



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz BJ  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per Mail: [annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)

Bern, 12. März 2018

**Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, Anpassung der Strafprozessordnung)  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung der Strafprozessordnung (StPO) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

**Allgemeine Einschätzung**

Grundsätzlich begrüsst der Schweizerische Städteverband das Ziel der Revision, die StPO in denjenigen Bereichen anzupassen, wo sich in der Praxis Schwierigkeiten zeigen.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Schweizer Städte nicht alle in gleich relevanter Weise von den vorgeschlagenen Änderungen betroffen sind. Gerade Städte, welche über Stadtpolizeien und Stadtrichterämter verfügen, haben verschiedene Vorbehalte und Anträge zu den geplanten Neuregelungen, da diese teilweise direkte Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung im Rahmen der Strafverfolgung sowie auf die Übertretungsstrafverfahren hätten.

So würden die beabsichtigten Änderungen in vielen Punkten einem Rückschritt gleichkommen und muten teilweise praxisfremd und systemwidrig an. Es wurde offensichtlich verkannt, dass die meisten Straffälle heutzutage mittels Strafbefehlsverfahren erledigt werden und sich dieses Institut seit mehreren Jahren – insbesondere im Kanton Zürich – bewährt hat. Die vorgesehenen Änderungen im Bereich des Strafbefehlsverfahrens sind in Anbetracht der Tatsache, dass die heutigen Abläufe einen wirtschaftlichen und effizienten Ressourcenumgang erfordern, nicht nachvollziehbar und lassen den Aspekt der grossen Fallmengen ausser Acht. Dies gilt im Besonderen für die überaus zahlreichen Fälle von Übertretungsstrafverfahren. Hier erkennen wir einen klaren Widerspruch der Änderungsvorschläge zum Grundgedanken hinter der StPO, die mit dem Strafbefehlsverfahren ein vereinfachtes



Verfahren für weniger schwerwiegende und umstrittene Fälle einführen wollte, wie auch zur general- und spezialpräventiven Funktion des Strafrechts, die nur wirkt, wenn mit einer rasch greifenden Justiz zu rechnen ist. Eventualiter ist dieser Bereich daher explizit von einzelnen der vorgesehenen Änderungen auszunehmen. Des Weiteren beantragen wir, das Übertretungsstrafverfahren grundsätzlich klarer zu regeln.

## **Konkrete Anliegen**

### **1. Verteidigung**

#### **1.1 Sicherstellung der notwendigen Verteidigung (Art. 131 Abs. 2 und Abs. 3 E-StPO)**

Eine Einsetzung einer notwendigen Verteidigung durch die Polizei stellt eher die Ausnahme dar. Ein solches Vorgehen ist im Bereich von Mindeststrafen (z.B. Raserdelikte nach Art. 90 Abs. 3 SVG) zwar denkbar, erfolgt jedoch in Rücksprache und nach Orientierung der Staatsanwaltschaft, d.h. nicht selbstständig.

#### **1.2 Bestellung der amtlichen Verteidigung (Art. 133 E-StPO)**

Das im Kanton Zürich bewährte System soll beibehalten werden, dient dies sowohl den Interessen der Verfahrensleitung als auch den Interessen der beschuldigten Person. Die Abtrennung der Auswahl der amtlichen Verteidigung von der Verfahrensleitung an eine von letzterer unabhängige Stelle ist im Kanton Zürich bereits umgesetzt. Hingegen ist es inkonsequent und mit zusätzlichem Aufwand verbunden, die weiteren Geschäfte im Zusammenhang mit amtlichen Mandaten nicht auch dieser unabhängigen Stelle, sondern der Verfahrensleitung zu übertragen. Wir schlagen deshalb vor, Abs. 3 ersatzlos zu streichen.

#### **1.3 Entschädigung der amtlichen Verteidigung (Art. 135 E-StPO)**

Die vorgeschlagene Änderung von Abs. 1, wonach die amtliche Verteidigung im Falle des Abschlusses des Strafverfahrens durch Freispruch oder Verfahrenseinstellung ein höheres Honorar erhalten soll, ist stossend und abzulehnen. Es wird verkannt, dass sich die Entschädigung nach Aufwandsrecht richtet und nicht von einem Erfolgshonorar abgängig ist. Es scheint fraglich, ob diese Regelung unter Berücksichtigung der Berufsregeln (vgl. Art. 12 BGFA) überhaupt zulässig ist. Weiter würde diese Regelung dazu führen, dass Verteidiger nicht mehr im Interesse ihrer Mandanten agieren und Rechtsmittel komplett ausschöpfen, was zu einem Mehraufwand bei Staatsanwaltschaften, Gerichten und zuletzt auch der Polizei führen wird.

### **2. Teilnahmerechte**

Die Teilnahmerechte sind eines unserer zentralen Anliegen, sorgen diese doch immer wieder für Unsicherheit und binden Ressourcen. Wir unterstützen de lege ferenda insbesondere den Antrag, die Teilnahmerechte auf den EMRK-Standard zu reduzieren.



## 2.1 Art. 147 Abs. 3 und Abs. 3bis E-StPO (Teilnahmerechte im Allgemeinen)

Im Verfahren mit mehreren Beschuldigten stellen sich zweifelsohne praktische Probleme. Die Findung der materiellen Wahrheit sowie die Möglichkeit der Wahrung eines «taktischen» Spielraums für die Strafverfolgungsbehörden (nicht zuletzt durch die Polizei) sollte höher gewichtet werden als das prinzipielle Recht der beschuldigten Person, bei Beweiserhebungen durch die Staatsanwaltschaft anwesend zu sein und Fragen stellen zu können. Aus unserer Sicht sollte die in Art. 6 Abs. 3 EMRK verankerte Möglichkeit des Konfrontationsanspruchs die Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren erfüllen. Ein solches Vorgehen ist auch im Interesse der beschuldigten Person, welche von einem speditiven Vorgehen und Vorankommen der Untersuchung profitiert. Es ist notorisch, dass z.B. die Koordination von Einvernahmeterminen mit mehreren Verteidigern zur Wahrung der Teilnahmerechte zu Verfahrensverzögerungen führt. Art. 147 Abs. 1 StPO ist deshalb grundsätzlich zu überarbeiten, wodurch sich auch die Änderung von Abs. 3 und die Einfügung des neuen Abs. 3bis erübrigt.

## 2.2 Einschränkung der Teilnahmerechte der beschuldigten Person (Art. 147a E-StPO)

Der Vorschlag gemäss Abs. 3, wonach beim Ausschluss der beschuldigten Person von der Einvernahme einer mitbeschuldigten Person (Mittäter oder Teilnehmer) die Einvernahme zwingend aufgezeichnet werden müsste, ist nicht nachvollziehbar und erscheint willkürlich. Der gemachte Vorschlag zeugt zudem von einem Misstrauen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden, was unter Hinweis auf das Fairnessgebot von Art. 3 StPO untragbar ist. Art. 147a E-StPO ist u.E. ersatzlos zu streichen.

## 3. Besonderer Haftgrund der Wiederholungsgefahr (Art. 221 E-StPO)

Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Haft wegen Wiederholungsgefahr ausnahmsweise auch ohne frühere gleichartige Straftaten zugelassen, zumal sich nur so der ernsthaften und konkreten Gefahr eines schweren Verbrechens begegnen lasse.

Bei Einführung des zwingenden Vortäterfordernisses kann das Ziel der Verhinderung von Straftaten (Prävention) nicht mehr erfüllt werden. Dieses «Dilemma» darf nicht dazu führen, dass für potentielle Straftäter das Erwachsenenschutzrecht als «Notlösung» (im Rahmen einer Fürsorgerischen Unterbringung) hinzugezogen wird, was rechtsstaatlich bedenklich wäre. Wir beantragen deshalb, dass der Gesetzgeber hier bundesgerichtliche und bewährte Rechtsprechung de lege ferenda umsetzt.

## 4. Strafbefehlsverfahren

Es gilt zu berücksichtigen, dass am 1. Januar 2018 eine Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) erfolgte, infolge derer die Strafbefehlskompetenz bereits eingeschränkt wurde (vgl. dazu Art. 34 i.V.m. Art. 352 StGB). Die Vorschläge betreffend Revision schränken die Möglichkeit von Schnellrichtergeschäften massivst ein, verunmöglichen diese mithin.

### 4.1 Ankündigung Verfahrensabschluss (Art. 318 Abs. 1bis und Abs. 3 E-StPO), Strafbefehlsverfahren (Art. 352 E-StPO)

Der Revisionsvorschlag dürfte in den meisten Fällen nicht praxistauglich sein, zusätzlichen Aufwand verursachen und zu unnötigen Verzögerungen des Verfahrens führen. Beim Strafbefehl handelt es



sich zudem nicht um ein Urteil, sondern um einen Urteilsvorschlag. Es ist nicht ersichtlich, wieso von einer Ausnahme der Ankündigung des Verfahrensabschlusses in Zukunft abgesehen werden soll. Zudem gelten die Opferrechte auch im Strafbefehlsverfahren. Das Opfer kann mittels Einsprache eine richterliche Beurteilung verlangen, sollte es ein solches Interesse haben. Mit der Einschränkung der Strafbefehlskompetenz auf 120 Strafeinheiten wird das Opfer faktisch in ein (öffentliches) gerichtliches Verfahren gedrängt, was dem Opferinteresse zuwiderläuft. Deshalb schlagen wir vor, die Anwendung von Art. 318 E-StPO auf Strafbefehlsverfahren auszuschliessen.

#### 4.2 Obligatorische Einvernahme im Strafbefehlsverfahren (Art. 352a E-StPO)

Die Pflicht zur Einvernahme erscheint überspitzt formalistisch. Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird auch im Strafbefehlsverfahren gewahrt.

#### 4.3 Behandlung von Zivilansprüchen im Strafbefehlsverfahren (Art. 126 Abs. 2 E-StPO)

Die beabsichtigte Regelung würde als Einfalltor für zivilrechtliche Streitigkeiten dienen, was zu einer deutlichen Zunahme von Anzeigen bei der Polizei führen würde, ergo zu einem administrativen Mehraufwand. Grundsätzlich ist aus unserer Sicht Änderungsvorschläge, die administrativen Mehraufwand und Verschwendung von Ressourcen verursachen, Gegensteuer zu geben.

#### 5. Strafanzeige (Art. 301 Abs. 1bis E-StPO)

Die beabsichtigte Regelung ist systemwidrig. Mündlich erstattete Strafanzeigen werden praktisch ausnahmslos von der Polizei aufgenommen. Über eine allfällige Herausgabe eines Befragungsprotokolls entscheidet jedoch nach Art. 102 Abs. 1 StPO die Verfahrensleitung. Es ist nicht angängig, dass ein Anzeigersteller von der Polizei ein Befragungsprotokoll ausgehändigt erhält, bevor die Verfahrensleitung vom Inhalt desselben Kenntnis hat. Art. 301 Abs. 1bis E-StPO muss entsprechend angepasst werden.

Zudem soll sich ein Anzeigersteller nicht anhand eines polizeilichen Protokolls auf eine spätere staatsanwaltschaftliche Einvernahme vorbereiten können.

#### 6. Stadtrichteramt als Übertretungsstrafbehörde

Im Kanton Zürich üben kommunale Behörden Aufgaben als Übertretungsstrafbehörden aus (Art. 12 lit. c StPO, § 86 lit. b Ziff. 1 und 89 kantonales Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess; GOG). Die Gemeinden sind nur zur Beurteilung von denjenigen Übertretungen befugt, bei denen eine Busse in der Höhe von maximal CHF 500 ausreichend erscheint. Übertretungen sind gemäss Art. 103 StGB geringfügige Straftaten, welche mit höchstens CHF 10'000 Busse bestraft werden können. Ein Eintrag im Strafregister erfolgt erst ab einer Bussenhöhe von CHF 5'000. Strafverfolgung und Strafe verjähren bei Übertretungen nach drei Jahren (Art. 109 StGB).

Bei den zu verfolgenden Übertretungen handelt es sich um geringfügige Ordnungswidrigkeiten wie beispielsweise nicht innert Frist bezahlte Ordnungsbussen nach eidgenössischem Ordnungsbussengesetz, die zur Beurteilung im ordentlichen Verfahren dem Stadtrichteramt zugewiesen werden. Weiter beurteilen die Stadtrichterämter Zürich und Winterthur geringfügige Verstösse gegen das Stras-



senverkehrsgesetz, gegen das Personenbeförderungsgesetz («Schwarzfahren») oder geringfügige Vermögensdelikte (Art. 172ter StGB) sowie – jedoch in deutlich geringerer Anzahl – Tätlichkeiten, sexuelle Belästigungen oder nicht innert Frist bezahlte kantonal- oder gemeinderechtliche Ordnungsbussen.

#### 6.1 Übertretungen als «Massengeschäft»

Beim Stadtrichteramt der Stadt Zürich gehen jährlich rund 95'000 Verzeigungen aus dem Bereich des Übertretungsstrafrechts zur Bearbeitung ein. Allein das Stadtrichteramt der Stadt Zürich erlässt jährlich rund 75'000 Strafbefehle. Zum Vergleich: Die bezirkswise aufgestellten Statthalterämter im Kanton Zürich (mit Busskompetenz bis CHF 10'000) erledigen pro Jahr insgesamt rund 70'000 Straffälle. Es ist somit offensichtlich, dass sich der allergrösste Teil der in der Schweiz ausgestellten Strafbefehle mit Übertretungen befasst.

#### 6.2 Regelungsbedarf Übertretungsstrafverfahren

Gemäss Art. 357 StPO haben die zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen eingesetzten Behörden die Befugnisse der Staatsanwaltschaft; das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Vorschriften über das Strafbefehlsverfahren. Was mit sinngemäss gemeint ist, ist jedoch nicht definiert. Weder Rechtsprechung noch Lehre haben diesbezüglich Klarheit gebracht. Rund 80 bis 90 % der schweizweit ausgesprochenen Sanktionen ergehen in Form von Strafbefehlen – wobei es sich bei der überwiegenden Mehrheit lediglich um Übertretungen handelt.

#### 6.3 Untauglichkeit der Revisionsvorschläge für Übertretungen

Viele der mit der vorliegenden Revision vorgeschlagenen Bestimmungen beschlagen offensichtlich Verfahren von einer gewissen Schwere, also Vergehen und Verbrechen; an Übertretungen wurde mutmasslich kaum gedacht. Der vorgesehene Ausbau im Verfahrensablauf würde bei den Stadtrichtern zu administrativen und finanziellen Mehraufwänden führen.

### 7. Weiteres Anliegen

Obschon nicht Gegenstand der vorliegenden Revisionsvorlage, beantragen wir, dass die Bestimmung von Art. 80 Abs. 2 StPO (und/oder Art. 353 Abs. 1 lit. k StPO), wonach Entscheide von der Verfahrensleitung unterzeichnet werden müssen, jedenfalls für Strafbefehle, Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen, die im Übertretungsstrafverfahren ergehen, insofern geändert wird, als anstelle von handschriftlich unterzeichneten Exemplaren mit (qualifizierter) elektronischer Signatur versehene Verfügungen erstellt und den Parteien Faksimile-Kopien davon überlassen werden können, sofern sich das Original in physischer oder elektronischer Form in den (elektronischen) Akten befindet. Das Stadtrichteramt Zürich erlässt durchschnittlich 300 Strafbefehle pro Arbeitstag.



## Anträge

- ▶ **Art. 78 und 78a (technische Hilfsmittel):** Der Klarheit halber sollte erwähnt werden, dass bei den «technischen Hilfsmitteln» – jedenfalls in Übertretungsstrafverfahren – Tonaufzeichnungen genügen sollen.
- ▶ **Art. 133 E-StPO Abs. 3** ist ersatzlos zu streichen.
- ▶ **Art. 135 E-StPO Abs. 1 zweiter Satz** ist stossend und zu streichen.
- ▶ **Art. 147 Abs. 1 StPO** ist grundsätzlich zu überarbeiten, wodurch sich auch die Änderung von Abs. 3 und die Einfügung des neuen Abs. 3bis erübrigen.
- ▶ **Art. 147a E-StPO** ist ersatzlos zu streichen.
- ▶ **Die vorliegende Revision** soll zum Anlass genommen werden, den Begriff «singemäss» für die Übertretungsstrafverfahren klarer zu definieren.
- ▶ **Die Anwendung der nachfolgend genannten Bestimmungen** soll auf Übertretungsstrafverfahren explizit ausgeschlossen werden – sofern sie nicht aus der Vorlage gestrichen werden (vgl. obige Anträge):
  - **Art. 88 Abs. 4 (öffentliche Bekanntmachung Strafbefehle)**
  - **Art. 123 Abs. 2; Art. 126 Abs. 2; Art. 353 Abs. 2 (Bezifferung und Behandlung von Zivilforderungen im Strafbefehlsverfahren)**
  - **Art. 136 Abs. 1bis (Unentgeltliche Rechtspflege für die Privatklägerschaft zur Durchsetzung der Strafklage)**
  - **Art. 147 Abs. 3 und 3bis; Art. 147a (Teilnahmerechte der beschuldigten Person)**
  - **Art. 318 Abs. 1bis und 3 (Information der Opfer und Beweisanträge)**
  - **Art. 354 Abs. 1ter (Einsprachefristen)**
  - **Art. 355 Abs. 2 und Art. 356 Abs. 4 (Einspracherückzugsfiktion)**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband