

Antrag der Kommission für Justiz
und öffentliche Sicherheit*
vom 28. Mai 2020

KR-Nr. 149a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Claudio Schmid
betreffend Strafverfolgungsbehörden können
in gewissen Fällen eine Kautions verlangen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 28. Mai 2020,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 149/2018 von Claudio
Schmid wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 28. Mai 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Tobias Mani Jessica Graf

* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden
Mitgliedern: Tobias Mani (Präsident), Wädenswil; Renate Dürr, Winterthur;
Andrea Gisler, Gossau; Urs Hans, Turbenthal; Jacqueline Hofer, Dübendorf;
Benedikt Hoffmann, Zürich; Martin Huber, Neftenbach; Laura Huonker, Zürich;
René Isler, Winterthur; Angie Romero, Zürich; Simon Schlauri, Zürich; Rafael
Steiner, Winterthur; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Janine Vannaz, Aesch; Daniel
Wäfler, Gossau; Sekretärin: Jessica Graf.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 28. Mai 2018 von Claudio Schmid eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 8. April 2019 mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS) am 15. April 2019 zugewiesen. Die KJS nahm die Beratung in Anwesenheit einer Delegation der Direktion der Justiz und des Innern und des Leitenden Oberstaatsanwaltes an ihrer Sitzung vom 26. September 2019 auf, an welcher der Initiator Gelegenheit erhielt, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 7. November 2019 fortgesetzt und am 21. November 2019 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird folgende Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) verlangt:

6. Teil: Verfahrensbestimmungen

1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

§ 124 a. (neu)

¹ Die Strafverfolgungsbehörden verlangen bei Ehrverletzungsdelikten eine Kautio.

² In begründeten Fällen und auf schriftlichen Antrag hin kann ausnahmsweise von einer Kautio abgesehen werden.

3. Beratung in der Kommission

Die Kommission hat die parlamentarische Initiative, vorbehältlich der Schlussabstimmung, am 21. November 2019 einstimmig abgelehnt.

Anzeigen wegen Ehrverletzung haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Ehrverletzungsdelikte haben sich zur sechsthäufigsten Deliktkategorie im Kanton Zürich entwickelt. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass Ehrverletzungsdelikte vor Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung zunächst in die Kompetenz der Friedensrichter fielen, wobei die Friedensrichter Kautio

nen verlangten, was einen grossen Anteil der Antragsteller dazu brachte,

die Anzeige zurückzuziehen. Sodann wurden viele Fälle durch Schlichtung erledigt. Nur ein Bruchteil der angezeigten Taten wurde schliesslich strafrechtlich verfolgt. Der Anstieg ist aber auch mit der wachsenden Rolle des «Tatorts elektronische/soziale Medien» zu begründen.

Die Kommission kam im Laufe der Beratung zum Schluss, dass die grosse Zahl von Anzeigen wegen Ehrverletzungsdelikten ein Problem darstellt, da es sich bei vielen dieser Anzeigen um Bagatellfälle handelt, welche die Ressourcen der Staatsanwaltschaften verglichen mit anderen Deliktskategorien übermässig binden. Die Kommission zeigte sich hinsichtlich der Frage, ob eine Kautonierung im Strafprozess das richtige Mittel zur Schmälerung dieser Problematik darstellt, allerdings gespalten.

Ein Teil der Kommission erkennt in der Möglichkeit, Anzeigeerstatte in Ehrverletzungsfällen – als Streitigkeiten mit quasiprivatem Charakter – zu kautonieren, ein probates Mittel zur Eindämmung der dargelegten Entwicklung. Dieser Meinung sind auch die Zürcher Staatsanwaltschaften und die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz wie auch die Kantonsregierung (dazu nachfolgend, Stellungnahme des Regierungsrates). Auch auf Bundesstufe wurde diesbezüglich Handlungsbedarf erkannt: Eine entsprechende Revision der Schweizerischen Strafprozessordnung ist im Gange (vgl. Art. 303a Vorentwurf StPO sowie die Botschaft für die Überarbeitung der StPO vom 28. August 2019) und wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden überwiegend begrüsst.

Der andere Teil der Kommission spricht sich hingegen grundsätzlich gegen eine Kautonierung im Strafverfahren aus, mit der Begründung, eine Kautonierung widerspreche dem Wesen des Strafrechts. Strafrechtliche Verfolgung solle nicht nur zahlungskräftigen Anzeigeerstatte offenstehen. Mangelnden Ressourcen der Staatsanwaltschaften müsse auf andere Weise begegnet werden. Gerade in Bezug auf den Anstieg von Ehrverletzungsdelikten durch die sozialen Medien sollten die Anstrengungen der Strafverfolgungsbehörden eher verstärkt werden.

Unabhängig von den unterschiedlichen Ansichten zum Inhalt der parlamentarischen Initiative ist sich die Kommission in Bezug auf die formellen Aspekte einig: Eine entsprechende Gesetzesanpassung auf Stufe Kanton ist aufgrund fehlender kantonaler Gesetzgebungskompetenz bundesrechtswidrig und somit nicht zulässig. Daher ist diese kantonale parlamentarische Initiative auch nicht das richtige Instrument, das von der Kommissionsmehrheit teilweise als berechtigt eingestufte Anliegen zu verfolgen. Vielmehr bräuchte es eine Anpassung der StPO. Wie erwähnt ist eine solche Anpassung bereits im Gange.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 5. Februar 2020 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat ist wie die KJS der Meinung, dass eine entsprechende Gesetzesanpassung auf kantonaler Ebene nicht zulässig wäre. Die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht durch die Strafbehörden des Bundes und der Kantone wird durch die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) geregelt, Verfahrensvorschriften anderer Bundesgesetze bleiben vorbehalten (Art. 1 Abs. 1 und 2 StPO). Die Kantone können die zum Vollzug der StPO notwendigen Ausführungsbestimmungen nur erlassen, soweit die StPO ihnen entsprechende Befugnisse zuweist (Art. 445 StPO). Die StPO regelt das Strafverfahren in Bezug auf die vorliegend infrage stehende Regelung abschliessend. Die StPO kennt keine Bestimmung, wonach eine Kaution Voraussetzung dafür ist, bei Ehrverletzungsdelikten ein Strafverfahren zu führen. Ebenso wenig werden die Kantone ermächtigt, eine solche Kautionspflicht einzuführen. Zudem würde die Einführung der in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Kautionspflicht in einem kantonalen Gesetz im Widerspruch zum bundesrechtlichen Grundsatz des Verfolgungszwangs gemäss Art. 7 Abs. 1 StPO stehen, wonach die Strafbehörden verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe (bei Antragsdelikten unter Vorbehalt eines Strafantrags) bekannt werden. Die Kantone sind nicht befugt, über die in Art. 7 Abs. 2 StPO vorgesehenen Fälle (parlamentarische Immunität und Ermächtigungsdelikte) hinaus weitere Ausnahmen vom Grundsatz des Verfolgungszwangs vorzusehen. Entsprechende kantonale Vorschriften wären unbeachtlich (Christof Riedo / Gerhard Fiolka in: Marcel Niggli / Marianne Heer / Hans Wiprächtiger, Basler Kommentar zur StPO/JStPO, 2. Aufl. 2014, Art. 7 N. 2, N. 37 ff., insbesondere N. 41 und N. 136). Die Einführung der beantragten Kautionierung würde auf eine unzulässige Einschränkung des Verfolgungszwangs hinauslaufen, indem sie die Voraussetzungen, dass ein Strafverfahren wegen Ehrverletzungsdelikten an Hand genommen wird, höher ansetzt als bei anderen Delikten.

Demzufolge können die Kantone keine eigenen oder ergänzenden Verfahrensregeln im Hinblick auf Kautionierungen bei Ehrverletzungsdelikten erlassen. Vielmehr bedürfte es hierzu einer Änderung der StPO.

Dennoch teilen wir die Meinung der KJS, dass das grundsätzliche Anliegen der parlamentarischen Initiative durchaus berechtigt ist. Bei den Staatsanwaltschaften werden ein Anstieg und eine grosse Zahl von Anzeigen wegen Ehrverletzungen festgestellt, die teilweise ungerecht-

fertigt sind oder Bagatellen betreffen, aber dennoch regelmässig zeitintensiv sind. Bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens des Bundes zur Änderung der StPO hat sich der Regierungsrat 2018 gutheissend zu einer entsprechenden Änderung von Art. 303a des Vorentwurfs geäussert (RRB Nr. 300/2018 S. 24). Auch heute begrüssen wir die vom Bundesrat in der Botschaft für die Überarbeitung der StPO vom 28. August 2019 vorgesehene Einführung eines Kostenvorschusses bei Ehrverletzungsdelikten, und wir werden unsere Zustimmung zu einer entsprechenden Anpassung der StPO in überkantonalen Gremien und auf Bundesebene zum Ausdruck bringen.

5. Kommissionsantrag

An der Sitzung vom 12. März 2020 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen.

Die Kommission hat am 28. Mai 2020 die Schlussabstimmung durchgeführt. Sie beantragt dem Kantonsrat einstimmig, die parlamentarische Initiative abzulehnen.