

*Editorial*

*Die Staatsanwaltschaft zählt zu den mächtigsten Behörden eines modernen Staatswesens. Das zeigt sich nicht nur in der Schweiz, sondern auch im nahen und im fernen Ausland. Der Wandel zum heutigen politischen Machtfaktor hängt sicher einmal damit zusammen, dass die Politik zunehmend die tatsächliche oder vermeintliche Lösung gesellschaftlicher Probleme an das Strafrecht delegiert, wenn sie selbst dafür keine Lösung bieten kann.*

*Die Macht der Staatsanwaltschaft hängt aber auch damit zusammen, dass die Strafgerichte sich weitgehend aus dem Geschäft zurückgezogen und die Definitionsmacht über strafrechtliche und strafprozessuale Fragen der Staatsanwaltschaft überlassen haben. Die Staatsanwaltschaft entscheidet nicht nur über die Eröffnung und den Abschluss der Untersuchung. Mit ihren Befugnissen zur Anordnung von Zwangsmassnahmen kann sie die Existenz von Personen gefährden oder gar zerstören, indem sie ihnen die Freiheit entzieht und den Zugriff auf Vermögenswerte sperrt. Mit dem damit in aller Regel verbundenen medialen Orchester ist für die Betroffenen der Schaden längst angerichtet, bevor auch nur ein Richter oder eine Richterin die Bühne betritt. Und wenn die Staatsanwaltschaft dann gleich auch noch in mehr als 98 Prozent aller Fälle mit Strafbefehl oder Einstellung über Verurteilung oder Freispruch entscheidet, bleibt damit für die Gerichte im Strafrecht nicht mehr viel zu tun.*

*Die Strafjustiz – und damit ein wesentlicher Bestandteil der gerichtlichen Aufsicht über die Staatsanwaltschaft – hat sich schleichend aus der Strafrechtspflege zurückgezogen, und die Staatsanwaltschaft hat es ausgezeichnet verstanden, sich im Winde des Zeitgeists neu zu positionieren. Gefragt ist heute nicht abwägende Gerechtigkeit, sondern effiziente Bestrafung der Schuldigen. Dementsprechend gross ist die Bereitschaft der Politik, der Staatsanwaltschaft die notwendigen legislatorischen Mittel und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Während in den vergangenen Jahren der Personalbestand der Staatsanwaltschaften massiv ausgebaut wurde, hat sich bei den Gerichten kaum etwas verändert.*

*Die Justiz hat sich vornehm zurückgehalten, wenn ihre Befugnisse im Strafverfahren sukzessive abgebaut und neu der Staatsanwaltschaft zugewiesen wurden. Kaum eine kritische Stimme war zu hören, als die Strafbefehlskompetenzen der Staatsanwaltschaft von ursprünglich einmal zwei, drei Wochen in den 1980er-Jahren zunächst auf einen Monat, dann auf drei Monate und heute auf sechs Monate angehoben und gleich auch noch das abgekürzte Verfahren eingeführt wurden. In den Diskussionen um die Totalrevision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs und um die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung war von der Justiz und ihren Vertretern wenig zu hören. Ihre Standesorganisationen schienen mehr mit sich selbst beschäftigt zu sein. Sie kümmerten sich um das Bild des Richters in der Öffentlichkeit und kämpften für die selbstständige Justizverwaltung oder um ihre Wahl- und Anstellungsbedingungen. Die Verteidigung des Rechtsstaats hatten sie sich jedenfalls nicht auf ihre Fahnen geschrieben, und jede Massnahme, die der Justiz Entlastung versprach, wurde fast einhellig begrüsst.*

*Ein ganz anderes Bild bei den Staatsanwaltschaften. Mit der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) verfügen sie nicht nur über eine ausgezeichnete Vernetzung, sondern auch über ein effizientes Sprachrohr. Gemeinsam mit der Universität Luzern wurde eine Staatsanwaltsakademie ins Leben gerufen, die einerseits eine einheitliche Aus- und Weiterbildung der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sicherstellt und andererseits für eine wissenschaftliche Aufarbeitung zentraler Themen des Strafrechts und des Strafprozessrechts sorgt. Ein eindruckliches Beispiel für erfolgreiche Lobbyarbeit war die Ausarbeitung und die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung. In der neunköpfigen Expertenkommission zur Vereinheitlichung des*

*Strafprozessrechts sassen weder Vertreter der Justiz noch der Anwaltschaft, dafür aber drei Vertreter der Strafverfolgungsbehörden. Noch vor der definitiven Verabschiedung der Vorlage im Parlament setzte die SSK diverse Arbeitsgruppen ein, die sich mit dem künftigen Strafprozess beschäftigten und im Hinblick auf das neue Recht gleich auch noch über 600 Formulare kreierten; getreu nach dem Motto der normativen Kraft des Faktischen. Zugleich wurden zwölf Ausbildungsmodelle zu den unterschiedlichsten Themenbereichen geschaffen, mit denen vor Ort die Interessierten mit der neuen Strafprozessordnung vertraut gemacht wurden. Dass damit die Auslegung des künftigen Rechts im Sinne der Strafverfolgung entscheidend geprägt wurde, war wohl eine nicht ganz unerwünschte Nebenfolge.*

*Mit anderen Worten: In den vergangenen drei Jahrzehnten hat nicht nur das politische Pendel von der Freiheit zur Sicherheit umgeschlagen, sondern hat sich auch die Definitionsmacht in strafrechtlichen und strafprozessualen Fragen von der Justiz zur Staatsanwaltschaft verlagert. Interessen der Strafverfolgung diktieren die politische Agenda; die Staatsanwaltschaften sind bestens aufgestellt und gerüstet, sie bestimmen die Diskussion und sie verwalten in eigener Regie fast ausschliesslich den gesamten Bereich der Massenkriminalität. Der Justiz verbleibt im besten Fall, noch etwas Sand in das Getriebe zu streuen. Diese Feststellungen eines Vertreters der Strafjustiz sind keinesfalls als Vorwurf an die Staatsanwaltschaft zu verstehen. Sie hat*

*sich nichts Unredliches zuschulden kommen lassen; sondern sie hat sehr geschickt die Freiräume genutzt, die dank des politischen Zeitgeists entstanden sind und die ihr Justiz und Anwaltschaft fast kampflos überlassen haben. Damit gewinnt aber auch die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft eine ganz andere Bedeutung.*

*Aus rechtshistorischer Perspektive zeigt sich, dass der politische Zeitgeist nicht immer der Staatsanwaltschaft wohl gesinnt war. Die Einführung der Staatsanwaltschaft in den Kantonen und die Schaffung der Bundesanwaltschaft im Laufe des 19. Jahrhunderts waren von heftigen politischen Kontroversen begleitet. Einige Beiträge in diesem Sonderheft setzen sich mit den unterschiedlichen Aspekten dieser spannungsvollen, leider bisher kaum untersuchten Geschichte auseinander. Preussische und französische Modelle wurden den kantonalen und eidgenössischen Gegebenheiten und politischen Zuständen angepasst und dabei immer wieder modifiziert. Mit der vorliegenden Publikation ist die Hoffnung verbunden, einen wichtigen Impuls für zukünftige rechtshistorische Forschungen auf diesem Gebiet gegeben zu haben.*

*Die Staatsanwaltsakademie an der Universität Luzern und lucernaiuris, Institut für juristische Grundlagen an der Universität Luzern, haben sich dieser Thematik angenommen und im Spätherbst 2017 eine gemeinsame Tagung mit dem Titel «Die Staatsanwaltschaft im Spannungsfeld von Unabhängigkeit, Aufsicht und Weisung» organisiert. Das vorliegende Sonderheft von forumpoenale vereinigt die Beiträge, die an dieser Tagung von Vertretern verschiedener Berufsgruppen gehalten wurden.*

*Die Herausgeber*



Dr. Niklaus Oberholzer



Prof. Dr. Michele Luminati