

Die Vereinigung polizeilicher, untersuchungsrichterlicher und staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen bei einer Behörde oder das Basler Modell bei der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität

Autor(en): **Rothenfluh, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Publikationen der Arbeitsgruppe für Kriminologie**

Band (Jahr): - **(1984)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050956>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Vereinigung polizeilicher, untersuchungsrichterlicher und staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen bei einer Behörde oder das Basler Modell bei der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität

Walter Rothenfluh

Dr.iur., Staatsanwalt, Schützenmattstr. 27, 4051 Basel

1. Einleitung

Lohnt es sich, über Eigenheiten des Aufbaus und der Arbeitsweise von Strafverfolgungsbehörden eines Stadtkantons mit etwa 200 000 Einwohnern zu berichten, also über eine – wie es zunächst scheint – eng gefasste Materie, wenn eines der Themen dieser Tagung die Verfolgung der Wirtschaftskriminalität im Rahmen der Gesamtschweiz oder gar Europas betrifft, d.h. eines 6 Mio. bzw. ca. 300 Mio. Einwohner umfassenden Raumes? Wir dürfen diese Frage getrost mit Ja beantworten, sofern sich unseren Betrachtungen Allgemeingültiges über die Qualität und die Dauer des Rechtsfindungsvorganges in Strafsachen entnehmen lässt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Rechtspflege auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität wegen der Kompliziertheit, Technizität und zunehmenden Quantität der zu durchdringenden Materie sich unter erschwerten Bedingungen abwickelt. Unser Augenmerk richtet sich demgemäss unwillkürlich auf die Mittel und Wege, die Qualität des Rechtsfindungsvorganges zu heben und seine Dauer zu verkürzen.

Zu diesen Mitteln zählen

- ein griffiges, die wachsenden Bedürfnisse des Rechtsgüterschutzes auch im Wirtschaftsleben abdeckendes, erweitertes materielles Strafrecht,
- sodann gründliche und zügige Wahrheitsfindung gleicherweise ermöglichende strafprozessuale Regeln und schliesslich
- eine angemessene, wirksam funktionierende Organisation der Strafverfolgungsbehörden.

Erwägungen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität durch die Optimierung bestehender Strafgesetze bzw. durch die Einfügung neuer Normen materiellen Rechts reichen über den Rahmen dieses Vortrages hinaus. Hier soll immerhin festgestellt werden, dass wenigstens in der Schweiz vorzugsweise versucht wird, die schädigende Tätigkeit der white collar criminals durch den Ausbau des materiellen Rechts einzudämmen.¹ Ein Grund hierfür mag darin liegen, dass die Kompetenz zum Erlass materiellen Strafrechts, vom kantonalen Übertretungsstrafrecht abgesehen, beim Bundesgesetzgeber liegt, so dass Strafrechtsnovellen mit dem erwähnten Ziel zwangsläufig gesamtschweizerisch wirken. Auf diese Weise bleibt das geltende materielle Strafrecht ein ausbaufähiger und ins Gewicht fallender Beitrag zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

Wesentlich schwieriger gestaltet sich dagegen die Verfolgung dieses Zieles mit strafprozessualen Mitteln bzw. mit solchen der geeigneten Organisation der Strafverfolgungsbehörden. Die erste zu nehmende Hürde stellt die in Art. 64bis Abs. 2 der schweizerischen Bundesverfassung vorgesehene Kompetenzausscheidung dar, wonach – so der Wortlaut dieser Bestimmung – die “Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung den Kantonen verbleiben”. Diese Autonomie der Kantone hat eine starke Zersplitterung des schweizerischen Strafprozessrechts gebracht.² Versuche einer Vereinheitlichung scheiterten, und damit schwanden nicht nur das politische Interesse an der Verwirklichung dieses Postulats, sondern auch die Möglichkeit, die ausgeprägten Eigenheiten der Wirtschaftsverbrechensbekämpfung gesamtschweizerisch im Verfahrensrecht zu berücksichtigen.

Die kulturelle und politische Vielfalt, der föderative Staatsaufbau und die wirtschaftlichen Verschiedenheiten haben in den 25 Kantonen auch zu individuellen Ausgestaltungen der Rechtspflegebehörden und damit auch der Untersuchungs- und Anklagebehörden geführt.³ Eine gesamtschweizerische, einheitliche Organisation der Strafverfolgungsbehörden bei Wahrung der Kantonsautonomie auf diesem Gebiet erscheint jedoch mindestens für den Bereich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität schon deshalb wünschenswert, um die

Entstehung von Oasen zu verhindern, in welchen die Straftäter dem Zugriff einer effizienten Strafverfolgung entzogen wären. Einer solchen gesamtschweizerischen Lösung stehen indessen das demokratisch-föderalistische Selbstverständnis der Kantons- und Gemeindebürger wie auch das Beharrungsvermögen traditioneller Strukturen entgegen. Bei normaler Entwicklung wird sich noch über Jahre wenig daran ändern.

Vorderhand bleibt die Möglichkeit des interkantonalen, aber auch internationalen *Erfahrungsaustausches* und der daraus resultierenden, nicht zu unterschätzenden Anregungen im Hinblick auf eine selbsttätig wachsende Angleichung. Dabei sollten die personalsparenden und/oder den Rechtsfindungsvorgang *beschleunigenden Lösungen* nicht ausser acht gelassen werden.

2. Die Abteilung für Wirtschaftsdelikte der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt als prüfungswerte Variante; Aufbau und Arbeitsweise

Die Strafverfolgung des Kantons Basel-Stadt ist durch die Vereinigung polizeilicher, untersuchungsrichterlicher und staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen bei *einer* Behörde gekennzeichnet. Von den ersten Ermittlungen an bis zur Erledigung des Verfahrens durch Einstellungsbeschluss, Anklageerhebung oder Abtretung des Verfahrens werden *alle* Arbeiten an einer Strafuntersuchung von den Beamten der Staatsanwaltschaft verrichtet.⁴ Als 1968 die Abteilung für Wirtschaftsdelikte entstand, wurde der Grundsatz der sogenannten "einheitlichen Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft"⁵ in diese spezialisierte Behörde übernommen. Diese Abteilung setzt sich zusammen aus:

- 7 Staatsanwälten
- 3 bis 4 Kriminalkommissären
- 3 bis 4 Untersuchungsbeamten
- 3 Detektiv-Wachmeistern bzw. Detektiven
- 2 Revisoren und einer Revisionsassistentin und
- 4 Sekretärinnen.

Die Abteilung wird von einem Leitenden Staatsanwalt (in der Regel der amtsälteste und erfahrenste Staatsanwalt) geführt. Er ist in dem Sinne fachlicher Vorgesetzter, als er jederzeit in jedes Strafverfahren gestaltend eingreifen kann; ihm kommt jedoch auch die Funktion eines administrativen Chefs dieser Abteilung zu, indem er u.a. alle personellen Belange durch Weisungen regelt. Er verteilt die neu eingehenden Fälle und versieht gleichzeitig die Funktion einer Feuerwehr, indem er nach Bedarf und durch seine zeitaufwendige Kenntnis über alle ins Gewicht fallenden Untersuchungen der einen Ermittlungsequipe Arbeit zu Lasten einer anderen abnimmt, um für alle Mitarbeiter mehr oder weniger ein ausgeglichenes Arbeitspensum zu gewährleisten. Der Leitende Staatsanwalt bildet gleichzeitig das verbindende Element zum Ersten Staatsanwalt und zu den anderen Abteilungen der Staatsanwaltschaft.⁶

Der Abteilungsleiter widmet sich in erster Linie den vorangehend dargelegten Aufsichts- und Führungsfunktionen und sollte daneben an sich nur kleine oder mittelgrosse Strafverfahren selber bearbeiten. Angesichts des erheblichen Arbeitsanfalles bei der Abteilung für Wirtschaftsdelikte führt er jedoch – gewissermassen als Reservekapazität – wie die ihm unterstellten Abteilungsjuristen auch grosse Wirtschaftsstraffälle.

Mitunter gelangen auch beim Kriminalkommissariat oder den anderen Abteilungen der Staatsanwaltschaft angefangene Strafuntersuchungen, die sich als umfangreich, ausgesprochen wirtschafts- bzw. privatrechtsbezogen oder sonst in den Augen der Durchschnittspenalisten in irgend einer Weise als schwierig erweisen, zur Erledigung in die Abteilung für Wirtschaftsdelikte.

Meistens gehen aber die Anzeigen in Wirtschaftsstrafsachen direkt bei dieser Abteilung ein. Die Untersuchung wird dann bis zur vollständigen Erledigung einschliesslich der eventuellen Anklageerhebung und Vertretung vor Gericht, nötigenfalls auch während eines langen Instanzenzuges, durch denselben Staatsanwalt geführt, der von Anfang an mit dieser

Sache befasst war. Während der ganzen Dauer des Strafprozesses fungiert er also als Verfahrensleiter, Untersuchungsrichter und Anklagevertreter. Er ist dabei für die Gestaltung des Strafverfahrens in sachlicher, organisatorischer, zeitlicher wie auch prozessualer Hinsicht und damit letztlich auch für alle Verzögerungen und allfällige Pannen oder verfahrensmässige Zwangslagen, in welche die Anklage mitunter gerät, verantwortlich. Diese Verantwortung kann ihm niemand abnehmen.⁷ Man kann es ihm denn auch nicht verdenken, wenn er bezüglich wesentlicher Entscheide der Verfahrensführung – vorbehältlich prozessual bedingter abstimmender Gespräche mit dem Leitenden bzw. Ersten Staatsanwalt⁸ – das letzte Wort in einer bestimmten Sache spricht.

Erfahrungsgemäss können Wirtschaftsverfahren wegen der eindrucklichen Menge der Ermittlungen, der Verquickung verschiedenster Rechtsgebiete auch mit ausserrechtlichen Wissenszweigen⁹ und nicht zuletzt wegen der oft nötigen, zeitraubenden Rekonstruktion zahlloser Einzeldaten von *einem* juristischen Beamten allein innert angemessener Frist¹⁰ vielfach nicht bewältigt werden. Man kann sogar davon ausgehen, dass die Bekämpfung der Täter “im weissen Kragen” – um ein Modewort zu gebrauchen – *Teamarbeit* im eigentlichsten Sinne darstellt.

Einerseits trifft wohl zu, dass dem Staatsanwalt gemäss baselstädtischer StPO und GO auch in der Abteilung für Wirtschaftsdelikte hinsichtlich der zur Bearbeitung ihm zugewiesenen Fälle grundsätzlich alle¹¹ Ermittlungs- und Anklagefunktionen auszuüben zusteht. Andererseits ist nicht weniger wahr, dass sich diese Tätigkeitsfülle ohne die quantitativ sehr erhebliche und qualitativ anspruchsvolle Mitarbeit der Kriminalkommissäre und Untersuchungsbeamten nicht denken lässt. Die Kriminalkommissäre sind erfahrene, kaufmännisch, im Rechnungswesen und in Rechtsfächern ausgebildete Kriminalisten, die Untersuchungsbeamten polizeilich, ebenfalls im Rechnungswesen und in Rechtsfächern geschulte Kaufleute. Die Amtsordnung und z.T. die Strafprozessordnung weisen diesen beiden Gattungen von Beamten die

gleichen Ermittlungsfunktionen im Sinne einer Mitarbeit an der Tätigkeit des Staatsanwalts zu.¹² Indem man jedoch zwei Beamtengruppen mit ursprünglich verschiedenem beruflichen Werdegang im Rahmen dieser spezialisierten Behörde die gleichen Aufgaben zuordnete, sollte verhindert werden, dass weder der vom Polizeidienst geprägte Blickwinkel noch jener des Kaufmanns bei der Beurteilung und/oder Bearbeitung eines Sachverhaltes überwiege. Vielmehr sollten sich diese angestammten bzw. später angelesenen Betrachtungsweisen sinnvoll ergänzen.

In einem Fall mag das schnelle, an früheren Polizeiaktionen geübte, wenn nötig nicht allzu zögerliche Vorgehen, im anderen Fall beim Einschreiten der Untersuchungsorgane die Berücksichtigung einer Vielzahl von Eigenheiten eines kaufmännischen Betriebes geboten sein. Die Erfahrung zeigt, dass das Zusammenspiel von Untersuchungsbeamten und Kriminalkommissären sich bestens bewährt hat.

Diesen Beamten stehen in ständiger Zuteilung jeweils ein Detektiv oder Detektivwachtmeister, evtl. bei Bedarf deren mehrere, zur Verfügung, um in der Regel einfachere Untersuchungen, Befragungen, die Abfassung von Berichten und das Einholen von Auszügen aller Art (Strafregister, Handelsregister, Grundbuchamt usw.) durchzuführen.

Dem Leitenden Staatsanwalt untersteht zusätzlich das aus drei Beamten zusammengesetzte Revisorat, welches von Fall zu Fall vom Sammeln, Sichten und Bewerten einzelner Buchhaltungsbelege über die Prüfung von Bilanzierungsfragen bis zur Durchführung von Gesamtrevisionen alle Arbeitsgänge im Zusammenhang mit Ermittlungen im Rechnungswesen von Unternehmungen umfasst.

Die vier Verwaltungsangestellten (Sekretärinnen) erledigen alle Verwaltungs- und Schreibarbeiten einschliesslich der Protokollierung von Befragungen und Einvernahmen.

Eine Ermittlungsequipe besteht aus je einem Staatsanwalt,

einem Untersuchungsbeamten oder Kriminalkommissär und einem Detektiv. Diese Mannschaft kann bei Bedarf, insbesondere aber bei kurzfristigen Grosseinsätzen, angemessen aufgestockt werden. Die beschriebene Ermittlungsequipe bearbeitet ein Strafverfahren von der Anzeige weg bis zum Abschluss der Untersuchung. Ausser ihr ermittelt kein anderer Beamter oder keine andere Beamtengruppe in dieser Sache, und zwar weder in der Abteilung noch sonst in den Behörden dieses Kantons. Die Vorteile der personellen Eingleisigkeit des Ermittlungsvorgangs hinsichtlich einer konkreten Strafsache sollen an anderer Stelle erörtert werden.¹³

Sechs solche Ermittlungsequipen sind in 3 x 2 Doppelgruppen zusammengefasst. Je zwei Equipen einer Doppelgruppe vertreten sich bei Abwesenheit gegenseitig in unaufschiebbaren Amtsgeschäften. Die jeder Doppelgruppe zur Erledigung aller Schreivarbeiten fest zugewiesene Sekretärin besitzt ausserdem mindestens rudimentäre Kenntnisse des jeweiligen Standes jeder Untersuchung und kann somit die in die Stellvertretung bezüglich eines Einzelfalles einspringenden Beamten nötigenfalls – wenigstens bruchstückhaft – orientieren. Der Leitende Staatsanwalt verfügt allein über eine Ermittlungsequipe zur Erledigung seiner Strafuntersuchungen.

3. Der verwaltungsrechtliche Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Handlungen der Verwaltung und die gesetzliche Verankerung der Abgrenzung der Arbeits- bzw. Ermittlungsbereiche

Die Strafuntersuchungsbehörden bilden einen Teil der Verwaltung.¹⁴ Als solche unterstehen sie dem verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns, wonach ihre Tätigkeit sich letztlich auf Organisations- bzw. Verhaltensnormen der Gesetzesstufe abstützen muss. Zu diesen Grundlagen gehören z.T. strafprozessuale Bestimmungen, z.T. solche der Amtsordnung oder der Gerichtsorganisation.

Eine Ermittlungstätigkeit ausserhalb des verwaltungsrechtlichen Legalitätsprinzips muss aus rechtsstaatlichen Gründen abgelehnt werden. Es erhebt sich daher unwillkürlich die Frage der gesetzlichen Abgrenzung der Arbeitsbereiche bzw. der Ermittlungskompetenzen der einzelnen Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden.

§ 124 der Basler StPO stellt lapidar fest, dass das Ermittlungsverfahren von der Staatsanwaltschaft durchgeführt wird und dass es unter der Leitung des Ersten Staatsanwalts steht, welcher dafür die nötigen Weisungen erteilt. Gestützt auf § 125 StPO dürfen nur Staatsanwälte Sicherheitshaft, Haussuchung und Beschlagnahme, ferner die Vornahme einer körperlichen Untersuchung anordnen, einen Angeschuldigten in eine Anstalt verbringen lassen, ein Handgelübde auferlegen oder eine Ordnungsstrafe verhängen. Andere als die erwähnten Massnahmen und Untersuchungshandlungen einschliesslich der Kompetenz zur Durchführung von Zeugen-einnahmen stehen auch den Kriminalkommissären und den Untersuchungsbeamten zu; diese Beamten haben ausserdem die Befugnisse der Polizei.¹⁵ Der Gesetzgeber hat demnach den Rahmen des Tätigkeitsfeldes der Kriminalkommissäre und Untersuchungsbeamten ausnehmend weit gezogen und damit eine sinnvolle und praktisch bedeutsame Lösung geschaffen. Diese Beamten können also ganze Strafuntersuchungen führen, im Extremfall für den Staatsanwalt sogar zusammenfassende, die Anklageerhebung erleichternde Notizen bereitstellen und dazwischen lediglich das prozessual bedingte Einverständnis und die Unterschrift des Staatsanwalts nach dessen kurzer Orientierung für die ihm vorbehaltenen Zwangsmassnahmen einholen.

Es liegt auf der Hand, dass damit wesentliche Kapazitäten des Staatsanwalts für die Ermittlung in anderen Fällen bzw. für seine Anklägerfunktion freigestellt werden, was im Ergebnis einer Leistungssteigerung gleichkommt.

Ist jedoch auf diese Weise die eigentliche untersuchungsrichterliche Tätigkeit nicht auf die Untersuchungsbeamten und Kriminalkommissäre übergegangen?

Man kann dieser Auslegung nur in jenen Fällen etwas abgewinnen, in welchen der Staatsanwalt tatsächlich alle Ermittlungen seinen Mitarbeitern überlässt, sich während der Untersuchung nicht um den Fall kümmert und am Ende gewissermassen den "pfannenfertigen", also anklage- oder einstellungsreifen, ihm wesentlich unbekanntem Aktenhaufen auf den Tisch erhält. Diese Version der falschverstandenen Zusammenarbeit bzw. Arbeitsverteilung innerhalb einer Ermittlungsgruppe ist – dies wollen wir hier einräumen – in Basel vereinzelt auch schon praktiziert worden. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staatsanwalt sich auf die blosser Anklageerhebung und Vertretung des staatlichen Strafanspruchs vor Gericht beschränkt. Ihr haften gleich mehrere Mängel an:

Einmal beraubt sich der Staatsanwalt dabei der Möglichkeit, sich allmählich über die Eigenheiten einer bestimmten Strafuntersuchung ins Bild zu setzen und sich fortlaufend zu informieren, was sein späteres, unumgängliches Aktenstudium wesentlich verkürzt hätte. Gleichzeitig verzichtet er darauf, das Strafverfahren frühzeitig im Sinne der Konzentration auf die auch verschuldensmässig ins Gewicht fallenden Straftatenkomplexe zu gestalten und zu straffen, was insbesondere im Zusammenhang mit dem in Basel-Stadt gesetzlich vorgesehenen und praktizierten strafprozessualen Opportunitätsprinzip Bedeutung gewinnt.

Schliesslich verstösst diese Aufgabenteilung auch gegen die §§ 17 Abs. 1 und 29 Abs. 1 der Amtsordnung¹⁶, wonach die Untersuchungsbeamten und Kriminalkommissäre ihre Ermittlungstätigkeiten unter der Aufsicht bzw. Leitung der Staatsanwälte ausüben. Es besteht also eine Pflicht des Staatsanwalts zur Aufsicht über die Strafuntersuchungen und somit zur Mitarbeit in dieser Phase.

4. Kritik dieses Typs einer spezialisierten Strafverfolgungsbehörde und ihrer Arbeitsweise

Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt und deren Abteilung für Wirtschaftsdelikte sind personell von den kantonalen Gerichten getrennt. Die Strafverfolgung dieses Kantons erfüllt damit wie jene der meisten Kantone¹⁷ die Erfordernisse des in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts eingeführten Akkusationsprinzips, das die Trennung von Untersuchungs- und richterlicher Funktion verlangt.

Neben diesem rechtsstaatlichen Postulat sehen die Organisation der Strafverfolgung nach französischem Muster wie diejenigen der Kantone der Innerschweiz, Genf, Waadt, Neuenburg, Basel-Landschaft und Thurgau¹⁸ eine völlige Trennung der Aufgaben zwischen Untersuchungs- und Anklagebehörde vor. Bei diesem Modell wird dem Untersuchungsrichter eine neutrale Funktion zugedacht (von daher stammt auch die Bezeichnung "Untersuchungsrichter"), während die Staatsanwaltschaft auch in der Untersuchungsphase als Partei angesehen wird. Es ist unverkennbar, dass vorab die Gesetzgeber der Westschweizer Kantone sich vorzugsweise an diesen Vorstellungen über die Organisation richterlicher Behörden orientiert haben. Unsere französischsprachigen Miteidgenossen erblicken darin einen weiteren Vorteil dieser Aufgabenteilung, dass sie es der Staatsanwaltschaft mitunter erlaube, sich von gewissen Erkenntnissen der Strafuntersuchung zu desolidarisieren, was den Argumenten der Anklagevertreter in der Hauptverhandlung grösseres Gewicht verleihe.¹⁹

Auch im Kanton Basel-Stadt wurden vereinzelt Stimmen laut, die eine Wiedereinführung eines Untersuchungsrichteramtes mit dem Argument befürworten, das "Basler Modell" beinhalte "eine Verquickung von unabhängiger richterlicher Funktion und reiner Parteifunktion als Ankläger des Staates, welche die entsprechenden Beamten objektiv überfordere".²⁰ Was lässt sich dem entgegen?

Es trifft wohl zu, dass es für den Anklagevertreter in jedem Fall Vorteile bringt, wenn er zur Strafuntersuchung einen

gewissen inneren Abstand hält. Dies wird ihm auch leichter fallen, wenn *nicht er* die Ermittlungen geführt hat. Dagegen liegt in der Regel zwischen den Untersuchungshandlungen einerseits und der Anklagevertretung vor Gericht andererseits die – besonders bei Wirtschaftsstrafprozessen – nicht selten weite Zeitspanne, in welche u.a. das Verfahren betreffend Anklagezulassung fällt.²¹ Hier erhält der Staatsanwalt, der zuvor auch am Untersuchungsvorgang teilnahm, schon aus der zeitlichen Verschiebung eine andere Perspektive zu “seinem” Fall. Erfahrungsgemäss entwickelt sich in der Hauptverhandlung vor Gericht die Anklageposition gestützt auf neue, zuvor nicht bekannte Ereignisse oft anders als erwartet. Dann wird der Staatsanwalt schon aus Gründen seiner persönlichen Glaubwürdigkeit wie auch jener der ihm zgedachten Funktion und nicht zuletzt wegen der Finalität des Auftrags aller Organe der Rechtspflege nicht unbedingt an seiner früheren Optik festhalten. Den Vorwurf der “Überforderung” des als Untersuchungsrichter wie auch als Ankläger amtierenden Staatsanwalts muss man daher in der vorgetragenen Form als praxisfremd abweisen.

Das Fehlen einer eigentlichen von der Anklagebehörde organisatorisch oder weisungsmässig unabhängigen Untersuchungsbehörde ist zudem dann nicht zu beanstanden, wenn dem Angeschuldigten ausgebaute Verteidigungs- und Mitwirkungsrechte zur Verfügung stehen.²² Hinzu kommt, dass mit dem Verfahren auf Anklagezulassung²³ die Macht des Staatsanwalts beschränkt und ein Ausgleich zum Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft geschaffen wurde. Im sogenannten Überweisungsverfahren können bekanntlich sowohl die Entschiede des Staatsanwalts auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens wie auf Ankündigung der Anklage überprüft werden. Schliesslich verpflichtet § 17 Abs. 3 der Basler StPO den Staatsanwalt, die eine Anschuldigung entkräftenden Umstände in gleicher Weise zu ermitteln wie jene, die sie begründen können. Die Nichtbefolgung dieser prozessualen Vorschrift im Sinne einer Benachteiligung des Angeschuldigten würde, als dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns zuwiderlaufend, die ganze Ermittlungstätigkeit als widerrechtlich erscheinen lassen. Eine Rückweisung der Untersuchungs-

akten an die Staatsanwaltschaft zur Vervollständigung erschiene dann unumgänglich.

Hier sei noch angemerkt, dass viele Schweizer Kantone eine personelle Trennung der Untersuchungs- von der Anklagefunktion zwar kennen, der Untersuchungsrichter bei Ausübung seiner Funktion indessen an die Weisungen des Staatsanwalts gebunden ist.²⁴ In diesen Fällen kommt also dem Untersuchungsrichter trotz der Abgrenzung seines Arbeitsbereichs prozessual auch *keine* neutrale Stellung zu. In einigen Kantonen, deren Gerichtsorganisation bzw. Strafprozessordnung für Untersuchungsführung und Anklagevertretung personell getrennte Bereiche vorsehen, hat sich auf dem Gebiet der Wirtschaftsdelikte schliesslich eine Praxis angebahnt, wonach sich der Staatsanwalt frühzeitig durch mündlichen Kontakt mit dem Untersuchungsrichter über den Gang des Verfahrens auf dem laufenden hält. Er gestaltet dabei – bewusst oder unbewusst – die Untersuchung mit und erwirbt sich gleichzeitig in einem frühen Stadium Aktenkenntnisse, die seine spätere Arbeit als Ankläger verkürzen. Hier handelt es sich zweifellos um eine von den Sachzwängen der Praxis in Wirtschaftsstrafsachen diktierte Annäherung an das sogenannte “Basler-Modell”.

Der Kanton Basel-Stadt unterhielt bis 1966 für umfangreiche und schwierige Fälle ein Untersuchungsrichteramt, welches weitgehend²⁵ unabhängig von der Staatsanwaltschaft und unter Aufsicht des Strafgerichts Ermittlungen durchführte, die es mit einem Schlussbericht an die Anklagebehörde gehen liess. Dieses Untersuchungsrichteramt wurde nicht zuletzt deshalb abgeschafft, weil der Umweg über diese Institution die betreffenden Strafverfahren erheblich verzögerte.

Schliesslich sei noch auf die Strafverfolgungsbehörden der BRD hingewiesen, die auch auf dem Gebiet der Wirtschaftsdelikte hinsichtlich der Ermittlung durch juristische Beamte keine Zweiteilung zwischen untersuchungsrichterlicher und staatsanwaltschaftlicher Funktion kennen, ohne dass deswegen in der in- und ausländischen Literatur rechtsstaatliche Bedenken vorgebracht würden.

Im Gegenteil: Niklaus Schmid und Schubarth etwa geben ausdrücklich der Vereinigung untersuchungsrichterlicher und staatsanwaltschaftlicher Funktionen bei der Anklagebehörde nach dem "Basler Muster" den Vorzug²⁶, wobei noch Erwähnung verdient, dass keiner der beiden Schweizer Rechtslehrer zu irgend einem Zeitpunkt in den Strafverfolgungsbehörden am Rheinknie wirkte, so dass ihre diesbezügliche Lehrmeinung jedenfalls nicht dem Einfluss der Basler Institutionen unterlag.

Eine Aufsplitterung der Ermittlungsfunktion auf einen Polizeibereich einerseits und einen untersuchungsrichterlichen bzw. staatsanwaltschaftlichen Bereich andererseits, wie sie die Behördenorganisationen beinahe aller Kantone vorsehen, bietet *nur* unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit von *Polizeikommandostrukturen Vorteile*, nicht aber für die Strafrechtspflege und schon gar nicht im Hinblick auf die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Eine thematische Abgrenzung der Strafuntersuchung, welche die Zuweisung ganzer Ermittlungsteile ausschliesslich an Polizeiorgane rechtfertigte, gibt es nicht; vielmehr sind die Grenzen "polizeilicher" und "juristischer" Untersuchungshandlungen fliegend²⁷, und zwar gerade auf dem Gebiet der Wirtschaftsdelikte. Die meisten Kantone praktizieren eine Zuordnung einer ersten von den darauffolgenden Teilen der Strafverfolgung mehr oder weniger streng getrennten Ermittlungsphase an Polizeiorgane, die verwaltungsmässig und bezüglich der Weisungsbefugnis auch dann dem Polizeikommando unterstehen, wenn sie als Kriminalpolizei oder police judiciaire eine gewisse institutionelle Verselbständigung erfahren haben. Dieser verbreitete Organisationstyp ist zumindest bei der Wirtschaftsverbrechensbekämpfung rein traditionell bedingt und von den ausgeprägten Eigenheiten dieser Aufgabe her nicht begründbar. Auch musste der klassische kriminalpolizeiliche Einsatz bei der Verfolgung der Wirtschaftsstraftäter nicht zuletzt im Bereich der Anwendung von Zwangsmassnahmen wie Verhaftung, Haussuchung, Beschlagnahme usw. subtileren Methoden weichen, wie sie sich für den Rest der Ordnungshüter kaum aufdrängen. Man kann sich fragen, ob unter diesen Voraussetzungen eine auch bloss administrative Unterstellung des die white collar criminals jagenden Polizeiperso-

nals unter das Polizeikommando überhaupt noch sinnvoll erscheint.

Vom 18. bis 21. Oktober 1983 fand beim Bundeskriminalamt in Wiesbaden ebenfalls eine der Wirtschaftskriminalität gewidmete Arbeitstagung statt. In diesem Rahmen entspann sich zum Thema der Kompetenzausscheidung und Aufgabenteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizeiorganen ein engagiertes Streitgespräch. Dabei traten einerseits altbekannte Reibungsflächen offen zutage,^{27a} andererseits blieben auch versöhnliche Töne nicht aus, so etwa die Anregung, Polizei- und Justizbeamte sollten eigentlich unter dem gleichen Dach arbeiten.²⁸ Bei der Gestaltung des sogenannten "Basler Modells" ist man noch einen Schritt weitergegangen:

Unabhängig von ihrer beruflichen Herkunft sind die Beamten der Abteilung für Wirtschaftsdelikte (Juristen, Uniformpolizei, Kaufleute und Revisoren) in erster Linie Mitarbeiter dieses einen spezialisierten Amtes. Damit entfallen die erwähnten, oft hinderlichen Konflikte weitgehend.

Diese Behörde ist aber auch eine Staatsanwaltschaft der kurzen Wege, d.h. die bei grossen Deliktskomplexen häufigen gegenseitigen Informationen und Rückfragen auf den verschiedenen Ebenen der Strafverfolgung gehen nicht den beschwerlichen, zeitraubenden Weg von Behörde zu Behörde, sondern nur von Tür zu Tür, von Arbeitskollege zu Arbeitskollege.

5. Schlussbemerkung

Mit dieser Feststellung sind wir bei den ausserhalb der Amtsstube weitherum beherzigten betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten angelangt:

In Zeiten der Rezession steht es den nunmehr auch von Personalstop bzw. Personalreduktionen betroffenen staatlichen Institutionen nicht schlecht an, zwingende betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für sich konsequent auszuwerten. Wenn

verschiedene Beamtengruppen (Polizei/Untersuchungsrichter/Staatsanwälte) sich in voneinander getrennten Arbeitsgängen in mehrere tausend Seiten umfassende Akten eines Wirtschaftsstrafverfahrens einarbeiten müssen, so nennt man dies Doppelspurigkeit. Offensichtlich bedingt dies ganz bedeutende, vermeidbare Zeitverluste.²⁹ Wir müssen uns in der Schweiz vielerorts den Vorwurf inadäquater Verzögerungen von Wirtschaftsstrafprozessen³⁰ und der Ineffizienz unserer Strafverfolgungsbehörden gefallen lassen, solange wir uns den Luxus solcher betriebswirtschaftlicher Ungereimtheiten erlauben. Der Einführung einer Behördenorganisation, welche der Eigenart der Wirtschaftskriminalität gesamtschweizerisch gebührend Rechnung trägt, kommt zweifellos *erst-rangige* Bedeutung zu. Man kann sich sogar fragen, ob ohne sie die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität wirksam überhaupt betrieben werden kann.

Anmerkungen

- 1 In erster Linie fällt hier die Revision des schweizerischen Aktienrechts in der Form des Entwurfs der Kommission von Greyerz in Betracht, der am 23. Februar 1983 verabschiedet wurde und u.a. Bestimmungen zur Verhinderung von Gründungsschwindeln und verdeckten Gewinnausschüttungen enthält, ferner eine erweiterte Informationspflicht hinsichtlich der Rechnungslegung vorsieht und schliesslich für Holding-Gesellschaften die Erstellung von konsolidierten Jahresrechnungen verlangt. Stellvertretend für wesentlich weitergehende Revisionsbestrebungen vorab unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität sei hier auf E. Zimmerli, Wirtschaftskriminalität für Kleinaktiengesellschaften, in Schriftenreihe der Schweizerischen Treuhand- und Revisionskammer, 1978, S. 199/200, verwiesen. Gegenwärtig befindet sich ein Entwurf zu einem Gesetz betreffend den Missbrauch bei Insidergeschäften im Vernehmlassungsverfahren, welcher eigene Strafbestimmungen enthält.
- 2 Vgl. hierzu Hauser, Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, Basel und Stuttgart, 1978, S. 38 sowie dort angegebene Literatur; ferner Noll, Strafprozessrecht, Vorlesungsskriptum, 1977, S. 23; in diesem Sinne auch W. Heim, Journal des Tribunaux, Jahrgang 1963, Juli, S. 4.
- 3 Hauser, a.a.O., S. 38 und 51 sowie dort angegebene Literatur.
- 4 Die gesetzlichen Grundlagen dieser Regelung finden sich in §§ 124 ff. StPO BS und §§ 49 bis 57 GOG Basel-Stadt, ferner in der Amtsordnung und allgemeines Geschäftsreglement der Staatsanwaltschaft in seiner letzten Fassung vom 18. Januar 1966. In diesem Sinne auch Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend Abänderung und Ergänzung der Strafprozessordnung und des Gesetzes betreffend Wahl und Organisation der Gerichte und der richterlichen Beamten, S. 9.
- 5 Vgl. Anmerkung 4 zuvor, letzter Absatz.
- 6 Dies ergibt sich aus § 7, lit. e und p sowie § 10 der Amtsordnung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, ferner aus § 51 Abs. 2 GOG BS vom 27. Juni 1895 in der Fassung vom 12. November 1970.
- 7 § 124 Abs. 1 der StPO BS lässt nur diese Auslegung zu.
- 8 Zu den Prärogativen des Ersten Staatsanwalts bzw. der Leitenden Staatsanwälte gehören u.a. die Gewährung der sogenannten "Zusätzlichen Rechte in schwierigen Fällen" gemäss §§ 112 ff. StPO BS wie auch der Erlass von Einstellungsbeschlüssen im Ermittlungsverfahren mit "Zusätzlichen Rechten" nach § 126 StPO BS. Ist ein Strafverfahren für den Angeschuldigten von besonderer Tragweite, steht eine Zuchthausstrafe ernstlich in Frage, liegt ein besonders verwickelter Sachverhalt vor, oder lässt es der geistige oder körperliche Zustand des Angeschuldigten als angemessen erscheinen, so kann der Erste Staatsanwalt bzw. ein Leitender Staatsanwalt von sich aus auf Antrag des Angeschuldigten die sogenannten "Zusätzlichen Rechte" gemäss §§ 112 ff. StPO BS gewähren. Bei diesem Institut handelt es sich um erweiterte Verteidigungs- bzw. Mitwirkungsrechte des Angeschuldigten. Es liegt in der Natur der Sache, dass in den meisten Wirtschaftsstraffällen prozessual die Voraussetzungen zur Gewährung der "Zusätzlichen Rechte" wegen des verwickelten Sachverhaltes erfüllt sind.

- 9 Den Tummelplatz dieser Delinquenz bilden nicht nur das ganze Zivilrecht, das Schuldbetreibungsrecht, das Recht der kaufmännischen Buchführung, das Bankrecht und das Immaterialgüterrecht, sondern auch angrenzende Wissensgebiete wie das Revisions- und Bilanzfach, die Betriebswirtschaftslehre, das Bank- und Treuhandwesen u.a.m.
- 10 Art. 6 Ziffer 1 EMRK stellt ein sogenanntes Beschleunigungsgebot für alle Signatarstaaten dieser Konvention auf, so auch für die Schweiz, für welche durch die Ratifikation dieser Konvention am 28. November 1974 daraus nationales schweizerisches Recht entstanden ist. Es verhält sich also durchaus so, dass aus der Menschenrechtskonvention sich u.a. auch für die Schweiz ein Postulat zur Instituierung effizienter, rasch arbeitender Strafverfolgungsbehörden ableiten lässt.
- 11 Dies ergibt sich aus § 125 StPO BS. Diese Bestimmung lautet wie folgt:
 "Die zur Anordnung der Sicherheitshaft, der Haussuchung und der Beschlagnahme erforderlichen Befehle dürfen nur von den Staatsanwälten und ihren Substituten erlassen werden. Ebenso dürften nur sie einen Angeschuldigten in eine Anstalt verbringen lassen, die Vornahme einer körperlichen Untersuchung anordnen, ein Handgelübde auferlegen und eine Ordnungsstrafe verhängen.
 Für wichtige Verfügungen der Staatsanwalts-Substituten kann sich der ihnen vorgesetzte Staatsanwalt die Genehmigung vorbehalten.
 Andere als die in Absatz 1 bezeichneten Massnahmen stehen auch den Kriminalkommissären und den Untersuchungsbeamten zu: diese Beamten haben ausserdem die Befugnisse der Polizei (§ 25).
 Ist Sicherheitshaft angeordnet worden, so ist der Angeschuldigte bei der Übergabe des Haftbefehls auf das Recht hinzuweisen, eine Vernehmung durch den Ersten Staatsanwalt zu verlangen."
- 12 Vgl. §§ 17 Abs. 1 und 29 Abs. 1 der Amtsordnung der Staatsanwaltschaft BS im Zusammenhang mit § 125 Abs. 3 StPO BS.
- 13 Vgl. S. 17–21.
- 14 Vgl. Hause, a.a.O., S. 53.
- 15 Vgl. §§ 25 und 125 Abs. 3 StPO BS.
- 16 Die Amtsordnung stellt einen Erlass des Regierungsrates des Kantons BS dar und stützt sich auf das GOG BS, § 51, ab.
- 17 Eine Ausnahme bilden hier die Land- bzw. Amtsbezirke in den Kantonen Bern und Wallis, in welchen die Gerichtspräsidenten I. Instanz auch untersuchungsrichterliche Funktionen ausüben.
- 18 Vgl. hiezu Heim, a.a.O., S. 7, und Hauser, a.a.O., S. 51.
- 19 Heim, a.a.O., S. 7.
- 20 Vgl. Anzug Dr. G. Bollag & Konsorten betreffend Revision der Strafprozessordnung vom 25. Juni 1975 in "Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend Abänderung und Ergänzung der Strafprozessordnung und des Gesetzes betreffend Wahl und Orga-

nisation der Gerichte und der richterlichen Beamten" (den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons BS vorgelegt am 25. Mai 1979), S. 11.

- 21 Zum sogenannten Zwischenverfahren bzw. Überweisungsverfahren, vgl. Robert Heuss, Das Ermittlungsverfahren nach der Basler Strafprozessordnung unter besonderer Berücksichtigung der Behördenorganisation, Diss. Basel, 1980, S. 149 ff.
- 22 In diesem Sinne Heuss, a.a.O., S. 264.
- 23 §§ 140–149 StPO BS.
- 24 Dies gilt für die Kantone ZH, BE, LU, SG, BL und TI, vgl. ferner hiezu Heim, a.a.O., S. 10, Noll, a.a.O., S. 22, Alexander Schmid, Die Staatsanwaltschaft im bündnerischen Recht, Diss. ZH, 1966, S. 78.
Dagegen kann nach der aargauischen Strafprozessordnung der Staatsanwalt hinsichtlich der Einleitung und Führung der Untersuchung nur Anträge stellen, nicht aber Weisungen erteilen (§§ 56 Ziffer 2 sowie 126 ff. StPO AG).
- 25 Diese heute nur noch historisch interessante Regelung findet sich im GOG BS vom 27. Juni 1895 in der Fassung vom 15. Oktober 1931, § 14a. Nach dieser Vorschrift konnte der damalige Vorsteher des UR-Amtes, der jeweilige Vorsitzende der Überweisungsbehörde diesem Amt Weisungen erteilen, nicht aber die Staatsanwaltschaft. Dagegen konnte der Staatsanwalt mit Zustimmung des Amtsvorstehers die Akten an das URA zur Aktenvervollständigung zurückweisen und damit wohl eine Untersuchung mitgestalten.
- 26 Vgl. Schmid, Der Wirtschaftsstraftäter, Ergebnisse einer Zürcher Untersuchung, Folgerungen für Prävention und Repression der Wirtschaftsdelikte, in ZStrR 92 (1976), S. 94; ferner Schubarth, Sind die sogenannten Wirtschaftsdelikte wirklich ein Problem?, ZStrR 90 (1974), S. 399/400 und 404.
- 27 In diesem Sinne auch Töndury, Die Staatsanwaltschaft im aargauischen Strafprozess, Diss. ZH, 1972, S. 69; A. Schmid, a.a.O., S. 80.
- 27a Auch die Wochenzeitschrift "Der Spiegel" nahm kürzlich (Nr. 33/84) zu den Spannungen zwischen der Staatsanwaltschaft Frankfurt/M und Kriminalpolizei Stellung: S. 64: "... die Staatsanwaltschaft verübelte den Kripobeamten vor allem ihre Alleingänge..."; ferner wurden "unkonventionelle Methoden" gerügt, bei denen die "Grenzen rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze nicht immer eingehalten werden können".
- 28 Horst Franzheim, Die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz bei der Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten aus der Sicht der Justiz, aus einem Referat, gehalten am 20. Oktober 1983 an der Arbeitstagung über Wirtschaftskriminalität BKA, Wiesbaden.
- 29 Schubarth, a.a.O., S. 400, mit Bezug auf die diesbezüglichen negativen Erfahrungen im Kanton Basel-Landschaft (Ermittlungen in der Globe-Air-Affäre), S. 404 hinsichtlich eines analogen Falles im Kanton ZH (Zusammenbruch der IBZ Finanz AG).
- 30 Schubarth (a.a.O., S. 398) spricht hier vom "Föderalismus, der zum luxuriösen Leerlauf wird" bzw. zum "Hemmschuh jeder effizienten Strafverfolgung".