

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Mai 2024

516. Totalrevision des Verwaltungsstrafrechts (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 31. Januar 2024 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Vernehmlassung zur Totalrevision des Verwaltungsstrafrechts eröffnet. Das Verwaltungsstrafrecht kommt zur Anwendung, wenn eine Verwaltungseinheit des Bundes Straftaten verfolgen und beurteilen muss. Das Verwaltungsstrafrecht wurde bis anhin nie totalrevidiert. Es wurde auch von der 2007 beschlossenen Vereinheitlichung des Strafprozessrechts ausgenommen, weil der Einbezug zu viel Zeit in Anspruch genommen hätte. Mit dem nun vorliegenden Vorentwurf der Totalrevision soll das Verwaltungsstrafrecht modernisiert und den vollzogenen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Es wird insbesondere eine Angleichung an die Strafprozessordnung (SR 312.0) vorgeschlagen. Abweichende Regelungen sind vorgesehen, soweit dies die Besonderheiten der Verwaltungsstrafrechtspflege erfordern. Solche ergeben sich unter anderem aus der Umsetzung durch Verwaltungseinheiten und nicht Justizbehörden. Die Zuständigkeit der Verfolgung und Beurteilung von Straftaten liegt nach wie vor bei den Verwaltungseinheiten des Bundes. Diese sollen weiterhin auf die rechtshilfweise Unterstützung der Kantonspolizeien sowie neu auch der Bundeskriminalpolizei zurückgreifen können. Ist eine Sache von einem Gericht zu beurteilen, können die Verwaltungseinheiten neu direkt an das Gericht gelangen; bisherige Befugnisse der Bundesanwaltschaft und der kantonalen Staatsanwaltschaften werden insoweit aufgehoben. Zwangsmassnahmen sollen mit dem Vorentwurf neu für das gesamte Verwaltungsstrafrecht einheitlich geregelt werden. In materieller Hinsicht bleibt der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuchs (SR 311.0) grundsätzlich auch für das Verwaltungsstrafrecht anwendbar.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E Mail als PDF- und Word-Version an info.strafrecht@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 21. Januar 2024 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf der Totalrevision des Verwaltungsstrafrechts Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Allgemeines

Wir begrüßen grundsätzlich die mit dem Vorentwurf der Totalrevision angestrebte Modernisierung des Verwaltungsstrafrechts des Bundes. Die Angleichung an die Regelungen der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) erscheint sinnvoll, ebenso wie der Verweis auf die Geltung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0). Die Gesetzesrevision soll aus unserer Sicht zudem dazu genutzt werden, um die Zuständigkeiten zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone zu entflechten. Beim Verwaltungsstrafrecht des Bundes geht es um Verfahren, die sich auf Bundesrecht stützen und die von den Bundesbehörden durchgeführt werden. Daher vertreten wir die Meinung, dass die Bundesbehörden für alle Verfahrensschritte zuständig sind. Namentlich lehnen wir eine Zuständigkeit kantonaler Gerichte, insbesondere im Bereich der Zwangsmassnahmen, ab. Bei einer entsprechenden Entflechtung wäre auch die Frage der Entschädigung für Leistungen kantonaler Behörden hinfällig. Ohnehin macht der erläuternde Bericht zu den finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone keine konkreten Aussagen (vgl. Art. 300 VE-VStrR und erläuternder Bericht, S. 194). Wir laden daher den Bund mit Nachdruck ein, dazu eine Abschätzung vorzunehmen. Was die Kantone anbelangt, ist unter anderem auch aufgrund der Ausdehnung des Anwendungsgebietes geheimer Überwachungsmaßnahmen mit einem erhöhten Personalbedarf und steigenden Kosten zu rechnen.

2. Vorbemerkungen zu Einzelpunkten

Es ist zu begrüßen, dass die Zuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten grundsätzlich bei den Verwaltungseinheiten des Bundes belassen wird. Richtig erscheint, dass die Verwaltungseinheiten allein die Anklage vor Gericht vertreten und auf eine Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft und der kantonalen Staatsanwaltschaften verzichtet werden soll. Das dürfte bei den kantonalen Staatsanwaltschaften zumindest zu einer kleinen Entlastung führen; aus dem bisherigen Durchlauf war tatsächlich kein Mehrwert erkennbar.

Wir begrüßen ebenfalls, dass die Verwaltungseinheiten bei der Strafverfolgung künftig (neu) auf die Dienste der Bundeskriminalpolizei zurückgreifen können. Auch dies bedarf aber einer Klärung der Kompetenzen, soweit die Möglichkeit der rechtshilfeweisen Unterstützung durch die Kantonspolizei beibehalten wird. Bei konsequenter Entflechtung der Aufgaben wäre zu fordern, dass grundsätzlich die Bundeskriminalpolizei zuständig ist.

Neu sollen die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte für verwaltungsstrafrechtliche Fälle, einschliesslich Entsiegelungsfälle, die nach geltendem Recht vom Bundestrafgericht behandelt werden, als Zwangsmassnahmengerichte des Bundes dienen. Dies würde für die kantonalen Strafbehörden einen beträchtlichen Mehraufwand bedeuten, der in erster Linie bei den bereits überlasteten kantonalen Staatsanwaltschaften anfallen würde. Wir lehnen diese Neuerung daher ab und fordern die Schaffung eines Zwangsmassnahmengerichts auf Bundesebene. Sollte darauf wider Erwarten verzichtet werden, wäre zumindest auf den im VE-VStrR vorgesehenen Zuständigkeitswechsel zu verzichten: die Beschwerdekammer des Bundestrafgerichts müsste weiterhin für das Siegelungsrecht zuständig bleiben und die Entsiegelungskompetenz beibehalten.

Im Sinne der Entflechtung der Zuständigkeiten lehnen wir ebenfalls ab, dass die kantonalen Strafgerichte bei Verwaltungsstrafverfahren des Bundes zur Beurteilung von Straf- oder Einziehungsentscheide zuständig sein sollen. Wenn bereits das Verwaltungsstrafverfahren von den Bundesbehörden geführt und für Beschwerden gegen die Urteile ohnehin letztinstanzlich das Bundesgericht zuständig ist, ist es nur konsequent, wenn auch hier das Bundestrafgericht das erstinstanzliche Urteil fällt.

B. Zu einzelnen Bestimmungen der Vernehmlassungsvorlage

I. Verwaltungsstrafrecht

Art. 38 VE-VStrR Einbeziehung einer anderen Verwaltungseinheit, Art. 57 VE-VStrR Unterstützung und Art. 59 Abs. 1 VE-VStrR Kosten

Sollte an der verstärkten Unterstützungspflicht der kantonalen Polizeikorps festgehalten werden, beantragen wir, dass auf Art. 59 Abs. 1 VE-VStrR verzichtet bzw. klargestellt wird, dass die tatsächlichen Kosten der kantonalen Polizeibehörden, die durch sämtliche Unterstützungsleistungen im Sinne von Art. 57 VE-VStrR entstehen, von den zuständigen Verwaltungseinheiten übernommen werden: Gemäss Art. 38 VE-VStrR sollen Verwaltungseinheiten des Bundes Kosten für Untersuchungshandlungen, die besondere technische Mittel voraussetzen und die sie für eine andere Einheit der Bundesverwaltung erbringen, in Rechnung stellen dürfen. Die Inanspruchnahme der kantonalen Polizeikorps durch die Bundesbehörden soll hingegen unentgeltlich erfolgen (vgl. Art. 59 Abs. 1 VE-VStrR und erläuternder Bericht, S. 54, 3. Absatz). Entgegen dem Anschein von Art. 59 Abs. 2 VE-VStrR liegt nach dem erläuternden Bericht (S. 70, 1. Absatz) nämlich der Schluss nahe, dass den Kantonen nur Leistungen im Sinne von Art. 57 Abs. 1 und 2 VE-VStrR, nicht aber solche im

Sinne von Art. 57 Abs. 3 und 4 VE-VStrR vergütet werden sollen. Obwohl im erläuternden Bericht festgehalten wird, dass die Polizeibehörden der Kantone bereits hinlänglich mit eigenen Verfahren ausgelastet seien und die Ressourcen von fedpol allenfalls aufgestockt werden müssten, würde damit unter dem Titel der «nationalen Rechtshilfe» eine Aufwandüberwälzung an die Kantone festgelegt. Als Begründung wird angefügt, dass den Verwaltungsstrafbehörden sowohl die Infrastruktur als auch die Kenntnisse für aufwendige Verfahren im Bereich der Informatik und der Telekommunikation wie auch bei geheimen Überwachungsmaßnahmen fehle, weshalb sie auf die Unterstützung der kantonalen Polizeikorps angewiesen seien (vgl. erläuternder Bericht, S. 69). Eine solche Abwälzung des Aufwands, dazu noch unentgeltlich, ist stossend, verkennt die Natur der strafprozessualen Rechtshilfe und wird daher abgelehnt. Sofern an der Unterstützungspflicht festgehalten wird, wäre Art. 59 Abs. 1 VE-VStrR wie folgt zu formulieren: «*Die kantonalen Polizeibehörden stellen der zuständigen Verwaltungseinheit ihre tatsächlichen Kosten für Unterstützungsleistungen im Sinne von Art. 57 in Rechnung.*»

Art. 41 VE-VStrR Sachliche Zuständigkeit der beurteilenden Behörde

Art. 41 Abs. 1 VE-VStrR präzisiert gegenüber dem geltenden Art. 21 Abs. 1 VStrR, dass für die Beurteilung einer Verwaltungsstrafsache das Gericht eines Kantons zuständig sei, wenn die Voraussetzungen einer Freiheitsstrafe, einer freiheitsentziehenden Massnahme oder einer Landesverweisung gegeben sind. Dies lehnen wir ab. Mittlerweile besteht eine vollständige Bundesgerichtsbarkeit. Sinnvoll erscheint daher die Übertragung der Zuständigkeit an das Bundesstrafgericht. Die notwendigen verwaltungsrechtlichen Fachkenntnisse können so auch auf Gerichtsebene konzentriert werden. Dass eine solche Lösung Anpassungen auf organisatorischer und finanzieller Ebene erfordert (erläuternder Bericht, S. 56), ist kein schlagkräftiges Argument dagegen.

Art. 42 VE-VStrR Örtliche Zuständigkeit der beurteilenden Behörde

Wenn für die gerichtliche Beurteilung der Straf- und Einziehungsverfügung sowie die Anklage der Verwaltungseinheit das Bundesstrafgericht zuständig ist, entfallen auch die komplizierten Regelungen zum Gerichtsstand gemäss Abs. 2 und 3 und es entstehen keine Gerichtsstandskonflikte.

Art. 43 Abs. 1 VE-VStrR Sachliche Zuständigkeit des Zwangsmassnahmengerichts

Kantonale Gerichte sollen alle Befugnisse ausüben, die der VE-VStrR dem Zwangsmassnahmengericht zuweist (erläuternder Bericht, S. 58). Dies überzeugt nicht. Der erläuternde Bericht (a. a. O.) räumt denn auch ein, dass eine Alternative sein könnte, ein Bundeszwangsmassnahmengericht zu schaffen, das möglicherweise dem Bundesstrafgericht angegliedert wäre. Wenn dagegen angeführt wird, dass die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte eine grössere Nähe zu den am Verfahren Beteiligten haben, wird verkannt, dass viele Verfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht schriftlich sind und mit den neuen digitalen Instrumenten der Sitz der Behörden für den Prozess zukünftig nur noch eine relativ untergeordnete Rolle spielen wird. Auch Anhörungen von beschuldigten Personen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft können zukünftig einfacher und häufiger per Videokonferenz stattfinden. Auch wird das heutige System lediglich als «zufriedenstellend» bezeichnet. Es erscheint daher umso mehr eine Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts angebracht. Damit würde sich auch die konfliktanfällige Bestimmung der örtlich zuständigen kantonalen Behörde erübrigen.

Art. 45 VE-VStrR Verfahren gegen Jugendliche

Nach Art. 23 Abs. 1 VStrR werden strafbare Handlungen Jugendlicher heute grundsätzlich durch die Verwaltung und nicht durch die für Jugendliche zuständige Strafbehörde untersucht und beurteilt. Künftig soll bei Straftaten Jugendlicher nur noch Letztere zuständig sein (Art. 45 VE-VStrR). Dieser neue Ansatz wird grundsätzlich begrüsst. Zu bedenken ist allerdings, dass es sich bei den verwaltungsstrafrechtlichen Tatbeständen um eine Materie handelt, die fundiertes Wissen in ganz unterschiedlichen Bereichen erfordert, weshalb die verwaltungsstrafrechtliche Verfolgung von erwachsenen Täterinnen und Tätern bei der Verwaltung belassen wird. Aufgrund der vorgesehenen Änderung bei Straftaten Jugendlicher wird jedenfalls bei den Jugendanwaltschaften ein Mehraufwand entstehen, auch wenn nicht mit einer allzu grossen Anzahl solcher Fälle zu rechnen ist.

Art. 155 VE-VStrR Zuständigkeit

Mit dieser Bestimmung wird vorgesehen, dass die Polizei in den gesetzlich vorgesehenen Fällen Zwangsmassnahmen anordnen kann. Allerdings verpasst es die Vorlage, der Polizei analog Art. 251a StPO eine Kompetenz zuzuweisen, gewisse Untersuchungen zur Feststellung des Blutalkoholgehalts bzw. des Substanzenmissbrauchs selbstständig anordnen und durchführen zu können. Wir beantragen daher die Aufnahme des Wortlauts von bzw. die Verweisung auf Art. 251a StPO im VStrR.

Art. 240 Abs. 3 VE-VStrR Anforderungen an die eingesetzten Personen

Zwar übernimmt Art. 240 Abs. 3 VE-VStrR den Wortlaut der StPO, aber vernachlässigt die inzwischen entwickelte Lehre und Praxis. Ausländische Führungspersonen nehmen im Strafverfahren keine Führungsaufgaben im Sinne der StPO wahr. Vielmehr handeln sie als administrative Betreuungspersonen und Verbindungsbeamtinnen und -beamte zwischen der ausländischen und den hiesigen Polizeistellen. Die Leitung des gesamten Einsatzes und damit auch die Führung ausländischer verdeckter Ermittlerinnen und Ermittler obliegt ausschliesslich den einheimischen Führungspersonen, was beispielsweise auch in Art. 17 Abs. 2 des Schweizerisch-deutschen Polizeivertrages ausdrücklich so vorgesehen ist. Nur eine lokale Führungsperson kann die Einhaltung der Rahmenbedingungen der eigenen StPO und der schweizerischen Standards sicherstellen.

Wir beantragen daher folgende Formulierung für Art. 240 Abs. 3 VE-VStrR:

«Werden Angehörige eines Polizeikorps des Auslands eingesetzt, obliegt die Leitung der Einsätze einer Führungsperson eines schweizerischen Polizeikorps.»

Art. 254 Abs. 1 VE-VStrR Anforderungen an die eingesetzten Personen und Durchführung

Die Verweisung auf Art. 255 VE-VStrR ist falsch, korrekt wäre eine Verweisung auf Art. 240 VE-VStrR. In Art. 254 Abs. 2 VE-VStrR wird betreffend Stellung, Aufgaben und Pflichten der verdeckten Fahnderinnen und Fahnder und von deren Führungspersonen auf die Bestimmungen zur verdeckten Ermittlung verwiesen, wenn die verdeckte Fahndung durch Angehörige der Polizei durchgeführt wird. Deshalb müsste die Verweisung auf die Bestimmungen zur verdeckten Ermittlung entsprechend ergänzt werden, sodass sie auch für deren Stellung, Aufgaben und Pflichten gilt.

Wir beantragen daher folgende Formulierung von Art. 254 Abs. 1 VE-VStrR:

«Wird die verdeckte Fahndung durch Angehörige der Polizei ausgeführt, so gilt für die Anforderungen an die eingesetzten Personen ~~gilt~~ ~~Art. 225~~ Art. 240 sinngemäss.»

Art. 283 VE-VStrR Berufung

Gemäss Art. 283 Abs. 1 VE-VStrR können Entscheide der erstinstanzlichen Gerichte mit Berufung gemäss Art. 398–409 StPO angefochten werden. Bei dieser Regelung kann es – wenn auch in eher seltenen Fällen

– dazu kommen, dass das Berufungsgericht für Rechtsmittel zuständig wird, für die ein Berufungsverfahren gänzlich ungeeignet und nicht sachgerecht ist sowie auch in keiner Weise der Konzeption der Berufung gemäss StPO entspricht. Zu denken ist dabei etwa an Rechtsmittel gegen eine Einstellung des Verfahrens im Sinne von Art. 282 Abs. 3 VE-VStrR, eine Erledigung des Verfahrens in Anwendung von Art. 281 Abs. 4 VE-VStrR oder eine Rückweisung der Anklage in Anwendung von Art. 329 Abs. 2 StPO, der über Art. 281 Abs. 3 VE-VStrR einschlägig ist. Grundsätzlich geht es um alle Entscheide, die nicht als Urteil in der Sache ergehen.

Wir ersuchen Sie deshalb, zu prüfen, ob das Rechtsmittelsystem nicht analog der StPO etwa in dem Sinne zu regeln ist, als die Beschwerdeinstanz neben den «über die ihr nach diesem Gesetz zugewiesenen Beschwerden» auch für Beschwerden gegen Entscheide zuständig ist, die nicht der Berufung unterliegen. Dazu wäre dann Art. 283 VE-VStrR dahingehend anzupassen, dass nur Urteile der erstinstanzlichen Gerichte mit Berufung angefochten werden können. Hinsichtlich der Beschwerde wäre im Sinne der entsprechenden Regelung in der StPO zu ergänzen, dass eine Beschwerde überdies zulässig ist gegen Verfügungen und Beschlüsse sowie Verfahrenshandlungen der erstinstanzlichen Gerichte, ausgenommen verfahrensleitende Entscheide (Art. 393 Abs. 1 Bst. b StPO).

2. Änderungen anderer Erlasse

Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt (BSG)

Art. 54 Abs. 2 und Art. 55 Abs. 2 BSG sind aufzuheben, da sie sich auf Art. 49 BSG beziehen, der seit 1. Januar 2020 aufgehoben ist.

Strafprozessordnung (StPO)

Wir begrüssen das im neuen Art. 282 Abs. 3 E-StPO vorgesehene bewilligungsfreie taktische Setzen von Ortungsgeräten an Fahrzeugen. Dies erleichtert die polizeiliche Arbeit deutlich und schont die ohnehin knappen personellen Mittel in diesem Bereich.

Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000 (HMG)

Gemäss dem erläuternden Bericht, S. 185, soll Art. 87 Abs. 6 HMG aufgehoben werden, insbesondere mit der Begründung, dass Art. 29 VE-VStrR allgemein – mithin auch im kantonalen Strafverfahren – anwendbar sei. Dies trifft unseres Erachtens nicht zu, weshalb Art. 87 Abs. 6 HMG zu belassen ist. Wenig durchdacht erscheint uns auch die Aufhebung von Art. 89 HMG, insbesondere von dessen Abs. 2. Wir schlagen

deshalb in Anlehnung an Art. 28 Abs. 2 VE-BetmG und Art. 65 VE-LMG vor, die Verweisung in Art. 89 HMG anzupassen, damit Art. 6 und 7 VE-VStrR auch bei der Strafverfolgung durch die kantonalen Behörden Geltung haben.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli