

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von
Markus Bischoff betreffend Änderung des Gesetzes
über die Gerichts- und Behördenorganisation
in Zivil- und Strafsachen (GOG) betreffend
Beschwerdelegitimation in Übertretungsstrafsachen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 8. Mai 2014,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 290/2012 von Markus
Bischoff wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 8. Mai 2014

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Barbara Steinemann

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

* 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.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 1. Oktober 2012 von Markus Bischoff und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 26. November 2012 mit 171 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission am 3. Dezember 2012 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Direktion der Justiz und des Innern an ihrer Sitzung vom 17. Januar 2013 auf. Der Erstunterzeichner erhielt Gelegenheit, die parlamentarische Initiative zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde an der Sitzung vom 21. Februar 2013 fortgesetzt und zwecks Abwartens eines Bundesgerichtsentscheides sistiert. Die Beratungen wurden an der Sitzung vom 28. November 2013 wieder aufgenommen und am 16. Januar 2014 fortgesetzt.

2. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt die Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation in Zivil- und Strafsachen (GOG) vom 10. Mai 2010:

§ 91 Die Übertretungsstrafbehörde, die im betreffenden Fall entschieden hat, sowie die Staatsanwaltschaft können vor den kantonalen Instanzen Rechtsmittel erheben.

3. Beratung in der Kommission

Im Laufe der Kommissionsberatungen ist die Kommission zu folgenden Schlüssen gelangt: Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen können gemäss § 154 GOG von Behörden und Amtsstellen angefochten werden, die in Wahrung der ihnen anvertrauten Interessen Strafanzeige erstattet haben.

In jedem Fall ist ein leitender Staatsanwalt beschwerdelegitimiert. Dies ergibt sich nicht aus § 91 GOG, der nur die Übertretungsstrafbehörden erwähnt, sondern aus § 103 Abs. 2 lit. c GOG. Die Statthalter teilen diese Auffassung jedoch nicht.

Entscheide müssen den Parteien und Behörden, die zur Erhebung eines Rechtsmittels legitimiert sind, schriftlich eröffnet werden. Im Fall der PUK BVK, der Anlass für die Einreichung der parlamentarischen Initiative gegeben hat, hätte dem Kantonsrat die Einstellungsverfügung schriftlich eröffnet werden müssen. Denn der Kantonsrat bzw. dessen Geschäftsleitung wären aufgrund von § 154 GOG beschwerdelegitimiert gewesen.

Der ergangene Bundesgerichtsentscheid 6B_186/2013 vom 26. September 2013 zeigt nun zudem auf, dass die Oberstaatsanwaltschaft legitimiert ist, Entscheide des Obergerichts in Übertretungsstrafsachen an das Bundesgericht weiterzuziehen.

Es wurde aber auch festgehalten, dass etliche Nichtanhandnahme- oder Einstellungsverfügungen im Übertretungsstrafbereich nur dem Beschuldigten eröffnet werden. Mangels Kenntnis dieser Entscheide ist daher die Staatsanwaltschaft bzw. Oberstaatsanwaltschaft nicht in der Lage, Beschwerde zu führen. Dies wäre jedoch nur mit einem hohen administrativen Aufwand zu ändern, da dies bedeuten würde, dass sämtliche Entscheide der Übertretungsstrafbehörden der Staatsanwaltschaft mitgeteilt werden müssten.

Die parlamentarische Initiative ist daher abzulehnen. Die Kommission hat anlässlich der Sitzung vom 16. Januar 2014 mit 14:0 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, die parlamentarische Initiative abzulehnen, und unterbreitete diese mit dem Ergebnis der Beratungen dem Regierungsrat zur Stellungnahme.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1. Ausgangslage

4.1.1 Vorbemerkungen

Übertretungen sind Straftaten, die mit Busse bedroht sind. Bestimmt es das Gesetz nicht anders, ist der Höchstbetrag der Bussen Fr. 10 000 (Art. 103 und 106 Strafgesetzbuch [StGB, SR 311.0]).

Die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen steht im Kanton Zürich den Statthalterämtern zu. Der Regierungsrat kann die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen auf Gesuch hin einer Gemeinde übertragen. Heute haben sieben politische Gemeinden diese Befugnis (Dübendorf, Kloten, Uster, Winterthur, Zürich, Dietikon, Schlieren). Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Regelungen, welche die ausschliessliche Zuständigkeit der Statthalterämter vorsehen. Die Strafbefugnis der Gemeinden beträgt aber höchstens Fr. 500 Busse bzw.

zehn Tage Ersatzfreiheitsstrafe oder 40 Stunden gemeinnützige Arbeit (§ 89 GOG, vgl. auch zur Zuständigkeit die Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht [LS 321.1]).

Die zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen eingesetzten Verwaltungsbehörden haben die Befugnisse der Staatsanwaltschaft (Art. 357 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung [StPO; SR 312]).

4.1.2 Rechtsmittellegitimation

4.1.2.1 Die Übertretungsstrafbehörden erledigen ein Verfahren mit einer Nichtanhandnahme-, einer Einstellungsverfügung oder dem Erlass eines Strafbefehls. Eine Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügung können mit Beschwerde beim Obergericht angefochten werden (Art. 357 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 310 Abs. 2 und 322 Abs. 2 StPO, § 49 GOG). Gegen einen Strafbefehl kann zunächst bei der Übertretungsstrafbehörde Einsprache erhoben werden. Hält die Übertretungsstrafbehörde am Strafbefehl fest, so überweist sie die Akten dem Einzelgericht (Art. 357 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 354 und 356 Abs. 1 StPO, § 27 Abs. 1 lit. c GOG). Gegen den Entscheid des Einzelgerichts kann Berufung bzw. Beschwerde beim Obergericht erhoben werden (Art. 398 Abs. 1 und 393 Abs. 1 Bst. b StPO). Schliesslich können Entscheide des Obergerichts mit Beschwerde in Strafsachen beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 78 und 80 Bundesgerichtsgesetz [BGG; SR 173.110]).

4.1.2.2 Gegen Nichtanhandnahme- bzw. Einstellungsverfügungen der Übertretungsstrafbehörden, darum geht es in der parlamentarischen Initiative hauptsächlich, sind insbesondere die Parteien, d. h. die beschuldigte Person und die Privatklägerschaft (Art. 357 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 322 Abs. 2 StPO) befugt, Beschwerde beim Obergericht zu erheben. Das Beschwerderecht steht auch den in ihren Interessen direkt betroffenen Verfahrensbeteiligten zu. Ferner können der Bund und die Kantone gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO weiteren Behörden, die öffentliche Interessen zu wahren haben, volle oder beschränkte Parteirechte einräumen. Davon machte der Kanton Zürich Gebrauch: Er räumt dem Veterinäramt in Strafverfahren wegen Verletzung von Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung volle Parteirechte ein, d. h., es kann in diesem Bereich Rechtsmittel ergreifen (§ 17 kantonales Tierschutzgesetz [LS 554.1], §§ 1 und 14 kantonale Tierschutzverordnung [KTSchV, LS 554.11]). Zudem können nach § 154 GOG Behörden und Amtsstellen, die in Wahrung der ihrem Schutz anvertrauten Interessen Strafanzeige erstattet haben, gegen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen Beschwerde erheben. Zur Beschwerde legitimiert sind

zürcherische kantonale und kommunale Behörden und Stellen sowie im Kanton tätige Bundesbeamtinnen und -beamte und -behörden, die wegen begangener Straftaten im Kanton Zürich erstattet haben. Zu den legitimierte Behörden und Stellen gehören u. a. die Betreibungs- und Konkursämter, die Kindes- und Erwachsenenschutz-, Sozial-, Schul-, Gesundheits-, Bau- und Umweltschutzbehörden (Hauser/Schweri/Lieber, GOG-Kommentar, Zürich 2012, § 154 N. 3). So war z. B. eine Gemeinde, die das Strafverfahren betreffend Widerhandlung gegen das Gastgewerbegesetz (Testkäufe, Alkoholverkaufsverbote gegenüber Jugendlichen) angestrengt hatte, legitimiert, gegen die Einstellung der Untersuchung durch das Statthalteramt Beschwerde beim Obergericht zu erheben. Beim zu wahrenen Interesse ging es um den Jugendschutz. Die Behörde oder Stelle (und nicht Dritte) muss tatsächlich eine Anzeige erstattet haben (Donatsch/Schmid, Kommentar zur Strafprozessordnung des Kantons Zürich, Zürich 1996 ff., § 395 N. 20). Sie ist aber nicht befugt, ans Bundesgericht zu gelangen; dies kann in dessen die Oberstaatsanwaltschaft (vgl. Ziff. 1.2.3).

Gemäss § 91 GOG kann die Übertretungsstrafbehörde, die im betreffenden Fall entschieden hat, vor den kantonalen Instanzen Rechtsmittel ergreifen. Da entsprechende Praxis fehlt, ist nicht auszuschliessen, dass die Staatsanwaltschaft, obwohl sie hier nicht angeführt wird, gleichwohl befugt ist, gegen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der Übertretungsstrafbehörden Beschwerde zu erheben. Dies aufgrund der Formulierung von § 103 Abs. 2 lit. c StPO, wonach die Leitende Staatsanwältin oder der Leitende Staatsanwaltschaft vor den kantonalen Instanzen Rechtsmittel ergreifen kann.

4.1.2.3 Dass die Oberstaatsanwaltschaft auch nach Inkrafttreten des GOG berechtigt ist, in Übertretungsstrafsachen eine Beschwerde in Strafsachen an das Bundesgericht zu erheben, steht nunmehr fest, nachdem das Bundesgericht mit Urteil 6B_186/2013 vom 26. September 2013 auf eine Beschwerde der Oberstaatsanwaltschaft in einer solchen Angelegenheit eingetreten ist (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 6B_949/2013 vom 3. Februar 2014).

4.2. Stellungnahme

4.2.1 Es trifft zwar zu, dass gewisse Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der Übertretungsstrafbehörden betreffend Delikte gegen die Allgemeinheit, bei denen es keine unmittelbaren Geschädigten gibt, im Ergebnis nie überprüft werden können. Jedoch zeigen die Ausführungen unter Ziff. 1.2.2, dass auf kantonaler Ebene unter bestimmten Voraussetzungen auch bei Delikten gegen die All-

gemeinheit Behörden und Arbeitsstellen berechtigt sind, Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen mit Beschwerde anzufechten (§ 154 GOG). Eine Beschwerdeerhebung durch die Parlamentarische Untersuchungskommission BVK (PUK BVK) oder den Kantonsrat wäre wohl auch im Fall, der Anlass für die Einreichung der parlamentarischen Initiative gegeben hat, möglich gewesen (vgl. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission «Korruptionsfall, BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich, Politische Aufarbeitung» vom 11. September 2012, S. 20, 187). Gemäss der betreffenden Übertretungsstrafbehörde wurde die Einstellungsverfügung der PUK BVK denn auch mitgeteilt.

Ein Weiterzug ans Bundesgericht ist ferner durch die Beschwerdeberechtigung der Oberstaatsanwaltschaft gewährleistet. Darauf hinzuweisen ist ferner, dass Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwaltes – also in Verfahren betreffend Verbrechen oder Vergehen – zwar durch die Leitende Staatsanwältin oder den Leitenden Staatsanwalt zu genehmigen sind (§ 103 Abs. 2 lit. a GOG). Jedoch ist der Kreis derjenigen, die berechtigt sind, dagegen ein Rechtsmittel zu erheben, gleich wie bei Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der Übertretungsstrafbehörden.

4.2.2 Um sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaft in Übertretungsstrafsachen vor den kantonalen Instanzen Rechtsmittel ergreifen kann, müssten ihr alle Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen, aber auch die anderen Endentscheide, d. h. die Strafbefehle, formell eröffnet werden, was einen grossen administrativen Aufwand mit sich bringen würde. Die Übertretungsstrafbehörden erledigen pro Jahr insgesamt mehr als 150 000 Fälle. Bei einem grossen Teil davon dürfte es sich um Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen handeln. Die Staatsanwaltschaft hätte die Entscheide zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob dagegen ein Rechtsmittel ergriffen werden soll. Angesichts der Tatsache, dass es sich um Taten handelt, die mit der mildesten Strafe bedroht sind, und überdies bei den meisten Fällen eine Busse von weniger als Fr. 500 drohen dürfte, ist ein solcher Aufwand unverhältnismässig.

4.2.3 Zusammenfassend ist aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage auch bei Übertretungsstrafverfahren betreffend Delikte gegen die Allgemeinheit die Wahrung des öffentlichen Interesses ausreichend sichergestellt. Ein Handlungsbedarf besteht nicht.

Wir beantragen daher, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 290/2012 abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates an ihrer Sitzung vom 8. Mai 2014 zur Kenntnis genommen und sieht sich dadurch in ihrer ablehnenden Haltung bestätigt. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 13:0 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.