

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Roger Bartholdi betreffend Standesinitiative
für den Schutz der Angestellten im Dienst vor Gewalt
und Drohungen (Art. 285 StGB)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 12. Juni 2014,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 225/2013 von Roger
Bartholdi wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von René Isler, Karin Egli, Walter Langhard, Claudio
Schmid und Barbara Steinemann:***

*I. Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 225/2013 von Roger
Bartholdi auf Einreichung einer Standesinitiative wird zugestimmt.*

*II. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Standesinitiative beim
Bund einzureichen.*

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Steinemann
(Präsidentin), Regensdorf; Beat Bloch, Zürich; Rico Brazerol, Horgen; Karin
Egli-Zimmermann, Elgg; Cäcilia Hänni, Zürich; Catherine Heuberger, Zürich;
Daniel Hodel, Zürich; René Isler, Winterthur; Dieter Kläy, Winterthur; Walter
Langhard, Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Peter Ritschard, Zürich; Claudio
Schmid, Bülach; Susanna Rusca Speck, Zürich; Michael Welz, Oberembrach;
Sekretär: Emanuel Brügger.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 12. Juni 2014

Die Präsidentin:
Barbara Steinemann

Der Sekretär:
Emanuel Brügger

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 8. Juli 2013 von Roger Bartholdi und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 26. August 2013 mit 61 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission am 9. September 2013 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Direktion der Justiz und des Innern an ihrer Sitzung vom 28. November 2013 auf. Der Erstunterzeichner erhielt Gelegenheit, die parlamentarische Initiative zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde an der Sitzung vom 16. Januar 2014 fortgesetzt.

2. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt die Einreichung einer Standesinitiative mit folgendem Wortlaut: «Der Bund wird aufgefordert, eine gesetzliche Bestimmung zu erlassen, die die Strafbestimmungen im Fall von Gewalt und Drohung gegen Beamte und Behörden (Angestellte im Dienst von Gemeinden, Kantonen und Bund) verschärft – insbesondere, dass Gewalttäter zwingend mit einer unbedingten Freiheitsstrafe nicht unter 30 Tagen bestraft werden (keine reine Geldstrafe mehr).»

3. Beratung in der Kommission

Die Kommissionsmehrheit hält es für systemwidrig, bei einem einzigen Straftatbestand im Strafgesetzbuch eine unbedingte Freiheitsstrafe von mindestens 30 Tagen einzuführen und eine (alleinige) Geldstrafe für nicht zulässig zu erklären.

Weiter spricht für sie gegen die parlamentarische Initiative, dass die gewünschte Verschärfung auch bei leichteren Verstössen gegen Art. 285 StGB, bei denen keine Gewalt ausgeübt wird, zur Anwendung gelangen würde. Eine zwingende Gefängnisstrafe von 30 Tagen erscheint in solchen Fällen aber als unverhältnismässig.

Zudem spricht gegen die parlamentarische Initiative, dass auf Bundesebene mit dem geplanten Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafrahmen bereits Bestrebungen im Gange seien, auch Art. 285 Ziff. 2 Abs. 2 StGB zu verschärfen.

Die Kommissionsminderheit begrüsst in Fällen von Gewalt gegen Beamte eine zwingende Freiheitsstrafe. Die Strafe müsse einen präventiven Charakter haben, um die Beamten zu schützen. Die Ständesinitiative ist für die Minderheit als Anstoss beim Bund einzureichen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1. Ausgangslage

Nach geltendem Recht wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten durch Gewalt oder Drohung an einer Handlung, die innerhalb ihrer Amtsbefugnisse liegt, hindert, zu einer Amtshandlung nötigt oder während einer Amtshandlung tätlich angreift (Art. 285 Ziff. 1 StGB). Gleichermassen strafbar macht sich, wer an einer Zusammenrottung teilnimmt, ohne selber Handlungen im erwähnten Sinn zu verüben (Art. 285 Ziff. 2 Abs. 1 StGB). Einer schärferen Strafandrohung (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe nicht unter 30 Tagesstrafen) unterliegt die aktive Teilnehmerin oder der aktive Teilnehmer an einer Zusammenrottung, wenn sie oder er Gewalt an Personen oder Sachen verübt (Art. 285 Ziff. 2 Abs. 2 StGB). Die polizeilichen Kriminalstatistiken weisen im Zusammenhang mit Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte folgende Zahlen aus:

Polizeilich registrierte Straftaten gemäss Art. 285 StGB

Jahre	Schweiz (Jahresdurchschnitt)	Kanton Zürich (Jahresdurchschnitt)
1982–1989	336	
1990–1999	443	
2000–2009	1406	201*
2010–2012	2578	523*

* Zeitraum 2005–2009

Quellen: Bundesamt für Statistik (<http://www.pxweb.bfs.admin.ch> > Kriminalität und Strafrecht) Kriminalstatistik des Kantons Zürich (<http://www.kapo.zh.ch> > Über uns > Zahlen & Fakten)

4.2. Stellungnahme

4.2.1 Vorbemerkungen

Gewalt ist allgemein scharf zu verurteilen, so insbesondere auch Gewalt gegen Behörden und Beamte. Gewalt und Drohung dürfen nicht zu einem Berufsrisiko der Staatsangestellten werden.

Wir bedauern die Entwicklung im Zusammenhang mit Art. 285 StGB, verfolgen sie aufmerksam und begrüssen wirksame Massnahmen zum Schutz von Behördenmitgliedern und Staatsangestellten. Die Initianten fordern härtere Strafen bei Gewalt und Drohung gegen Beamte. Reine Geldstrafen sollen nicht mehr möglich sein; als Mindeststrafe soll zwingend eine unbedingte Freiheitsstrafe nicht unter 30 Tagen vorgesehen werden. Der Strafrahmen von Art. 285 StGB ermöglicht den Strafbehörden bereits in der geltenden Fassung, wo angezeigt, Freiheitsstrafen bis drei Jahren und damit einschneidende Sanktionen auszusprechen.

4.2.2 Anwendungsbereich von Art. 285 StGB

Der Tatbestand von Art. 285 StGB deckt eine grosse Bandbreite strafbarer Handlungen ab. So erfüllt z. B. derjenige den Tatbestand von Art. 285 StGB, der sich einer polizeilichen Kontrolle durch Wegschubsen oder Bespucken einer Polizistin oder eines Polizisten zu entziehen versucht. In einem solchen Fall – und insbesondere bei einem Ersttäter – erschiene die Verhängung der geforderten Mindeststrafe von 30 Tagen Freiheitsstrafe unverhältnismässig.

Stossend wäre zudem, dass die Polizeibeamtin oder der Polizeibeamte, die oder der in Ausübung ihrer oder seiner Tätigkeit in ähnlichem oder schwererem Ausmass über das Notwendige hinaus Gewalt anwendet (z. B. das Ohrfeigen eines widerspenstigen alkoholisierten Jugendlichen in der Notaufnahme), gemäss Art. 312 StGB (Amtsmissbrauch) mit Geldstrafe und damit milder bestraft werden könnte.

Zu beachten gilt ferner, dass bei Gewalttaten gegen Behörden und Beamte neben Art. 285 StGB auch die Bestimmungen zur Körperverletzung und gegebenenfalls zur Sachbeschädigung angewendet werden. In solchen Fällen liegt oft eine Konkurrenz von Straftaten vor, die zur Erhöhung des Strafmasses und zwangsläufig zu einer härteren Bestrafung der Täterinnen und Täter führt (vgl. Art. 49 StGB).

4.2.3 Art. 285 StGB im Vergleich mit anderen Vergehen

Das schweizerische Strafrecht unterscheidet zwischen Verbrechen, Vergehen und Übertretungen.

Verbrechen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind.

Als Vergehen werden alle Taten bezeichnet, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind. Übertretungen werden mit Bussen geahndet (Art. 10 und 103 StGB). Der Gesetzgeber hat den Straftatbestand der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte als Vergehen ausgestaltet. Der Ausschluss der Geldstrafe bei einem Verstoß gegen Art. 285 StGB wäre nicht nur systemfremd, er liesse sich auch im Quervergleich mit zahlreichen anderen Straftatbeständen (Vergehen und Verbrechen) nicht rechtfertigen: So ist eine Geldstrafe – neben einer Freiheitsstrafe – unter anderem angedroht bei der fahrlässigen Tötung (Art. 117 StGB), bei der einfachen und schweren Körperverletzung (Art. 122 f. StGB), bei der Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB), beim Raub (Art. 140 StGB), bei der Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 183 StGB), bei sexuellen Handlungen mit Kindern (Art. 187 StGB), bei der Schändung (Art. 191 StGB) und der Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB).

4.2.4 Systematik des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen: Der erste Teil (allgemeine Bestimmungen) enthält Grundregeln, die für sämtliche im zweiten Teil (besondere Bestimmungen) aufgezählten Straftaten gelten. Im allgemeinen Teil ist unter anderem die Gewährung des bedingten und teilbedingten Vollzugs von Strafen geregelt. Bei positiven Bewährungsaussichten bzw. wenn es notwendig ist, um dem Verschulden der Täterin oder des Täters genügend Rechnung zu tragen, kann das Gericht den Vollzug der Strafe, sofern sie eine bestimmte Obergrenze nicht überschreitet, ganz oder teilweise aufschieben (Art. 42 und 43 StGB). Der von den Initianten bei Verstößen gegen Art. 285 StGB geforderte Ausschluss des (teil-)bedingten Vollzugs würde bisher unangefochtene Grundsätze des Strafrechts aushebeln. Der Ermessensspielraum des Gerichts wäre bezüglich eines einzelnen Tatbestandes stark eingeschränkt. Dies erscheint nicht angezeigt. Den Initianten bzw. der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) bleibt es unbenommen, die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) um Erlass von Strafmassempfehlungen in Bezug auf Art. 285 StGB zu ersuchen.

4.2.5 Laufende Revisionsvorhaben auf Bundesebene

Der Bund hat im September 2010 den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafraumen im Strafgesetzbuch, im Militärstrafgesetz und im Nebenstrafrecht in die Vernehmlassung gegeben. Mit dieser Vorlage wird das Anliegen verfolgt, die Strafbestimmungen des Strafgesetzbuches erstmals seit dessen Einführung 1942 einer umfassenden Überprüfung mit Blick auf den Rechtsgüterschutz bzw. auf die Gewichtung der geschützten Rechtsgüter zu unterziehen und die notwendigen Korrekturen vorzunehmen. Eine der vorgesehenen Änderungen ist die Aufhebung der Mindeststrafen von 30 Tagessätzen Geldstrafe. In diesen Fällen soll entweder auf eine Mindeststrafe verzichtet werden oder diese soll auf 90 Tagessätze Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von drei Monaten erhöht werden. So soll gemäss der Vorlage und dem erläuternden Bericht die Mindeststrafe von Art. 285 Ziff. 2 Abs. 2 StGB von 30 auf 90 Tagessätze Geldstrafe erhöht werden, «um dem erschwerenden Umstand der Gewaltanwendung angemessen Rechnung zu tragen». Wir haben im Vernehmlassungsverfahren betont, dass auch in Ziff. 1 von Art. 285 StGB die Einführung einer Mindeststrafe zu prüfen sei. Damit würde ein klares Zeichen gesetzt, um der zunehmenden Problematik der Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte (und andere Amtspersonen) Rechnung zu tragen. Um dem Einzelfall gerecht zu werden, könnte die Mindeststrafe auf schwerwiegende Verhaltensweisen beschränkt werden (RRB Nr. 1724/2010).

Eine weitere anstehende Revision (Änderung des Sanktionenrechts im StGB und MStG; Geschäfts-Nr. 12.046 des Bundesrates) betrifft den allgemeinen Teil des StGB. Der Nationalrat hat die Vorlage im Herbst 2013 behandelt und ist den Vorschlägen des Bundesrates mehrheitlich gefolgt. Unter anderem sollen Geldstrafen nur noch bis 180 statt wie bisher 360 Tagessätzen möglich sein. Ebenso sollen wieder kurze Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten eingeführt werden. Der Nationalrat lehnt den teilbedingten Vollzug der Geldstrafe ab und möchte den bedingten Vollzug der Geldstrafe nur in Fällen von besonders günstigen Umständen beibehalten.

4.2.6 Fazit

Wir haben das Anliegen der Initiative – was die Verschärfung des Strafraumens von Art. 285 StGB betrifft – im erwähnten Vernehmlassungsverfahren zur Harmonisierung der Strafraumen aufgenommen und auf Bundesebene eingebracht. Da die Angemessenheit sämtlicher Strafraumen beim Bund gesamthaft geprüft wird, erscheint es weder angezeigt noch sinnvoll, eine Standesinitiative einzureichen, welche

die Verschärfung eines einzelnen Straftatbestandes bezweckt, zumal das Anliegen nur unter Missachtung der allgemeinen Bestimmungen des StGB erfüllbar wäre. Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 225/2013 abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates an ihrer Sitzung vom 12. Juni 2014 zur Kenntnis genommen. Die Kommissionsmehrheit sieht sich dadurch in ihrer ablehnenden Haltung bestätigt. Die Verschärfung des Strafrahmens von Art. 285 StGB ist vom Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung zur Harmonisierung der Strafrahmen auf Bundesebene bereits eingebracht worden. Die Kommissionsminderheit möchte mit der Einreichung der Standesinitiative insbesondere der Forderung nach einer Freiheitsstrafe als Mindeststrafe für Art. 285 StGB Geltung verschaffen.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 10:5 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.