

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Per E-Mail

Bundesamt für Justiz
3003 Bern

info.strafrecht@bj.admin.ch

30. April 2024

Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 31. Januar 2024 in oben genannter Angelegenheit, danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

A. Grundsätzliches

Die Notwendigkeit der Modernisierung respektive der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (inkl. Angleichung an die jüngere Schweizerische Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0]) ist unbestritten.

Wir unterstützen die Entscheidung des Bundesrates, die Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts nicht in das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB; 311.0) bzw. die StPO zu überführen. Auch die beim Bund verbleibende Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten gemäss Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) begrüssen wir. Das Verwaltungsstrafrecht hat sich in den letzten Jahrzehnten bewährt. Die spezifischen Verfahrensregeln und der Vollzug durch Verwaltungseinheiten mit dem nötigen Fachwissen sind geeignet, den Besonderheiten der Lebenssachverhalte gebührend Rechnung zu tragen. Die Komplexität der vom Verwaltungsstrafrecht geregelten Tatbestände und damit der Spezialisierungsdruck auf die Vollzugsbehörden haben in den letzten Jahren zugenommen. Daran dürfte sich in Zukunft nichts ändern. Dies spricht klar gegen eine Integration des Verwaltungsstrafrechts in das ordentliche Straf- und Strafprozessrecht sowie gegen den Vollzug und die Ahndung durch die ordentlichen Strafverfolgungsbehörden.

Die Anklage vor Gericht soll neu von der eidgenössischen Verwaltungseinheit vertreten werden, nicht mehr von der Bundesanwaltschaft bzw. den kantonalen Staatsanwaltschaften, was wir als sachgerecht erachten. Die Verwaltungseinheit kann im Rahmen der Rechtshilfe die örtlich zuständige Kantonspolizei sowie im Rahmen der Bundesgerichtsbarkeit neu die Bundeskriminalpolizei (BKP) um Unterstützung ersuchen. Diesen werden neu im Wesentlichen dieselben verfahren-

rensrechtlichen Instrumente zur Verfügung gestellt, wie sie die StPO für ordentliche Strafverfahren kennt. Als Ausgleich zur vorgeschlagenen Stärkung der Beschuldigtenrechte sind diese Instrumente unerlässlich.

Aus den nachfolgend dargelegten Gründen regen wir jedoch an, die beabsichtigten Aufgabenzuweisungen an die Kantonspolizeien massgeblich zu reduzieren.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 56 und 57 VE-VStrR

Die Verpflichtung zur Rechtshilfe der Behörden des Bundes und der Kantone gegenüber den Verwaltungsstrafbehörden umfasst insbesondere die Auskunftserteilung und Akteneinsicht (Art. 56). Weder gegen diese noch gegen die verschiedenen Unterstützungsleistungen nach Artikel 57 Absätze 1, 2 und 3, erster Teil, sind Vorbehalte anzubringen. Mit dem zweiten Teilsatz von Absatz 3 und mit Absatz 4 hingegen wird der Umfang der von den Kantonspolizeien zugunsten der Verwaltungseinheiten im Rahmen der Rechtshilfe neu vorzunehmenden Untersuchungshandlungen erheblich und gleichsam unbegrenzt erweitert: Aufträge an die Polizei sollen zulässig sein, wenn spezifische Kenntnisse oder technische Einrichtungen eingesetzt werden müssen. Auch Einvernahmen sollen die Kantonspolizeien im Auftrag der Verwaltungseinheit durchführen (siehe auch Art. 111 VE-VStrR).

Im Unterschied zum Vorentwurf weisen die geltenden Artikel 19 f. VStrR der Kantonspolizei erheblich bescheidenere Aufgaben zu. Heute kommt der Polizei der Kantone und Gemeinden lediglich die Aufgabe der Vollzugsunterstützung zu, vor allem wenn Widerstand gegen die Verwaltungseinheit geleistet wird (Art. 20 Abs. 2 VStrR). Entsprechend dieser Aufgabenzuweisung obliegen nach geltendem Recht alle zulässigen Untersuchungshandlungen, Zwangsmassnahmen und damit verbundenen Vollzugstätigkeiten (Art. 37-61 VStrR) grundsätzlich der Verwaltungseinheit.

Die Polizei Kanton Solothurn (nachfolgend: KAPO) ist vorab für die Verhinderung und Aufklärung ordentlicher Straftaten im eigenen Kanton zuständig. Primär zu diesem Zweck stellt ihr der kantonale Gesetzgeber Ressourcen zur Verfügung. Diese genügen (knapp), um die öffentliche Sicherheit im Kanton angemessen zu gewährleisten. Bereits heute führt die gestiegene Anzahl von nationalen und internationalen Rechtshilfesuchen sowie von Ermittlungen, welche die KAPO im Auftrag der Bundesanwaltschaft (BA) gestützt auf das Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; SR 173.71) vorzunehmen hat, zu Verzögerungen bei den Ermittlungstätigkeiten in Straffällen mit ausschliesslichem Solothurner Bezug. Bei einer weitergehenden Beanspruchung unseres Polizeikorps durch die Vornahme von Untersuchungshandlungen zu Gunsten der eidgenössischen Verwaltungsbehörden könnte die öffentliche Sicherheit im Kanton nicht mehr im gewohnten Mass gewährleistet werden. Dies gilt umso mehr, als das Verwaltungsstrafrecht «mit sehr hohen Fallzahlen zu tun» hat (vgl. Erläuternder Bericht, S. 2). Aufgrund der spezifischen Rechtsgebiete (namentlich die Gesetzgebung zum geistigen Eigentum oder zum Kulturgütertransfer) erachten wir die Durchführung der Untersuchungshandlungen durch ein mittelgrosses Korps zudem als ineffizient. Die KAPO wäre quantitativ und qualitativ überfordert. Der Verwaltungseinheit ist nicht gedient, wenn sie die erteilten Aufträge nicht sach- und fristgerecht erfüllen könnte. Dieser Umstand ist offensichtlich auch dem Bund bewusst (vgl. Erläuternder Bericht, S. 69). Es ist mitunter fraglich, ob sich eines der beabsichtigten Ziele der Vorlage, die Effizienzsteigerung, so wirklich erreichen lässt.

Unseres Erachtens sind die Untersuchungshandlungen primär von der Verwaltungseinheit selbst vorzunehmen. Im Rahmen von Artikel 39 VE-VStrR kann sie bei Bedarf an polizeilichem Know-how die BKP beziehen. Im Rahmen der nationalen Rechtshilfe indessen darf ihr der Beizug der Kantonspolizeien nicht mit derselben Selbstverständlichkeit möglich sein, zumal einzelne Aufträge weit über die bis anhin zu leistende Vollzugsunterstützung hinausgehen dürften. Auf die faktische Begrenztheit der Möglichkeiten der KAPO müssen wir umso deutlicher hinweisen, als

das Bundesamt für Polizei (fedpol) seine Unterstützungsleistungen zu Gunsten der Kantonspolizeien bei den verdeckten Massnahmen immer mehr zurückfährt bzw. bereits in Aussicht gestellt hat, sie mittelfristig gar nicht mehr erbringen zu wollen.

Artikel 59 VE-VStrR

Rechtshilfe ist unentgeltlich zu leisten (Abs. 1). Der Bund vergütet den Kantonen die von ihm verursachten Kosten für erbrachte Unterstützungsleistungen i.S. von Artikel 57 Absatz 2 VE-VStrR. Dies ist löblich, dennoch lassen sich dadurch die für Unterstützungsleistungen eingesetzten personellen Ressourcen nicht 1:1 ersetzen. Diese benötigen wir für die präventive und repressive Kriminalitätsbekämpfung auf Kantonsgebiet. Für Untersuchungstätigkeiten, welche die BKP neu für die Verwaltungseinheiten zu erbringen hat, sieht der Bund ausdrücklich einen zusätzlichen Personalbedarf vor (vgl. Erläuternder Bericht, S. 192). Dies wäre wohl auch für die Kantonspolizeien nötig. Die Vorlage hat demnach (finanz-)politische Bedeutung.

Artikel 90 Absatz 2 VE-VStrR

Bei diesem Absatz ist der Text etwas durcheinandergeraten.

Artikel 153 ff. VE-VStrR

Wenn die Kantonspolizeien (vermehrt) und mit weitergehenden Untersuchungshandlungen als bislang beauftragt werden sollen, müssen sie auch über die Befugnis verfügen, bei Bedarf geeignete Zwangsmassnahmen angemessen einzusetzen. Die Bestimmungen sind dementsprechend zu begrüssen. Andererseits zeigt der eindrückliche Katalog an Zwangsmassnahmen, mit welchen die Verwaltungseinheit die KAPO allenfalls beauftragt, die zusätzlich zu erwartende Inanspruchnahme ihrer Mittel. Insbesondere der gesetzeskonforme Vollzug von Beschlagnahmeverfahren (Dokumentationspflicht, Aufbewahrung, Herausgabe) ist erfahrungsgemäss mit einem grossen Aufwand verbunden und bedarf sowohl der nötigen Personalressourcen als auch der entsprechenden Räumlichkeiten. Ausserdem sieht der Vorentwurf neu DNA-Analysen vor (Art. 186 ff. VE-VStrR). Die Probenahme, die weiteren erforderlichen Abläufe zur Sicherstellung beweisverwertbarer Analysen, die Kontrolle und das Löschmanagement sind ebenfalls mit erheblichem Aufwand verbunden. Dasselbe gilt für die erkennungsdienstliche Erfassung (Art. 189 ff. VE-VStrR).

Artikel 162 Absatz 4 VE-VStrR

Der zweite und der dritte Satz sind unnötig, da die Rechtsmittelmöglichkeit gegen die Ordnungsbussen bereits in Artikel 152 Absatz 2 VE-VStrR entsprechend geregelt ist.

Artikel 218 ff. VE-VStrR

Noch weit grösser als bei den Zwangsmassnahmen ist der Aufwand im Zusammenhang mit geheimen Überwachungsmaßnahmen. Es ist unbestritten sachgerecht, zur Aufklärung von Widerhandlungen gegen das Verwaltungsstrafrecht, sofern im Einzelfall nötig, neu auch die gängigen geheimen Überwachungsmaßnahmen anwenden zu dürfen. Allerdings sollten diese grundsätzlich durch die BKP und nicht durch die Kantonspolizeien durchgeführt werden. Auch bloss eine einzelne verdeckte Ermittlung, verdeckte Fahndung oder Observation ist derart personalintensiv, dass die KAPO aktuell kaum genügend Ressourcen hat, um diese Massnahmen in all denjenigen ordentlichen Strafverfahren durchzuführen, in denen sie eigentlich angezeigt wären. Für die Durchführung dieser Massnahmen gestützt auf das Gesetz über die Kantonspolizei (KapoG; BGS 511.11) fehlen die Ressourcen gänzlich. Wir erachten es nicht als opportun, den für solch spezifische Massnahmen zur Verfügung stehenden, unterdotierten Personalbestand für Untersuchungen von Verwaltungseinheiten des Bundes einzusetzen.

Artikel 290 Absatz 5 VE-VStrR

Dieser Artikel entspricht wortwörtlich dem bisherigen Artikel 90 Absatz 2 VStrR. Nicht weiter spezifiziert werden selbständige Nachverfahren. Dort muss von der Anwendbarkeit von Artikel 363 ff. StPO ausgegangen werden.

Artikel 300 Absatz 1 VE-VStrR

Diese Bestimmung zur Kostenvergütung des Bundes an den Kanton übernimmt die geltende Regelung von Artikel 98 Absatz 1 VStrR. Eine solche Entschädigung durch den Bund ist namentlich auch für die vorgesehene Änderung, wonach die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte für verwaltungsstrafrechtliche Fälle (inkl. Entsigelungsfälle, die im Moment vom Bundestrafgericht behandelt werden) als Zwangsmassnahmengerichte des Bundes fungieren sollen, vorgesehen. Dies wird begrüsst.

Gerne hoffen wir auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber