

Sitzung vom 2. Juni 1999

1052. Anfrage (Verfassungskonformität der §§ 28 und 29 StPO)

Kantonsrat Rudolf Ackeret, Bassersdorf, hat am 29. März 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit den Kurdendemonstrationen von Anfang März 1999 hat Rechtsanwalt Marcel Bosonnet im «Tages-Anzeiger» vom 1. März 1999 die Ansicht vertreten, das Gesetz biete dem Zürcher Regierungsrat die Möglichkeit, auf eine Strafverfolgung der Kurden zu verzichten. Rechtsanwalt Marcel Bosonnet stützt sich dabei auf die §§ 28 und 29 StPO, welche es der Justizdirektion oder dem Regierungsrat ermöglichen, der Staatsanwaltschaft bezüglich Einleitung und Durchführung von Strafprozessen Aufträge und Weisungen zu erteilen (§ 28 StPO), wobei § 29 StPO der Staatsanwaltschaft bei der Einleitung von Strafprozessen mit politischer Bedeutung ausdrücklich die Pflicht auferlegt, dem Regierungsrat Bericht zu erstatten.

In diesem Zusammenhang stelle ich dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat heute das Weisungs- und Eingriffsrecht der Justizdirektion und des Regierungsrates im Sinne der §§ 28 und 29 StPO gegenüber Staats- und Bezirksanwaltschaften bezüglich Strafuntersuchungen?
2. Auf welche Art und in welchen Fällen würde der Regierungsrat heute von diesem Weisungs- und Eingriffsrecht Gebrauch machen?
3. Wann, in welchen Fällen und auf welche Weise hat der Regierungsrat in den letzten zehn Jahren in diesem Weisungs- und Eingriffsrecht Gebrauch gemacht?
4. Gibt es dieses Eingriffs- und Weisungsrecht auch in anderen Kantonen?
5. Gemäss N. Schmid (Strafprozessrecht, 3. Auflage, Zürich 1997, N. 787) ist das Weisungsrecht der Justizdirektion und des Regierungsrates überholt. Teilt der Regierungsrat diese Ansicht?
6. Teilt der Regierungsrat die Auffassung des Bundesgerichtes (BGE 102 Ia 179ff.; 112 Ia 142ff.; 115 Ia 56; 116 Ia 60), dass die zürcherischen Untersuchungs- und Anklagebehörden ganz allgemein auch richterliche Funktionen ausüben und deshalb Art. 58 BV unterstehen?
7. Wie lassen sich nach Ansicht des Regierungsrates heute die §§ 28 und 29 StPO im Lichte der Gewaltenteilung noch rechtfertigen (vgl. dazu N. Schmid, a.a.O., N. 101; Donatsch/Schmid, Kommentar zur StPO, N. 2 zu § 28 StPO)?
8. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass § 29 StPO bundesrechtswidrig ist und zudem gegen das Officialprinzip verstösst (Donatsch/Schmid, Kommentar zur StPO, N. 1 und 2 zu § 29)?
9. Ist der Regierungsrat bereit, die §§ 28 und 29 StPO im Rahmen einer StPO-Revision zu streichen? Wenn nein, weshalb nicht?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Rudolf Ackeret, Bassersdorf, wird wie folgt beantwortet:

1. Das Weisungs- und Eingriffsrecht des Regierungsrates und der Direktion der Justiz und des Innern gemäss den §§ 28f. StPO (LS 321) spielt eine sehr untergeordnete Rolle. Es ist anerkannt, dass auch den Strafverfolgungsorganen im Lichte des Legalitätsprinzips eine weitgehende Unabhängigkeit zugestehen ist (vgl. dazu Schmid in Donatsch/Schmid, Kommentar zur Strafprozessordnung des Kantons Zürich, § 28 N. 2 und § 29 N. 1; Hauser/Schweri, Schweizerisches Strafprozessrecht, 3. Auflage, Basel und Frankfurt am Main 1997, § 26 N. 14; Riklin/Schürmann/Peter, Die Zusammenhänge zwischen Gerichtsverfassung und Strafverfahren [Landesbericht Schweiz] in ZStr 106 [1989], S. 153–155). Ein Weisungs- und Eingriffsrecht im Sinne der §§ 28f. StPO ist daher nur äusserst zurückhaltend und unter Einhaltung der Prinzipien des Rechtsstaates anzuwenden. Mit der herrschenden Lehre kann davon ausgegangen werden, dass das Weisungsrecht heute vor allem bei pflichtwidriger Passivität der Strafverfolgungsbehörden zur Anwendung kommen könnte (Schmid in Donatsch/Schmid, a.a.O., § 28 N. 3).

