

94.3311

**Motion Rhinow**  
**Vereinheitlichung**  
**des Strafprozessrechts**  
**Uniformisation**  
**du droit de procédure pénale**

*Wortlaut der Motion vom 17. Juni 1994*

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts zu unterbreiten (Änderung von Art. 64bis BV).

*Texte de la motion du 17 juin 1994*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet d'uniformisation du droit de procédure pénale (modification de l'art. 64bis cst.).

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Beerli, Flückiger, Frick, Meier Josi, Onken, Petitpierre, Piller, Plattner, Salvioni, Schieser, Schoch, Zimmerli (12)

**Rhinow René (R, BL):** Meine Motion zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts auf Bundesebene zielt darauf ab, Artikel 64bis Absatz 2 der Bundesverfassung so zu ändern, dass der Bund die Kompetenz erhält, das Strafverfahrensrecht einheitlich zu regeln. Die Organisation der Gerichte soll nach wie vor grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone verbleiben. Die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiete des materiellen Strafrechts und der entsprechende Vorbehalt der Befugnisse der Kantone auf dem Gebiete des Prozessrechts stammen aus dem Jahr 1898. Das Schweizerische Strafgesetzbuch trat jedoch erst auf den 1. Januar 1942 in Kraft. Das Strafprozessrecht verblieb den Kantonen, soweit es nicht die Bundesstrafrechtspflege betrifft. So kennen wir heute in der Schweiz nebeneinander 29 Strafprozessordnungen: 26 Ordnungen der Kantone, das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege von 1934, das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht von 1974 und den Militärstrafprozess von 1979. Diese Vielfalt, so darf man ohne Übertreibung folgern, stellt eine weltweit einzigartige Situation dar.

Beim Prozessrecht geht es ja einzig und allein darum, die bestmöglichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das materielle Recht vollzogen werden kann. Zweck insbesondere des Strafprozessrechts ist es, die Täter strafbarer Handlungen in einem rechtsstaatlichen Verfahren durch die Behörden der Strafverfolgung auch wirklich zu verfolgen, durch die Gerichtsbehörden zu beurteilen und gegebenenfalls die ausgesprochenen Strafen und die angeordneten Massnahmen zu vollziehen.

Es fragt sich also, ob diese ausserordentliche Vielfalt die eigentliche Zielsetzung des Prozesses erschwert, ja, ob die Zielsetzung nicht immer mehr in wichtigen Bereichen in Frage gestellt wird.

In der Tat war die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts seit 1946 immer wieder ein Thema. Heute beginnen die Kantone auf eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechts zu drängen. In fünf Kantonen haben die Regierung oder bereits das Parlament beschlossen, eine diesbezügliche Standesinitiative einzureichen: in Basel-Stadt, Baselland, Solothurn, Aargau und St. Gallen. Weitere Kantone werden folgen. Das Anliegen wird im übrigen auch von den kantonalen Polizeiorganen nachdrücklich unterstützt.

Welches sind nun die Gründe, die heute klar für eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechts sprechen? Es sind meines Erachtens namentlich vier:

1. Wir wissen – und die Kantone weisen uns nachdrücklich darauf hin –, dass sich die Kriminalität in den letzten Jahren grundlegend verändert hat. Die Polizei- und Justizorgane sind oft und zunehmend nicht in der Lage, das materielle Straf-

recht – und auch das zum Teil jetzt neu geschaffene materielle Strafrecht des Bundes – wirkungsvoll umzusetzen und zu vollziehen. Die Straftäter verschieben sich angesichts der wachsenden Mobilität immer mehr von Staat zu Staat und von Kanton zu Kanton und schliessen sich zu straff geführten internationalen Verbrecherorganisationen zusammen. Eine wirksame Verbrechensbekämpfung ist nur möglich, wenn die Strafverfolgungsbehörden rasch und gleichzeitig an verschiedenen Orten vorgehen können.

26 verschiedene Strafprozessordnungen auf dem kleinen Raum der Schweiz sind dabei ein grosses Hindernis. Die notwendige Abstimmung der Vorgehensweisen durch die Strafverfolgungsbehörden mehrerer Kantone nimmt viel, zu viel Zeit in Anspruch, erst recht, wenn auch noch ausländische Strafverfolgungsbehörden beteiligt sind. Verbrecherorganisationen vermögen diese Situation zu ihren Gunsten und zu Lasten der Strafverfolgung auszunützen, etwa durch die Vernichtung belastender Beweismaterials.

Die auf 26 Verfahrensordnungen aufgespaltenen Strafverfolgungsbehörden sind gegenüber den zentral gesteuerten und flexibel operierenden internationalen Verbrecherorganisationen beinahe dauernd im Hintertreffen.

So schreibt etwa der baselstädtische Regierungsrat in seinem Ratschlag zuhanden des Grossen Rates, worin er die Erfreilung einer Standesinitiative beantragt: «So vereiteln die 26 verschiedenen kantonalen Prozessordnungen sich und einander ihren eigenen Zweck. Die Zeit für die Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung ist nicht nur gekommen, sondern zur besseren Bekämpfung national und international tätiger Krimineller, deren Tätigkeit sich durch zunehmende Mobilität und optimale Nutzung umfassender Transport- und Nachrichtenmittel auszeichnet, heute dringend erforderlich.»

Der Bund und damit auch wir, die eidgenössischen Räte, haben erste Schritte unternommen, um der neuen Formen der Kriminalität Herr zu werden. Wir müssen aber zusätzliche Schritte tun, nämlich das Prozessrecht dieser neuen Situation anpassen. Es würde im Volk nicht verstanden, wenn wir auf Bundesebene materielles Recht ändern und entsprechende Instrumente einführen, ohne dass wir gleichzeitig Hand dazu bieten, dass diese Instrumente auch wirkungsvoll und effizient genutzt werden können.

Der Notschrei aus den Kantonen ist ernst zu nehmen. Es handelt sich hier nicht um ein neu geschaffenes Bedürfnis von oben herab. Den Kantonen sollen nicht aus Lust an der Vereinheitlichung Kompetenzen weggenommen werden, sondern es geht darum, die Kantone in ihren Sicherheitsbedürfnissen ernst zu nehmen, das Gebot der Wahrung der inneren Sicherheit bis zum Ende durchzudenken und in seiner gebotenen Tragweite zu verwirklichen. Neben diesem Hauptargument für die Vereinheitlichung gibt es aber noch andere Erwägungen.

2. Das kantonale Strafprozessrecht stellt schon seit langem keine autonome Domäne der Rechtsetzung mehr dar. Es ist einem schleichenden und «kalten» Vereinheitlichungsprozess ausgesetzt, der allerdings nur zum kleineren Teil vom Gesetzgeber ausgeht. Einmal enthält das Strafgesetzbuch des Bundes gewisse Vorschriften über das kantonale Strafverfahren, welche die richtige und einheitliche Anwendung des Strafgesetzbuches, die Vermeidung von Kompetenzkonflikten und den Schutz verfassungsmässiger Rechte bezeichnen.

Um die volle Verwirklichung des Bundesstrafrechts sicherzustellen, hat der Bundesgesetzgeber zudem in das kantonale Strafprozessrecht eingegriffen, und er tut das immer mehr. Jüngstes Beispiel ist etwa das Opferhilfegesetz, das erhebliche Eingriffe in die kantonalen Strafprozessordnungen gebracht hat. Aber auch das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zu Artikel 4 der Bundesverfassung und zum ungeschriebenen Grundrecht der persönlichen Freiheit sowie die europäischen Organe in ihrer Praxis zu Artikel 5 und 6 der Menschenrechtskonvention haben Freiheitsrechte – etwa bezüglich des Haftrechts – in weitgehendem Masse konkretisiert.

Doch dieser «kalte» Vereinheitlichungsprozess weist noch eine weitere Dimension auf. Wenn heute kantonale Prozessordnungen revidiert werden, werden immer mehr die Regeln des Bundes oder anderen Kantonen in einem zugleich di-

scher Prozessordnungen übernommen und teilweise wörtlich abgeschrieben. Die Lust und Freude an originellen und eigenständigen Regelungen hält sich in sehr, sehr engen Grenzen und ist für einige Bereiche des Strafprozessrechts überhaupt nicht mehr vorhanden.

Nun könnte man natürlich einwenden, dass eine formelle Rechtsvereinheitlichung angesichts dieses «kalten» Vereinheitlichungsprozesses gar nicht mehr notwendig wäre. Dem müsste ich aber entgegenhalten, dass diese Vereinheitlichung die Bedürfnisse der Verbrechensbekämpfung gerade nicht erfüllt, und zum andern erscheint es mir rechtsstaatlich bedenklich, das Fehlen einer Bundeskompetenz mit der Begründung stehenzulassen, faktisch habe man sie ja auf dem Wege der Gesetzgebung bereits geschaffen. Das scheint mir nicht haltbar zu sein.

3. Der folgende Grund für die Vereinheitlichung schliesst sich an den Prozess an, den ich soeben geschildert habe. Das Nebeneinander von verschiedenen Prozessordnungen in diesem reichen Ausmass hat dazu geführt, dass die wissenschaftliche Pflege, die dogmatische Aufarbeitung der einzelnen Prozessordnungen im argen geblieben ist. Damit fehlt den Rechtsanwendungsorganen oft die notwendige Hilfe und Abstützung, um rechtliche Bestimmungen im Einzelfall auszulegen und zu deuten.

4. Ein weiterer Grund nimmt Bezug auf die beträchtliche Rechtsunsicherheit, welche die Überlagerung der kantonalen Prozessordnungen durch das eidgenössische und europäische Richterrecht mit sich gebracht hat. Wer heute die kantonalen Prozessordnungen konsultiert, findet die eigentliche Rechtslage nicht mehr vor. Er muss gleichzeitig die richterliche Spruchpraxis kennen und wissen oder erahnen, wo jetzt kantonales Recht nicht, nur noch teilweise oder nur in einem bestimmten Sinne gilt. Das ist für mich ein unhaltbarer Zustand, denn damit wird die Rechtssicherheit gravierend tangiert.

5. Man könnte noch einen letzten Grund anführen: die Effizienz. Nun weiss ich sehr wohl, dass der Gesichtspunkt der Effizienz im Hinblick auf unseren Föderalismus ein heikles Argument ist. Wo Vielfalt lebt und gereftigt ist, wo gerade die Verschiedenheit zum Tragen kommen soll, wo die Kantone ihre Kompetenzen wahrnehmen wollen, sollen und können, sind die Gesichtspunkte der Kostengünstigkeit, der Effektivität und der Effizienz sicher kein echtes Gegenargument. Allerdings kann man sich hier fragen, ob der von den Vollzugsbehörden zu betreibende Aufwand angesichts der heutigen Probleme und Schwierigkeiten auch in finanzieller Hinsicht zu verantworten ist. Aber ich betone: Ich lasse diese Frage offen und stütze meine Motion nicht auf diesen Gesichtspunkt ab. Was kann nun gegen die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vorgebracht werden? Es wären drei Bedenken, auf die ich ganz kurz eingehen möchte.

Erstens die föderalistischen Bedenken: Da möchte ich Ihnen meinerseits zu bedenken geben, dass das Strafprozessrecht – wenn man das Verfahrensrecht und nicht die Behördenorganisation, die Gerichte, ins Auge fasst – eine vorwiegend technische Materie ist, bei der es kaum kulturelle und regionale Verschiedenheiten zu wahren gibt. Man kann auch nicht ernsthaft behaupten, die Bevölkerung in den Kantonen sei sich des Prozessrechts und seiner spezifischen Eigenheiten bewusst. Voran stehen andere Gesichtspunkte, einerseits nämlich die wirksame Strafverfolgung und andererseits der Schutz der Rechte von Beschuldigten, Angeklagten und Häftlingen. Es kommt – wie erwähnt – dazu, dass gewisse Bereiche bereits auf «kaltem» Wege vereinheitlicht worden sind. Wenn zuweilen davon die Rede ist, die kantonale Bevölkerung hänge in diesem Bereich an ihren eigenen Strukturen, so mag dies teilweise auf die Behördenorganisation des Kantons zutreffen. Die Organisationsautonomie der Kantone steht jedoch einer Vereinheitlichung des Verfahrens im Grundsatz nicht entgegen.

Der Bundesgesetzgeber hat sich bei der Vereinheitlichung darauf zu beschränken, das Verfahrensrecht zu regeln und im Bereich der Behördenorganisation nur diejenigen Vorschriften zu erlassen, welche der Sicherstellung des materiellen Strafrechts dienen. Hierfür ist es ausreichend, dass möglichst viele

Man könnte ferner einwenden, die Kantone hätten ihre Bedürfnisse bereits dadurch abgedeckt, dass sie 1992 ein Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen abgeschlossen haben. Doch dieses Konkordat wirkt nicht vereinheitlichend auf die kantonalen Prozessordnungen. Es vermag vielleicht gewisse Erleichterungen zu bringen, doch die fünf Kantone, die ich erwähnt habe, wollen bewusst eine eidgenössische Prozessordnung anstreben, weil ihre Sicherheitsbedürfnisse mit diesem Konkordat nur zum kleinsten Teil abgedeckt werden können.

Schliesslich zum möglichen Einwand, einem typisch helvetischen Einwand, man solle doch nichts überstürzen und noch etwas zuwarten: Dieser Einwand ist natürlich immer richtig und falsch zugleich. Hier aber ist er ganz besonders falsch. Die Motion will den Anstoss für eine neue Bundeskompetenz geben. Bis die Verfassung in diesem Bereich geändert ist, vergeht – wie wir aus Erfahrung wissen – eine geraume Zeit. Im Anschluss daran geht es darum, eine neue eidgenössische Strafprozessordnung auszuarbeiten, von den Räten beraten zu lassen und dann allenfalls dem Volk vorzulegen. Auch diesbezüglich vergehen wieder Jahre. Es kommt dazu, dass eine geschaffene Bundeskompetenz nicht zwingend auch dazu führen muss, dass sie sofort und vollumfänglich ausgeschöpft wird. Ich erinnere Sie daran, dass das eidgenössische Strafgesetzbuch 45 Jahre nach der Schaffung der entsprechenden Verfassungsgrundlage in Kraft trat.

Aus all diesen Erwägungen und namentlich auch aufgrund der mangelnden Stichhaltigkeit föderalistischer Bedenken in diesem Fall bitte ich Sie, den Vorstoss als Motion zu überweisen. Nichts spricht dagegen, jetzt den grundsätzlichen Auftrag zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage zu erteilen, damit eine eidgenössische Strafprozessordnung in Angriff genommen werden kann. Diese soll die effektive und effiziente Verwirklichung der Strafnormen ermöglichen und sicherstellen, dies unter Wahrung der individuellen Rechte der Beschuldigten und der Eigenheiten der kantonalen Behördenorganisationen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Lange Zeit war die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts in unserem Land ausser in Wissenschaftskreisen kaum ein Thema. Das hat sich nun aber in jüngster Zeit entscheidend gewandelt. Davor zeugen nicht nur die Motion Rhinow und eine praktisch identische Motion Schweingruber (94.3181); bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass in mehreren Kantonen, wie St. Gallen, Basel-Stadt, Baselland, Aargau und Solothurn, entsprechende Standesinitiativen schon beschlossen oder in Vorbereitung sind. Der Grund dieser Entwicklung ist offensichtlich das Überhandnehmen neuer Verbrechensformen, vor allem der organisierten Kriminalität, aber auch der Geldwäsche oder bestimmter komplexer Formen der Wirtschaftskriminalität. All diesen neuen Verbrechensformen ist vor allem eigen, dass sie über die Kantons- und Landesgrenzen hinausgehen. Deshalb mutet es heute tatsächlich anachronistisch an, wenn wir angesichts des international organisierten Verbrechens in unserem Land nach wie vor 29 unterschiedliche Strafprozessordnungen haben. Der Bund hat in den letzten Jahren das gesetzgeberische Instrumentarium gegen das organisierte Verbrechen, gegen die Geldwäsche und gegen neuere Formen der Wirtschaftskriminalität substantiell ausgebaut. Sie haben in der Herbstsession 1994 auch das Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes verabschiedet und damit eine vermehrte Bundesunterstützung gegenüber den Kantonen ermöglicht. Zweifellos kann es aber bei dieser Sachlage nicht sein Bewenden haben, sondern es gilt, wie auch in der Kommission für Rechtsfragen zu Recht gesagt worden ist, das materielle Strafrecht, das auf der Höhe der Zeit ist, nun auch im Bereich der Strafverfolgung à jour zu bringen.

Zur Klärung der zahlreichen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, habe ich Mitte letzten Jahres eine aus namhaften Wissenschaftern und Strafrechtspraktikern bestehende Expertenkommission eingesetzt. Diese Kommission hat sich einlässlich mit den Defiziten in der Strafverfolgung

Zeit einen Zwischenbericht erstattet. Danach liegen die Hauptdefizite in der schweizerischen Strafverfolgung heute vor allem in den fehlenden oder ungleich verteilten Ressourcen auf dem Gebiet der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität. Hier müssen wir mit erster Priorität ansetzen, das sind die vordringlichsten Aufgaben.

Aus diesem Grunde habe ich denn auch sofort ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, um abzuklären, ob es die heutige Verfassung ermöglicht, beispielsweise die Verfolgung der organisierten Kriminalität zur Bundeskompetenz zu erklären, analog zu anderen Fällen, wie sie in Artikel 340 des Strafgesetzbuches festgelegt sind.

Es soll auch geklärt werden, ob es nicht schon aufgrund der bestehenden Verfassung möglich wäre, beispielsweise ein Recht der Kantone vorzusehen, demgemäß sie den Bundesbehörden beantragen könnten, in komplexen und grenzüberschreitenden Fällen von Wirtschaftskriminalität, wie wir sie heute beispielsweise im Zusammenhang mit dem European King's Club haben, die Ermittlungen an ihrer Stelle zu führen. Das sind Aufträge, die bereits erteilt sind.

Was die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts anbelangt, so ist die genannte Expertenkommission ebenfalls der Meinung, dass auch diese Frage an die Hand zu nehmen sei, wenngleich nicht in erster, sondern in zweiter Priorität.

Als Grund für dieses Vorhaben sieht sie nicht allein die Behebung aktueller Defizite in der Strafverfolgung. Sie ist vielmehr der Ansicht, dass die völlige Vereinheitlichung der Prozessordnungen auf Dauer unausweichlich sei, und zwar namentlich wegen der durch die Bundesgesetzgebung und die höchstrichterliche Rechtsprechung bereits vollzogenen starken Annäherung derselben. Ich habe daher auch hier einen Auftrag erteilt. Die erwähnte Expertenkommission unter der Leitung von Herrn Vizedirektor Peter Müller vom Bundesamt für Justiz wird bis Ende nächsten Jahres ein Konzept für eine eidgenössische Strafprozessordnung zu unterbreiten haben. Wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme empfiehlt, die Motion vorerst nur als Postulat zu überweisen, so vor allem aus folgenden Gründen:

Wie gesagt, hat die mittelfristige Aufgabe der Verfahrensvereinheitlichung in unserem Gesamtplan zur Verbesserung der Strafverfolgung in der Schweiz nicht die erste Priorität. Vorrang hat eindeutig eine bessere Bekämpfung des organisierten Verbrechens durch eine allfällige Ausdehnung der Bundesstrafgerichtsbarkeit. Wir sind zudem der Meinung – hier stimmen wir wohl mit dem Motionär überein –, dass die Realisierung eines einheitlichen Bundesstrafprozesses in unserem Land föderalistisch und gesetzgeberisch noch heikle Fragen stellen wird. Wir werden uns beispielsweise zu überlegen haben, ob die 29 Strafprozessordnungen wirklich durch einen einzigen Bundesstrafprozess abzulösen seien. Wir werden auch darauf achten müssen, dass wir nicht allzusehr in die Organisationshöheit der Kantone eingreifen, wenn wir den Strafprozess in unserem Land vereinheitlichen.

Das waren im wesentlichen die Gründe, weshalb der Bundesrat auf der einen Seite mit dem Motionär vollständig darin übereinstimmt, dass auf diesem Gebiet Handlungsbedarf besteht, dass wir auf der anderen Seite aber in unserem Zeitplan die Vereinheitlichung des Strafprozesses als mittelfristige Aufgabe taxiert haben, bei der es noch sehr heikle Fragen zu klären gibt.

Wenn der Motionär mit dem vorgetragenen Zeitplan und mit der Prioritätenordnung einverstanden ist, hätte der Bundesrat gegen eine Überweisung als Motion freilich nichts einzubringen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte Herrn Bundesrat Koller für die Stellungnahme bestens danken. Ich stelle mit Freude fest, dass die Zielrichtung und auch der Inhalt meiner Motion vom Bundesrat begrüßt und übernommen werden. Ich möchte Sie bitten, die Motion als Motion zu überweisen, denn in der Tat sehe ich den Zeitplan gleich wie der Bundesrat – vielleicht mit der Anmerkung, dass natürlich nicht in erster Priorität der Strafprozess vereinheitlicht werden muss, dass aber die Schaffung der Verfassungsgrundlage an die Hand genommen werden sollte. Zuerst muss die Bundeskompetenz geschaffen werden,

und dann kann auch der Strafprozess vereinheitlicht werden. Ich bin Herrn Bundesrat Koller dankbar, dass er sich mit der Überweisung als Motion einverstanden erklärt.

**Danioth Hans (C, UR):** Bei allem Verständnis für das Anliegen möchte ich Sie ersuchen, von dieser vom Bundesrat angebotenen Wahlmöglichkeit zurückhaltend Gebrauch zu machen und es beim Postulat bewenden zu lassen.

Der Antrag Rhinow auf Überweisung als Motion hat selbstverständlich eine Berechtigung. Die Standortbestimmung ist notwendig, nachdem diese Frage in letzter Zeit immer wieder aufgeworfen worden ist. Nach meiner Meinung geht die Forderung nach totaler Vereinheitlichung des Strafprozessrechts in den Kantonen zu weit. Auch hier ist die Uniformität kein Allheilmittel.

Die zunehmende Mobilität sowie das unmittelbare Durchschlagen der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Artikel 4 der Bundesverfassung und der europäischen Gerichtsinstanzen zu den Artikeln 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention bewirken – das ist auch vom Motionär zugegeben worden – unweigerlich eine einheitliche Anwendung allgemein anerkannter Verfahrensregeln in den wesentlichen Punkten. Dies gilt insbesondere für Zwangsmassnahmen, Beschuldigtenrechte, den Grundsatz der Öffentlichkeit, die Anforderung an die richterliche Unabhängigkeit usw. Diese die kantonale Hoheit im Strafverfahrensrecht derogierende – also ausser Kraft setzende – eidgenössische und europäische Rechtsprechung relativiert auf der anderen Seite auch die Behauptung, die 26 kantonalen Strafverfahrensordnungen behinderten eine effiziente Verbrechensbekämpfung und eine speditive Verfahrensabwicklung. Herr Rhinow hat mit Recht auf diese «kalte» Vereinheitlichung hingewiesen, die nicht aufgehoben werden kann und soll.

Der Bund hat gerade in letzter Zeit dort, wo er in der Sache selber zuständig ist, gehandelt. Herr Bundesrat Koller hat das eindrücklich dargelegt. Vor allem bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität – dort ist der Bund insoweit zuständig, als die staatliche Sicherheit gefährdet ist – hat er auch die Kompetenz, verfahrensbeeinflussende Richtlinien zu erlassen. Ich verweise auf Ripol, ich verweise auf das Zentralstellengesetz; ich verweise vor allem auf den Entwurf zum neuen Staatschutzgesetz, das demnächst in unserem Rat kommt.

Diese Anpassung der Verfahrensabläufe, vorab in der Untersuchungsphase, ist wichtig und nötig. Ich unterstütze sie dort, wo der Bund von seiner Kompetenz her zuständig ist.

Ausserdem ist das Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen in Kraft getreten, und zwar erst am 2. November 1993. Auch dieses Konkordat hat eine gewisse vereinheitlichende Wirkung. Es zeigt sich beispielsweise gerade jetzt bei den Untersuchungen gegen den EKC und diese weit verzweigten Organisationen, dass die kantonalen Untersuchungsorgane durchaus in der Lage sind, kooperierend zu handeln und möglichst rasch zuzuschlagen oder zuzugreifen. Die Koordinierung verläuft also durchaus befriedigend.

Schliesslich – das ist mein Haupteinwand – muss man sich im klaren sein, dass eine vollständige Ausschaltung der kantonalen Verfahrensrechte auch die Behördenorganisation der Kantone unmittelbar tangieren würde. Das lässt sich nicht vermeiden. Mit der Organisationsstruktur sind natürlich auch die Kompetenzen einer Untersuchungs-, vor allem einer Anklage- und Gerichtsbehörde verbunden. Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass die gesamte Strafprozessorganisation sehr eng mit dem kulturellen und dem gesellschaftlichen Verständnis eines Kantons verquickt ist. Ich verweise lediglich auf die Tatsache, dass es doch noch wenige, aber gewichtige Kantone gibt, die Geschworenengerichte kennen. Selbstverständlich setzen die Geschworenengerichte auch ganz spezifische Verfahrensordnungen voraus.

Die Notwendigkeit, aus der Tradition gewachsene Strukturen anzupassen, bedeutet nicht einfach deren Abschaffung. Niemand würde beispielsweise behaupten, zwischen der deutschen und der welschen Schweiz beständen keine nennenswerten Unterschiede in diesen Bereichen. Wollen wir auch hier wieder ein Stück Eigenständigkeit opfern?

Schliesslich hat sich gezeigt, dass es bei klarer organisatorischer und verfahrensmässiger Handhabung gemeinsamer Aufgaben entscheidend auf die Sachkompetenz und die Kooperationsbereitschaft der verantwortlichen Personen und viel weniger auf unterschiedliche Verfahrensordnungen ankommt. Dies ist eine Feststellung, die nicht irgendein Untersuchungsrichter oder ein Staatsanwalt aus einem kleinen Kanton gemacht hat, sondern die aus dem Kanton Zürich stammt. Der Weg der sinnvollen Harmonisierung ist auch hier einer erzwungenen zentralistischen Einheitsregelung vorzuziehen. Sie vermag durchaus die effiziente und rechtsstaatliche Verbrechensbekämpfung zu gewährleisten, der ich, wie Herr Rhinow es tut, ebenfalls das Wort reden möchte.

Die Überweisung in Form des Postulates würde diesen natürlichen Hindernissen, diesen gesellschaftlichen Anliegen vermehrt Rechnung tragen. Ich möchte Sie bitten, den richtigen Weg des Postulates zu beschreiben.

**Frick Bruno (C, SZ):** Obwohl mein Herkunftsland nicht sehr weit von jenem von Kollege Danoth entfernt liegt, gewichte ich die ganze Angelegenheit doch ein bisschen anders. Für mich weist die Motion von Kollege Rhinow den richtigen Weg, den wir selber bereits vor zwei Jahren eingeschlagen haben und seither konsequent beschritten. So hat die CVP-Fraktion im Nationalrat vor zwei Jahren den Bundesrat aufgefordert, eine Harmonisierung des schweizerischen Strafprozessrechts einzuleiten. Aufgrund dessen wurde die Expertenkommission eingesetzt, die ja bereits erste Resultate vorgelegt hat. In den Kantonen Solothurn und St. Gallen haben Abgeordnete meiner Partei Standesinitiativen für eine Vereinheitlichung angelegt. In anderen Kantonen wurden weitere angeregt, so dass heute sechs Standesinitiativen eingereicht sind oder bevorstehen, und das sagt doch, dass auch seitens der Kantone ein grosses Bedürfnis für eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechts besteht. Schliesslich haben wir seitens meiner Partei bereits vor zwei Monaten unsere klaren Vorstellungen bekanntgegeben, wie die Vereinheitlichung in grossen Zügen zu gestalten sei. Die Motion Rhinow empfinde ich daher als Unterstützung unserer Position, und sie verdient über alle Parteigrenzen hinweg Unterstützung. Auch die Argumente, die Herr Bundesrat Koller vorgetragen hat, sprechen, wenn wir sie zusammenfassen, klar für eine Motion, für die Schaffung der Verfassungsgrundlage.

Was die Sache selber angeht, glaube ich auch, dass die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts unbedingt nötig ist. Die Zersplitterung in 26 kantonale Prozessordnungen in der Schweiz ist schädlich und erschwert die Strafverfolgung des Staates. Umgekehrt profitiert davon das organisierte Verbrechen, das sich mit grossen finanziellen Mitteln alle Reibungsflächen zunutze machen kann und im Zusammenspiel die Schwächen dieser 26 Ordnungen geschickt ausnutzen kann. Andererseits – wir müssen auch an den «kleinen Mann» denken – sind der «kleine Mann» und die «kleine Frau», denen das Malheur eines Unfalls passiert, durch diese 26 Strafprozessordnungen ja sehr benachteiligt; sie müssen sich mit vielerlei Recht herumschlagen. Stellen Sie sich vor, Sie haben als Zürcher einen Unfall im Bündnerland, Sie können nicht einmal Ihren Anwalt damit beauftragen, weil sich der als Zürcher nämlich kaum in andere Kantone wagt, da ihm die Finessen des Strafprozessrechts gar nicht geläufig sind; nötig ist, einen zweiten Anwalt vor Ort beizuziehen.

Aber auch vom föderalistischen Gesichtspunkt aus befürworte ich die Motion. Föderalismus heisst für mich im Kerngehalt, dass die Kantone jene Bereiche autonom gestalten, die sie am zweckmässigsten selber gestalten können. In diesem Bereich hat uns die Realität überholt. Wer Föderalismus als reaktionäre Haltung versteht, wer gegen jede Neugestaltung von Kompetenzen ist, der wird dies bedauern. Föderalismus ist kein statischer Begriff, er ist dynamisch, er ist wandelbar. Föderalismus als subsidiäres Prinzip unseres Staatswesens verlangt ja, dass wir bereit sind, die Kompetenzen neu zu ordnen. Hier ist die Ordnung durch die Entwicklung unseres Lebens gegeben. Wenn der Alleingang aller Kantone die Aufgabenerfüllung erschwert, müssen wir sie neu ordnen. Die Verfassungsgrundlage zu geben ist der erste richtige Schritt.

Die entscheidende Frage schliesslich ist: Wie ist zu vereinheitlichen? Vereinheitlichen heisst wohl, das Verfahren einheitlich gestalten, es heisst aber auch, die kantonale Organisation möglichst frei zu lassen. Das ist wohl möglich, wir haben das in anderen Bereichen auch. Bereits jetzt setzt das Bundesgericht aufgrund der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention Schranken, die in den verschiedenen Kantonen mit verschiedenen organisatorischen Strukturen ebenfalls sehr wohl respektiert werden können.

Eine Vereinheitlichung ist daher auch – das noch zum Schluss – konsumentenfreudlich, sie erfüllt nicht nur das materielle Strafrecht besser. Unter «Konsumenten» verstehe ich die Untersuchungsbehörden, die nur ein einziges Recht anzuwenden haben, anstatt auf verschiedene Rechte Rücksicht nehmen zu müssen. Es ist einfacher für die Anwälte, es ist aber auch einfacher für denjenigen Bürger, dem irgendwo ein Malheur passiert.

**Präsident:** Kollege Danoth beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Dies ist allerdings gemäss Artikel 22 des Geschäftsverkehrsgesetzes nur möglich, wenn der Motionär einverstanden ist.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte an der Form der Motion festhalten. Ich möchte die Begründung nicht wiederholen. Denken Sie daran, dass wir fünf Standesinitiativen zu gewärtigen haben, dass das Begehr von unten nach oben kommt. Mit einem Postulat erfüllen wir die Anliegen der Kantone nicht. Wir müssten hier eine Initiative nach der anderen behandeln und hätten die genau gleiche Diskussion noch einmal. Ich möchte Sie also bitten, die Motion als Motion zu überweisen.

**Danoth Hans (C, UR):** Ich bekämpfe die Motion, möchte aber darauf hinweisen, dass der Bundesrat selber die Umwandlung in ein Postulat vorgeschlagen hat. Er hat dann allerdings in einem Anflug einer neuen Praxis gesagt, auch das andere sei möglich. Wenn ich den bündnerischen Sprecher richtig verstanden habe, hat der Bundesrat gesagt: Umwandlung in ein Postulat. Über diesen Antrag des Bundesrates möge man abstimmen. Wenn das nicht möglich ist, beantrage ich Ihnen Ablehnung der Motion.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte doch noch die Position des Bundesrates klären. Der Bundesrat hat diese Motion am 14. September 1994 behandelt und damals eine Umwandlung in ein Postulat vorgeschlagen. Inzwischen habe ich den Zwischenbericht der Expertenkommission erhalten. Daraus ergibt sich eindeutig, dass Handlungsbedarf besteht. Zwar ist die Vereinheitlichung des Strafprozesses nicht das dringendste Anliegen. Am dringendsten sind Massnahmen gegen die organisierte Kriminalität. Wie ich bereits gesagt habe, wird aber bis Ende nächsten Jahres ein entsprechendes Konzept vorliegen. Das ist der Hintergrund dieser neueren Entwicklung, die mich dazu führt, zu sagen: Wenn der Herr Motionär mit diesem Vorgehen einverstanden ist, dann kann der Bundesrat auch mit der Motion leben.

**Abstimmung – Vote**  
Für Überweisung der Motion 21 Stimmen  
Dagegen 5 Stimmen

#### Ordnungsantrag – Motion d'ordre

**Frick Bruno (C, SZ):** Es wird vorgeschlagen, die Debatte zum Geschäft 94.061, «Asylpolitik. Volksinitiativen», aufzuteilen. Nachdem ich selber mich kurz fassen und kaum länger als 15 Minuten sprechen werde, nachdem auch Herr Carlo Schmid – wie er mir mitgeteilt hat – kurz sprechen wird, halte ich es für besser, die Debatte kohärent zu führen, sie an einem Tag durchzuführen und sie nicht aufzuteilen. Da ja morgen ohnehin keine anderen Geschäfte anstehen, möchte ich den Ordnungsantrag stellen, die ganze Debatte morgen durchzuführen.

**Rüesch** Ernst (R, SG): Um den Ordnungsantrag beurteilen zu können, sollten wir vom Sekretär wissen, wie es morgen mit den übrigen Traktanden steht. Was haben wir morgen noch auf der Traktandenliste?

**Präsident:** Es sind für morgen keine zusätzlichen Traktanden auf der Liste.

*Angenommen – Adopté*

*Schluss der Sitzung um 11.30 Uhr  
La séance est levée à 11 h 30*