

"Es wäre an der Zeit ..."

PETER ULLRICH¹

Beobachtungen auf dem Weg zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts

Die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts in der Schweiz ist vom wissenschaftlichen Desideratum in den letzten Jahren zunehmend zum Postulat der Praxis und zum Anliegen der Politik geworden. Demgemäss hat sich auch die *Gesetzgebung* des Themas angenommen: Eine entsprechende Verfassungsgrundlage soll im Rahmen der Reform der Bundesverfassung geschaffen werden², und ein Konzept für eine eidgenössische Strafprozessordnung wird im laufenden Jahr zur Diskussion gestellt³.

Man glaubt, bei dieser Sachlage *eine gewisse Aufbruchstimmung* in einer Frage wahrzunehmen, die sich seit der Schaffung des eidgenössischen Strafgesetzbuches in den vierziger Jahren stellte, die anzupacken aber lange Zeit weder dringlich noch tunlich erschien.

1. Von regionaler Kriminalität zu Verbrechen ohne Grenzen

An der *Dringlichkeit* gebrach es wohl vor allem deshalb, weil die Kriminalität in der Schweiz bis vor gut zehn Jahren ein vornehmlich lokales

¹ Dr.iur. Peter Ullrich betreut das Projekt "Vereinheitlichung des Strafprozessrechts" im Bundesamt für Justiz. Er vertritt hier ausschliesslich seine persönliche Meinung.

² Artikel 114 Absatz 1 des Verfassungsentwurfs (Bundesbeschluss C über die Reform der Justiz); BBl 1997 I 525 f. und 640.

³ Die 1994 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingesetzte Expertenkommission "Vereinheitlichung des Strafprozessrechts" hat ihren Konzeptbericht Ende 1997 abgeschlossen. Er wurde im Februar 1998 veröffentlicht.

oder regionales Phänomen bildete, zu dessen Bekämpfung ein auf den jeweiligen Kanton beschränktes Prozessgesetz im allgemeinen durchaus genügte. Mit dem Aufkommen *neuer Kriminalitätsformen*, wie des organisierten Verbrechens, der Geldwäscherei oder der komplexen Wirtschaftskriminalität, die sich vor allem durch ihren *grenzüberschreitenden Charakter* auszeichnen, änderte sich diese Optik. Denn nunmehr standen - und stehen - dem "Verbrechen ohne Grenzen" Verfahrensordnungen gegenüber, deren Anwendungsbereich an den (oftmals engen) Gemarkungen eines Kantons endet. Das verhindert zwar eine effiziente Bekämpfung solcher Verbrechensarten nicht notwendigerweise - gerade im Kampf gegen Drogenhandel und Geldwäscherei sind immer wieder beachtliche Erfolge zu verzeichnen -, erleichtert sie aber auch nicht. Vor allem jedoch lässt die neue Situation die neben den Vorteilen auch bestehenden negativen Aspekte einer föderalistischen Ordnung des Strafverfahrens deutlicher zutage treten.

2. Das Axiom der föderalistischen Bedenken

Dass eine Vereinheitlichungsdiskussion lange Zeit nicht als *tunlich* beurteilt wurde, ist am ehesten damit zu erklären, dass man, zu Recht oder nicht, heftige negative Reaktionen aus den Kantonen befürchtete. Fraglos haben die Standesinitiativen, mit denen sieben Kantone⁴ die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts fordern, die bisherige Verkrampfung in dieser Frage etwas gelockert. Das kann nur begrüsst werden, waren doch die seit Jahrzehnten beschworenen "föderalistischen Bedenken" gegen die Vereinheitlichung quasi zu einem Axiom, ja zu einem Dogma erstarrt, dessen Infragestellung schon fast als "politisch unkorrekt" galt.

Dass es ausgerechnet Kantone sind, welche sich so vernehmlich für die Vereinheitlichung in die Bresche schlagen, ist daher schon bemerkenswert. Ob sich freilich gerade von einem "Notschrei aus den Kantonen"⁵ sprechen lässt, erscheint aber doch fraglich. Denn immerhin fällt auf, dass unter den sieben erwähnten Kantonen kein einziger der West-

⁴ Basel-Stadt, Solothurn, St. Gallen, Basel-Landschaft, Aargau, Thurgau und Glarus.

⁵ Ständerat Rhinow, AB 1995 S 329.

schweizer Stände (in denen sich die Probleme nicht grundsätzlich anders stellen) zu finden ist. Auch stellt man fest, dass in den Begründungen zu den Standesinitiativen regelmässig die Aufrechterhaltung der kantonalen Hoheit in der Behörden- und Gerichtsorganisation vorbehalten wird.⁶ Notschrei mit Auflagen?

3. Der Einfluss auf die Gerichtsorganisation als Angelpunkt

Ob und inwieweit eine eidgenössische Strafprozessordnung in die *kantonale Organisationshoheit* eingreift, dürfte jedenfalls aber zur eigentlichen Gretchenfrage des ganzen Unternehmens werden. Man braucht keineswegs der Auffassung zu huldigen, die Gerichtsorganisation verkörpere in besonderem Masse kantonale Eigenarten, um - ohne jede Wertung - festzustellen, dass hier relativ *tiefgreifende Disparitäten* bestehen (beispielsweise bezüglich des Strafverfolgungsmodells im Vorverfahren⁷), die sich weniger leicht einebnen lassen als etwa Unterschiede im äusseren Verfahrensablauf.

Namentlich ein Vergleich Deutsch- und Westschweizer Prozessrechte (einschliesslich organisatorischer Vorschriften) zeigt zudem ganz erhebliche Unterschiede im Verständnis des Strafprozesses und seiner Akteure. So ist beispielsweise der im Französischen verwendete Begriff des *magistrat* eben nicht bloss ein Oberbegriff für den Untersuchungsrichter, den urteilenden Richter und den Staatsanwalt⁸. Mit dieser der französischen Strafverfahrenskonzeption entstammenden Bezeichnung wird vielmehr die fast mythisch abgehobene Stellung dieser *magistrats* vom übrigen Strafverfolgungspersonal, zumal von der Polizei, überdeutlich markiert. Ein solcher Begriff lässt sich zwar mehr oder weniger korrekt über-

⁶ Der Kanton Thurgau hat diese Auflage sogar in den Text seiner Standesinitiative aufgenommen.

⁷ D.h. hinsichtlich der Frage, ob das Ermittlungsverfahren und die sich anschliessende Untersuchung von einem unabhängigen *Untersuchungsrichter* oder einem im späteren Verlauf als Ankläger auftretenden *Staatsanwalt* geleitet werden.

⁸ Nur im Kanton Waadt ist der Staatsanwalt nicht "magistrat" (Art. 2 der organisation judiciaire).

setzen⁹, doch vermag die sprachliche Übertragung oft nicht zu verdecken, dass es auf der ideellen Ebene kein wirkliches Gegenstück dazu gibt. Solche letztlich kulturell bedingten Unterschiede in den Konzeptionen kristallisieren sich noch an anderen *Termini*. Erwähnt sei etwa die *ouverture de l'action publique* (entsprechend etwa der Eröffnung des gerichtlichen, im Gegensatz zum polizeilichen, Verfahren), oder die fast unübersetzbare, im frankophonen Prozessrechtswokabular aber sehr verbreitete *commission rogatoire* (die im wesentlichen einem Auftrag gleichkommt, den der *magistrat* etwa der Polizei erteilt).

4. Vereinheitlichung in Kenntnis der Schwierigkeiten anpacken

Es ist keineswegs Ziel dieser Ausführungen, die Unterschiede zwischen den kantonalen und regionalen Strafverfahrensgesetzen bzw. -kulturen hochzuspielen. Und es soll schon gar nicht einer Zementierung dieser Disparitäten das Wort geredet werden. Hingegen ist es sicher angebracht, derlei Schwierigkeiten kenntlich zu machen, da sie sich im gesetzgeberischen Prozess zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts ohne jede Frage sowohl auf der rechtlichen als auch auf der politischen Ebene deutlich manifestieren werden. Erfolgversprechend wird das Vorhaben wohl nur, wenn es *en connaissance de cause* betrieben wird, das heisst in Kenntnis und Berücksichtigung solcher Unterschiede.

5. Keine Herzenssache, doch wohlwollende Nüchternheit

Diese Feststellungen lassen erkennen, dass die eingangs in Umrissen geortete Aufbruchstimmung in der Vereinheitlichungsfrage wohl (noch) nicht generalisiert ist und ebensowenig vorbehaltlos besteht. Das bedeutet im übrigen keineswegs eine infauste Prognose für das Vereinheitlichungswerk. Im Gegenteil: Eine gewisse sachliche und politische Zu-

⁹ Im zweisprachigen Kanton Wallis wird der *magistrat* in der deutschen Version der Strafprozessordnung (Art. 36) mit "Richter und Staatsanwalt" wiedergegeben.

rückhaltung, gepaart mit wohlwollender Nüchternheit dürfte der Sache auf Dauer dienlicher sein als überschäumende Begeisterung, welche die sich stellenden rechtlichen und politischen Schwierigkeiten grosszügig übersieht.

Mit der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts soll ja keinesfalls *l'art pour l'art* betrieben, sondern ein als mehr oder minder unbefriedigend empfundener Rechtszustand sachgerecht und zweckmässig verbessert werden. Nicht mehr und nicht weniger. Wenn darum die Neue Zürcher Zeitung¹⁰ schon die derzeit im Parlament beratene Reform der Bundesverfassung als "keine Herzensangelegenheit" beurteilt, so liesse sich Analoges auch von der Strafprozessvereinheitlichung sagen, welches Vorhaben dadurch aber ebensowenig disqualifiziert wird wie die BV-Revision.

6. Es wäre an der Zeit ...

Kein Notschrei und auch nur gedämpfte Aufbruchstimmung zwar, dafür aber wachsende Bereitschaft, sich sachlich-nüchtern mit der Frage einer Unifikation des Strafverfahrensrechts auseinanderzusetzen - dies ist wohl die gegenwärtige Ausgangslage. STEFAN TRECHSEL hat diese Situation in trockener Prägnanz so zusammengefasst: "Es wäre an der Zeit, sich auch [der Vereinheitlichung] des Strafprozessrechts anzunehmen"¹¹. Der die zielgerichtete Entschiedenheit der Aussage in helvetischer Bedächtigkeit dämpfende rhetorische Konjunktiv ("es wäre ...") trifft den momentanen Stand der Diskussion wohl in seltener Schärfe. Von solcher Grundlage aus ist in der Vergangenheit immer wieder Grosses und Bleibendes entstanden. Nichts spricht dagegen, dass es mit der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts nicht ebenso gehen wird.

¹⁰ Nr. 278, 29./30. November 1997, S. 13.

¹¹ Zum "Thesenpapier der Expertenkommission für die Revision des Gesetzes über die Strafrechtspflege", *ZStrR* 1991, S. 298.