft.

Das materielle Strafrecht ist in der Schweiz seit 1942 vereinheitlicht; wir haben das Strafgesetzbuch, das StGB. Nach wie vor gibt es in der Schweiz aber 29 verschiedene Strafprozessordnungen: 26 kantonale und 3 des Bundes. Diese Zersplitterung im Bereich des Verfahrensrechtes erklärt sich daraus, dass nach der bisherigen, in der Bundesverfassung festgelegten Kompetenzordnung grundsätzlich die Kantone für das Verfahren und die Gerichtsorganisation zuständig waren. Der Bund war einzig bei bestimmten schweren Straftaten des gemeinen Strafrechtes sowie beim Militär- und beim Verwaltungsstrafrecht für das Verfahren zuständig. Im Jahre 2000 haben Volk und Stände den Bund mit grossen Mehrheiten generell zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafprozessrechtes ermächtigt, in Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung.





Folgende Gründe haben die Idee der Vereinheitlichung reifen lassen: erstens die Gebote von Rechtsgleichheit und von Rechtssicherheit; zweitens die Kriminalität, die an Mobilität, an Professionalität und an Spezialisierung zunimmt; drittens der Gewinn und die Chancen eines einheitlichen Prozessrechtes für die Wissenschaft und die Anwaltschaft; viertens die Erleichterung des interkantonalen Einsatzes des Personals der Strafbehörden; fünftens die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene; sechstens die Tatsache, dass die Rechtsprechung zur Bundesverfassung und zur Europäischen Menschenrechtskonvention das Prozessrecht seit langem anhaltend beeinflusst und die verschiedenen Prozessordnungen angleicht.

Für die angestrebte Vereinheitlichung sprechen also vor allem drei Argumente. Das erste Argument betrifft die gesteigerte Effizienz: Einheitliche Regelungen erleichtern die interkantonale und internationale Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, was die Verbrechensbekämpfung erleichtert. Das zweite Argument betrifft die Stärkung der Rechtsgleichheit. Obwohl das materielle Strafrecht bereits grösstenteils vereinheitlicht ist, bestehen aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensordnungen nach wie vor Rechtsungleichheiten, die es zu beseitigen gilt. Das dritte Argument betrifft die Erhöhung der Rechtssicherheit: Ein einheitliches Prozessrecht ermöglicht es den Behörden, der Anwaltschaft, den Privaten, der Wissenschaft und der Wirtschaft, die Rechtslage zuverlässiger einzuschätzen.

Die neue eidgenössische Strafprozessordnung löst nun die bisherigen 26 kantonalen Strafprozessordnungen ab und ersetzt zudem den alten Bundesstrafprozess. Ausgeklammert bleiben, zumindest vorläufig, der Militärstrafprozess und das Verwaltungsstrafverfahren gemäss dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht. Dagegen sind zahlreiche andere strafprozessuale Bestimmungen in die neue StPO integriert, die heute in anderen Erlassen des Bundes enthalten sind, aber in den Regelungsbereich einer Strafprozessordnung gehören. Die Botschaft 05.092 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes enthält zwei Gesetzentwürfe, nämlich den Entwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung und den Entwurf für eine Schweizerische Jugendstrafprozessordnung. Es ist richtig, dass die Jugendstrafprozessordnung als *Lex specialis* zur StPO ausgestaltet ist und nur Regeln enthält, in denen der Strafprozess gegen Jugendliche von der StPO abweicht.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat am 12. September 2006 auch beschlossen, auf die Vorlage Jugendstrafprozessordnung einzutreten. Gleichzeitig ersuchten wir aber das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, unserer Kommission verschiedene Organisationsmodelle, welche aufgrund der vorgesehenen Jugendstrafprozessordnung möglich wären, darzulegen – dies insbesondere mit Blick auf die kleinen Kantone.

An der folgenden Sitzung vom 16. Oktober 2006 schlug der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vor, das Geschäft Jugendstrafprozessordnung vorläufig auszusetzen. Bei der Überprüfung der Anregungen unserer Kommission habe man feststellen müssen, dass der Entwurf, wie ihn der Bundesrat verabschiedet habe, mehrere Fragen im Zusammenhang mit dem Modell nur unklar oder gar nicht regle und dass die Beanstandungen, wie sie von den kleineren Kantonen erhoben worden sind, zutreffen würden.

Unsere Kommission erklärte sich mit dem Aussetzen der Beratung der Jugendstrafprozessordnung einverstanden. Dies wird nun dem Departement und dem Bundesrat Gelegenheit zu einer umfassenden Überprüfung und Verbesserung des Entwurfs geben. Die Hinweise von Praktikern auf Unklarheiten oder gar Widersprüche müssen geprüft werden. Wir verlangten aber vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, dass die überarbeitete Vorlage baldmöglichst und mit einem entsprechenden Bericht unserer Kommission wieder unterbreitet werde, damit wir die Beratungen fortsetzen können.

Zur Vorlage des Bundesrates und zum gewählten Modell: Die neue Bundesstrafprozessordnung ist weder eine Synthese von 27 Prozessordnungen noch ein für die Schweiz vollständig neues Strafprozessrecht. Sie knüpft an bestehende Verfahrensformen und Verfahrensinstitute an, soweit sich diese bewährt haben. Wo es notwendig und sinnvoll ist, wird Bestehendes weiterentwickelt. Das Ziel ist es, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der es erlaubt, in jedem Einzelfall zwischen den im Strafverfahren involvierten, einander diametral entgegenstehenden Interessen einen gerechten Ausgleich zu finden.

In zentralen Fragen wird daher versucht, eine ausgewogene Lösung vorzuschlagen. Dies gilt etwa für die Rolle der Polizei im Vorverfahren, für die Ausgestaltung der Verteidigungsrechte, für die Stellung des Opfers, für die Voraussetzungen für das Ergreifen von Zwangsmassnahmen und deren Kontrolle oder für die Ausgestaltung des Rechtsmittelsystems. Bewährtes zu übernehmen bedeutet nicht, sich Neuerungen zu verschliessen. Dazu gehört etwa die Einführung eines gemässigten oder, anders gesagt, eines beschränkten Opportunitätsprinzips – wir werden darauf zurückkommen, ich verweise auf Artikel 8.

Ein vereinheitlichtes Verfahrensrecht bedeutet nicht notwendigerweise auch eine Vereinheitlichung der in Bund und Kantonen tätigen Strafbehörden. Ich glaube, es ist wichtig, dass wir das auch beim Eintreten betonen. Trotz des Anspruchs auf Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes sieht die Vorlage davon ab, den Kantonen und dem Bund für die



## AB 2006 S 983 / BO 2006 E 983

Organisation der Strafbehörden enge Vorgaben zu machen. Soweit dies für die Vereinheitlichung nicht absolut notwendig ist, sollen die Kantone ihre Strafbehörden entsprechend ihren Bedürfnissen und Traditionen organisieren können. Sie regeln weiterhin – mit dem erwähnten Vorbehalt – Wahl, Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse ihrer Behörden sowie die Aufsicht über sie. Bei Kollegialgerichten können sie die Grösse der Spruchkörper bestimmen. Erstinstanzlichen Gerichten können ferner spezialisierte Aufgaben zugewiesen werden; beispielsweise kann für Wirtschaftssachen ein erstinstanzliches kantonales Gericht geschaffen werden. Auch sind die Kantone weiterhin befugt, in ihren Polizeigesetzen Regelungen im Bereich der Sicherheitspolizei zu treffen. Ebenfalls können die Kantone bezüglich der Organisation und der administrativen Unterstellung der Polizei ihre heute praktizierten Organisationsmodelle weiterführen. Eine Vereinheitlichung des Verfahrensrechtes bedingt also nicht zwingend auch eine Vereinheitlichung der gesamten Gerichtsorganisation. Diese ist denn auch von Verfassung wegen grundsätzlich nach wie vor den Kantonen überlassen – ich verweise auf Artikel 123 Absatz 2 der Bundesverfassung.

Auf der anderen Seite ist eine Vereinheitlichung des Verfahrens ohne gewisse organisatorische Grundentscheide nicht möglich. So gehören zu einem einheitlichen Prozessrecht eine einheitliche Umschreibung der sachlichen Zuständigkeit der Strafgerichte, ein einheitliches Rechtsmittelsystem und vor allem ein einheitliches Strafverfolgungsmodell. Eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes macht nämlich nur dann Sinn, wenn gleichzeitig auch eine Vereinheitlichung des Strafverfolgungsmodells erfolgt. Zahlreiche rein verfahrensrechtliche Folgen hängen davon ab, welche Behörden bei der Ermittlung im Einzelnen zuständig sind. Die neue Bundesstrafprozessordnung sieht für die Strafverfolgung das Staatsanwaltschaftsmodell vor. Dieses Modell verzichtet auf den Untersuchungsrichter. Es bietet den Vorzug, dass im Vorverfahren kein Handwechsel vom Untersuchungsrichter zum Staatsanwalt mehr stattfindet. Somit entfällt ein grosser zeitlicher und personeller Aufwand. Die Staatsanwaltschaft steht dem polizeilichen Ermittlungsverfahren vor, führt die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt diese vor den Gerichten. Üblicherweise leitet sie im Einzelfall auch die Kriminalpolizei oder ist dieser gegenüber weisungsberechtigt. Durch die Einheitlichkeit von Ermittlung, Untersuchung und Anklageerhebung soll ein hoher Grad an Effizienz in der Strafverfolgung erreicht werden. Als Gegengewichte wirken Massnahmen, die einen Ausgleich zur starken Stellung der Staatsanwaltschaft schaffen sollen, nämlich ein Zwangsmassnahmengericht und die ausgebauten Verteidigungsrechte. Sieben Kantone wenden heute das Staatsanwaltschaftsmodell an: Basel-Stadt, Tessin, St. Gallen, Appenzell Innerrhoden, Solothurn, Zürich und Basel-Landschaft. Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich 15 Kantone für dieses Modell aus. Nebst der Vereinheitlichung des Strafverfolgungsmodells möchte ich hier auf einige weitere ausgewählte Neuerungen hinweisen:

Das Opportunitätsprinzip wird im Vergleich zur geltenden Regelung des Strafgesetzbuches ausgebaut. Wie in verschiedenen Kantonen soll ein Verzicht auf die Strafverfolgung immer dann erfolgen dürfen, wenn die Durchführung eines Strafverfahrens unter praktischen Gesichtspunkten überflüssig erscheint. Die Strafverfolgungsbehörden können auf diese Weise massgeblich entlastet werden. Anders als in gewissen Kantonen der Romandie nennt das Gesetz allerdings die Gründe abschliessend, bei deren Vorliegen auf die Strafverfolgung verzichtet werden kann. Der Staatsanwaltschaft wird also keine Blankovollmacht erteilt. Das unbeschränkte Opportunitätsprinzip ist in den welschen Kantonen Waadt, Neuenburg, Genf und Jura bekannt, während die meisten Kantone der Deutschschweiz inzwischen ein beschränktes oder gemässigttes Opportunitätsprinzip kennen.

Als weitere Neuerung ist zu erwähnen, dass die starke Stellung des Staatsanwaltes durch einen Ausbau der Verteidigungsrechte kompensiert wird. Insbesondere kann die Verteidigung bereits bei der ersten Einvernahme der beschuldigten Person teilnehmen – Stichwort: Anwalt der ersten Stunde.

Zwangsmassnahmen – das heisst Untersuchungshaft, Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs usw. – müssen durch ein unabhängiges Gericht angeordnet bzw. genehmigt werden. Zu diesem Zweck werden spezielle Zwangsmassnahmengerichte eingeführt.

Hat die beschuldigte Person die Straftat eingestanden, ist die weitere Durchführung eines aufwendigen und teuren Verfahrens oftmals kaum sinnvoll. In solchen Konstellationen kann auf Antrag des Angeschuldigten ein abgekürztes Verfahren durchgeführt werden. Soweit dann im konkreten Fall keine Freiheitsstrafe über fünf Jahre in Betracht kommt, können die beschuldigte Person und die Staatsanwaltschaft über Schuld und Strafe eine Vereinbarung treffen, welche anschliessend gerichtlich zu genehmigen ist.

Der Vereinfachung von Verfahren dient auch das Strafbefehlsverfahren. Im Wesentlichen können Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten durch einen Urteilsvorschlag der Staatsanwaltschaft als Strafbefehl ausgesprochen werden. Verlangt die beschuldigte Person keine gerichtliche Beurteilung, so wird der Strafbefehl



zum vollstreckbaren Strafurteil. Gegenüber den kantonalen Regelungen wird die Grenze für die Beurteilung im Strafbefehlsverfahren erhöht.

Zur Entlastung der Justiz soll auch die Möglichkeit der einzelgerichtlichen Beurteilung beitragen. Die Kantone können vorsehen, dass Delikte, für die im konkreten Fall eine Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren in Betracht kommt, von einem Einzelgericht beurteilt werden. Die Höhe der Spruchkompetenz entspricht der Grenze für die Gewährung des bedingten Strafvollzuges.

Die Erfahrung zeigt, dass eine Verurteilung für das Opfer oft weniger zufriedenstellend ist als eine einvernehmliche Streitbeilegung. Die Vorlage sieht deshalb vor, dass die Staatsanwaltschaft unter gewissen Voraussetzungen Vergleichsverhandlungen führen kann.

Schliesslich werden die Rechtsmittelwege vereinfacht. Der Entwurf sieht auf kantonaler Ebene nur noch drei Rechtsmittel vor: Berufung, Beschwerde und Revision. Andere Rechtsmittel wie z. B. die Nichtigkeitsbeschwerde führen zu einer unnötigen Komplizierung der Rechtslage und werden deshalb abgeschafft.

Nun zu den Arbeiten und Anträgen Ihrer Kommission: Ihre Kommission hat sich von April bis Oktober dieses Jahres während sechs Sitzungstagen mit dieser Vorlage befasst und sie, wie erwähnt, am 16. Oktober einstimmig verabschiedet. Ihrer Kommission ging es insbesondere darum, mit der neuen StPO eine Verfahrensordnung zu schaffen, die die Effizienz der Strafverfolgung steigert, die den Bedürfnissen der Praxis Rechnung trägt und die nicht zu einer Verteuerung der Strafjustiz führt. Die StPO muss ein faires Verfahren garantieren, aber nicht ein Verfahren, das das Opfer zum Täter macht. Es darf nicht das Ziel sein, die Verfahren zu verlängern, sondern es muss das Ziel sein, diese zu verkürzen. Wenn wegen langen Verfahren die Verjährung eintritt und nur deswegen keine Verurteilung erfolgt, ist dies frustrierend und wird von der Bevölkerung nicht verstanden.

Die Kommission folgt bei den Änderungen der Vorlage vor allem zwei leitenden Prinzipien. Das erste ist die Verbesserung der Effizienz des Verfahrens. Es ist das Ziel, mit den verfügbaren Mitteln dem Strafanspruch des Staates gerecht zu werden. Verschleppte Verfahren nützen niemandem, weder dem Opfer noch dem Täter noch dem Staat. Es gilt aber nicht, mit der beschuldigten Person möglichst "kurzen Prozess" zu machen. Es geht vielmehr darum, die Verfahrensabläufe zu optimieren.

Ein zweites Prinzip ist die Aufhebung von zu detaillierten Regelungen. Wir stellten fest – verschiedene Kreise der Justiz haben uns darauf hingewiesen –, dass die Vorlage zu detaillierte Regelungen enthielt. Tatsächlich hat eine zu hohe Regelungsdichte zur Folge, dass die Vorlage unnötig kompliziert wird, dass sie der Praxis und Bürgernähe nicht dienlich ist, dass sie die richterliche Rechtsfortbildung verhindert, dass sie ein Fallstrick für die Strafverfolgungsbehörden mit

AB 2006 S 984 / BO 2006 E 984

einer erhöhten Anfälligkeit bezüglich der Rechtsmittel darstellt, dass sie die angestrebte Effizienz behindert und dass sie das Gesetz revisionsanfällig macht. Wo es Sinn machte, haben wir daher auf zu detaillierte Regelungen verzichtet.

Die Kommission prüfte auch, inwieweit der Handlungsspielraum der Kantone in bestimmten Punkten erweitert werden könnte. Dies stellt eine schwierige Interessenabwägung dar. Die Kommission hat ihr Möglichstes getan, kann aber nicht weiter gehen, ohne die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes zu gefährden. Wir werden in der Detailberatung sicher auf diesen Punkt zurückkommen.

Nun noch zu einigen wichtigen Themen:

1. Zustimmung zum Anwalt der ersten Stunde: Das Konzept des Anwalts der ersten Stunde sieht vor, dass die beschuldigte Person Anspruch darauf hat, dass ihre Verteidigung bereits an der ersten polizeilichen Einnahme teilnehmen kann – Artikel 156. Die Kommission hat diesen Punkt vertieft geprüft; sie hat die von den Vertretern der Polizei geäusserten Befürchtungen untersucht. Es wurden Verlangsamung des Verfahrens, Kostenzunahme usw. geltend gemacht. Wir haben deshalb Anhörungen zu diesem Thema durchgeführt und insbesondere auch Vertreter des Polizeibeamtenverbandes eingeladen. Nach sehr eingehenden Abklärungen hat die Kommission schliesslich dieser Regelung zugestimmt, dies vor allem aufgrund der guten Erfahrungen der Kantone, die bereits eine solche Regelung kennen oder diese vor kurzem eingeführt haben, wie z. B. Solothurn und St. Gallen.

2. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Straffung des Hauptverfahrens: Der Entwurf des Bundesrates unterscheidet in den Artikeln 344 und 345 zwischen einer ordentlichen Beweisaufnahme und einer vereinfachten Beweisaufnahme. In der Kommission stellten wir fest – nicht zuletzt aufgrund verschiedener Eingaben aus der Praxis von Gerichten und Untersuchungsbehörden –, dass diese Unterscheidung zu starr ist. In Zusammenarbeit mit der Verwaltung unterbreitet Ihnen daher die Kommission einen Vorschlag, der die beiden Bestimmungen zusammenführt zu einer Bestimmung, die in der Praxis auch flexibler gehandhabt werden kann. Der neue Vor-



schlag wird das Prinzip einer beschränkten Unmittelbarkeit durchsetzen. Es müssen nicht alle Beweise noch einmal abgenommen werden; dem Gericht bleibt die Möglichkeit, Beweise neu abzunehmen, entweder von sich aus oder auf Antrag. Angesichts der gut ausgebauten Parteiöffentlichkeit im Vorverfahren lässt es sich rechtfertigen, dass in der Hauptverhandlung nur eine beschränkte Unmittelbarkeit gilt.

3. Verbesserung der Effizienz des Strafbefehlsverfahrens: Beim Strafbefehlsverfahren – das finden Sie in den Artikeln 355ff. – spricht sich die Kommission für gewisse Änderungen zur Verbesserung der Effizienz des Verfahrens aus. So streicht die Kommission die Bestimmung, wonach die Staatsanwaltschaft verpflichtet ist, die beschuldigte Person bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe in jedem Fall zu verhören. Sie beantragt überdies, dass auf das Recht der Privatklägerschaft, gegen den Strafbefehl Einsprache zu erheben, verzichtet werden soll. Entgegen dem Antrag des Bundesrates soll der Strafbefehl zudem keine kurze Begründung des Strafmasses mehr enthalten müssen.

4. Die Kommission beantragt Ihnen auch, dass für die Übertretungen kein eigenes Strafverfahren vorzusehen ist und im Wesentlichen das Strafbefehlsverfahren anzuwenden ist, eine Lösung, die wir Ihnen zusammen mit dem Bundesrat vorschlagen.

5. Zur Einführung eines abgekürzten Verfahrens: Die Kommission befürwortet ein solches. Es ermöglicht der Staatsanwaltschaft, das Vorverfahren auszulassen und den Fall direkt zur Aburteilung an das erkennende Gericht zu bringen, sofern, mindestens dem Grundsatz nach, ein Geständnis und auch eine Anerkennung allfälliger Zivilansprüche vorliegen. Um eine umfassende Anwendung dieses Verfahrens zu gewährleisten, beantragt die Kommission, der Privatklägerschaft nicht mehr die Möglichkeit einzuräumen, die Anklageschrift der Staatsanwaltschaft abzulehnen. Das steht in Artikel 367 Absatz 2.

6. Zur Mediation: Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, die in der Botschaft enthaltene Mediation gemäss Artikel 317 im Erwachsenenstrafrecht zu streichen. Das Ziel der Mediation wäre es, eine zwischen dem Täter oder der Täterin und dem Opfer frei verhandelte Lösung zu finden. Die Kommission weist darauf hin, dass der Anwendungsbereich der Mediation im Strafrecht, vor allem im Erwachsenenstrafrecht, sehr klein ist. Denn die Strafverfolgung ist allein Angelegenheit des Staates, und sie ist nicht verhandelbar. Zudem würden die Kantone verpflichtet, ein kostspieliges System einzurichten. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass der in Artikel 316 der Vorlage vorgesehene Vergleich eine ähnliche Funktion hat. Sie werden hören, dass Ihnen eine Minderheit beantragt, die vorgesehene Mediation beizubehalten oder den Kantonen zumindest freizustellen, ob ein solches Verfahren einzuführen sei oder nicht.

Zur Umsetzung beziehungsweise zum Inkrafttreten der eidgenössischen Strafprozessordnung: Ihre Kommission hat sich auch Überlegungen betreffend die Anschlussgesetzgebung von Bund und Kantonen gemacht und sich vom Bundesrat über die beabsichtigten Termine des Inkrafttretens orientieren lassen. Das Ziel ist, dass das eidgenössische Parlament die Vorlage noch in dieser Legislatur definitiv verabschiedet, daneben sollten auch die Anpassungen der Behördenorganisation vorbereitet werden können. Hinsichtlich der Kantone ist vorgesehen, dass diese parallel zur parlamentarischen Beratung die Einführungsgesetze erarbeiten, damit die Kantone Ende 2007, wenn die Vorlage die parlamentarischen Beratungen durchlaufen haben wird, idealerweise auch bereit wären. Die Anpassungen müssten dann in den Kantonen noch beschlossen werden. Es handelt sich dabei um Parlaments- oder sogar Volksentscheide oder um Regierungsentscheide.

Auf der Ebene des Bundes besteht dringender Handlungsbedarf; ich habe hier im Rat schon mehrmals darauf hingewiesen, auch als Berichterstatter der GPK. Die GPK des Nationalrates gelangte mit Brief vom 28. März 2006 an die beiden Kommissionen für Rechtsfragen und wies auf die Probleme des Strafverfahrensrechtes auf eidgenössischer Ebene und auf den dringlichen Handlungsbedarf hin.

Die GPK erklärt in ihrer Eingabe, im Rahmen ihrer Oberaufsicht habe sie wiederholt festgestellt, dass die geltende Bundesstrafrechtspflege ein wesentliches Hindernis für eine effiziente Umsetzung der neuen Bundeskompetenzen in der Strafverfolgung sei. Sie weist mit der Bundesanwaltschaft und dem Bundesstrafgericht darauf hin, dass eine rasche Revision der Bundesstrafprozessordnung dringend geboten sei. Das heutige, zweistufige Strafverfahren mit den gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren durch die Bundesanwaltschaft und die Bundeskriminalpolizei und der Voruntersuchung durch das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt mit anschliessender Rücküberweisung an die Bundesanwaltschaft zur Anklageerhebung bringe einen grossen Effizienzverlust mit sich. Daher soll das zweistufige Strafverfahren mit der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung raschestmöglich aufgehoben werden.

Die GPK ersuchte die Kommission für Rechtsfragen, nach einer möglichst raschen Vereinfachung des Bundesstrafverfahrens zur Entlastung der Strafverfolgungsbehörde des Bundes zu suchen und eine Teilrevision der Bundesstrafprozessordnung als Übergangslösung oder eine vorgezogene Inkraftsetzung der neuen Strafprozessordnung in Bezug auf den Bund zu prüfen. Unsere Kommission ist der Auffassung, dass in Bezug auf das Bundesstrafverfahren tatsächlich ein dringender Handlungsbedarf besteht, und ersucht den Bundesrat da-



her, alles daranzusetzen, dass der Bundesteil der neuen Strafprozessordnung vorgezogen werden kann, das heisst, dass sie für den Bund in Kraft gesetzt werden kann, auch wenn eine gleichzeitige Inkraftsetzung für die Kantone wegen der kantonalen Anschlussgesetzgebungen noch nicht möglich sein sollte.

Abschliessend danke ich allen jetzigen und früheren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für ihre Arbeit am grossen Werk der Schweizerischen Strafprozessordnung, insbesondere

**AB 2006 S 985 / BO 2006 E 985**

aber auch für die gute Zusammenarbeit mit unserer Kommission für Rechtsfragen. Ich danke ebenfalls meinen Kolleginnen und Kollegen aus unserer Kommission für Rechtsfragen für ihr Mitwirken bei der Vorberatung dieser sehr umfangreichen Vorlage.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten und Zustimmung zur Vorlage.

Noch ein Hinweis zur Fahne: Bei zahlreichen Artikeln finden Sie den Vermerk "Betrifft nur den französischen Text". Dies ist darauf zurückzuführen, dass wir festgestellt haben, dass der französische Text, das heisst die französische Übersetzung, zum Teil nicht mit dem entsprechenden deutschen Text übereinstimmt. Daher diese Hinweise, aber materiell gibt es da kein Problem. Ein weiterer Hinweis: In der Detailberatung werden wir uns bei der Berichterstattung aufteilen: Einen Teil der Berichterstattung werden die Kollegen Dick Marty und Alain Berset übernehmen.

**Stadler** Hansruedi (C, UR): Der Kommissionspräsident hat eigentlich eine umfassende Auslegeordnung gemacht und die Vorlage auch sehr gut gewürdigt. Ich möchte nur einen einzigen Aspekt herausgreifen, und an diesem Aspekt sollten wir diese Strafprozessordnung eigentlich messen. Eine zentrale Frage lautet doch: Trägt diese Strafprozessordnung auch dazu bei, dass die Strafverfahren beschleunigt werden können? Der Fall Swissair ist nur ein Beispiel dafür, dass in der Bevölkerung der Eindruck entsteht, dass man die Grossen laufenlässt, aber die Kleinen hängt. Die neue Strafprozessordnung muss Gewähr bieten, dass die Verfahren auch bei grossen und komplexen Straffällen beschleunigt werden können und nicht nach jahrelangen Untersuchungen verjähren.

Wenn ich nun den Entwurf betrachte, sehe ich, dass es doch einige Bestimmungen gibt, die verfahrensbeschleunigend wirken können. Wir haben hier die grosse Erwartung, dass die anwendende Behörde diese Möglichkeiten in der Praxis dann auch tatsächlich nutzt. Ich möchte nur einige Elemente des Entwurfes, die meines Erachtens klar sind, beispielhaft herausgreifen; wir haben uns heute ja grundsätzlich zu fragen, ob die Übungsanlage der neuen StPO stimmt. Die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes als solche kann bereits Verfahren beschleunigen. Es können so Schnittstellen zwischen den Kantonen gut und schnell gelöst werden, denn die Straftäter halten sich nicht an die Kantongrenzen. Das Staatsanwaltschaftsmodell II zeichnet sich durch die Einheitlichkeit von Ermittlung, Untersuchung und Anklageerhebung aus. Dieses sogenannte eingliedrige Verfahren birgt das Potenzial einer erheblichen Effizienzsteigerung in der Strafverfolgung in sich. Die relativ hohe Spruchkompetenz der Einzelgerichte gemäss Artikel 19 Absatz 2 ist ein weiteres Element.

Der Entwurf sieht auch ein relativ einfaches Rechtsmittelverfahren vor. Wir haben eine Beschränkung auf drei Rechtsmittel; auch dies kann sich verfahrensbeschleunigend auswirken. Ganz zentral – wie es bereits der Kommissionspräsident gesagt hat – ist das in Artikel 8 verankerte gemässigte Opportunitätsprinzip. Das gemässigte Opportunitätsprinzip kann die Verfahrensbeschleunigung unterstützen. Gerade Absatz 2 Buchstabe a erlaubt den Strafverfolgungsbehörden, dass man sich auf die Hauptbereiche eines Falles konzentrieren und Nebendelikte beiseitelassen kann. Das ist für komplexe und grosse Straffälle ganz wichtig.

Verfahrensbeschleunigend wirkt sich auch Artikel 28ter gemäss Kommissionsantrag aus, wonach die Staatsanwaltschaft und die Gerichte aus sachlichen Gründen Strafverfahren trennen oder vereinen können. In den Artikeln 355ff. wird das Strafbefehlsverfahren ausgedehnt. Auch dies wirkt sich positiv auf die Verfahrensdauer aus. Im Weiteren kann gemäss den Artikeln 365ff. eine beschuldigte Person unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung eines abgekürzten Verfahrens beantragen. Dann gibt es natürlich noch weitere verfahrensbeschleunigende Massnahmen im Haupt- und im Rechtsmittelverfahren, so zum Beispiel die vereinfachte Beweisaufnahme gemäss Artikel 344, auf die der Kommissionspräsident auch hingewiesen hat, oder die Möglichkeit der Zweiteilung der Hauptverhandlung. Artikel 63 Absatz 2 sieht vor, dass verfahrensleitende Anordnungen der Gerichte nur mit dem Endentscheid angefochten werden können. Artikel 80 sieht eine Beschränkung der Pflicht zur Begründung eines Urteils vor. Schliesslich ist das Beschwerde- und Revisionsverfahren grundsätzlich schriftlich.

Wir sehen nun, dass die Übungsanlage der neuen Strafprozessordnung durchaus erhebliches Beschleunigungspotenzial beinhaltet. Seien wir aber ehrlich: Ohne gut qualifizierte Richterinnen und Richter sowie Straf-



verfolgungsbehörden, die auch die verfahrensbeschleunigenden Massnahmen nutzen, nützt das beste Gesetz nichts.

Noch eine letzte Bemerkung: Ein Deal, wie ihn das deutsche Recht vorsieht und wie er im Fall Ackermann prominent durchexerziert wurde, wäre zwar verfahrensbeschleunigend, aber dies widerspricht doch etwas unserem Rechtsempfinden. Dieser Vorschlag wurde in der Kommission auch nicht eingebracht.

Ich bin natürlich für Eintreten.

**Bonhôte Pierre (S, NE):** La procédure pénale est une des manifestations les plus révélatrices de la culture. En effet, elle codifie la manière dont on traite les comportements qui menacent la société; elle traduit la manière dont la société perçoit le rapport entre l'individu et la collectivité; elle traduit le statut que la société accorde aux victimes et le sens que l'on donne à la justice. Il s'agit d'une construction patiemment élaborée au cours du temps par un empilement de valeurs et cela constitue un des remparts de l'Etat de droit qui protège les individus de l'arbitraire.

Toucher à un tel édifice est bien évidemment une entreprise périlleuse. Vouloir unifier la procédure pénale dans un Etat fédéral et pluriculturel comme le nôtre, c'est s'aventurer sur un terrain miné, puisque cela équivaut d'une certaine manière à procéder à une unification culturelle en matière pénale. Cela est évidemment susceptible de susciter des passions, voire des guerres de religion.

L'adoption d'un nouveau code de procédure pénale est donc une petite révolution dans un pays où chaque canton a construit sa procédure pénale selon sa culture et selon son génie propre. Mais cette révolution est nécessaire et cela à plusieurs égards.

Premièrement, le socle de l'Etat de droit commun aux démocraties s'élargit. Et parallèlement se rétrécit l'espace disponible pour les particularismes. Les conventions internationales, la jurisprudence des juridictions suprêmes, tout cela balise le terrain de manière toujours plus serrée.

Deuxièmement, une bonne administration de la justice est de moins en moins compatible avec une atomisation de la procédure qui nuit à la sécurité du droit, entrave la conduite de procédure dans des affaires qui touchent plusieurs cantons, voire plusieurs pays, et cela nuit également à la lisibilité du système judiciaire suisse à l'étranger.

Troisièmement, cette atomisation de la procédure pénale que nous connaissons entrave dans les faits la libre circulation des avocats.

Le maintien de 26 codes de procédure pénale cantonaux n'est donc plus défendable, du fait par ailleurs que les différences culturelles s'estompent.

Une fois cela admis, et admis par le peuple en particulier, restait à savoir quel modèle choisir parmi les quatre modèles en vigueur en Suisse pour la procédure pénale unifiée: soit l'un des trois modèles impliquant l'intervention d'un juge d'instruction; soit le modèle sans juge d'instruction, le modèle avec un ministère public fort. Si ce dernier modèle a été choisi – je ne dirai pas que c'est parce que c'est le modèle qui est en vigueur à Zurich –, c'est peut-être parce que c'est le modèle susceptible d'être le plus efficace. Toutefois, l'efficacité n'est pas la seule mesure de la qualité de la justice et le modèle Ministère public II a de quoi inquiéter le justiciable, par le pouvoir et la responsabilité qu'il donne au procureur, qui mène à la fois l'enquête et l'accusation. Un tel modèle nécessite assurément de subtils réglages pour qu'il soit équitable. Il s'agit d'éviter que, comme cela semble être le cas aux Etats-Unis, il soit préférable d'être riche pour avoir

AB 2006 S 986 / BO 2006 E 986

les moyens de bien se défendre avec un avocat chevronné menant des contre-enquêtes contre un ministère public qui est plutôt avide de victoires et souvent enclin à négliger les éléments à décharge.

Je suis d'avis qu'un bon équilibre a été atteint dans l'unification de la procédure pénale, puisque les droits de la défense renforcée équilibrent le poids du Ministère public, avec notamment ces institutions que sont l'avocat de la première heure, le tribunal des mesures de contrainte ou une information circonstanciée donnée au prévenu. On peut ainsi partir du principe que la balance de la justice n'est pas faussée. Les fonctionnaires de police ont fait part de quelques inquiétudes, notamment face à l'instauration de l'avocat de la première heure, dont ils estimaient que cela compliquerait la tâche de la police. L'analyse de la réalité du terrain, là où ce modèle est appliqué, en particulier dans le canton de Soleure, nous a montré que ces craintes n'étaient pas fondées.

Il faut tout de même relever que le modèle choisi peut présenter un inconvénient organisationnel, dans la mesure où il concentre des fonctions d'enquête et d'accusation aux mains du Ministère public, ce qui ne posera pas de problèmes si le parquet est suffisamment grand – dans les grands cantons – et où toutes les compétences pourront être facilement rassemblées au sein du Ministère public. Cela pourra peut-être être plus difficile à mettre en oeuvre dans de petits cantons, parce qu'un bon enquêteur ne fait pas forcément un bon



accusateur public et vice versa.

Quatre voies sont prévues, qui permettent de s'écarter ou de compléter la voie traditionnelle de la procédure pénale: un principe de l'opportunité élargi; des possibilités d'accords entre le prévenu et le Ministère public – c'est la transaction pénale ou la procédure simplifiée, qui est déjà assez largement pratiquée dans les faits; la conciliation; et puis, espérons-le, la médiation, mais nous aurons encore l'occasion d'en débattre.

Ces éléments de procédure sont de nature, certainement, à décharger les tribunaux et cela est positif. Toutefois, il existe un risque que, par l'application étendue du principe d'opportunité, du passage d'accords entre le Ministère public et le prévenu, et de procédures de conciliation, la victime passe quelquefois au second plan par une certaine volonté de liquider le cas de manière assez rapide, ce qui peut laisser assez peu de place à la reconnaissance des besoins du lésé, en particulier de son besoin que l'on prenne en compte le tort qu'il a subi.

A ce titre, seul le processus de médiation me paraît de nature à garantir à la victime une reconnaissance de son vécu. Il est donc important que nous maintenions la voie de la médiation ouverte. Il ne s'agit pas, comme cela a peut-être été compris, d'une voie parallèle à la procédure pénale ou d'une voie qui permet de contourner la procédure pénale, mais bien d'un élément qui peut être intégré dans la procédure pénale et qui ne préjuge nullement de la décision finale du tribunal.

En conclusion, je dirai que, même si l'unification de la procédure simplifie grandement les choses, ce code de procédure pénale est une grande et complexe mécanique dont l'usage nous dira si elle est bien réglée. Il est probable que la pratique révélera quelque besoin d'ajustement. Il est certain que la mise en route ne se fera pas sans grincements du côté des cantons, mais ce pas doit être franchi.

C'est la raison pour laquelle j'entrerai en matière.

**Schiesser** Fritz (RL, GL): Eigentlich erleben wir einen historischen Augenblick: Wir nehmen Abschied von einer alten Maxime des schweizerischen Föderalismus, wonach das materielle Recht Bundessache sei, hingegen das Prozessrecht Sache der Kantone.

1. Wir haben zwar eine Verfassungsabstimmung darüber gehabt, aber jetzt geht es darum, diesen Wechsel einer alten Maxime unseres Föderalismus effektiv umzusetzen. Ich glaube, es ist angebracht, dass man auf diesen Punkt hinweist. Die Gründe, die zu diesem Maximenwechsel geführt haben, sind dargelegt worden: Es sind die veränderten äusseren Verhältnisse, das schnellere Leben, das Fallen der Grenzen und internationale Sachverhalte, die dazu führen, dass wir mit einer gesplitteten Prozessrechtsordnung nicht mehr alle Bedürfnisse erfüllen können, die das Recht erfüllen können muss. Das Volk hat das eingesehen. Nun setzen wir diesen Entscheid um und nehmen von dieser alten Maxime endgültig Abschied. Der nächste Schritt wird die einheitliche Zivilprozessordnung sein.

2. Man würde meinen, dass eine derartige Abkehr von einer alten Maxime zu zahlreichen Grundsatzentscheidungen führen müsste. Wenn ich die Kommissionsberatungen anschau, dann stelle ich fest, dass wir wenige Grundsatzentscheide gefällt haben. Und die wenigen Entscheide waren in verschiedener Hinsicht derart vorgeplant, dass es nicht mehr viel zu entscheiden gab. Ich nenne als Beispiel den Grundsatzentscheid über die Wahl des Grundmodells: Untersuchungsrichtermodell I oder II oder Staatsanwaltschaftsmodell I oder II. Diese Entscheidung war nach der Vernehmlassung und nach umfangreichen Abklärungen auch schon vorgegeben, sodass für die Kommission kein Grundsatzentscheid mehr zu fällen war. Wenn der Grundsatzentscheid anders ausgefallen wäre als vom Bundesrat gewollt, hätte das ja eigentlich bedeutet: Rückweisung der Botschaft an den Bundesrat und Erarbeitung eines anderen Grundmodells.

Ich möchte aber darauf hinweisen, dass es Kantone gibt, die von diesem Entscheid hin zum Staatsanwaltschaftsmodell stark betroffen sind. Mein Kanton wird stärker betroffen sein; es wird grössere Auswirkungen geben. Diese Auswirkungen erfordern einen entsprechend grösseren Aufwand in der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung und insbesondere der kantonalen Organisation der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden an dieses neue Modell. Ich will das nicht beklagen, ich will das nur festgehalten haben im Hinblick darauf, dass mehrere Kantone wesentlich betroffen sind und hier stärkere Eingriffe vorzunehmen haben.

3. Ein Kollege ausserhalb der Kommission hat mir gesagt, es sei etwas gar dick, was wir da vorgelegt hätten, eineinhalb Kilo Gesetzestext. Es ist etwas aussergewöhnlich, eine derartige Fahne mit über 300 Seiten vorzulegen. Ich war mir auch nicht bewusst, dass man Gesetze auch in Kilo messen kann. Aber wir haben jetzt diese eineinhalb Kilo Gesetzestext vor uns. Eigentlich ging es in diesem Zusammenhang darum, in der Kommission eine Frage zu entscheiden, bei der, wie ich meine, die Kommission richtig entschieden und die der Bundesrat richtig vorgeplant hat. Es ging um die Frage, ob durch eine ausführliche Gesetzgebung die Rechtsvereinheitlichung auf dem Weg der Gesetzgebung erfolgen soll und erst in zweiter Linie durch höchstrichterliche Rechtsprechung oder ob die Gewichte umgekehrt werden sollen. Auch wenn man sich anfänglich an diesem etwas





gar dicken Gesetz gestossen hat, so muss ich sagen: Unter demokratischen Gesichtspunkten ist es richtig, dass bei einem derartigen Maximenwechsel die Rechtsvereinheitlichung in erster Linie durch das Parlament geschieht und erst in zweiter Linie durch höchstrichterliche Rechtsprechung.

4. Recht ist nur dann Recht, wenn in breiten Volkskreisen die Überzeugung besteht, dass das, was erlassen wird, einem weitverbreiteten Empfinden des Volkes von richtigem und gerechtem Recht entspricht. Ich spreche damit die gleiche Problematik an, die schon von Herrn Stadler kurz angesprochen worden ist und die in letzter Zeit auch in diesem Lande viele Leute beschäftigt hat. Ich spreche vom bekannten Vorfall in unserem nördlichen Nachbarland, wo nicht wenige Leute in diesem Lande den Eindruck bekamen, da könne sich jemand von einer Strafverfolgung freikaufen.

Ob dem so ist oder nicht, will ich offenlassen. Aber es darf im Volk nicht der Eindruck entstehen, das Recht sei wie ein Spinnennetz: Die Kleinen bleiben hängen, die Grossen sind durchgegangen. Ich bin überzeugt davon, dass in der Vorlage, wie sie heute auf dem Tisch liegt, keine Instrumente und Entscheidverfahren enthalten sind, die in breiten Kreisen des Volkes zu einem solchen Eindruck führen könnten. Die Strafprozessordnung, wie sie vorliegt, enthält meines Erachtens keine Regelungen, die einen solchen Schluss erlauben würden. Ich meine, das sei einer der ganz zentralen

AB 2006 S 987 / BO 2006 E 987

Punkte, auf den wir den Finger legen müssen, damit wir dem Volk glaubhaft erklären können: So etwas gibt es bei uns nicht.

5. Der Berichterstatter hat darauf hingewiesen, dass die Jugendstrafprozessordnung vom Bundesrat zurückgenommen wurde. Es waren insbesondere kleine Kantone, die sich gegen den Entwurf zur Wehr gesetzt haben, weil sie eine Aufblähung des Strafverfolgungsapparates im Jugendstrafrecht befürchteten. Auch hier müssen wir darauf achten, dass die Kantone eine möglichst schlanke und effiziente Organisation mit grösstmöglicher Freiheit bewahren können. Andernfalls wäre eine solche Jugendstrafprozessordnung verfehlt und müsste korrigiert werden.

Ich benütze die Gelegenheit, dem Vorsteher des EJPD dafür zu danken, dass er den Entwurf noch einmal zur Überprüfung zurückgenommen hat. Ich gehe davon aus, dass beim zweiten Anlauf auch die Anliegen der kleinen Kantone derart berücksichtigt werden, dass sie mit einer schlanken und effizienten Organisation im Bereich des Jugendstrafrechtes rechnen können.

Ich bin selbstverständlich für Eintreten. Wir haben auf dieser grossen Fahne wenige Minderheitsanträge, so dass wir bei den Beratungen rasch vorwärtsschreiten können sollten.

**Berset** Alain (S, FR): Le code de procédure pénale unifié que nous abordons ce matin a quelque chose d'historique. Ce moment a paru longtemps presque impossible à imaginer, tant la coexistence de 26 codes cantonaux et de trois codes fédéraux a pu paraître immuable. Pourtant, le droit pénal matériel, lui, est unifié depuis longtemps et la Suisse est le dernier pays d'Europe à ne pas avoir jusqu'à aujourd'hui de code de procédure pénale national.

26 cantons, 26 codes de procédure cantonaux, cela laisse bien imaginer – même pour le profane – l'importante diversité, pour ne pas dire l'extrême diversité, qui règne entre les cantons. On peut grouper ces codes cantonaux en familles en ce qu'ils comprennent ou ne comprennent pas l'existence de juges d'instruction, avec des rôles différents pour le Ministère public. Au final, on a quatre familles de modèles proches – cela a été évoqué ce matin par plusieurs intervenants – et on doit bien constater que les codes cantonaux se répartissent un peu dans toutes ces familles. Cette diversité rend évidemment impossible l'unification de la procédure pénale si l'on n'entraîne pas une partie des cantons à des changements majeurs de leur organisation en matière de poursuite pénale. Naturellement, alors, que la question devait se poser de savoir s'il était raisonnable de chercher malgré tout à unifier la procédure pénale sur le plan fédéral. Et je me suis aussi posé cette question, comme mon préopinant, en pensant à mon canton, le canton de Fribourg, qui fait partie, avec d'autres qui ont été mentionnés – Glaris, Zoug, Vaud, Valais –, des cantons qui vont devoir faire face à des changements extrêmement importants si le modèle qui a émergé de la consultation devait entrer en vigueur.

On doit donc s'interroger sur l'opportunité d'unifier la procédure pénale en Suisse. Il me paraît aujourd'hui raisonnable de répondre: oui, il est opportun de produire un code de procédure pénale suisse parce que l'intérêt pour tous les citoyens, pour les justiciables, pour toutes les parties qui peuvent être concernées par une procédure pénale, c'est d'avoir des règles claires, évidemment – elles le sont aujourd'hui –, mais c'est aussi d'avoir des règles de procédure qui puissent être les mêmes dans les différentes parties de notre pays, qui est quand même un petit pays.

En somme, l'intérêt à l'unification de la procédure pénale l'emporte sur le maintien des spécificités cantonales





et sur l'intérêt des cantons ou de certains d'entre eux au maintien du statu quo. Pour autant, je souhaite que tout soit mis en oeuvre – parce que l'effort à fournir sera important –, y compris sur le plan du calendrier, pour que les cantons puissent s'adapter sans que le rythme du changement perturbe de façon trop importante leurs procédures pénales.

Le choix du modèle a été dicté par l'avis de la majorité ressorti de la consultation. Dès le moment où, dans un sujet tel, l'intérêt à unifier la procédure pénale est reconnu, il faut agir avec beaucoup de pragmatisme; et agir avec beaucoup de pragmatisme, dans cette affaire, signifie trouver un modèle qui soit à la fois susceptible de réunir une majorité – parce que cela passe par là – et de garantir la qualité de la procédure pénale. Et un élément essentiel de la qualité de la procédure pénale, c'est la recherche de la vérité. C'est cela, dans le fond, que nous essayons de mettre en place: c'est un modèle qui permette de trouver la vérité ou de l'approcher autant que possible. Et pourtant, il est assez intéressant de relever qu'il a été relativement peu question de cela dans la commission, en tout cas de manière directe. On a beaucoup parlé d'efficacité, de rapidité, de clarté des normes, parce que ce sont là des éléments essentiels pour garantir une procédure, justement, qui permette d'approcher la vérité.

Indépendamment de ces considérations, on doit se rappeler aussi que la commission d'experts avait privilégié un autre modèle, le modèle du juge d'instruction, alors que nous nous retrouvons ici avec le modèle dit du Ministère public. Alors, est-ce que ce modèle est bien conforme à la culture juridique suisse? On doit aussi se poser cette question. En tout cas il n'y est pas contraire, puisqu'un certain nombre de cantons connaissent ce modèle. On sait qu'il fonctionne bien et qu'il n'a pas posé de problèmes particuliers.

J'aimerais relever, pour terminer, encore un point qui concerne la version française du code de procédure pénale. La version française a connu pas mal de problèmes au début des travaux. Elle était imprécise, parfois lourde et, pour tout dire, assez peu conforme aux attentes que l'on peut avoir face à un texte d'importance. Un gros travail de rédaction a été fourni par l'administration – il est important de le relever ici – durant nos travaux et je crois que nous avons maintenant une version française qui est aussi acceptable du point de vue de la langue.

Avec ces considérations, je vous recommande d'entrer en matière.

**Marty Dick (RL, TI):** Tout ou presque a été dit et je vais me limiter à quelques considérations générales.

Tout d'abord, si vous me le permettez, je vous livre une réflexion personnelle. Il y a de cela presque quarante ans, mon professeur de droit pénal m'avait chargé de faire une étude sur les répercussions de l'unification du droit pénal matériel sur l'administration de la justice dans les cantons. A la fin, j'avais conclu avec une question: "Pourquoi n'y aurait-il pas un seul code de procédure pénal pour la Suisse?" Alors, le professeur m'a appelé et m'a dit: "Mon cher ami, tu as raison, mais il faut attendre le siècle prochain." Je constate une fois de plus que le professeur François Clerc ne s'est pas trompé.

J'ai aussi eu l'honneur de présider la Société suisse de droit pénal – je crois que c'était à la fin des années 1980 – et là encore, dans les discussions que j'avais avec les collègues, il m'apparaissait évident que vouloir unifier la procédure pénale signifiait déclencher une bagarre formidable dans laquelle on pouvait seulement perdre. Et voilà qu'aujourd'hui, en toute tranquillité, sans polémiques, avec très peu de propositions de minorité, on approuve ce code.

Je crois que c'est une réflexion intéressante dans le sens qu'elle permet de voir comment dans notre pays les choses doivent vraiment être assimilées à tous les niveaux pour qu'ensuite une réforme en profondeur soit possible. Peut-être que demain on adhèrera à l'Union européenne sans discussion, tout tranquillement! Qui le sait? Maintenant, quelqu'un dira tout de suite: "Au siècle prochain!" En tout cas, on verra.

Il faut quand même dire une chose, et là l'Europe a quelque chose à voir, c'est que cette unification a été facilitée d'une façon formidable par une unification matérielle qui a été en grande partie réalisée par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg – une jurisprudence qui, j'avoue, quand j'étais procureur, m'a souvent irrité. Aujourd'hui, je la vois naturellement avec des yeux un peu différents. Mais il est évident que la Cour de Strasbourg, jugement après jugement, a pratiquement unifié tous les principes fondamentaux

AB 2006 S 988 / BO 2006 E 988

du procès pénal. Et cela a grandement facilité ce travail d'unification.

La deuxième réflexion concerne le modèle que l'on a choisi. On veut "un ministère public fort". Je pense que c'est la meilleure solution parmi celles proposées. Lorsqu'on parle d'un ministère public fort, ça ne veut pas dire "trop fort". Et plutôt que "fort", j'aimerais pour ma part dire "un ministère public qui a plus de responsabilités", c'est-à-dire un ministère public plus responsable.

Que se passait-il avec le système précédent, que j'ai connu, pour la réforme duquel j'ai lutté, et que l'on





a fini par changer au Tessin? C'est que ce partage de responsabilités entre juge d'instruction et procureur conduisait à une certaine déresponsabilisation, alors que maintenant, vous avez un procureur qui est maître et directeur de la procédure dès le premier jour jusqu'à ce qu'il se présente devant le juge. Il ne pourra plus dire – comme on l'a souvent vu et entendu dans les salles de justice: "C'est le juge d'instruction qui a fait cet acte, c'est le juge d'instruction qui a ordonné cette perquisition, qui a reconduit cet interrogatoire." Non! Maintenant, au tribunal, on aura quelqu'un qui répond lui-même de la conduite de l'enquête. Et cela, selon moi, est une garantie importante pour le prévenu et pour le déroulement correct du procès pénal.

Je dis au passage que l'institution de l'avocat de la première heure ne me convainc pas totalement. Je n'ai pas voté contre; je n'ai pas formulé de proposition de minorité; mais je dois dire que les doutes qui ont été exprimés par les organisations des fonctionnaires de police ne sont pas dénués de tout fondement. Et s'il est vrai que certains cantons font de bonnes expériences avec ce principe, je me permets de rappeler qu'il ne s'agit pas nécessairement des cantons qui ont la plus grande expérience en matière de lutte contre la criminalité organisée. Mais peut-être reviendra-t-on plus tard sur ce sujet.

Dernière observation, au sujet du principe de la célérité: c'est un principe fondamental. Je dirai que c'est un principe qui fait partie de la justice même: une justice tardive est par définition une injustice. Mais je ne crois pas que seule la procédure pénale puisse contribuer à la célérité de la justice. Il faut aussi des moyens: il faut des magistrats et des enquêteurs en nombre suffisant. Et, comme l'a dit Monsieur Stadler, il faut aussi des juges de qualité – non seulement des bons juristes, mais des gens qui savent assumer leurs responsabilités, qui savent conduire du personnel, qui ont un sens de l'organisation et du management.

Donc, il faut aussi prévoir du temps pour la formation continue de ces magistrats, ce qui aujourd'hui se fait de manière insuffisante. Une bonne justice pénale, une justice qui fait bien son travail n'est pas une "justice budget" qui coûte peu ou presque rien. C'est une justice dans laquelle il faut investir. Mais, c'est aussi une justice qui contribue de façon formidable à donner à notre pays des conditions-cadres excellentes pour son économie et sa place financière. Dans la mesure où on lutte avec efficacité contre le crime organisé, contre la criminalité économique, contre la corruption, les investisseurs regarderont notre pays avec évidemment plus d'intérêt que s'ils devaient investir dans un pays où ils risquent toutes sortes de choses.

Ce sont donc ces réflexions qui m'amènent tout naturellement, et il ne pouvait en être autrement – je le fais avec une satisfaction personnelle toute particulière –, à vous inviter à entrer en matière.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich möchte Ihnen zuerst für die freundliche Aufnahme dieses Gesetzeswerkes danken. Es ist ja etwas umfangreich ausgefallen und ist eigentlich nur vertretbar, weil es mehr als 26 Gesetze in eines zusammenfasst und damit doch wesentlich dünner ist als das, was wir zusammenfassen.

Nun, die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes hat eine noch längere Geschichte, als wir sie in der Botschaft zusammengefasst haben. Die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes hat die Eidgenossenschaft während über 200 Jahren umgetrieben. Bereits 1798 hielt das Direktorium der Helvetischen Republik das damalige Parlament an, angesichts der – wie sie es nannten – unhaltbaren Zustände in der Justizpflege eine helvetische Strafprozessordnung zu erlassen. Nur ein Jahr später nahmen die Räte die Beratungen zu einer umfassenden Kodifikation des Strafverfahrens auf. Allerdings verloren sich diese in den Wirrungen der Geschichte; es ist nichts herausgekommen.

Nach der Bundesverfassung von 1874 ist dann ein erneuter ernsthafter Vorstoss vorgenommen worden, nämlich im Geburtsjahr meines Vaters, 1897, aber er ist noch nicht erfüllt worden, auch wenn er damals gutgeheissen wurde. Erst beim Erlass des Strafgesetzbuches im Jahre 1942 wurde die Frage der Vereinheitlichung des Strafverfahrens wieder neu und grundsätzlich aufgeworfen.

Schliesslich dauerte es aber noch über 50 Jahre, bis im Jahre 2000 dann mit der Justizreform die Verfassungsgrundlagen für eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes angenommen wurden.

Die Strafprozessordnung ist also ein Element der Justizreform; und es lohnt sich, diese immer im gesamten Überblick im Auge zu behalten, damit wir sehen, wo wir stehen. Die Justizreform hat unter anderem die Verstärkung des Rechtsschutzes und die Effizienzsteigerung der Justiz als Ziel. Das sind die beiden Hauptziele. Gewisse Teile dieses grossen Vorhabens haben Sie bereits verabschiedet, und sie sind zum Teil schon in Kraft. Das Bundesstrafgericht in Bellinzona zum Beispiel arbeitet seit 2004, weil wir jenen Teil der Reform bereits verabschiedet und in Kraft gesetzt haben. Das Verwaltungsgerichtsgesetz mit dem neuen Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgerichtsgesetz mit den neu geordneten und zusammengelegten Bundesgerichten werden 2007 in Kraft treten.

Die Strafprozessordnung ist das zweitletzte grosse Vorhaben im Rahmen der Justizreform; wenn ich die Jugendstrafprozessordnung auch einbeziehe, ist es das drittletzte. Die Jugendstrafprozessordnung und die neue Zivilprozessordnung werden also noch folgen. Die Jugendstrafprozessordnung ist in Ihrer Kommission vorbe-



raten worden; wir müssen sie, was dringend notwendig ist, neu überarbeiten. Die Schweizerische Zivilprozessordnung hat der Bundesrat verabschiedet. Sie ist an sich dem Nationalrat zugewiesen worden; weil dieser stark im Rückstand ist, bin ich froh, dass das Büro beschlossen hat, Ihrem Rat aus Effizienzgründen auch für die Beratung der Zivilprozessordnung den Vorrang zu geben. Damit, glauben wir, kann die Strafprozessordnung, wenn es gut geht, bis Ende 2007 von beiden Räten und die Zivilprozessordnung vom Erstrat, dem Ständerat, noch in dieser Legislatur verabschiedet werden, sodass also keine grossen Verzögerungen mehr eintreten sollten.

In Bezug auf die Frage, warum es diese Vereinheitlichung braucht, möchte ich mich nicht wiederholen; namentlich der Präsident Ihrer Kommission, Herr Wicki, hat es hier eingehend und gründlich dargelegt. Ich kann mich dem, was er gesagt hat, nur anschliessen und verzichte auf weitere Ausführungen. Auch wenn man die Grundzüge des Entwurfs zusammenfasst, haben der Bundesrat und Ihre Kommission ein hohes Mass an Übereinstimmung erzielt. Von zentraler Bedeutung ist natürlich das Strafverfolgungsmodell, also die Regelung der Frage, wer Ermittlungen führt, Anklage erhebt und die Anklage vor Gericht vertritt. Ich freue mich, dass sich Ihre Kommission einstimmig für das Staatsanwaltschaftsmodell II entschieden hat, und zwar verbindlich. Das ist eigentlich das Entscheidende in dieser Vereinheitlichung.

Das grosse Bedenken gegen dieses Modell – natürlich weniger bei den Staatsanwälten als namentlich in der Bevölkerung – ist, dass die Staatsanwaltschaft als Leiterin des Verfahrens von Beginn der Untersuchung bis zur Erhebung und Vertretung der Anklage vor Gericht eine grosse Machtfülle bekommt. Diese Ängste werden gegen dieses Modell vorgetragen. Aber man muss sehen, dass Doppelspurigkeiten und Handwechsel vermieden werden, gerade beim Bund, wo wir dieses Verfahren beim Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt haben. Es ist unglaublich, welche Verzögerungen das gibt, weil eine zweite Behörde nochmals das Gleiche tut wie die erste. Bekanntlich ist es das

AB 2006 S 989 / BO 2006 E 989

Staatsanwaltschaftsmodell I, das wir beim Bund haben. Darum unterstütze ich die Meinung von Herrn Wicki, der gesagt hat, das müsse rasch abgelöst werden. Ich bin froh, dass die Geschäftsprüfungskommission und Ihre Kommission jetzt auch dieser Meinung sind, denn das war noch 2003 umstritten. Ich glaube, heute sehen alle ein, dass das keine Lösung ist und dass das auf der Stufe des Bundes zu grossen Verzögerungen bei den Verfahren führt.

Zur Verhinderung einer zu grossen Machtkonzentration bei der Staatsanwaltschaft – und darum können wir diese Kreise beruhigen – setzt der Entwurf Gegengewichte. Zu nennen sind die Einrichtung eines Zwangsmassnahmengerichtes, wie erwähnt worden ist, die Möglichkeit von Beschwerden gegen Handlungen der Staatsanwaltschaft sowie die Möglichkeit des Beizuges eines Anwalts bereits bei der ersten Einvernahme. Das sind die Gegengewichtsmassnahmen gegen eine zu grosse Machtfülle des Staatsanwaltes. Insgesamt stellt der Entwurf eine ausgewogene Regelung dar. Diese beruht auf dem in den Kantonen Bewährten, man hat möglichst auf die Kantone geachtet, hat sich dem Neuen aber nicht verschlossen; man hat auch die neuen Tendenzen berücksichtigt.

Ich möchte an dieser Stelle Ihrer Kommission für die erstens gründliche und zweitens sehr speditive Bearbeitung danken, die es ermöglicht hat, dass wir diese Vorlage bereits heute, in der Wintersession, behandeln können und damit Gewähr geboten ist, dass man die Behandlung in dieser Legislatur abschliessen könnte.

Es ist uns klar, dass es nach dem Abschluss einer solchen Neuordnung jeweils sehr lange geht, bis die Kantone ihre Gesetze entsprechend angepasst bzw. all ihre Einführungsgesetze gemacht haben. Darum behandeln wir, parallel zu diesem Gesetz, bereits jetzt die Einführungsgesetze für die Kantone, sodass wir, namentlich wenn der Entscheid im Ständerat so eindeutig sein sollte wie in der Kommission, dann sehen, in welche Richtung es läuft. Im Idealfall – ich kann es jetzt nicht genau voraussagen, weil es auf die Kantone ankommt – liegen Ende 2007 die Einführungsgesetze für die Kantone in den Entwürfen vor, dann, wenn wir das Gesetz hier verabschieden. Dies, damit wir nicht immer erleben, dass wir ein Gesetz verabschieden und dann drei, vier Jahre warten müssen, bis die Kantone die Einführungsgesetze machen. Das Hintereinanderschalten führt einfach zu grossen Verzögerungen, wie wir sie erlebt haben.

Die Jugendstrafprozessordnung werden wir, wie der Kommissionspräsident gewünscht hat, jetzt selbstverständlich speditiv überarbeiten. Sie ist etwas zu expertenlastig ausgefallen und hat namentlich auf die Bedürfnisse und Sorgen der kleineren Kantone zu wenig Rücksicht genommen. Wir werden das also zuhänden Ihrer Kommission tun.

Nun zum französischen Text: Ich möchte mich entschuldigen. Der ursprüngliche Text war deutsch, und er ist anscheinend schlecht übersetzt worden. Wir müssen uns da auch überlegen, ob wir für Übersetzungsarbeiten von solchen Gesetzen spezialisierte französischsprachige Juristen beiziehen können sollten, die das korrekt



machen würden. Ich bin also froh, dass Herr Berset gesagt hat, dass diese beiden Texte übereinstimmen. Das ist ja selbstverständlich und muss ja sein; nicht nur für uns Deutschschweizer muss der französische Text lesbar sein, sondern auch für die Vertreter der welschen Schweiz.

Mit den meisten der von Ihrer Kommission vorgenommenen Änderungen hat die Qualität des bundesrätlichen Entwurfes noch gewonnen. Wir werden uns Ihrer Kommission an etlichen Stellen anschliessen und von unserem eigenen Entwurf abweichen, weil die neue Fassung besser ist.

Damit bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und sie in diesem Sinne zu behandeln.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **1. Schweizerische Strafprozessordnung**

### **1. Code de procédure pénale suisse**

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki Franz (C, LU)**, für die Kommission: Gemäss dieser Bestimmung normiert die Schweizerische Strafprozessordnung grundsätzlich alle Strafverfahren, also alle Verfahren von der polizeilichen Ermittlung über die Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft bis zur Verhandlung vor den erstinstanzlichen Gerichten und den Rechtsmittelinstanzen. Dieses Verfahrensrecht regelt die Verfahren vor den kantonalen Strafbehörden, aber auch vor den Strafbehörden des Bundes. Absatz 2 stellt aber klar, dass es Ausnahmen gibt. Dazu gehören das Verwaltungsstrafverfahren, der Militärstrafprozess, die besonderen Bestimmungen der Jugendstrafprozessordnung wie auch die im Ordnungsbussengesetz vorgesehenen Ordnungsbussenverfahren, aber auch die Tätigkeit des Bundesgerichtes als Rechtsmittelinstanz gemäss dem Bundesgerichtsgesetz.

Nicht anwendbar ist die Strafprozessordnung auch auf Handlungen, welche die Kantone gestützt auf Artikel 335 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für strafbar erklären. In diesem Falle bleibt es Aufgabe des kantonalen Rechtes, das Verfahren zu bestimmen. Mit dem Bundesrat ist die Kommission aber der Auffassung, dass es wünschenswert wäre, wenn die Kantone die Schweizerische Strafprozessordnung in ihren Einföhrungserlassen ganz oder mindestens teilweise auch für die Verfolgung und Beurteilung der kantonalen Straftatbestände für anwendbar erklärten.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral



**Wicki Franz** (C, LU), für die Kommission: In Artikel 2, "Ausübung der Strafrechtspflege", ist das Strafjustizmonopol des Staates festgehalten. Die Strafverfolgung ist allein Angelegenheit des Staates. Die Strafjustiz kann diese nicht durch Vereinbarungen an Private delegieren. Dies ist ein wichtiger Grundsatz, auf den wir später auch bei der Frage der Möglichkeiten der Mediation zurückkommen werden. Die Strafjustiz kann nicht durch Vereinbarungen an Private delegiert werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki Franz** (C, LU), für die Kommission: Die in diesem Kapitel angeführten Grundsätze des Strafverfahrensrechtes

AB 2006 S 990 / BO 2006 E 990

sind wichtig. Sie gelten für alle Phasen des Strafverfahrens, denn ein Strafverfahren kann für den einzelnen Bürger sehr einschneidende Folgen haben. Zahlreiche Rechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger und die Pflichten der Strafbehörden sind bereits durch übergeordnetes Recht festgelegt, so durch die Bundesverfassung, die Europäische Menschenrechtskonvention und den Uno-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte. Es ist aber zweckmässig, wenn hier in der Strafprozessordnung die wichtigsten Grundsätze noch einmal angeführt sind. Zu Artikel 3 habe ich keine Bemerkungen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Schmid-Sutter Carlo*

*Abs. 1*

.... allein dem Recht verpflichtet.

**Art. 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Schmid-Sutter Carlo*

*Al. 1*

.... qu'aux règles du droit.

**Schmid-Sutter Carlo** (C, AI): Artikel 4 behandelt den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit. Wie die Botschaft selbst zu Recht sagt, ist dieser an sich bereits in höherrangigem Recht, d. h. in der Bundesverfassung, verankert, und hier wird eigentlich noch etwas dazu gesagt, wie diese Unabhängigkeit zu verstehen ist. Unabhängigkeit ist dann gegeben, wenn der Richter sich an nichts anderem orientieren muss als am Recht und, wie die Vorlage besagt, auch an der Gerechtigkeit. Ich habe drei Gründe, die mich dazu geführt haben, den Begriff der Gerechtigkeit zu streichen.

Der erste Grund ist historischer Natur. Soweit ich gesehen habe, ist weder in einer anderen, jetzt noch bestehenden Strafprozessordnung der Eidgenossenschaft noch im Strafgesetzbuch der Rekurs auf die Gerechtigkeit jemals bemüht worden; dies zu Recht, denn zweitens – das ist ein stilistischer Grund – haben wir mit solchen Rekursen eigentlich erst mit der Revision der Bundesverfassung begonnen. Da sind wir ins Literarische abgeglitten und haben relativ wenig normative Neuerungen, aber sehr viele blumige, schöne Begriffe eingeführt, die – drittens – in der Sache mehr Verwirrung stiften, als dass sie Klarheit bringen. Mir genügt es, und ich bin schon "gottenfroh", wenn sich die Richter und die Polizei an das Recht halten. (*Heiterkeit*) Was nämlich Gerechtigkeit ist, darüber lässt sich streiten, das ist ein philosophischer Begriff, und der hat für



mich, je nachdem, woher ich komme, welche kulturelle Prägung ich habe, welche zivilisatorischen Umstände gerade bestehen, ob ich reich oder arm, ob ich Europäer oder Asiate bin, eine völlig andere Bedeutung. Gerechtigkeit hat für mich als Gesetzgeber eine bestimmte Bedeutung, und zwar für mich als Person, welche am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist. Es ist meine ureigene Vorstellung von Gerechtigkeit, die mich dazu führt, ein Gesetz so oder anders mitzutragen oder abzulehnen oder zu gestalten. Es ist das gesetzte Recht, das der Ausdruck einer allgemeinen oder mehrheitlichen Gerechtigkeitsauffassung ist. Wo kämen wir hin, wenn wir dem einzelnen Polizeibeamten, dem einzelnen Staatsanwalt, dem einzelnen Richter seine Gerechtigkeit liessen?

Ich will Ihnen ein Beispiel nennen: Artikel 8, "Verzicht auf Strafverfolgung". Wenn Staatsanwaltschaft und Gerichte nur an das Recht gebunden sind, dann ist Artikel 8 für den Verzicht auf die Strafverfolgung massgebend. Jetzt sagen Sie mir, was der Begriff der Gerechtigkeit in diesem Zusammenhang soll. Wenn sich das Gericht oder die Staatsanwaltschaft nebst dem Recht auch noch auf die Gerechtigkeit berufen darf, dann kann sie Artikel 8 ausdehnen. Das ist wohl nicht Ihre Auffassung. Es geht mir nicht darum, ein ungerechtes System einzuführen, aber ich halte den Begriff der Gerechtigkeit auf dieser Stufe für nicht mehr sachgerecht. Gerechtigkeit ist ein philosophischer Hintergrund, der uns solche Gesetze machen lässt, solches Recht setzen lässt, die wir als gerecht erachten. Mehr steckt nicht dahinter, aber wenn das dahintersteckt, ist es sehr viel. Ich bitte Sie daher auch aus philosophischen Gründen, meinem Antrag zuzustimmen.

**Wicki** Franz (C, LU), für die Kommission: Wir haben uns in unserer Kommission sehr tiefeschürfend über die Strafe, die Strafverfolgung und das Recht unterhalten. Aber solch tiefeschürfende Überlegungen, wie sie uns Herr Kollega Schmid jetzt unterbreitet hat, haben wir nicht gemacht; wir haben uns nicht rechtsphilosophisch mit dem Begriff "Gerechtigkeit" auseinandergesetzt. Man merkt bei Herrn Kollega Schmid seine philosophisch-humanistische Bildung. Wir wissen um die verschiedenen Kategorien der Gerechtigkeit, wir haben sie nach Aristoteles – oder dann je nach Richtung – gelernt; ich könnte Ihnen da auch noch etwas vorführen, aber ich halte mich zurück.

Ich komme auf das schweizerische Recht, auf die Bundesverfassung zurück und möchte eine Bemerkung machen: Es stimmt natürlich nicht, dass, wie Herr Schmid gesagt hat, wegen der neuen Bundesverfassung dieses und jenes passiert ist. Das ist nicht wegen der Bundesverfassung geschehen, sondern wegen der Gesetze, die das Parlament erlässt; dort liegt der Grund.

Nun aber zurück zur Bundesverfassung: Es ist richtig, dass Artikel 5 Absatz 1 unter dem Titel "Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns" besagt: "Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht." Wir haben aber einen weiteren Artikel, Artikel 29, "Allgemeine Verfahrensgarantien", und da heisst es in Absatz 1: "Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist." Ich gehe davon aus, dass der Gesetzesredaktor und auch der Bundesrat davon ausgegangen sind, dass man hier eigentlich die allgemeine Verfahrensgarantie nach Artikel 29 Absatz 1 – "gleiche und gerechte Behandlung" – aufnehmen will. Es ist, wie Herr Schmid es gesagt hat, eine philosophische Erwägung: Wollen wir die Variante Schmid oder das, was uns der Bundesrat bzw. die Kommission vorschlagen, aufnehmen?

Im Übrigen haben wir noch Artikel 191c, "Richterliche Unabhängigkeit": "Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet." Das ist also eigentlich genau das, was heute Herr Schmid gesagt hat. Ich bin gespannt, was uns unser Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes dazu sagt.

**Präsident** (Bieri Peter, Präsident): Das Wort ist frei für die Mitglieder der Kommission .... für die Mitglieder des Rates .... – es scheint keine Philosophen unter Ihnen zu haben. (*Heiterkeit*)

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Es liegt natürlich in der Natur der Sache, Herr Schmid, dass Sie in Gesetzesartikeln, die Grundsätze behandeln, nicht nur klare rechtliche Begriffe haben, sondern auch philosophische. Das gilt auch für andere Dinge wie "Achtung der Menschenwürde", "Fairnessgebot" usw. Das sind auch keine kristallklaren, justiziablen Begriffe.

Warum nennt die Strafprozessordnung in Artikel 4 Absatz 1, wonach die Strafbehörden in der Rechtsanwendung unabhängig und allein Recht und Gerechtigkeit verpflichtet sind, das Wort "Gerechtigkeit" ausdrücklich? Es ist nicht irgendeine sprachliche Formulierung, sondern dies hat seine Gründe. Die Strafprozessordnung nennt die Gerechtigkeit als Leitlinie der Strafbehörden deshalb ausdrücklich, weil der Aspekt der Gerechtigkeit dort als Ziel wesentlich ist, wo das positive Recht den Behörden einen Beurteilungsspielraum einräumt. Wenn ein Beurteilungsspielraum vorhanden ist,



AB 2006 S 991 / BO 2006 E 991

was ist dann der Grundsatz? Dann soll der Grundsatz die Gerechtigkeit sein; das ist ein wesentliches Kriterium. Darum ist sie hier erwähnt. Die Verwirklichung der Gerechtigkeit ist auch im Strafprozessrecht letztlich oberstes Ziel. Darum ist dieser Begriff hier hineingekommen, deshalb weist die Strafprozessordnung – nur im Kapitel über die Grundsätze des Strafverfahrensrechtes – explizit darauf hin.

Wir meinen, Sie sollten das im Text belassen, sonst hätten wir, wenn keine positive Rechtsnorm oder ein grosser Spielraum vorhanden wäre, diese Verpflichtung zur Gerechtigkeit nicht. Ich wüsste nicht, welches bessere Kriterium man hier gebrauchen könnte.

Darum bitte ich Sie, dem Entwurf bzw. dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Schmid-Sutter Carlo .... 16 Stimmen

Für den Antrag der Kommission .... 13 Stimmen

**Art. 5, 6**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

....

b. .... der Mitglieder ihrer Vollziehungs- und Gerichtsbehörden ....

**Art. 7**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

....

b. .... de leurs autorités exécutives ou judiciaires ....

**Wicki** Franz (C, LU), für die Kommission: Die neue schweizerische Strafprozessordnung ist dem Officialprinzip verpflichtet, so, wie dies grundsätzlich alle zurzeit geltenden schweizerischen Strafprozessgesetze sind. Das heisst: Die Strafverfolgung ist Sache des Staates, und die Strafbehörden müssen den staatlichen Strafanspruch von Amtes wegen durchsetzen.

Absatz 2 übernimmt im Wesentlichen Artikel 347 Absatz 2 der neuen Fassung des StGB beziehungsweise die heute geltende Regelung in Artikel 366 Absatz 2 Buchstabe b StGB. Wir müssen beim Immunitätsrecht zwischen den Buchstaben a und b unterscheiden. Bei Buchstabe a geht es um die eigentliche Immunität, bei Buchstabe b geht es darum, dass eine politische Behörde die Ermächtigung für die Verfolgung von Gerichts- und Vollziehungsbehörden erteilen kann. Buchstabe a zielt auf Äusserungen im Parlament, im Plenum oder in Kommissionen ab. Bei Buchstabe b geht es darum, dass das kantonale Recht für die Strafverfolgung bei Vollziehungs- und Gerichtsbehörden eine Ermächtigung voraussetzen kann, wie dies auch beim Bund vorgesehen ist.

Im Übrigen hat Ihre Kommission bei Buchstabe a die Immunitätsbestimmung nicht auf die obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden beschränkt. Sie will, dass auch den unteren Behörden das Immunitätsrecht gewährt werden kann.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Die Fassung Ihrer Kommission erweitert den Spielraum für die Kantone. Die Kantone können vorsehen, dass die Strafverfolgung aller Mitglieder der Vollzugs- und Gerichtsbehörden von





der Ermächtigung einer nichtrichterlichen Behörde abhängt. Der bundesrätliche Entwurf schränkt das ein, nämlich auf die Mitglieder der obersten derartigen Behörde, und übernimmt die geltende Regelung von Artikel 366 Absatz 2 Buchstabe b des Strafgesetzbuches. Aber wir können uns natürlich auch mit der Fassung der Kommission einverstanden erklären. Das ist eine Ermessenssache, und falls das – wie das geltend gemacht worden ist – den Kantonsregelungen besser entspricht, dann sind wir damit einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 8**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Abs. 2*

....

d. Streichen

*Abs. 2bis*

Sofern nicht überwiegende Interessen der Privatklägerschaft entgegenstehen, können sie von der Strafverfolgung absehen, wenn die Straftat bereits von einer ausländischen Behörde verfolgt oder die Verfolgung an eine solche abgetreten wird.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 8**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Le Ministère public et les tribunaux renoncent à toute poursuite pénale, lorsque le droit fédéral le prévoit, notamment lorsque ....

*Al. 2*

....

d. Biffer

*Al. 2bis*

Ils peuvent renoncer à engager une poursuite pénale si aucun intérêt prépondérant de la partie plaignante ne s'y oppose et si l'infraction fait déjà l'objet d'une poursuite de la part d'une autorité étrangère ou si la poursuite est déléguée à une telle autorité.

*Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki** Franz (C, LU), für die Kommission: Wir beantragen Ihnen, Absatz 2 Buchstabe d zu streichen und einen neuen Absatz 2bis einzufügen. Damit wird die Muss-Vorschrift in Bezug auf Straftaten, die bereits von einer ausländischen Behörde verfolgt werden, in eine Kann-Vorschrift umgewandelt.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Nach der Fassung Ihrer Kommission ist der Verzicht auf die Strafverfolgung dann fakultativ, wenn eine ausländische Behörde die Tat bereits verfolgt. Der Entwurf des Bundesrates hat auch hier einen obligatorischen Verzicht vorgesehen. Die Fassung Ihrer Kommission verdient unseres Erachtens aber den Vorzug. Eine Kann-Bestimmung ist besser, wir können uns dem anschliessen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 9**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*





AB 2006 S 992 / BO 2006 E 992

**Art. 10**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki** Franz (C, LU), für die Kommission: Die in Artikel 10 Absatz 1 enthaltene Unschuldsvermutung – in dubio pro reo – ist als fundamentale Maxime eines rechtsstaatlichen Verfahrens bereits in unserer Bundesverfassung in Artikel 32 Absatz 1 enthalten. Wenn es in Absatz 1 heisst: "Jede Person gilt bis zu ihrer rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig", sind damit sowohl natürliche Personen als auch Unternehmen gemeint, soweit diese der Strafverfolgung unterworfen werden können.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki** Franz (C, LU), für die Kommission: Hier wird die Sperrwirkung der abgeurteilten Sache festgehalten, also der Grundsatz "ne bis in idem", ein Grundsatz, den wir auch in Artikel 8 der Bundesverfassung finden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki** Franz (C, LU), für die Kommission: Bei den Strafverfolgungsbehörden wird unter Buchstabe a auch die Polizei angeführt. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung wird in Artikel 15 inhaltlich beschrieben; ich werde dazu noch Ausführungen machen. Es geht um die "police judiciaire", wie sie in der Romandie ein feststehender Begriff ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 14**

*Proposition de la commission*

Al. 1, 2, 4, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral





Al. 3

Ils peuvent instituer un premier procureur ou un procureur général.

**Wicki Franz (C, LU)**, für die Kommission: Hier zeigt sich der Gestaltungsfreiraum, den die Kantone auch bei einer Vereinheitlichung der Strafprozessordnung geniessen. Die Kantone legen fest, welche Strafbehörden die in den Artikeln 12 und 13 vorgegebenen Aufgaben übernehmen. Sie können auch bestimmen, welche Bezeichnungen diese Behörden tragen sollen. Sie können auch die Funktionen der Staatsanwaltschaft einem Untersuchungsrichteramt oder einem Verhöramt, jene des erstinstanzlichen Gerichtes einem Amts-, Kreis- oder Bezirksgericht zuweisen. Sie können das Berufungsgericht als Kantons-, Ober- oder Appellationsgericht bezeichnen. Sie können auch festlegen, dass ein Kriminalgericht für den ganzen Kanton tätig sein soll. Weiter können sie mehrere Zwangsmassnahmengerrichte vorsehen, die eine sowohl örtlich wie sachlich verschiedene Zuständigkeit aufweisen können. Der Gestaltungsspielraum ist jedoch dadurch begrenzt, dass die Kantone und der Bund nur eine Beschwerdeinstanz und nur ein Berufungsgericht haben dürfen. Es ist dies die einzige Einschränkung.

Eine erhebliche Freiheit kommt den Kantonen auch bei der Organisation der Staatsanwaltschaften zu. Gemäss Absatz 3 können sie Ober- und Generalstaatsanwaltschaften vorsehen. Für grössere Kantone wird so eine stark hierarchische Gliederung der Staatsanwaltschaft ermöglicht. Die nötige Flexibilität ist gegeben, um je nach Grösse der Kantone und auch unter Berücksichtigung der historischen Strukturen die geeignete Behördenorganisation zu schaffen. Grundsätzliche Freiheit geniessen Bund und Kantone auch bei der Regelung der Aufsicht über die Strafbehörden. Hinsichtlich der Staatsanwaltschaften ist etwa eine Aufsicht über die Exekutive, durch die gerichtlichen Behörden oder durch Gerichte und Exekutive möglich.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 191b Absatz 2 der Bundesverfassung hinzuweisen, wo ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Kantone gemeinsame richterliche Behörden einsetzen können. Verschiedene kleinere Kantone könnten z. B. gemeinsame Wirtschaftsgerichte oder gemeinsame Jugendgerichte vorsehen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 15**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Antrag der Minderheit*

(Berset, Bonhôte, Leuenberger-Solothurn)

*Abs. 2*

Die Polizei ermittelt Straftaten in dringlichen oder leichten Fällen aus eigenem Antrieb ....

#### **Art. 15**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

Lorsqu'une affaire pénale est pendante devant un tribunal, celui-ci peut donner des instructions et des mandats à la police.

*Proposition de la minorité*

(Berset, Bonhôte, Leuenberger-Solothurn)

*Al. 2*

.... de sa propre initiative dans les cas urgents ou de peu de gravité, sur dénonciation de particuliers ....

**Wicki Franz (C, LU)**, für die Kommission: Hier geht es um die Polizei. Die Polizei ist in verschiedenen Bereichen tätig: einmal im Bereich des eigentlichen Polizeirechtes, bei der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit. Ihre zweite Tätigkeit ist die Ermittlung in der Strafverfolgung.

Welchen Einfluss hat nun die eidgenössische Strafprozessordnung auf die Polizei und die Polizeiarbeit? Beim eigentlichen Polizeibereich, bei der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit, ist es klar: Die Kantone sind befugt, hier Recht zu erlassen; das ist nicht Sache des Staatsanwaltes. Im Bereich des eigentlichen Polizeirechtes, bei



der Gefahrenabwehr, ist die Polizei nach wie vor unabhängig von der Staatsanwaltschaft tätig. Hier sind die Kantone auch weiterhin befugt, Regelungen in ihren Polizeigesetzen zu erlassen.

**AB 2006 S 993 / BO 2006 E 993**

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Polizei bei Ermittlungstätigkeiten der Staatsanwaltschaft unterstellt ist. Die Strafprozessordnung räumt der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung bewusst relativ weitgehende Befugnisse ein. Die Polizei hat auch unter der neuen Strafprozessordnung die Möglichkeit und das Recht, Ermittlungen so weit selbstständig voranzutreiben, bis sie sich über das Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts im Klaren ist. Die Polizei ist somit nicht bei ihrer gesamten Tätigkeit der Staatsanwaltschaft unterstellt. Es ist einmal von der Überlegung auszugehen, dass die Entstehung und Verdichtung eines Tatverdachts ein ständiger Prozess ist und es keine scharf definierte Trennlinie zwischen sicherheitspolizeilicher und kriminalpolizeilicher Tätigkeit gibt. Die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit erfolgt, bevor ein für eine Strafverfolgung genügender Tatverdacht vorliegt; sie wird oft auch als Vorermittlungstätigkeit bezeichnet. An dieser Konstellation ändert die Strafprozessordnung nichts, sie kann auch nichts daran ändern, weil sich die Grenzziehung nicht genau vornehmen lässt.

Ich kann schliesslich aber doch festhalten und darauf hinweisen, dass die Vorlage hinsichtlich der administrativen Angliederung oder Unterstellung der Kriminalpolizei nichts vorschreibt. Die Kriminalpolizei kann auch administrativ der Staatsanwaltschaft angegliedert werden, aber der Entwurf schreibt dies nicht vor. Vielmehr können die Kantone mit den heute praktizierten Organisationsmodellen weiterfahren. So viel generell zur Polizei und zur Einflussnahme dieser Strafprozessordnung auf die Tätigkeit der Polizei.

**Heberlein** Trix (RL, ZH): Der Kommissionspräsident hat das Problem der Grenzziehung erwähnt, darum geht es auch in Absatz 2. Aber es ist ein anderes Problem als jenes des Antrages der Minderheit. Ich melde mich aufgrund einer Intervention der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten und auch des Polizeikommandos des Kantons Zürich.

Nach Rückfrage bei den Kommissionsmitgliedern möchte ich die aufgeworfenen Fragen zur Klarstellung im Plenum vorbringen. Es gilt sicherzustellen, dass dieser Artikel keine generelle fachliche Unterstellung der Polizei unter die Staatsanwaltschaft bezwecken will. Diese Annahme könnte sich nämlich aus der Formulierung des Gesetzesartikels und auch aus der Botschaft ergeben. Diese Unterstellung würde einen Systemwechsel für viele Kantone präjudizieren. Eine Weisungsbefugnis gegenüber der Polizei besteht einzig im konkreten Strafverfahren und ergibt sich dann aus der Sachleitungsbefugnis des jeweils zuständigen Staatsanwaltes.

Im eben geänderten Zürcher Strafverfahrensrecht wird zudem zwischen polizeilichen Ermittlungsverfahren und der eigentlichen Strafuntersuchung unterschieden. Diese wird dann erst durch eine formelle Verfügung der Staatsanwaltschaft eröffnet. Damit will man eindeutige Verhältnisse bezüglich der Zuständigkeiten schaffen. Durch die formelle Eröffnung der Strafuntersuchung wird nämlich die Rechtsstellung der Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Verdächtigten, verändert, und sie wird dokumentiert, z. B. bezüglich Akteneinsicht oder Parteiöffentlichkeit. Diese Trennung fordert ganz klar auch die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten; ich habe es erwähnt.

Ich möchte den Kommissionssprecher ersuchen, dass er diese Trennung – und insbesondere zuhanden der Materialien – klar festlegt. Die Leitung durch die Staatsanwaltschaft soll erst mit der Verfahrenseröffnung eintreten. Erst ab diesem Zeitpunkt kann sie der Polizei Weisungen erteilen. Wie ich gehört habe, wurde das auch so verstanden, es wurde aber nirgends dokumentiert und nach Auskunft verschiedener Kommissionsmitglieder in der Kommission nicht entsprechend kommentiert. Sollte sich diese Auslegung nicht aus dem Text von Artikel 15 ergeben, müsste im Zweitrat eine entsprechende Anpassung des Gesetzestextes vorgenommen werden. Ich habe daher auf einen Antrag hier verzichtet. Ich hoffe, dass diese Klarstellung in der Diskussion noch erfolgen wird.

**Berset** Alain (S, FR): Au nom d'une minorité de la commission, je vous propose de préciser l'article 15 alinéa 2. Je crois qu'il s'agit là d'une question essentielle, qui doit poser de façon aussi précise que possible la relation entre le Ministère public et la police.

Alors on ne doit évidemment pas considérer seulement l'article 15, parce que plus loin dans le projet, aux articles 305 et 306, on précise les modalités de la collaboration entre le Ministère public et la police. L'article 305 indique que c'est le rôle de la police de mener les enquêtes; et l'article 306 indique que "la police informe sans délai le Ministère public sur les infractions graves, ainsi que sur tout autre événement sérieux. Les Ministères publics de la Confédération et des cantons peuvent édicter des directives détaillées sur l'obligation d'informer." C'est très bien ainsi. Je crois qu'on a assez bien précisé les choses aux articles 305 et 306. Mais enfin, il



faut être conscient qu'en tout cas la rédaction de l'article 15 laisse une marge de manoeuvre extrêmement importante à la police, dans un domaine sensible, celui de l'information du Ministère public, celui surtout du moment à partir duquel le Ministère public doit être informé.

Et c'est là que je reviens à l'article 15 alinéa 2, qui consacre le rôle de la police comme autorité de poursuite pénale. La proposition de la minorité vise en fait à clarifier autant que possible la relation entre la police et le Ministère public.

J'aimerais encore attirer votre attention sur le message du Conseil fédéral, qui dit que le rôle de la police est principalement d'enquêter sur des infractions, en d'autres termes de mettre en sûreté les traces et d'appréhender l'auteur dès sa première intervention. On voit bien qu'il s'agit là d'interventions à très court terme, dès le moment où l'on a connaissance d'un cas. Il est ensuite indiqué plus loin qu'il importe que la police soit "soumise à la surveillance et aux instructions du Ministère public". Et pour pouvoir être soumise à ces instructions, il faut naturellement que le Ministère public soit informé aussi vite que possible des cas qui se présentent.

Cette question a fait l'objet d'une assez large discussion en commission. La proposition de la minorité a évolué au gré de la discussion pour tenir compte de son contenu. Je vous propose maintenant de dire que "la police enquête sur des infractions de sa propre initiative dans les cas urgents" – c'est bien naturel, on ne va pas imaginer que dans les cas urgents, on doit d'abord téléphoner au Ministère public avant de pouvoir agir – et puis aussi dans les cas "de peu de gravité", une série de cas à définir précisément pour lesquels la police doit pouvoir agir toujours de sa propre initiative sans informer directement le Ministère public. Enfin, pour les autres cas, le principe de l'annonce immédiate devrait prévaloir, et là l'idée de la minorité est de mettre en conformité l'article 15 alinéa 2 avec les articles 305 et 306 dont je vous ai parlé tout à l'heure.

Voilà les raisons pour lesquelles la minorité vous propose d'adopter cette petite modification à l'article 15 alinéa 2.

**Wicki Franz (C, LU)**, für die Kommission: Die Kommission hat diesen Minderheitsantrag mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Die Mehrheit ist also dagegen, dass die selbstständige Ermittlungstätigkeit sich nur auf dringliche oder leichte Fälle zu beschränken hat, wie dies die Minderheit verlangt.

Die selbstständige Ermittlungstätigkeit der Polizei entspricht dem Interesse einer effizienten Strafverfolgung und auch praktischen Bedürfnissen. Dank ihrer Kenntnisse und ihrer Nähe zum Geschehen muss die Polizei erste Ermittlungen vornehmen können. Es sind jedoch verschiedene Sicherungen gegen eine zu starke Ausdehnung dieser Ermittlungstätigkeit eingefügt, so die grundsätzliche Pflicht zur sofortigen Rapportierung, das jederzeitige Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft im Einzelfall, dann die Bindung der Polizei an die Vorschriften über die Untersuchung. Dazu kommen die Regeln über die Beweismittel und die Zwangsmassnahmen, das Beschwerderecht der Parteien gegen zu starke Eingriffe und die Verpflichtung der Staatsanwaltschaft, nach Eingabe des Rapports sofort zu prüfen, ob sich die Eröffnung einer Untersuchung unter ihrer Leitung rechtfertigt.

AB 2006 S 994 / BO 2006 E 994

Unsere Kommission ist also in der Mehrheit klar der Meinung, es sei dem ursprünglichen Text des Bundesrates zuzustimmen und der Minderheitsantrag sei abzulehnen.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Ich möchte zuerst auf die Bemerkung von Frau Heberlein eingehen: Es ist nicht so, dass hier die Regelung vorgesehen ist, die Sie beschrieben haben und die dem Wunsch der Polizeikreise entspricht. Der Entwurf, wie er jetzt vorliegt, räumt der Polizei wichtige Befugnisse ein, insbesondere durch die sogenannten selbstständigen polizeilichen Ermittlungen. Diese sind speziell in den Artikeln 305 und 306 festgehalten. Sie finden vor der Eröffnung der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft statt und erlauben es der Polizei, aus eigenem Antrieb, vor allem aufgrund von Anzeigen und eigenen Feststellungen, Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen. Aber es handelt sich nicht um eine Befugnis der Polizei als Behörde mit einem sicherheitspolizeilichen Auftrag, sondern um eine Befugnis der Polizei als Strafverfolgungsbehörde. Eine solche Ermittlung, eine solche eigene Tätigkeit der Polizei, ist zum Zweck der Strafverfolgung vorgesehen. Darum untersteht die Polizei auch in diesem Bereich der Staatsanwaltschaft, auch wenn sie nicht mit einer besonderen Verfügung handelt. Nun, es wird natürlich auch hier unterschieden zwischen solcher Tätigkeit und jener, wo die Staatsanwaltschaft selber ermitteln will. Dort muss sie den Kantonspolizeien in der Regel einen speziellen Auftrag zur Ermittlung geben; das ist dann die besondere Ermittlungstätigkeit.

Die Minderheit will diese Tätigkeit, die der Staatsanwaltschaft untersteht, bei denen die Polizeien aber aus eigenem Antrieb handeln können, auf dringliche und leichte Fälle einschränken. Da muss ich Ihnen sagen: Wir bitten Sie, dem Antrag der Mehrheit und damit dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Es kann gerade in



schweren Fällen besonders wichtig sein, dass die Polizei in dieser Beziehung etwas tut; nicht nur in leichten, sondern gerade auch in schweren Fällen kann es wichtig sein. Immer gerade die Dringlichkeit eines Falles zu ermessen ist in der Strafverfolgung, namentlich in der ersten Stunde, natürlich ausserordentlich schwierig. Darum bitten wir Sie, diese Tätigkeit der Polizei hier nicht einzuschränken und zu sehen, dass die Polizeien auch in dieser Phase der Staatsanwaltschaft unterstehen. Das ist so, weil sonst die Tätigkeiten ausufern; das will man hier nicht zulassen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 4 Stimmen

**Art. 16***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

.... der Untersuchung, erhebt gegebenenfalls Anklage und vertritt die Anklage.

**Art. 16***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

.... cadre de l'instruction, le cas échéant de dresser l'acte d'accusation et de soutenir l'accusation.

**Wicki Franz** (C, LU), für die Kommission: In Artikel 16 Absatz 2 beantragt Ihnen die Kommission eine Präzisierung. Der Antrag bringt keine materielle Änderung. Ich kann auf Artikel 338 verweisen.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung; wir finden die Fassung Ihrer Kommission besser. Wir bitten Sie also, die Kommission und nicht den Bundesrat zu unterstützen.

*Angenommen – Adopté***Art. 17***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki Franz** (C, LU), für die Kommission: Ob die Behörde für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen zuständig sein soll, ist eine Frage der Gerichtsorganisation. Bund und Kantone können dies von sich aus regeln.

*Angenommen – Adopté***Art. 18***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Wicki Franz** (C, LU), für die Kommission: Artikel 18 betrifft das Zwangsmassnahmengericht: Das Zwangsmassnahmengericht bildet in der eidgenössischen Strafprozessordnung ein Gegengewicht zu Polizei und Staatsanwaltschaft. Vorläufer bildet in gewisser Weise die Institution des Haftrichters, wie sie heute in den meisten kantonalen Prozessordnungen bekannt ist.

Es steht Bund und Kantonen weitgehend frei, welchem Gericht die Funktion des Zwangsmassnahmengerichtes zugewiesen wird. Es ist zum Beispiel eine dezentrale Organisation mit Ansiedlung auf der Stufe der



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2006 • Dritte Sitzung • 06.12.06 • 08h00 • 05.092  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2006 • Troisième séance • 06.12.06 • 08h00 • 05.092



erstinstanzlichen Gerichte möglich. Für kleinere Kantone wird eine zentrale Organisation eher im Vordergrund stehen.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Bieri Peter, Präsident): Ich danke Herrn Bundesrat Blocher für die heutige Anwesenheit. Wir werden ihn morgen früh um acht Uhr für die Weiterberatung dieser Vorlage wiederum hier treffen. Ich wünsche Ihnen schöne Ausflüge in den Kanton Aargau und – was mich besonders freuen würde – in meinen Kanton Zug!

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr  
La séance est levée à 12 h 10*

AB 2006 S 995 / BO 2006 E 995

