

StPO von A-Z: Strafbefehlsverfahren

Der 8. Titel der Strafprozessordnung lautet: Besondere Verfahren. Das erste Kapitel darin befasst sich mit dem Strafbefehls- und dem Übertretungsstrafverfahren. Im ersten Abschnitt ist das Strafbefehlsverfahren in den Artikel 352 ff. geregelt.

Folgt man der Statistik, dann werden weit über 90 % aller Strafverfahren in der Schweiz mit einem Strafbefehl erledigt. ¹

Dieser Beitrag untersucht, weshalb das Strafbefehlsverfahren geschaffen wurde und wie es ausgestaltet wurde. Darüber hinaus befasst er sich mit der rechtsstaatlich begründeten Kritik daran und beschreibt den Weg zur Regelung, die am 1. Januar 2024 in Kraft tritt.

Ziele und Voraussetzungen des Strafbefehlsverfahrens:

Die grundsätzliche Idee des Strafbefehlsverfahrens wird in der Botschaft des Bundesrates zu Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005 ² in Ziffer 2.8.1.1. beschrieben:

«Im Strafbefehlsverfahren (auch Strafmandat, Strafverfügung oder Strafbescheid genannt) wird der Straffall zumeist nicht durch eine Richterin oder einen Richter, sondern durch die Untersuchungs- und Anklagebehörde selbst durch ein Erkenntnis abgeschlossen, das die Parteien annehmen oder mit einer Einsprache zur gerichtlichen Beurteilung bringen können. Die Kantone haben von dieser Möglichkeit in jüngerer Vergangenheit in zunehmendem Mass Gebrauch gemacht. Zweifellos gehört diese Verfahrensart vor allem mit Blick auf die dadurch erzielte Verfahrensbeschleunigung in Fällen leichterer Kriminalität in die vereinheitlichte schweizerische Strafprozessordnung». ³

¹ NZZ vom 19.11.2018 mit dem Titel «Strafbefehl erhalten – was tun?»

² BBl 2006 1085

³ BBl 2006 1085 Seite 1289

Gattlen Rechtsanwälte

Europaallee 41
Postfach
8021 Zürich

Tel. 044 215 70 20

Fax 044 215 70 21

www.gattlenrechtsanwalt.ch
gattlen@gattlenrechtsanwalt.ch

Ziel der Einführung des Strafbefehlsverfahrens in die StPO war Verfahrensbeschleunigung bei Bagatelldelinquenz. Um das zu können, war der Strafbefehl nicht von einem Gericht zu erlassen, sondern ging von der Anklagebehörde aus. Damit wurde der Anklagegrundsatz für diese Fälle ausser Kraft gesetzt (vgl. Art. 9 Absatz 2 StPO), d.h. die die Untersuchung führende Behörde sprach auch die Strafe aus.

Die gesetzliche Grundlage für des Strafbefehlsverfahren wurde im schliesslich beschlossenen Gesetzestext in Art. 352 StPO aufgenommen. Dieser lautet:

Art. 352 Voraussetzungen

1 Hat die beschuldigte Person im Vorverfahren den Sachverhalt eingestanden oder ist dieser anderweitig ausreichend geklärt, so erlässt die Staatsanwaltschaft einen Strafbefehl, wenn sie, unter Einrechnung einer allfällig zu widerrufenden bedingten Strafe oder bedingten Entlassung, eine der folgenden Strafen für ausreichend hält:

- a. eine Busse;*
- b. eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen;*
- c. 163 ...*
- d. eine Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten.*

2 Jede dieser Strafen kann mit einer Massnahme nach den Artikeln 66 und 67e–73 StGB verbunden werden.

3 Strafen nach Absatz 1 Buchstaben b–d können miteinander verbunden werden, sofern die insgesamt ausgesprochene Strafe einer Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten entspricht. Eine Verbindung mit Busse ist immer möglich.

Der Text entspricht weitgehend Art. 355 im Entwurf des Bundesrates⁴. Einzig Art. 352 Absatz 3 StPO wurde gegenüber dem Entwurf eingefügt, womit eine Unklarheit beseitigt werden konnte.

⁴ BBl 2006 1389

Gemeinnützige Arbeit wurde per 1. Januar 2018 aus dem Katalog der möglichen Strafen gestrichen, weshalb Art. 352 Absatz 2 lit. c StPO entfiel.⁵

Ausgestaltung des Strafbefehlsverfahrens nach der StPO:

Der Erlass eines Strafbefehls ist zulässig, wenn die beschuldigte Person im Vorverfahren den Sachverhalt eingestanden hat oder dieser anderweitig ausreichend geklärt ist. Ein Geständnis ist also denkbar, aber nicht nötig. Die Befragung der beschuldigten Person ist nicht vorgeschrieben und das Gesetz kennt auch keine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf bedingt zu vollziehende Freiheitsstrafen.

Als Strafe zulässig sind nämlich: Bussen, Geldstrafen von maximal 180 Tagessätzen (entspricht sechs Monaten) oder eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten. Geld- und Freiheitsstrafen dürfen kumuliert werden, aber das Äquivalent von sechs Monaten nicht übersteigen. Im Strafbefehl können auch Massnahmen nach Art. 66 StGB (Friedensbürgschaft mit Sicherheitsleistung) sowie 67e-73 StGB (z.B. Entzug Führerausweis / Veröffentlichung Urteil / Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten) verhängt werden. Entschieden wird auch über die Kosten- und Entschädigungsfolgen, d.h. über die Frage, welche Entschädigungen der Beschuldigte an den Staat und welche er an z.B. der oder die Geschädigten für das Strafverfahren bezahlen muss (Art. 353 Absatz 1 lit. g StPO). Diese Forderungen werden vollstreckbar, sobald der Strafbefehl gültig wird.

Gegen den Strafbefehl kann Einsprache erhoben werden, ansonsten der Strafbefehl zum rechtskräftigen Urteil wird (Art. 354 StPO). Die Einsprache innerhalb von zehn Tagen nach der Zustellung des Strafbefehls bewirkt unter Umständen, dass die Staatsanwaltschaft weitere Befragungen vornimmt oder Beweise beschafft, sofern sie das für nötig erachtet. Sie kann dann aufgrund neuer Beweise das Strafverfahren einstellen. Sie kann aber den Strafbefehl auch einfach als Anklage an das erstinstanzliche Gericht einreichen (Art. 354/355/356 StPO).

Rechtsstaatliche Kritik am Strafbefehlsverfahren:

Anlass der Revision des Sanktionensystems des Strafgesetzbuchs war vor allem Art. 41 StGB in der damals geltenden Fassung. Er verlangte auf die Ausfällung kurzer Freiheitsstrafen bis zu zwölf Monaten in der Regel zu verzichten und stattdessen eine Geldstrafe auszufällen. Begründet worden war diese Änderung in der «Botschaft zur Änderung des Schweizerischen

⁵ BB. 2012 4712, Seite 4754

Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht» vom 21. September 1998 ⁶ vom Bundesrat wie folgt: *«Was die Neuordnung des Sanktionensystems im Besonderen angeht, so' sollen kurze Freiheitsstrafen nur noch ausnahmsweise zur Anwendung gelangen, tragen diese doch kaum zur Sozialisierung des Täters bei. Sie sind zudem angesichts des Wertewandels und der Entwicklung in unserer Gesellschaft als überholt anzusehen. An deren Stelle treten die Geldstrafe im Tagessatzsystem und die Gemeinnützige Arbeit, welche durch das Institut des «Aussetzens der Strafe» ergänzt werden.»* ⁷

Diese Regelung war nach ihrer Inkraftsetzung am 1. Januar 2007 auf wachsende Kritik der Praxis ausgesetzt. Sie bewog den Bundesrat schliesslich, dem Parlament eine Änderung der im Strafgesetzbuch vorgesehenen Sanktionen zu beantragen. Mit der *«Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts)»* vom 4. April 2012 ⁸ beantragte er eine Änderung in Bereich der Sanktionen und begründete diesen Antrag: *«Aufgrund der anhaltenden Kritik vor allem aus der Praxis sollen zum einen an der Geldstrafe Änderungen vorgenommen werden: Diese soll nur noch unbedingt und nur noch bis zu 180 statt wie bisher zu 360 Tagessätzen ausgesprochen werden können. Zum andern sollen auch kurze Freiheitsstrafen wieder möglich sein; der Vorrang der Geldstrafe anstelle sogenannter kurzer Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten soll aufgegeben werden.»* ⁹

Die Absicht des Bundesrates den Vorrang der Geldstrafe vor der Freiheitsstrafe aufzugeben, hatte Auswirkungen auf des Strafbefehlsverfahren, weil im Strafbefehlsverfahren auch zu vollziehende Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten ausgefällt werden konnten. Deshalb befasste sich die Botschaft des Bundesrates auch mit Art. 352 StPO. Das Strafbefehlsverfahren war nämlich in der Lehre auf grundsätzliche Kritik gestossen, der sich der Bundesrat teilweise anschloss und die er wie folgt zusammenfasste:

«Bis zum Inkrafttreten des revidierten AT-StGB am 1. Januar 2007 konnten in den meisten Kantonen Freiheitsstrafen von höchstens drei Monaten (oder sogar nur einem Monat) im Strafbefehlsverfahren ausgesprochen werden. Nur in wenigen Kantonen lag die Höchstgrenze bei sechs Monaten. Das Strafbefehlsverfahren fand somit im Wesentlichen für die Beurteilung der Bagatelldelinquenz Anwendung. Das änderte sich mit dem Inkrafttreten des neuen Sanktionensystems [des geänderten Strafgesetzbuches StGB] auf den 1. Januar 2007: Verschiedene Kantone erhöhten die Grenze auf sechs Monate, wohl vor dem Hintergrund, dass solche Freiheitsstrafen nach dem neuen Recht [des Strafgesetzbuches StGB ab 1. Januar 2007] nur noch in

⁶ BBl 1999 II 1979

⁷ BBl 1999 II 1979, Seite 1981

⁸ BBl 2012 4721

⁹ BBl 2012 4721, Seite 4723

Ausnahmefällen ausgesprochen werden können (vgl. die Art. 40 und 41 StGB) und stattdessen vor allem Geldstrafen verhängt werden.

Die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Strafprozessordnung legte die Höchstgrenze für ein Strafbefehlsverfahren schweizweit auf sechs Monate Freiheitsstrafe fest, dies aber ebenfalls aufgrund der Überlegung, dass kurze Freiheitsstrafen nur ausnahmsweise verhängt werden dürfen.»¹⁰

Weil in der vorgeschlagenen Revision des Strafgesetzbuchs der Vorrang der Geldstrafe vor der Freiheitsstrafe entfallen sollte, war nach Auffassung des Bundesrates aus rechtsstaatlichen Erwägungen die Anpassung des Strafbefehlsverfahrens nötig, wie er in der Botschaft darlegte:

«Die nunmehr vorgeschlagene erneute Revision des Sanktionensystems verändert die Ausgangslage, indem der Vorrang der Geldstrafe abgeschafft wird und Freiheitsstrafen wiederum ab drei Tagen (bedingt und unbedingt) ausgesprochen werden können. Dass nunmehr im Bereich der kurzen Strafen durchaus einschneidende Strafen verhängt werden können, macht Anpassungen beim Strafbefehlsverfahren erforderlich. Andernfalls erheben sich rechtsstaatliche Bedenken, wenn beschuldigte Personen in einem unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführten Verfahren, in der Regel ohne dass sie angehört werden, durch eine nichtrichterliche Behörde zu unbedingten Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten verurteilt werden können.»¹¹

Der Bundesrat skizzierte in seiner Botschaft drei mögliche Anpassungen, wobei er dem Parlament die Variante 3 empfahl:

«Dabei sind verschiedene Möglichkeiten denkbar: (1) Das Strafbefehlsverfahren wird bezüglich der Ausfällung von Freiheitsstrafen auf solche von höchstens drei Monaten beschränkt, ungeachtet ob die Strafe bedingt oder unbedingt zu vollziehen ist. Damit würde der Zustand wiederhergestellt, wie er in zahlreichen Kantonen vor der letzten Revision des Sanktionenrechts gegolten hat. Allerdings hätte diese Regelung markante Auswirkungen auf die Kantone, weil alle Straffälle, in denen eine (bedingte oder unbedingte) Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten Dauer ausgesprochen werden soll, im ordentlichen Verfahren vor einem Gericht durchgeführt werden müssten. (2) Das Strafbefehlsverfahren wird insoweit ausgeschlossen, als eine unbedingte Freiheitsstrafe ausgesprochen werden soll. Das hätte den Vorteil, dass nur für die einschneidendste Sanktion ein ordentliches Verfahren verlangt würde, ginge allerdings weiter als die früher geltenden Regelungen, die das Strafbefehlsverfahren für alle Freiheitsstrafen unter drei Monaten zugelassen hatten. (3) Das Strafbefehlsverfahren ist im Bereich der kurzen Freiheitsstrafen möglich für alle bedingten, für unbedingte aber nur bis zu drei Monaten. Das

¹⁰ BBl 2012 4712, Seiten 4753/4754, Erläuterungen zu Art. 352 StPO

¹¹ BBl 2012 4712, Seiten 4753/4754, Erläuterungen zu Art. 352 StPO

würde der jeweiligen Vollzugsform und damit der unmittelbaren Spürbarkeit der Sanktion für die verurteilte Person in differenzierter Weise Rechnung tragen, hätte aber einen Mehraufwand für die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden zur Folge, weil wieder mehr Fälle im ordentlichen Verfahren zu erledigen wären. (4) Die geltende Grenze wird beibehalten, jedoch muss die Staatsanwaltschaft die beschuldigte Person zwingendeinvernehmen, wenn eine unbedingte Freiheitsstrafe ausgesprochen werden soll. Diese Regelung entspricht dem Vorschlag des Bundesrates im Entwurf zur Strafprozessordnung. Sie führt zwar zu einer moderaten Mehrbelastung der Strafverfolgungsbehörden, vermag aber die grundsätzlichen rechtsstaatlichen Bedenken gegen das Strafbefehlsverfahren für einschneidende Sanktionen (keine öffentliche Verhandlung, Beurteilung durch nichtrichterliche Behörde) nicht auszuräumen.

Der Bundesrat schlägt deshalb eine Modifikation im Sinne der dritten Variante vor. Dies nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Kritik der Lehre am (zu) weiten Anwendungsbereich des Strafbefehlsverfahrens. (...)»¹²

Die vorgesehene Änderung von Art. 41 StGB führte also nach den Überlegungen des Bundesrates dazu, dass eine Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten nicht mehr nur ausnahmsweise verhängt werden durfte. Es war daher zu erwarten, dass die Zahl solcher Freiheitsstrafen anwachsen würde. Für das Strafbefehlsverfahren weckte das rechtsstaatliche Bedenken, denen nach dem Vorschlag des Bundesrates Rechnung zu tragen war, indem sein Anwendungsbereich bei Freiheitsstrafen eingeschränkt würde. Das Parlament folgte diesen Bedenken nicht und beließ Art. 352 StPO in der bis dahin geltenden Fassung¹³. Es durften deshalb auch im Strafbefehlsverfahren weiterhin unbedingte Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten Dauer ausgefällt werden, auch wenn der oder die Beschuldigte nie zu den Vorwürfen befragt wurde oder werden konnte.

Weg zur Regelung ab dem 1. Januar 2024:

Die durch die Beschlüsse entstandene Rechtslage weckte nach wie vor rechtsstaatliche Bedenken, weshalb der Bundesrat in seiner «Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Anpassung der Strafprozessordnung) vom 28. August 23019»¹⁴ dem Parlament vorschlug, einen neuen Artikel 352a in die StPO einzufügen, welche die Staatsanwaltschaft verpflichtete eine Einvernahme des Beschuldigten durchzuführen, wenn zu erwarten war, dass der Strafbefehl eine

¹² BBl 2012 4712, Seiten 4753/4754, Erläuterungen zu Art. 352 StPO

¹³ BBl 2019 6697, Seite 6761

¹⁴ BBl 2019 6697

Freiheitsstrafe zur Folge haben würde, die zu verbüssen war ¹⁵. Erläutert wurde der vorgeschlagene Text in der Botschaft wie folgt:

«Art. 352a

Anders als noch im Entwurf des Bundesrates zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vorgesehen, findet sich in der geltenden StPO keine Regelung mehr, welche die Staatsanwaltschaft explizit verpflichten würde, die beschuldigte Person vor Erlass eines Strafbefehls einzuvernehmen. Die im Entwurf vorgesehene Einvernahmepflicht wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen gestrichen; dies um die Effizienz des Strafbefehlsverfahrens nicht zu gefährden.

Die Staatsanwaltschaft ist allerdings dann gehalten, eine Einvernahme durchzuführen, wenn dies zur Klärung des Sachverhalts oder für einen verurteilenden Entscheid unumgänglich ist (Grundsätze der materiellen Wahrheit und der richterlichen Überzeugung). Darüber hinaus liegt die Durchführung einer Einvernahme in ihrem Ermessen. Das Fehlen einer expliziten Einvernahmepflicht wird in der Praxis und Lehre jedoch kritisiert.

Der Vorentwurf sah deshalb in verschiedenen Situationen eine Einvernahmepflicht vor. Aufgrund von Kritik in der Vernehmlassung soll sie nun aber nur noch dann greifen, wenn sich eine zu verbüssende Freiheitsstrafe abzeichnet; dies unabhängig von der Höhe der Strafe im Einzelfall. Als zu verbüssende Freiheitsstrafe gilt nicht nur eine unbedingte oder teilbedingte Freiheitsstrafe, sondern auch der Widerruf eines bedingt gewährten Vollzugs einer Freiheitsstrafe. Damit begegnet der Entwurf insbesondere der Kritik, wonach zum einen das Strafmass kein taugliches Kriterium für eine Einvernahmepflicht sei und zum anderen – bei Umsetzung des Vorentwurfs – zumeist Routinefälle unter diese Pflicht fallen würden.» ¹⁶()

Der neue Art. 352a StPO wurde vom Parlament am 17. Juni 2022 ohne Abweichungen vom Entwurf des Bundesrates beschlossen ¹⁷ und tritt am 1. Januar 2024 in Kraft. ¹⁸Ab dem 1. Januar 2024 gilt daher, dass die Einvernahme der beschuldigten Person durchgeführt werden muss, wenn eine zu verbüssende Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten die Folge ist. Zu berücksichtigen ist also auch der Widerruf einer bedingt ausgefallenen Freiheitsstrafe.

Zürich, 30. Dezember 2023 / T. Gattlen

¹⁵ BBl 2019 6789, Seite 6799

¹⁶ BBl 2019 6697, Seite 6761

¹⁷ BBl 2022 1560

¹⁸ AS 2023 468