

## **10. Strafverfolgungsbehörden können in gewissen Fällen eine Kautions verlangen**

Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit zur parlamentarischen Initiative Claudio Schmid

KR-Nr. 149a/2018

*Tobias Mani (EVP, Wädenswil), Präsident der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS):* Mit der parlamentarischen Initiative von Claudio Schmid wird gefordert, dass Strafverfolgungsbehörden in gewissen Verfahren, namentlich bei Ehrverletzungsdelikten, von den Antragsstellerinnen und Antragsstellern im Regelfall eine Kautions beziehungsweise einen Kostenvorschuss verlangen müssen. Nur ausnahmsweise soll von einer Kautions abgesehen werden können. Dieses Anliegen soll mit einer Änderung der Verfahrensbestimmungen im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) umgesetzt werden. Ziel der PI Schmid ist es, die steigende Zahl von Strafanzeigen wegen Ehrverletzungsdelikten zu reduzieren. Die KJS beantragt Ihnen einstimmig, die PI Schmid abzulehnen. Seit der Inkraftsetzung der eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO) haben die Kantone im Bereich des Strafprozessrechts grundsätzlich keine Gesetzgebungskompetenzen mehr. Sie können lediglich Ausführungsbestimmungen erlassen, sofern die StPO ihnen entsprechende Befugnisse zuweist. Die StPO selbst sieht keine Kautionsierung bei Ehrverletzungsdelikten vor. Auch gibt es in der StPO keine Bestimmung, die die Kantone ermächtigen würde, eine Kautionsierung auf kantonaler Ebene zu verankern. Die mit der PI Schmid verlangte Änderung des GOG wäre demnach bundesrechtswidrig und somit nicht zulässig. Die PI Schmid muss deshalb abgelehnt werden.

Auch wenn damit eigentlich schon alles gesagt ist, was für den Beschluss des Kantonsrates von Relevanz ist, möchte ich mich noch kurz zu den weiteren Erkenntnissen aus der Kommissionsberatung äussern: Seit Inkraftsetzung der StPO im Jahr 2011 gibt es viel mehr Anzeigen wegen Ehrverletzungsdelikten. Zuvor fielen Ehrverletzungsdelikte zunächst in die Kompetenz der Friedensrichterinnen und Friedensrichter, bevor sich die Strafbehörden allenfalls auch noch damit befassten. Die Friedensrichter verlangten Kautions, was häufig zum Rückzug einer Anzeige führte. Zudem erledigten sie viele Fälle durch Schlichtung. So wurde nur ein kleiner Teil aller Anzeigen letztlich strafrechtlich verfolgt. Der Anstieg ist zudem auch mit der wachsenden Rolle des Tatorts «elektronische/soziale Medien» zu begründen. Aufgrund der Zunahme von Verfahren wegen Ehrverletzungsdelikten werden sehr viele Ressourcen gebunden. Eine Kautionsierung würde die dargelegte Entwicklung eindämmen.

Ein Teil der Kommission findet, es widerspreche dem Wesen des Strafrechts, die Verfolgung von kriminellen Handlungen von den finanziellen Verhältnissen der Geschädigten abhängig zu machen. Der andere Teil der Kommission spricht sich für eine Kautionsierung aus, da es sich bei Ehrverletzungsdelikten um Streitigkei-

ten mit quasi privatem Charakter handle. Auch der Regierungsrat und die Staatsanwaltschaften befürworten die Einführung von Kostenvorschüssen bei Ehrverletzungsdelikten.

Abschliessend halte ich fest: Die KJS beantragt dem Kantonsrat, die PI Schmid aus formellen Gründen abzulehnen. Wer das Anliegen der PI Schmid inhaltlich als berechtigt erachtet, kann seine Zustimmung zu einer entsprechenden Anpassung der StPO auf nationaler Ebene zum Ausdruck bringen. Eine entsprechende Änderung der StPO ist im Gange, siehe Artikel 303a VE (*Vorentwurf*) StPO sowie die Botschaft für die Überarbeitung der StPO vom 28. August 2019. Das Geschäft 19.048 soll am 18. März 2021, also schon bald, im Nationalrat behandelt werden. Ich möchte gleich anschliessen und Ihnen die Haltung der EVP-Fraktion mitteilen: Wir haben die PI ursprünglich mit der Betonung auf «vorläufig» unterstützt. Wir haben aber bereits im Rat festgehalten, dass die Kantone über keine entsprechende Regelungskompetenz verfügen. Sehr wohl anerkannten wir aber das Problem: die grosse Zunahme an Verfahren und die entsprechende Bindung von Ressourcen. In der Kommission informierte uns der Leitende Oberstaatsanwalt (*Beat Oppliger*), dass die Zunahme der entsprechenden Verfahren für die Strafverfolgungsbehörden ein echtes Problem darstelle, dass auf Bundesebene aber bereits die geschilderten Bestrebungen im Gange sind. Wir begrüssen dies, wurde doch das alte System, bei welchem die Verfahren beim Friedensrichter eingeleitet wurden, ohne Not über Bord geworfen. Die auf Bundesebene traktandierte Korrekturmassnahme ist zu begrüssen und wir lehnen als EVP-Fraktion die PI ab.

*Nina Fehr Düsel (SVP, Küssnacht)*: Wir verstehen das Anliegen dieser parlamentarischen Initiative. Ehrverletzungsdelikte haben zugenommen, viele auch im Bagatellbereich, und beschäftigen die Behörden, vor allem Staatsanwaltschaften. In der KJS haben wir, wie erwähnt, darüber debattiert und schlussendlich das Anliegen dennoch abgelehnt, auch wenn wir finden, dass es klar berechtigt ist. Eine Kautonierung hilft sicher, die Zahl der Ehrverletzungsanzeigen einzudämmen. Trotzdem ist es auf der falschen Stufe. Es bräuchte hier eine Anpassung der StPO, aber man müsste das ganze Thema auf Bundesebene angehen, wo auch bereits ein Vorentwurf von Artikel 303a der StPO pendent ist. Das heisst, die Anpassung der StPO ist bereits im Gange und auch klar zu begrüssen. Daher beantragen wir, diese PI abzulehnen, obwohl wir das Anliegen klar berechtigt finden, und das Thema auf eidgenössischer Ebene zu verfolgen und voranzutreiben. Besten Dank.

*Rafael Steiner (SP, Winterthur)*: Dieser Vorstoss ist bundesrechtswidrig. Das war er schon bei der Einreichung, das wussten auch die SVP und die FDP bei der Einreichung, das war er während der Kommissionsdebatte und das ist er auch heute noch. Eine inhaltliche Diskussion erübrigt sich entsprechend. Lehnen Sie bitte diese PI ab. Liebe SVP und FDP, bitte sehen Sie in Zukunft von solchen Vorstössen ab, von denen Sie genau wissen, dass sie bundesrechtswidrig sind. Dies führt zu Aufwand in Verwaltung und Kantonsrat und nützt niemandem etwas. Bitte lehnen Sie ab. Danke.

*Angie Romero (FDP, Zürich):* Diese parlamentarische Initiative spricht ein tatsächlich bestehendes Problem an. Mit Einführung der Eidgenössischen Strafprozessordnung im Jahr 2011 wurde das in Zürich grundsätzlich geltende Privatstrafklageverfahren für Ehrverletzungsdelikte fallengelassen. Privatkläger müssen seither dieses Strafverfahren nicht mehr wie früher und auf eigenes Kostenrisiko betreiben. Die Konsequenz der neuen Regelung war ein erheblicher Anstieg bei dieser Deliktkategorie. Während im Kanton Zürich im Jahr 2010 lediglich 16 Straftaten wegen Ehrverletzung und Verleumdung aufgeklärt werden mussten, waren es im Jahr 2011, nach Einführung der Eidgenössischen Strafprozessordnung 337 Fälle, was ein Anstieg von über 2000 Prozent ist. Aktuell bewegen wir uns zwischen 500 und 600 Fällen. Selbstverständlich befinden sich unter diesen Fällen auch gerechtfertigte Anzeigen. Viele sind aber Bagatellfälle, welche die Staatsanwaltschaft, wie sie selbst angibt, über Gebühr belasten. Gerade im Hinblick darauf, dass wir jedes Jahr neue Stellen bei der Staatsanwaltschaft schaffen müssen, besteht ein grosses Interesse daran, die vorhandenen Ressourcen sinnvoll einzusetzen.

Zwei Punkte zwingen die FDP nun aber, diesen Vorstoss trotz aller Sympathie abzulehnen, erstens: Die parlamentarische Initiative verlangt eine bundesrechtswidrige Gesetzesanpassung. Und zweitens: Der Bundesrat hat dieses Thema, wie wir gehört haben, bereits aufgenommen. Der Kanton Zürich hat diese Änderung in seiner Vernehmlassungsantwort auch begrüsst. Die FDP wird deshalb die parlamentarische Initiative ablehnen müssen.

*Florian Heer (Grüne, Winterthur):* Wir alle stellen sicherlich fest, dass der Umgangston im Netz immer rauer wird und sich in den letzten Jahren verschärft hat. Es wird immer unsachlicher argumentiert und auf den einzelnen Menschen abgezielt. Indem jemand persönlich angegriffen oder beleidigt wird, wird ihr oder ihm eine Kompetenz in einem bestimmten Thema abgesprochen, und solche Beleidigungen werden immer öfter, häufiger und auch als Ehrverletzung verstanden und mit dieser Logik zur Anzeige gebracht. Die Zahlen der Polizeistatistik – wir haben es vorhin gehört – zeigen dies deutlich: Die Zahl der angezeigten Ehrverletzungen stieg stark an und diese wurden zur sechsthäufigsten Straftat im Kanton Zürich. Sicherlich sind davon nicht alle strafrechtlich relevant, aber dazu braucht es eine seriöse Prüfung durch die ermittelnde Behörde und nicht eine Hemmschwelle, um überhaupt Anzeige erstatten zu dürfen. Was ist das für ein Rechtsverständnis? Nur diejenigen mit Geld dürfen Strafanzeige erstatten? Nur diejenigen mit Geld haben Zugang zum Schutz des Rechtsstaates? Wohlgemerkt, es geht um allfällige Opfer eines Delikts, der oder die polternde und grenzverletzende Person ist die Täterin oder der Täter, nicht jene, die sich verletzt fühlt. Somit fordert die PI ein Zwei-Klassen-Rechtssystem, mit dem die Opfer bestraft werden. «Die Zahlen sind gestiegen, darum muss man etwas machen», ist die Argumentation. Andere Delikte haben eine wesentlich höhere Anzahl an Anzeigen und erst noch eine viel schlechtere Aufklärungsrate. In dieser Logik müssten wir beispielsweise bei Fahrzeugdiebstählen ebenfalls eine Kautionsverlangen, wenn man sie anzeigen möchte. Möchten Sie dies? Wollen wir eine Gesellschaft, in der jeder auf den anderen

einhacken kann, wie es ihm gerade beliebt? Der Rechtsstaat ist doch kein Grüm-pel-Turnier. Vielleicht sollten wir uns besser Gedanken machen, ob die Recht-sprechung nicht doch differenzierter ausgelegt werden soll, und die kleineren Ehr-verletzungen auch als solche anerkennen. Anscheinend ist die Bevölkerung hier sensibler geworden. Die Staatsanwaltschaft sieht Handlungsbedarf aufgrund der erhöhten Anzahl und beklagt mangelnde Ressourcen. Wir anerkennen dies und sind der Meinung, dass wir dies auf dem ordentlichen Weg angehen müssen. Wir sind bereit, die Staatsanwaltschaft hier zu unterstützen.

Die Kommission hat die PI einstimmig abgelehnt. Wie Sie schon gehört haben, verstösst sie gegen Bundesrecht. Und sicherlich möchten wir Grünen mit dieser PI auch kein Signal nach Bern senden, denn sie widerspricht den Grundprinzipien unseres Rechtsstaates. Ich empfehle dem Initianten, aufgrund seiner auch nicht immer kinderstubengerechten Wortwahl die Lektüre von Goethes (*Johann Wolf-gang von Goethe, deutscher Dichter*) «Zauberlehrling» nach dem Motto: «Die Geister, die ich rief, werd ich nicht mehr los.» Die SVP macht hier einmal mehr Empörungspolitik auf Kosten unseres Rechtsstaates. Besten Dank.

*Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich):* Die Sachlage ist formal klar: Der Kanton hat keinerlei gesetzgeberische Kompetenz für die von der PI geforderte Einfüh-rung einer Kautonierung bei Ehrverletzungsdelikten durch die Strafverfolgungs-behörden. Daher wäre eine solche Gesetzesanpassung auf kantonaler Ebene bun-desrechtswidrig, da dies allein via Eidgenössischer StPO umgesetzt werden kann. Die Alternative Liste, AL, folgt deshalb dem einstimmigen Kommissionsantrag und lehnt die parlamentarische Initiative ab.

Dennoch ist festzuhalten, dass die PI ein Anliegen aufnimmt, das durchaus eine gewisse Berechtigung hat und das auch bei der aktuellen Revision der StPO be-reits berücksichtigt wird. Es handelt sich hierbei jedoch um ein Spannungsfeld, das nicht ganz einfach unter einen Hut zu bringen ist. Auf der einen Seite haben wir die sogenannten Bagatellfälle, zum Beispiel zwischen Nachbarinnen und Nachbarn, die viel zu viele Ressourcen bei der Staatsanwaltschaft für Lappalien verbrauchen, weil hier momentan keine Kauton verlangt wird wie früher vor dem Friedensrichter oder der Friedensrichterin. Viele Anzeigen wurden dort dank der Kauton zurückgezogen oder dann reichte oft ein einfaches Schlichtungsverfah-ren. Wenn es allein um solche Fälle ginge, dann könnte die AL vielleicht den Makel übersehen, dass die Kautonierung dem Wesen des Strafrechts wider-spricht. Läppische Privatstreitigkeiten sollten erwachsene Menschen eigentlich untereinander regeln können.

Aber die Zahl der Ehrverletzungsanzeigen ist nicht allein wegen der weggefalle-nen Kauton so stark angestiegen, es hat eben auch am anderen Ende des Spekt-rums mit dem Verhalten von Usern und Userinnen auf Social Media oder auch in anderen elektronischen Medien zu tun. Die Anonymität trägt dazu bei, dass hier manchmal so beleidigend und herabwürdigend ausgeteilt wird, dass einem Hören und Sehen vergeht. Aktuell können wir das ja alle in den Medien wieder lesen. So können auch ganze Kampagnen gegen eine Person losgetreten werden, welche den Tatbestand der Ehrverletzung erfüllen. Dabei gilt es festzustellen, dass es

auch gleich noch einen Geschlechterunterschied gibt, nämlich den, dass Männer überwiegend sachlich kritisiert werden, Frauen oft auf sexualisierte Weise. Dies hat letztlich eine Studie der Universität Zürich ergeben, welche die Reaktionen auf Berichte von Journalistinnen und Journalisten untersuchte. Und auf der Website des Vereins «NetzCourage» können Sie Berichte finden, in denen es nur so von Beispielen wimmelt, wie Frauen auf Social Media angegangen werden. Parlamentarierinnen, Frauen in einem öffentlichen Amt, Aktivistinnen, Professorinnen oder profilierte Fachfrauen in einer Männerdomäne müssen oft kruden «Hate Speech» über sich ergehen lassen. In einem eindrücklichen Beitrag der «Radio Télé Suisse Romande» (*welscher Radio- und Fernsehsender*) erzählt zum Beispiel Christa Markwalder (*FDP-Nationalrätin*) auf Französisch, was sie schon alles erlebt hat. Hier fänden wir es stossend, wenn sexualisiert herabgewürdigte Frauen eine Kautions für ein Strafverfahren hinterlegen müssten. Dasselbe gilt selbstverständlich ebenso für Männer, die aufgrund ihrer professionellen oder politischen Tätigkeit beleidigt werden. In all diesen Fällen darf der Zugang zum Recht nicht nur denen offenstehen, die es sich finanziell leisten können, sich zu wehren. Gerade beim Tatort «Social Media» hat es sich gezeigt, dass das nützlichste Mittel die reale Konfrontation der Täter oder auch Täterinnen mit ihren Opfern ist. Auch die Verhängung einer Geldstrafe ist wichtig, damit manche User und Userinnen lernen, dass auch im Internet ein respektvoller Umgang angebracht ist. Dies kann allein über ein Strafverfahren erreicht werden. Dass Frauen einfach ohne Konsequenzen und nur, weil sie Frauen sind, beschimpft, beleidigt oder sexuell angegangen werden, sollte schleunigst geändert werden. Dies ist in unser aller Interesse.

Die Alternative Liste, AL, hofft daher, dass bei der Revision der Strafprozessordnung auf Bundesebene der Komplexität des Spektrums bei den Strafverfahren wegen Ehrverletzung Rechnung getragen und nicht nur einseitig auf Kautionsierung gesetzt wird. Besten Dank.

*Claudio Schmid (SVP, Bülach):* Ich respektiere selbstverständlich die Abschreibung dieser parlamentarischen Initiative, die ich vor ungefähr drei Jahren eingereicht habe. Herausgefordert haben mich aber zwei Votanten, denen ich hier schon kurz entgegen möchte. Und zwar komme ich zuerst zum parlamentarischen Jungspund, Herrn Heer: Was Sie hier geboten haben, das geht natürlich nicht. Sie werfen uns «Chruut und Rüebli» vor, haben aber von der Materie überhaupt keine Ahnung. Sie wissen, dass wir hier im Parlament Politik machen, Forderungen einbringen dürfen, die etwas auslösen. Bei dieser Frage habe ich das aufgenommen, weil der Leitende Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich, der auch Präsident der Schweizerischen Konferenz der Staatsanwälte ist, an der Jahrespressekonferenz 2017 diese Forderung konkret gestellt und gesagt hat: Wir müssen in diesen Privatstrafverfahren eine Verbesserung herbeiführen, weil wir mit Anträgen überschwemmt werden. Es sind nicht nur die Delikte in den sozialen Medien, die zu einer überproportionalen Steigerung geführt haben, es sind auch das E-Mail und Interaktionen in den sozialen Medien, die dazu führen, dass eine Strafanzeige sehr rasch geschrieben wird und anhand genommen werden muss. Sie müssen heute

nicht aufs Amt, sich erklären und, wie es übrigens jahrzehntlang der Fall war, 250 oder 300 Franken kautionieren. Deshalb hat auch Genosse Thomas Marthaler dieses Begehren unterstützt, er ist ja Friedensrichter. Man hat jahrzehntlang diese Privatstrafverfahren auf einfache Art und Weise auf dem Amt gelöst. Jetzt haben wir mit der neuen StPO zehn Jahre Erfahrung und es hat sich herausgestellt, dass es formell, verfahrenstechnisch aufwendig wird.

Es ist mir bewusst – und es war mir nicht so klar und bewusst, als ich das eingereicht hatte –, dass wir diese Kompetenz hier im Kanton Zürich nicht haben. Das hat aber, Herr Heer, überhaupt nichts mit den Armen oder den Reichen zu tun. Auch heute hat jeder Strafkläger, jedes Opfer, jeder Verfahrensbeteiligte das Anrecht auf einen Gratisanwalt, auf null Kautionierung. Die obersten Gerichte im Kanton Zürich bestimmen diese Kautionen. In einem Revisionsverfahren, in einem Einspracheverfahren können sie bis zu 2000 Franken verlangen, das ist auf kantonaler Ebene jetzt schon möglich. Indem wir diese Initiative mit einer Mehrheit der anwesenden Kantonsräte überwiesen haben damals, hat es etwas aufgelöst. Es hat eine sehr interessante Diskussion in der Kommission gegeben. Der Leitende Oberstaatsanwalt des Kantons hat diese Forderung aufgegriffen. Er bringt diese Forderung im Rahmen der Eidgenössischen StPO-Revision ein, und ich glaube, es ist mehrheitsfähig. Also können Sie uns hier nicht Polemik, Hetze, Rechtsbürgerlichkeit vorwerfen, das weise ich entschieden zurück. Besten Dank.

*Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht; fraktionslos):* Nein, Claudio Schmid kann man nicht Polemik, Hetze, Rechtsbürgerlichkeit vorwerfen, vielleicht Unwissen, ja. Denn es gibt ja die Art der Nichtanhandnahmeverfügung, und ich bin der festen Meinung, dass die Staatsanwaltschaft davon halt etwas mehr Gebrauch machen muss, und dann ist das Problem geregelt. Und auch gegen eine Nichtanhandnahmeverfügung kann man vorgehen, dann geht es vor Gericht. Aber nicht mit so einer Initiative, die ja auf Stufe Kanton keinen Sinn macht, wie das auch Claudio Schmid jetzt eingesehen hat.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

I.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 163 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und die parlamentarische Initiative KR-Nr. 149/2018 abzulehnen.**

*II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.