

Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023

5891

Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess

(Änderung vom; Anpassung an die geänderte Strafprozessordnung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

Ersatz von Bezeichnungen:

In den §§ 1 lit. d, 8 Abs. 2, 11 Abs. 2, 20 Abs. 1 lit. e, 24 lit. b, 32, 43 lit. a, 44 lit. a und b, 45 lit. a und c, 46, 47 lit. b, 98 Abs. 1 lit. a sowie 147 Abs. 1 lit. b des Gesetzes wird der Ausdruck «lit.» durch den Ausdruck «Bst.» ersetzt.

§ 27. ¹ Das Einzelgericht beurteilt erstinstanzlich:
lit. a und b unverändert.

Als Strafgericht
a. Im Allgemeinen

c. Einsprachen gegen Straf- und Einziehungsbefehle sowie gegen Entschiede auf Einziehung in Einstellungsverfügungen.
Abs. 2 unverändert.

§ 29. ¹ Das Einzelgericht eines Bezirksgerichts im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft, der Jugendanwaltschaft oder der Übertretungsstrafbehörde ist Zwangsmassnahmengericht gemäss StPO und JStPO

c. Zwangsmassnahmengericht

lit. a. unverändert.

b. im Anwendungsbereich
Ziff. 1 und 2 unverändert.

3. der Entsiegelung im Vorverfahren und im Verfahren vor dem erstinstanzlichen Gericht (Art. 248 a Abs. 1 Bst. a StPO),
Ziff. 4 unverändert.

5. der gerichtlichen Genehmigung von internationalen Rechtshilfeersuchen um Zwangsmassnahmen im Ausland (Art. 55 a StPO). Abs. 2 und 3 unverändert.

b. Rechtshilfe

§ 31. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die interkantonale Rechtshilfe in Strafsachen richtet sich nach § 150 dieses Gesetzes und nach Art. 43 ff. StPO, die internationale Rechtshilfe nach § 29 Abs. 1 lit. b Ziff. 5 dieses Gesetzes, Art. 54 ff. StPO und dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Die Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft. Wird ein Referendum ergriffen, legt der Regierungsrat das Inkrafttreten neu fest.

Bericht

A. Ausgangslage

Die Schweizerische Bundesversammlung hat am 17. Juni 2022 die Änderung der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) beschlossen (nStPO, BBl 2022 1560). Die Referendumsfrist ist am 6. Oktober 2022 unbenutzt abgelaufen. Die Änderung wird voraussichtlich am 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Die Änderung kann weitgehend direkt umgesetzt werden. Lediglich punktuell sind Anpassungen des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) notwendig, wobei fast kein kantonaler Gestaltungsspielraum besteht (vgl. §§ 27, 29 und 31).

Im Rahmen der Änderung der Strafprozessordnung wurden auch das Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003 (JStG, SR 311.1) und die Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO, SR 312.1) geändert. Zur Umsetzung eines Teils dieser Änderungen muss der Bundesrat noch eine Verordnung erlassen und dafür eine Vernehmlassung durchführen (vgl. nachfolgend).

B. Koordination von jugend- und erwachsenenstrafrechtlichen Untersuchungs- und Vollzugsverfahren

Im Rahmen der Änderung des Jugendstrafgesetzes wurde unter anderem die Problematik der sogenannten Übergangstäterinnen und -tätern neu geregelt. Übergangstäterinnen und -täter sind Personen, die vor und nach Vollendung ihres 18. Altersjahres Straftaten begangen haben. Heute werden solche Straftaten in einem Jugendstrafverfahren beurteilt, wenn dieses eingeleitet wurde, bevor die nach Eintritt der Volljährigkeit begangene Tat bekannt wurde; andernfalls ist das Verfahren gegen Erwachsene anwendbar. Neu werden Straftaten vor und nach Vollendung des 18. Altersjahres formell getrennt beurteilt (Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung [Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Anpassung der Strafprozessordnung] vom 28. August 2019, BBl 2019 6697 ff., 6773 f.). Dazu ist es notwendig, dass die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft gegenseitig in die Akten der bei der anderen Behörde gegen die gleiche beschuldigte Person geführte Strafuntersuchung einsehen können und dafür einen direkten elektronischen Zugriff haben. Diese Möglichkeit besteht bereits gestützt auf Art. 96 f., Art. 101 Abs. 2 und Art. 194 StPO sowie §§ 151a ff. GOG. Deshalb braucht es dazu keine zusätzliche Gesetzesänderung.

Durch die formelle Trennung der Verfahren gibt es zwei Urteile und damit zwei Sanktionen. Wie diese Sanktionen im Vollzug koordiniert werden, muss vom Bundesrat in einer Verordnung geregelt werden. Es wird zwar nicht davon ausgegangen, dass diese Verordnung ebenfalls Anpassungen an kantonalen Gesetzen erfordert. So verfügt die Vollzugsbehörde insbesondere bereits heute über ein Akteneinsichtsrecht, um die für den Vollzug der beiden Sanktionen notwendigen Informationen zu erhalten (Art. 99 StPO in Verbindung mit § 151a Abs. 2 lit. b und § 151b GOG; §§ 25 f. Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 [StJVg, LS 331]). Ein gesetzgeberischer Anpassungsbedarf kann jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden. Da die geplante Verordnung voraussichtlich erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 beschlossen wird und der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens zurzeit noch nicht feststeht, die Änderungen an der Strafprozessordnung aber bereits am 1. Januar 2024 in Kraft treten sollen, kann mit der vorliegenden Gesetzesänderung trotzdem nicht zugewartet werden. Sollte es durch die geplante Verordnung tatsächlich weiteren Handlungsbedarf geben, wäre erneut ein Gesetzgebungsverfahren durchzuführen.

C. Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz Ziele und Umsetzung

Als Nebenänderung zur Änderung der Strafprozessordnung wurde ein neuer Art. 8a in das Opferhilfegesetz vom 23. März 2007 (OHG, SR 312.5) eingefügt. Dieser besagt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Stellen oder Behörden, die über finanzielle Hilfe, Entschädigung oder Genugtuung entscheiden, keiner Anzeigepflicht unterliegen.

Diese Befreiung von der Anzeigepflicht wurde bisher auf kantonaler Ebene in § 8 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Opferhilfegesetz vom 25. Juni 1995 (EG OHG, LS 341) geregelt. Durch den neuen Art. 8a OHG ist § 8 Abs. 3 EG OHG überflüssig und kann aufgehoben werden. Das wurde jedoch bereits in eine noch laufende Revision des Einführungsgesetzes zum Opferhilfegesetz aufgenommen (Vorlage 5823). Deshalb besteht hier kein Handlungsbedarf mehr.

D. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung durchwegs begrüsst. Zusätzlicher Änderungsbedarf infolge der Änderung der Strafprozessordnung wurde nicht festgestellt. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass in § 29 Abs. 1 zusätzlich die Übertretungsstrafbehörden aufgeführt und in § 31 Abs. 3 auch auf Art. 43 ff. StPO verwiesen werden sollte. Das wurde aufgenommen und die Vorlage entsprechend angepasst.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ersatz von Bezeichnungen

Wird im Bundesrecht auf Gliederungseinheiten verwiesen, die mit Buchstaben bezeichnet sind, erfolgt dies mit der Abkürzung «Bst.», während im Kanton Zürich für das kantonale Recht die Abkürzung «lit.» verwendet wird (Richtlinien der Rechtsetzung vom 21. Dezember 2005, Rz. 295 in Verbindung mit Richtlinien für das Verfassen von Anträgen an den Regierungsrat, 4. Aufl. 2021, Ziff. 89). Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess enthält einige Verweise auf die Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) und weitere Bundesgesetze in denen die Abkürzung «lit.» anstelle von «Bst.» verwendet wird. Dies wird mit einer Generalanweisung korrigiert. § 29 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 wird ohnehin angepasst. Dort wird die Abkürzung direkt geändert, damit keine widersprüchlichen Anweisungen vorliegen. Bei Verweisen auf das (inter)kantonale Recht (z. B. §§ 33 Abs. 3 lit. c, 51 Abs. 2 und 81) ist «lit.» korrekt.

§ 27 Abs. 1 lit. c Als Strafgericht a. Im Allgemeinen

Wenn ein Verfahren mittels Einstellungsverfügung eingestellt wird, kann (in derselben Verfügung) die Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten angeordnet werden. Gegen diese Einziehung und die Einstellungsverfügung selbst konnte bislang nur einheitlich Beschwerde (Art. 322 Abs. 2 StPO) beim Obergericht (§ 49 GOG) erhoben werden.

Gemäss Art. 322 Abs. 3 nStPO kann gegen einen solchen Entscheid auf Einziehung, der im Rahmen einer Einstellungsverfügung ergeht, künftig Einsprache erhoben werden. Dabei richtet sich das Einspracheverfahren nach den Bestimmungen über den Strafbefehl.

Für Einsprachen gegen Straf- und Einziehungsbefehle ist im Kanton Zürich das Einzelgericht zuständig (§ 27 Abs. 1 lit. c GOG). Es bietet sich an, dass das Einzelgericht auch für Einsprachen gegen Entscheide auf Einziehung, die im Rahmen einer Einstellungsverfügung ergehen, zuständig ist. Eine Zuständigkeit des Kollegialgerichts scheint nicht gerechtfertigt.

§ 29 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 und 5 c. Zwangsmassnahmengericht

Neben der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft können auch die Übertretungsstrafbehörden in Entsiegelungsverfahren involviert sein. Deshalb werden diese im Einleitungssatz von Abs. 1 neu ebenfalls aufgeführt.

Für die Entsiegelung war bisher im Vorverfahren (vor der Staatsanwaltschaft, der Übertretungsstrafbehörde oder der Jugendanwaltschaft) das Zwangsmassnahmengericht zuständig, in allen anderen Fällen das Gericht, bei dem das Verfahren hängig ist (Art. 248 Abs. 3 StPO). Der Zweck der Siegelung ist jedoch, dass die Strafbehörde von Geheimnissen, von denen sie keine Kenntnis haben soll, auch tatsächlich nichts erfährt. Vor diesem Hintergrund ist es unbefriedigend, wenn das erstinstanzliche Strafgericht selbst über die Entsiegelung entscheidet (vgl. Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung [Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Anpassung der Strafprozessordnung] vom 28. August 2019, BBl 2019 6697, 6751 ff.). Deshalb ist künftig das Zwangsmassnahmengericht auch im Verfahren vor dem erstinstanzlichen Gericht für die Entsiegelung zuständig (Art. 248a Abs. 1 lit. a StPO). § 29 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 ist entsprechend auszudehnen. Da die Zuständigkeit für die Entsiegelung in einen neuen Artikel verschoben wurde, ist zudem der Verweis anzupassen. Dabei wird neu «Bst.» statt «lit.» geschrieben (vgl. Bemerkungen zum Ersatz von Bezeichnungen). Schliesslich wird die Ausnahme betreffend internationale Rechtshilfe gestrichen (vgl. Bemerkungen zu Ziff. 5).

In der internationalen Rechtshilfe verlangt das Recht des ersuchten Staates teilweise, dass eine Zwangsmassnahme durch ein Gericht angeordnet worden sein muss, während nach dem schweizerischen Recht die Staatsanwaltschaft (allein) zuständig ist und nicht geregelt ist, welches Gericht für eine solche Anordnung oder Genehmigung zuständig wäre. Künftig ist geregelt, dass in solchen Fällen das Zwangsmassnahmengericht für die Genehmigung zuständig ist (Art. 55a StPO). Üblicherweise ist dies im Kanton Zürich das Einzelgericht des jeweiligen Bezirksgerichts im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft. Das ist auch hier angezeigt. Für eine ausnahmsweise Zuständigkeit eines Bezirks- bzw. Einzelgerichts für den ganzen Kanton (so § 33 Abs. 3) gibt es keine Gründe. Deshalb ist § 29 zu ergänzen.

Da eine Zwangsmassnahme im Ausland auch eine Durchsuchung oder eine Beschlagnahmung (und damit eine Entsiegelung) sein kann, ist zudem die Ausnahme in Ziff. 3 aufzuheben.

§ 31 Abs. 3 b. Rechtshilfe

Der Verweis für die Rechtshilfe in Strafsachen auf § 150 ist unvollständig. § 150 regelt bloss einen Teil der interkantonalen Rechtshilfe in Strafsachen. Daneben ist für die interkantonale Rechtshilfe jedoch auch Art. 43 ff. StPO anwendbar. Und die internationale Rechtshilfe wird durch Art. 54 ff. StPO und das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und neu auch durch § 29 Abs. 1 lit. b Ziff. 5 dieses Gesetzes geregelt. Das wird ergänzt. Der Verweis ist zwar bloss deklaratorischer Natur und damit grundsätzlich unnötig. Da in § 31 Abs. 1 und 2 jedoch die Rechtshilfe in Zivilsachen geregelt ist, wird der Verweis auf die Rechtshilfe in Strafsachen aus Gründen der Vollständigkeit und damit der Verständlichkeit ausnahmsweise beibehalten.

F. Auswirkungen

Die Gesetzesänderung ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen. Die Gesetzesänderung hat weiter keine Auswirkungen auf Privatpersonen oder auf Gemeinden.

Künftig müssen das Zwangsmassnahmengericht und das Einzelgericht als Strafgericht zusätzliche Fälle bearbeiten. Dieser Anstieg ist direkt auf die Änderung der StPO durch den Bund zurückzuführen.

G. Inkraftsetzung

Die Änderung der Strafprozessordnung wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt. Deshalb soll diese Gesetzesänderung ebenfalls an diesem Datum in Kraft treten. Wenn der Kantonsrat die Vorlage vor Ende September 2023 verabschiedet, genügt dazu eine ordentliche Inkraftsetzung. Ansonsten wäre eine dringliche Inkraftsetzung (Art. 37 KV) notwendig und Ziff. III der Vorlage entsprechend anzupassen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli