

**Dr. iur. Franz Riklin**

Professor an der Universität Freiburg  
Chemin Albert Schweitzer 8  
1700 Freiburg i.Ue.

Tel. privat: 026 / 481 13 37  
Tel. Büro: 026 / 300 80 67  
Fax Büro: 026 / 300 96 94  
E-Mail: franz.riklin@unifr.ch

Adresse an der Universität:  
Institut für Strafrecht  
Büro 5.320  
Beauregard 11  
1700 Freiburg i.Ue.

Herrn  
Alex Brunner  
Architekt HTL  
Bahnhofstrasse 210  
8620 **Wetzikon**

Freiburg, den 1. Juli 2002

C:\Eigene Dateien\Gutachten\Brunner.doc

## **Ermächtigungsverfahren im Strafprozessrecht des Kantons St. Gallen**

Sehr geehrter Herr Brunner,

mit Schreiben vom 22.4.2002 haben Sie mir den Auftrag erteilt, ein Kurzgutachten zur Frage zu erstellen, ob das im Kanton St. Gallen praktizierte Ermächtigungsverfahren bei Delikten von Behördenmitgliedern oder Beamten wegen strafbarer Handlungen, die deren Amtsführung betreffen, gegen Bundesrecht verstosse.

Ich kam diesem Auftrag in einem Schreiben vom 3. Mai 2002 nach. Der vorliegende Text ist mit dem seinerzeitigen Schreiben vom 3. Mai 2002 weitgehend identisch. Ich habe nachstehend lediglich einzelne Druckfehler korrigiert und zwei zusätzliche Argumente eingebaut. Dieses Schreiben ersetzt somit jenes vom 3. Mai 2002.

Meine Ausführungen gliedern sich wie folgt:

1. St. Galler Rechtslage
2. Eidgenössische Rechtslage
3. Bewertung des St. Galler Systems
4. Schlussbemerkungen

### **1. St. Galler Rechtslage**

Gemäss Strafprozessgesetz des Kantons St. Gallen vom 1. Juli 1999 (nachstehend SPG abgekürzt) entscheidet nach Art. 16 Abs. 2 lit. b die Anklagekammer über die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Behördenmitglieder oder Beamte wegen strafbarer Handlungen, die deren Amtsführung betreffen, soweit nicht der Grosse Rat zuständig ist. Ausgenommen sind Widerhandlungen gegen die Vorschriften über den Strassenverkehr. In der alten Strafprozessordnung vom 9.8.1954 war diese Thematik in Art. 10 Abs. 2 geregelt.

Gemäss Art. 61 Abs. 1 SPG (nach der früheren Strafprozessordnung Art. 53) sind die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, eine Strafuntersuchung durchzuführen, wenn ihnen konkrete Anhaltspunkte für eine von Amtes wegen zu verfolgende Straftat bekannt werden. Ist die Straftat nur auf Antrag strafbar oder bedarf es zur Verfolgung einer besonderen Ermächtigung, können sie dringliche Massnahmen zur Beweissicherung schon vor der Stellung des Antrags oder der Erteilung der Ermächtigung treffen. Art. 62 SPG regelt einzelne Ausnahmen von der Verfolgungspflicht i.S. eines limitierten Opportunitätsprinzips.

## 2. Eidgenössische Rechtslage

Gemäss Art. 366 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB), worin auf das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes vom 14.3.1958 (SR 710.32, Art. 14/15) sowie auf das Bundesgesetz vom 26.3.1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (SR 170.21, Art. 1-7) verwiesen wird, ist gestützt auf diese Erlasse vorgesehen, dass die Strafverfolgung bei Delikten, die Behördenmitglieder im Amt begehen bzw. die sich auf ihre amtliche Stellung beziehen, von einem die Immunität aufhebenden Vorentscheid einer nicht richterlichen Behörde abhängig gemacht wird. Danach bedarf es **im Bund** für die Verfolgung der **Mitglieder des Bundesrates, des Bundesgerichts und von Parlamentariern, die Delikte in amtlicher Eigenschaft begangen haben, einer Ermächtigung der Räte.**

Die **Kantone** können im Rahmen von Art. 366 Abs. 2 lit. b StGB eine analoge Regelung für die **Mitglieder ihrer obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen Verbrechen und Vergehen im Amt** vorsehen, mit der zusätzlichen Möglichkeit, solche Fälle zur Beurteilung einer besonderen Behörde zu übertragen.<sup>1</sup> Es besteht insofern ein beschränktes **Strafverfolgungsprivileg.**

Soweit der Bund es zulässt, den Ermächtigungsentscheid einer nicht richterlichen Behörde zu übertragen, sind als Entscheidungskriterien auch Opportunitätsgründe und staatspolitische Erwägungen anerkannt.<sup>2</sup>

Auch **Bundesbeamte** profitieren von einem solchen beschränkten Strafverfolgungsprivileg. Für die Verfolgung von Amtsdelikten und anderen strafbaren Handlungen, die mit ihrer Amts- oder Diensttätigkeit im Zusammenhang stehen, bedarf es der Ermächtigung des EJPD.<sup>3</sup> Diese kann bei offensichtlich unbegründeten Anzeigen oder dann, wenn eine Disziplinierung ausreicht, verweigert werden.<sup>4</sup> Die Ermächtigung darf somit nicht willkürlich verweigert werden. Andernfalls steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen.<sup>5</sup> **Eine Kompetenz der Kantone zur Einführung eines entsprechenden Strafverfolgungsprivilegs für ihre sämtlichen Behörden und Beamten findet man nicht.**

<sup>1</sup> Vgl. BGE 106 IV 43 ff.; N. Raselli, Die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen Mitglieder der obersten kantonalen Behörden, in: Aktuelle Probleme der Kriminalitätsbekämpfung, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft, Bern 1992, 137 ff.

<sup>2</sup> BGE 106 IV 43 ff.

<sup>3</sup> R. Hauenstein, Die Ermächtigung in Beamtenstrafsachen des Bundes, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Band 562, Bern 1995.

<sup>4</sup> R. Hauser/E. Schweri, Schweizerisches Strafprozessrecht, 4. Aufl., Basel/Genf/München 1999, § 19 N 1; Raselli (Anm. 1), 139.

<sup>5</sup> F. Riklin, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, Verbrechenlehre, Zürich 1997, § 8 N 60.

### 3. Bewertung des St. Galler Systems

Aus den unter Ziff. 2 erwähnten Regelungen ist ersichtlich, dass die Kantone nicht befugt sind, für alle Behörden und Beamte ein Strafverfolgungsprivileg i.S. des Erfordernisses einer Ermächtigung einer besonderen Behörde vorzusehen. Dies haben jedoch St. Gallen und auch der Kanton Obwalden getan. Sie lassen allen ihren Behörden und Beamten des Kantons wie auch der Gemeinden dieses Privileg zukommen.<sup>6</sup> Mehrere Kantone haben – was nachstehend nicht weiter problematisiert wird – das Verfolgungsprivileg zugunsten der obersten Behörden auf **alle Delikte**, und somit auch auf **Übertretungen**, ausgedehnt.<sup>7</sup> Für St. Gallen hat diese Ausdehnung auf Übertretungen (ausser im Bereich des SVG) gemäss Art. 16 Abs. 2 lit. b SPG für alle Behörden und Beamten (nicht nur der obersten Behörden) stattgefunden.

Eine Besonderheit der Regelung der erwähnten beiden Kantone besteht darin, dass der Vorentscheid nicht von einer **politischen** Behörde (Parlament, Regierung), sondern von einer **richterlichen** Behörde abhängig gemacht wird.

Soweit ich die Literatur überblicke, haben einzelne Autoren zur Frage Stellung genommen, ob eine solche über das Bundesrecht hinausgehende Regelung mit einer richterlichen Behörde als Ermächtigungsinstanz zulässig sei.

Unter dem Einfluss der Regelung in Obwalden hat Raselli die Auffassung vertreten, dass die Strafverfolgung insoweit ohne Verletzung von Bundesrecht vom Vorentscheid einer **richterlichen** Behörde abhängig gemacht werden dürfe, als für den Ermächtigungsentscheid nur strafrechtliche und nicht auch etwa staatspolitische Gründe relevant seien.<sup>8</sup> Unter Hinweis auf die St. Galler Regelung schliessen Hauser/Schweri<sup>9</sup> nicht aus, eine gerichtliche Instanz (Anklagekammer) für die Beurteilung der Frage, ob gegen einen Beamten ein Strafverfahren zu eröffnen ist, für zuständig zu erklären.

Das Bundesgericht hat in einem Obwaldner Fall diese Frage ausdrücklich offen gelassen, wobei es dort im Besonderen darum ging, ob auch bei Mitgliedern eines **Gemeinderates** wegen **Übertretungen** im Amt ein Strafverfahren vom Vorentscheid einer richterlichen oder nichtrichterlichen Behörde abhängig gemacht werden darf.<sup>10</sup>

Die Gegenmeinung vertritt Prof. Stefan Trechsel in seinem Schweizerischen Strafgesetzbuch, Kurzkomentar, 2. Aufl., Zürich 1997, Art. 366 N 5, weil die bundesrechtliche Ausnahme auf die obersten Behörden beschränkt wird. Der Bundesgesetzgeber habe offenbar nicht Verfahrenshindernisse für alle kantonalen Behörden ermöglichen wollen. Bezogen auf den in BGE 120 IV 89 ff. abgehandelten Fall der Gewährung eines Strafverfolgungsprivilegs auch für Mitglieder eines Gemeinderates erklärte er ausdrücklich, die Verfolgung dieser Beamten dürfe nicht vom Vorentscheid einer richterlichen **oder nicht richterlichen Behörde** abhängig gemacht werden.

<sup>6</sup> Raselli (Anm. 1), 142 f.

<sup>7</sup> Raselli (Anm. 1), 140.

<sup>8</sup> Raselli (Anm. 1), 140, 147.

<sup>9</sup> (Anm. 4), § 19 N 3.

<sup>10</sup> Vgl. BGE 120 IV 81.

Ich selber bin entschieden der Meinung von Stefan Trechsel und werde das im Folgenden darlegen.

Sowohl in St. Gallen wie in Obwalden wird geltend gemacht, dass beim Entscheid über die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Beamte oder Behördenmitglieder wegen strafbarer Handlungen, die ihre Amtsführung betreffen, mangels spezieller Vorschriften **die allgemeinen Bestimmungen über die Eröffnung von Strafverfahren** Anwendung finden.<sup>11</sup> Man könnte deshalb argumentieren, es finde im Ergebnis keine Privilegierung statt. Dann stellt sich aber sofort die Gegenfrage, warum denn überhaupt eine Sonderregelung vorgesehen ist.

Meines Erachtens sprechen folgende Gründe für die Widerrechtlichkeit der St. Galler Regelung:

- a. Zunächst entsteht schon rein psychologisch gegenüber der Allgemeinheit der Eindruck der Privilegierung, weil Behörden und Beamte einer Spezialbehandlung unterworfen werden.
- b. Aus den Gesetzesmaterialien ist ersichtlich, dass 1954 die Ermächtigungskompetenz zur Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Behördenmitglieder oder Beamte von der Regierung an die Anklagekammer übertragen wurde. Bis 1954 dürfte unstrittig sein, dass die St. Galler Regelung widerrechtlich war. Aus den Materialien ist ersichtlich, dass die Beibehaltung einer Sonderregelung trotz dieser Kompetenzverlagerung auf die Anklagekammer von verschiedenen prominenten Votanten mit der Hoffnung einer Privilegierung verbunden war. Verwiesen sei auf die Sitzungsprotokolle des Grossen Rates vom 30.3. und vom 10.5.1994. Offiziell ging es zwar um den Schutz der Beamten gegen ungerechtfertigte Strafklagen. Regierungsrat Riedener erklärte jedoch, es gehe auch um das Opportunitätsprinzip. Bei strikter Anwendung des Legalitätsprinzips müsste z.B. gegen einen Polizeimann, der dreissig Jahre lang seine Pflicht treu erfüllt habe und nun einmal zu einer Handlung provoziert werde, die als Tätlichkeit angesehen werden könne, ein Strafverfahren eingeleitet werden. Die Kompetenzübertragung von der Regierung an die Anklagekammer erfolgte nur wegen des formellen Widerspruchs zum Strafgesetzbuch. Kommissionspräsident Dr. Reber erklärte, die Anklagekammer sei der Regierung als zuständige Instanz vorzuziehen, wenn der Rat sich trotz allem für eine Sonderregelung aussprechen sollte. Regierungsrat Eggenberger befürwortete die Zuständigkeit der Anklagekammer; es komme immer wieder vor, dass Polizeileute wegen pflichtgemässer Erfüllung ihrer Aufgabe zum Gegenstand von Strafklagen gemacht werden. Wohl erfolge dann ein Freispruch oder eine Einstellung; trotzdem liege die Last des Strafverfahrens zu Unrecht wochenlang auf dem Betroffenen. Wenn hier kein Ventil geschaffen werde, dann hätte dies eine berufliche Lähmung und Unsicherheit der Polizeiorgane zur Folge. Der Kommissionspräsident erklärte bei der zweiten Lesung, dass die Polizei grossen Wert auf einen solchen Vorentscheid lege. Man könne sich zwar fragen, ob bei Übertragung der Befugnis auf die Anklagekammer der Nutzen herauskomme,

<sup>11</sup> Vgl. in Bezug auf Obwalden die Ausführungen der Vorinstanz in BGE 120 IV 80 f., ferner Raselli (Anm. 1), 147. Für St. Gallen vgl. N. Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, dargestellt am Beispiel des Kantons St. Gallen, Bern 1994, 210: „Die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Beamte sind identisch mit den allgemeinen Voraussetzungen nach Art. 53 Abs. 1 StP.“

den die Polizei erwarte; doch möchte die Kommission zu einer Einigung Hand bieten und empfehle diese Lösung. Regierungsrat Eggenberger erklärte, die vollständige Streichung einer Sonderregelung habe bei den Polizeileuten eine Beunruhigung hervorgerufen und den Eindruck erweckt, sie würden nicht genug geschützt gegen ungerechtfertigte Strafverfolgungen. Der Vorwurf, es werde ungleiches Recht geschaffen, treffe insofern nicht zu, als das Bundespersonal diese Sonderstellung bereits besitze. Wenn man zuviel gleiches Recht verlange, könnte gewissen Kategorien von Bürgern Unrecht geschehen. Bei der Polizei sei die Gefahr, in Folge gewissenhafter, korrekter Amtsführung in eine Strafuntersuchung verwickelt zu werden, grösser als anderswo. Man dürfe nicht zu viel Gewicht darauf legen, dass die Anklagekammer an das Legalitätsprinzip gebunden sei. Wesentlich sei ein gewisser Schutz der Polizeileute und der übrigen Beamten gegen ungerechtfertigte Strafverfolgungen.

Im Grossen und Ganzen war diese Diskussion äusserst zwiespältig. **Formell** wurde verschiedentlich gesagt, es gehe um den Schutz vor ungerechtfertigten Strafverfolgungen. Dagegen kann wohl niemand sein. **In der Sache** aber wollte man mit solchen Floskeln der Hoffnung Ausdruck verleihen, dass Beamte im Vergleich zu Normalverbrauchern dank der Einschaltung der Anklagekammer von einer gewissen Zurückhaltung beim Entscheid über die Eröffnung eines Strafverfahrens profitieren können.

Ob in der bisherigen Praxis der Anklagekammer tatsächlich eine Privilegierung stattfand, konnte ich aus zeitlichen Gründen nicht überprüfen. Dies wäre im Übrigen nicht leicht nachweisbar, weil korrekterweise nicht nur die Praxis der Anklagekammer sondern auch die Praxis der Untersuchungsbehörden in vergleichbaren Fällen überprüft werden müsste.

- c. Verwiesen sei ferner darauf, dass im jetzigen System bei Behörden und Beamten eine richterliche Instanz (Anklagekammer) über die Durchführung eines Strafverfahrens befindet, während gewöhnliche Bürgerinnen und Bürger diesbezüglich ausschliesslich Untersuchungsrichtern oder allenfalls Staatsanwälten unterworfen sind. Im st. gallischen Strafprozessrecht sind Untersuchungsrichter nicht Richter, sondern Untersuchungsbeamte, da sie von der Staatsanwaltschaft weisungsabhängig sind (Art. 8 Abs. 2 SPG). „Auch wenn der Untersuchungsrichter gesetzlich verpflichtet ist, den belastenden und entlastenden Momenten mit der gleichen Sorgfalt nachzuforschen (...), fehlt es ihm an der richterlichen Unabhängigkeit; er ist und bleibt letztlich ein Organ der Strafverfolgungsbehörden.“<sup>12</sup> Dasselbe gilt für die Staatsanwaltschaft, obwohl diese gegenüber der Regierung nicht weisungsgebunden ist und der Judikative zugeordnet wird.<sup>13</sup> Denn die Tätigkeit des Staatsanwalts ist letztlich Verwaltungstätigkeit und erfüllt nicht die Kriterien, welche die Rechtsprechung und die richterliche Unabhängigkeit auszeichnen.<sup>14</sup> Deshalb sind in der Tendenz die Chancen, dass ein Strafverfolgungsorgan bei einem Tatverdacht im Zweifelsfall eine Untersuchung eröffnet grösser, als wenn diesbezüglich eine justizielle Instanz zuständig ist. Das gibt letztlich auch Raselli<sup>15</sup> zu, der geltend macht, das

<sup>12</sup> Oberholzer (Anm. 11), 58.

<sup>13</sup> Ch. Mettler, Staatsanwaltschaft, Position innerhalb der Gewalttrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtlicher Stellung sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, Diss. Freiburg 2001, 26.

<sup>14</sup> Mettler (Anm. 13), 263 ff. (Zusammenfassung).

<sup>15</sup> (Anm. 1), 147.

Ermächtigungsprivileg erschöpfe sich in der Abwehr auf den ersten Blick haltloser und daher missbräuchlicher Anzeigen, weil beispielsweise ein Straftatbestand offensichtlich nicht gegeben sei, aber auch bei querulatorischen Anzeigen, wobei er anfügt, aufgrund solcher Anzeigen sollte aber auch im ordentlichen Strafuntersuchungsverfahren eine Strafverfolgung gar nicht erst angehoben werden. Auch aus dieser Formulierung ist letztlich das Bedürfnis nach einer Sonderbehandlung im Vergleich zu Normalverbrauchern ersichtlich, bzw. die Angst vor Nachteilen, wenn Behörden und Beamte ausschliesslich den ordentlichen Strafverfolgungsbehörden ausgesetzt wären.

- d. Das St. Galler System widerspricht m.E. dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dessen Konkretisierung im Anklagegrundsatz. Der Entscheid der Anklagekammer beinhaltet nicht nur eine Bewilligung für die Strafverfolgung, sondern ist praktisch eine Weisung an die Strafverfolgungsbehörden, im betreffenden Einzelfall ein Strafverfahren durchzuführen. Ich verweise auf den Entscheid der Anklagekammer vom 21. Mai 2001 i.S. Regierung/Alex Brunner gegen Gemeinderat Flawil und Felix Bossart. Im Dispositiv Ziff. 2 steht geschrieben: „Gegen Felix Bossart, ehemaliger Gemeinderat der Gemeinde Flawil, wird im Sinne der Erwägungen ein Strafverfahren eröffnet.“ Es geht somit nicht nur um eine Ermächtigung, die es dem Untersuchungsrichter bzw. Staatsanwalt gestattet, gegebenenfalls eine Strafuntersuchung trotz erfolgter Ermächtigung nicht zu eröffnen. Es ist jedoch vorbehalten von Rechtsmittelentscheiden nicht Sache richterlicher Instanzen, die Initialzündung für ein Strafverfahren zu geben, d.h. Weisungen im Einzelfall über die Zulässigkeit und Zweckmässigkeit der Strafverfolgung.
- e. Eine Privilegierung von Behörden und Beamten findet durch das St. Galler System aber auch auf der Verfahrensebene statt. Denn die Anklagekammer wendet in konstanter Praxis auf Strafanzeigen im Ermächtigungsverfahren die Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren in analoger Weise an und den Betroffenen wird in aller Regel das rechtliche Gehör gewährt.<sup>16</sup> Obwohl erklärt wird, im konkreten Fall sei es durchaus möglich, Untersuchungshandlungen durchzuführen oder gar Zwangsmassnahmen anzuordnen, bevor dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird, und der Untersuchungszweck dürfe durch die vorgesehene Vernehmlassung nicht gefährdet werden<sup>17</sup>, besteht hier doch eine markante Bevorteilung gegenüber gewöhnlichen Bürgerinnen und Bürgern. Zunächst wäre empirisch abzuklären, ob das je einmal vorgekommen ist. Für Untersuchungshandlungen oder gar Zwangsmassnahmen wäre wohl nicht die Anklagekammer, sondern gemäss Art. 61 Abs. 1 SPG der Untersuchungsrichter zuständig. Wichtig ist zudem, dass normalerweise das Akteneinsichtsrecht eines Beschuldigten nicht schon ab Beginn der Untersuchung besteht, sondern erst dann, wenn der Stand der Untersuchung dies erlaubt.<sup>18</sup> Selbst wenn keine Kollusionsgefahr im eigentlichen Sinn besteht, kann es befragungstaktisch geboten sein, dass ein Untersuchungsrichter zu Beginn einer Einvernahme noch nicht bekannt gibt, was für Belastungsmaterial vorliegt, um die Glaubwürdigkeit des Befragten zu testen. Noch wichtiger ist die temporäre Nichtbekanntgabe des Belastungsmaterials bei einer Mehrzahl von Beteiligten. Dann ist es vielfach unabdingbar, Beteiligte und Mitwisser möglichst

<sup>16</sup> Schreiben Präsident Anklagekammer an Alex Brunner vom 2.2.2001.

<sup>17</sup> Schreiben Präsident Anklagekammer an RA Schütz vom 16.3.2001.

<sup>18</sup> Oberholzer (Anm. 11), 141.

parallel und unabhängig voneinander zu befragen, da nur auf diese Weise die Chance besteht, Widersprüche aufzudecken. Soweit nun im Ermächtungsverfahren in der Regel die Betroffenen eine Strafanzeige zur Vernehmlassung erhalten, kennen sie bereits ihr Belastungsmaterial und können sich entsprechend einrichten. Das Ermächtungsverfahren ist praktisch ein kontradiktorisches Verfahren zwischen Anzeiger und den Angezeigten mit der Anklagekammer als Schiedsrichter. „Normale“ Verdächtige können von einer solchen Privilegierung nur träumen.

Im Entscheid der Anklagekammer von 21. Mai 2001 i.S. Regierung/Alex Brunner gegen Gemeinderat Flawil und Felix Bossart rechtfertigte die Anklagekammer auf Seite 5 ihr Vorgehen mit einem Hinweis auf das eidgenössische Recht. Verwiesen wurde auf die Dissertation Hauenstein über die Ermächtigung in Beamtenstrafsachen des Bundes, wonach auch dort ein solches Vorgehen (analoge Anwendung der Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren in Ermächtigungsfällen) gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs bestehe. Dem ist entgegenzuhalten, dass sich im Bund die Befugnis, Strafverfahren von einem die Immunität aufhebenden Vorentscheid einer nichtrichterlichen Behörde abhängig zu machen, auf alle Bundesbeamten bezieht, während für das kantonale Recht eine solche Kompetenz eben gerade nur für die obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen Verbrechen und Vergehen im Amt besteht (vgl. vorne S. 2). Und im Bund sind als Entscheidskriterien wie erwähnt auch Opportunitätsgründe und staatspolitische Erwägungen zugelassen (vgl. vorne S. 2). Bei Bundesbeamten darf auch im Fall eines strafbaren Verhaltens die Ermächtigung verweigert werden, wenn eine Disziplinierung ausreicht (vgl. vorne S. 2). Der Vergleich mit der Ermächtigung in Beamtenstrafsachen des Bundes hinkt somit.

- f. Eine weitere Privilegierung der Behörden und Beamten findet auch insofern statt, als das St. Galler System die Stellung der Geschädigten erschwert, weil im Fall der Nichtermächtigung nur eine einzige kantonale Instanz entscheidet, während sonst kantonsintern die Möglichkeit besteht, bei einem Nichteintretensentscheid des Untersuchungsrichters Beschwerde an die Anklagekammer zu erheben, so dass zwei kantonale Instanzen damit befasst werden (vgl. Art. 230 lit. i und m sowie Art. 232 SPG). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Fall einer ungerechtfertigten Nichtermächtigung ein Geschädigter nur in Sonderfällen legitimiert ist, mit der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht zu gelangen. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts werden Anzeiger, Privatstrafkläger oder Geschädigte grundsätzlich nicht als legitimiert betrachtet, gegen eine Einstellung oder die Nichteröffnung eines Strafverfahrens staatsrechtliche Beschwerde zu erheben. Durch die St. Galler Regelung besteht diesbezüglich eine unerhörte Machtzusammenballung bei der Anklagekammer.

#### **4. Schlussbemerkungen**

Im Ergebnis bin ich somit wie Trechsel der Meinung, dass die Sonderregelung, wonach für ein Strafverfahren bei Delikten im Amt aller Behörden und Beamter eine Ermächtigung nötig ist, Bundesrecht widerspricht, selbst wenn im konkreten Fall die Ermächtigung durch eine richterliche Behörde erfolgt und behauptet wird, es seien

einzig strafprozessuale und nicht staatspolitische Gründe für die Erteilung einer Ermächtigung erforderlich. Denn die Befürworter dieser Regelung sind den Beweis schuldig geblieben, anzugeben, was für sachliche Gründe ausser in der Tendenz die Möglichkeit einer Privilegierung gegenüber Normalverbrauchern für diese Sonderregelung sprechen. Auch das potentielle Argument, bei Beamten eine einheitliche Eröffnungspraxis sicherzustellen, um zu verhindern, dass solche Entscheide dezentralisiert durch irgendwelche Untersuchungsrichter erfolgen, wäre nicht stichhaltig. Einerseits würde auch bei dieser Argumentation eine Privilegierung der Beamten gegenüber Normalverbrauchern stattfinden. Im Übrigen ist es nach der St. Galler Strafprozessordnung gerade Aufgabe der Staatsanwaltschaft, für eine einheitliche Gesetzesanwendung zu sorgen (Art. 10 SPG). Sie kann zu diesem Zweck Weisungen erteilen. Der Umstand, dass bei Behörden und Beamten eine Ermächtigung eines Gerichts nötig ist, schafft gerade erst die Möglichkeit einer uneinheitlichen Praxis, bei der das Risiko einer Privilegierung nicht von der Hand zu weisen ist.

Mit freundlichem Gruss

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.