2. Der Regierungsrat hat bereits am 16. Dezember 1998 in der Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 389/1998 ausgeführt, dass das Weisungs- und Eingriffsrecht zur Sicherung des Strafanspruches des Staates eingesetzt werden kann, um die Einstellung eines Strafverfahrens durch die Weisung, es sei beim Gericht Anklage zu erheben, zu verhindern. Eine Weisung auf Einstellung eines Strafverfahrens im Einzelfall, in welchem die Erhebung einer Anklage beabsichtigt war, wäre jedoch rechtsstaatlich nur unter ganz besonderen Umständen vertretbar, etwa bei Gefährdung elementarer Staatsinteressen. Solche Weisungen hätten rechtlichen Erwägungen zu folgen und wären auch im Rahmen des Strafverfahrens transparent zu machen.

3. Das Weisungsrecht wurde in den vergangenen Jahrzehnten nur vereinzelt in Anspruch genommen (vgl. KR-Nr. 389/1998 und die bereits zitierte Literatur). In einem Fall wies die Justizdirektion bzw. der Regierungsrat die Staatsanwaltschaft an, gegen einen Bezirksanwalt ein Strafverfahren zu eröffnen.

4. Das Eingriffs- und Weisungsrecht kommt nur in wenigen Kantonen (Riklin/Schürmann/Peter, a.a.O., S. 154) vor, wobei dieses Weisungs- und Eingriffsrecht nicht zu verwechseln ist mit der (administrativen) Aufsicht über die Staatsanwaltschaft, die in einigen Kantonen durch ein Gericht (BE, GL, JU, NW, ZG) und in anderen Kantonen durch die Regierung (z.B. AR, AG, BL, GR, OW, SG, SH, SO, TI, TG; siehe Riklin/Schürmann/Peter, a.a.O., S. 153; Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, Bern 1994, S. 61) erfolgt.

Andere Kantone legen ausdrücklich die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden fest, wie beispielsweise die Kantone Uri und Appenzell Innerrhoden. So hat sich gemäss Art. 6 Abs. 1 StPO AI die Regierung Einwirkungen auf die Gestaltung eines hängigen Verfahrens zu enthalten (Hauser/Schweri, a.a.O., §26 N. 13). Gemäss Art. 10 Abs. 1 StPO FR ist überdies die Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg allein dem Gebot einer gerechten Strafrechtspflege verpflichtet (ähnlich auch der Kanton Wallis).

Ein direktes Weisungsrecht der Regierung gegenüber der Staatsanwaltschaft enthält die Verfahrensordnung des Kantons Basel-Stadt. Im Kanton Basel-Stadt darf der Regierungsrat die Staatsanwaltschaft jedoch nur veranlassen, eine Strafverfolgung an die Hand zu nehmen, nicht aber sie zu unterlassen (Hauser/Schweri, a.a.O., §26 N. 13; Riklin/Schürmann/Peter, a.a.O., S. 154).

5. Die Garantie des verfassungsmässigen Richters im Sinne von Art. 58 Abs. 1 BV gilt für Justizbehörden nur insoweit, als sie richterliche Funktionen ausüben. Bezirksanwaltschaft und Staatsanwaltschaft unterstehen mithin gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht generell Art. 58 Abs. 1 BV, sondern nur dort, wo sie unabhängig und unparteiisch entscheiden müssen, so etwa im Rekurs- und Strafbefehlsverfahren.

6. Betrachtet man die Lösungen der anderen Kantone, so erscheint die gesetzliche Regelung des Kantons Zürich, die ein formell unbeschränktes Weisungsrecht der Exekutive gegenüber der Staatsanwaltschaft vorsieht, in der heutigen Form nicht mehr zeitgemäss. Der Regierungsrat und seine zuständige Direktion sind aber bei der Ausübung dieses Weisungsrechts an Verfassung und Gesetz gebunden. Insbesondere haben sie die Prinzipien des Rechtsstaates zu beachten und auch im Rahmen der Strafverfolgung dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen. Ein Eingreifen der Exekutive, um bei pflichtwidriger Passivität der Staatsanwaltschaft oder Bezirksanwaltschaft diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben anzuhalten, ist zweifellos zulässig. §29 StPO wird heute im Sinne dieser Erwägungen verfassungskonform ausgelegt und angewendet.

7. Die §§28f. StPO werden im Zusammenhang mit der gegenwärtig geplanten Revision der Strafprozessordnung, namentlich der Neuorganisation der Untersuchungs- und Anklagebehörden, einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Die Revision wird Gelegenheit zur abschliessenden Stellungnahme zum hier interessierenden Eingriffs- und Weisungsrecht der Exekutive bzw. zu einer allfälligen Änderung der §§28f. StPO geben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi