

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

1. Mai 2024

Totalrevision des Verwaltungsstrafrechts; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Aargau bezieht sich auf Ihr Schreiben vom 31. Januar 2024, mit welchem Sie zur Vernehmlassung zur geplanten Totalrevision des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht und das Verwaltungsstrafverfahren (VStrR) eingeladen haben. Der Regierungsrat bedankt sich für diese Möglichkeit und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die Stossrichtungen der Totalrevision des VStrR, insbesondere die vorgesehenen Anpassungen der verfahrensrechtlichen Bestimmungen an diejenigen der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO), werden begrüsst. Die Übernahme von Bundesaufgaben durch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte lehnt der Regierungsrat aber ab. Zudem sind aus Sicht des Regierungsrats verschiedene Bestimmungen des Erlassentwurfs anzupassen.

Übernahme von Bundesaufgaben durch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte

Im Entwurf zum totalrevidierten Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht und das Verwaltungsstrafverfahren (VStrR) ist neu vorgesehen, dass die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte im Bereich des Verwaltungsstrafrechts Bundesaufgaben übernehmen sollen. Konkret sollen sie künftig im Bereich des Verwaltungsstrafrechts des Bundes über Entsiegelungen (Art. 181 VStrR), Untersuchungshaft, Sicherheitshaft und Ersatzmassnahmen (Art. 201 ff. VStrR) entscheiden, die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 226 VStrR) und die verdeckte Ermittlung (Art. 242 VStrR) genehmigen sowie die Überwachung von Bankbeziehungen anordnen und durchführen (Art. 236 f. VStrR). Der Regierungsrat lehnt diese Lösung aus den folgenden Gründen entschieden ab:

- Im erläuternden Bericht wird die Beibehaltung der Verwaltungsstrafrechtspflege einerseits mit der erheblichen Anzahl von entsprechenden Fällen begründet. Andererseits wird angeführt, dass die Materie erhöhte Anforderungen an die Fachkenntnisse in ganz verschiedenen Bereichen stelle. Aufgrund dieser beiden Faktoren hätte die Übertragung der erstinstanzlichen Zuständigkeit auf andere Behörden bedeutende Auswirkungen auf die Organisation und den finanziellen sowie personellen Aufwand dieser Behörden, weshalb eine neue Regelung der Zuständigkeit politisch unrealistisch erscheine (Seite 11). Diese organisatorischen und fachlichen Bedenken lassen sich auch auf die vorgesehenen neuen Aufgaben der kantonalen Zwangsmassnahmengerichte übertragen und stellen entsprechend kein Argument für die Übertragung an die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte dar.

- Im Kanton Aargau ist die Struktur des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts nicht darauf angelegt, Zusatzaufgaben des Bundes übernehmen zu können. Insbesondere müsste die Organisation des Haftpiketts bei einer Übernahme von Bundesaufgaben von Grund auf neu organisiert werden. Die pikettleistenden Gerichtspräsidien im Kanton Aargau sind nicht in der Lage, Zusatzaufgaben zu übernehmen, ohne gleichzeitig ihre Kernaufgaben im Bereich des Zivil- und Strafrechts vernachlässigen zu müssen. Die aktuelle Organisation des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts müsste in grundsätzlicher Weise überdacht und angepasst werden. Derartige Veränderungen gehen häufig mit Effizienzverlusten einher. Diese sind für die erstinstanzlichen Gerichte im Kanton Aargau aufgrund ihrer grossen Arbeitslast nicht tragbar.
- Die Zuweisung neuer Aufgaben, deren Umfang sich im heutigen Zeitpunkt nicht zuverlässig abschätzen lässt, erschwert ausserdem die Planbarkeit des Personaleinsatzes. Weitere Effizienzverluste wären zu befürchten, weil sich das im Kanton Aargau dezentral organisierte Zwangsmassnahmengericht immer wieder in neue Rechtsbereiche des Verwaltungsstrafrechts einarbeiten müsste, um seine Aufgabe erfüllen zu können. Diese Anforderungen zeigen sich nicht zuletzt darin, dass im Rahmen der Revision des VStrR des Bundes 109 Bundesgesetze Fremdänderungen erfahren sollen. Diese Rechtszersplitterung bedeutet auch für die Zwangsmassnahmengerichte einen grossen Einarbeitungsaufwand, der sich bei einer dezentralen Organisation vervielfacht. Hinzu kommt je nach Konstellation eine Amtssprachenproblematik.
- Unter diesen Umständen ist zu befürchten, dass die Zuweisung von Bundesaufgaben die Überlastung der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden weiter verschärft, was nicht im öffentlichen Interesse von Bund und Kantonen liegt. Der Rechtsmittelweg von einem kantonalen Zwangsmassnahmengericht an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts erscheint im Übrigen atypisch. Dieser Instanzenzug hat sich im Anwendungsbereich der StPO nicht bewährt und wurde bei der am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Revision beseitigt, sodass das Bundesstrafgericht bei kantonalen Entscheiden nicht mehr als Rechtsmittelinstanz fungiert.

Die im erläuternden Bericht (Seite 58) aufgezeigte Alternative, nämlich die Schaffung eines Zwangsmassnahmengerichts des Bundes beziehungsweise eine durchgehend bundesrechtliche Zuständigkeit, verdient daher den Vorzug, zumal nicht ersichtlich ist, weshalb diese Lösung organisatorisch kompliziert sein sollte. Sinnvollerweise wäre dieses Gericht dem Bundesstrafgericht anzugliedern und sowohl für Zwangsmassnahmen im Bereich der Verwaltungsstrafgerichtsbarkeit des Bundes als auch der Bundesstrafgerichtsbarkeit einzusetzen. Läge die Zuständigkeit bei einer einzigen gerichtlichen Instanz, könnte diese leichter die Fachkenntnisse und Routine erwerben, die für die Wahrnehmung dieser Aufgabe im Bereich des Verwaltungsstrafverfahrens erforderlich sind. Zudem würde eine solche Zuständigkeit der Homogenität der Rechtsprechung dienen.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 4 VStrR

Die Begründung für die vom Strafrecht abweichende Regelung der Strafmündigkeit von Jugendlichen (15 anstatt zehn Jahre) überzeugt nicht. Diese ist zu vereinheitlichen, indem auch im VStrR eine Strafmündigkeit von zehn Jahren statuiert wird.

Zu Art. 5 VStrR

Die Beibehaltung der Abweichung betreffend Gehilfenschaft und Anstiftung zu Übertretungen gegenüber der Regelung im Strafrecht ist nicht plausibel. Die im erläuternden Bericht angeführte praxisorientierte Begründung geht nach Erachten des Regierungsrats fehl. Vielmehr wäre dort, wo die Teilnahme strafbar sein soll, eine Aufstufung der Strafnorm zum Vergehen vorzusehen.

Zu Art. 9 VStrR

Auch die vorgeschlagene Abweichung betreffend Zusammentreffen von mehreren strafbaren Handlungen (Konkurrenz) gegenüber der Regelung im Strafrecht überzeugt im Grundsatz zwar nicht, kann aber im Massengeschäft des Übertretungsstrafrechts hingenommen werden. Nicht angezeigt ist jedoch der Verzicht im Bereich der Vergehen gemäss Litera b, stellt diese Regelung doch eine klare Verschlechterung der Stellung der beschuldigten Person dar.

Zu Art. 11 VStrR

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Übertretungen im Verwaltungsstrafrecht nach vier und solche im Strafrecht bereits nach drei Jahren verjähren sollen. Ebenso sind die unterschiedlichen Fristen für die Vollstreckungsverjährung von fünf beziehungsweise drei Jahren nicht nachvollziehbar. Eine Vereinheitlichung ist angezeigt.

Der vorgesehene Absatz 3 hält entgegen der Regelung im Strafrecht daran fest, dass die Verjährungsfrist während des Verwaltungsstrafverfahrens ruht. Eine ausreichende Berechtigung dafür ist nicht ersichtlich. Auch im Strafrecht bestehen Konstellationen, in denen ein anderes Verfahren abgewartet werden muss, ohne dass aber die Verjährungsfrist ruht. Die hier vorgenommene Privilegierung des Verwaltungsstrafrechts ist nicht nachvollziehbar.

Zu Art. 13 VStrR

Es bleibt unklar, wer die Strafflosigkeit gemäss Art. 13 VStrR feststellen soll. Dies ist zu klären. Zudem ist das entsprechende Verfahren zu regeln.

Zu Art. 31 VStrR

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb betreffend Unschuldsvermutung nicht der Wortlaut von Art. 10 Abs. 3 StPO übernommen wird. Durch die davon abweichende Formulierung von Art. 31 VStrR wird für das gerichtliche Verfahren eine Unklarheit geschaffen.

Zu Art. 46 VStrR

Der Regierungsrat erachtet es als rechtlich fragwürdig, in einem Verfahren relevante Beweismittel zu verwenden, diese aber den Verfahrensparteien vorzuenthalten. Absatz 3 dieser Bestimmung ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Zu Art. 48 ff. VStrR

Der Regierungsrat empfiehlt die Übernahme der Art. 393 ff. StPO betreffend das strafprozessuale Beschwerdeverfahren.

Zu Art. 50 ff. VStrR

Auch hinsichtlich der Regelung des Ausstands empfiehlt der Regierungsrat die Übernahme der Regelungen der Strafprozessordnung (Art. 56 ff. StPO).

Zu Art. 57 VStrR

Absatz 4 soll es den Verwaltungsstrafbehörden neu erlauben, die kantonale Polizei direkt mit Untersuchungshandlungen zu beauftragen. Diese Bestimmung wird mit Nachdruck abgelehnt. Im allgemeinen Strafrecht ist es unzulässig, dass eine ausserkantonale Staatsanwaltschaft die innerkantonale Polizei direkt mit Ermittlungshandlungen beauftragt. Vielmehr ist die ausserkantonale Staatsanwaltschaft gehalten, bei der Staatsanwaltschaft des betroffenen Kantons ein entsprechendes Gesuch zu stellen. Der Regierungsrat verweist auf die strafprozessuale Regelung in den Art. 49 ff. StPO. Weshalb in Verwaltungsstrafverfahren etwas anderes gelten soll, ist nicht nachvollziehbar.

Zu Art. 102 VStrR

Ergänzend ist als Grund für eine Nichtanhandnahme des Verfahrens auch die straflose Selbstanzeige gemäss Art. 13 VStrR aufzuführen.

Zu Art. 268 VStrR

Das aus dem geltenden Recht übernommene abgekürzte Verfahren sollte grundsätzlich überdacht werden. Zudem sollte es umbenannt werden, da das abgekürzte Verfahren der StPO ein Verfahren ist, bei welchem sich Ankläger und beschuldigte Person auf Sachverhalt und Strafe einigen, während das hier zur Diskussion stehende Verfahren eher dem Strafbefehlsverfahren der StPO entspricht. Das gemäss dem erläuternden Bericht verworfene abgekürzte Verfahren gemäss der StPO hingegen sollte unseres Erachtens Eingang ins VStrR finden.

Zu Art. 290 und 300 VStrR

Der Regierungsrat erachtet die in Art. 290 VStrR geregelte Vollzugsordnung gegenüber den Kantonen als stossend, da nur die Verwaltungseinheit des Bundes, nicht aber das kantonale Gericht die eigenen Forderungen mit Entschädigungsansprüchen und beschlagnahmten Vermögenswerten verrechnen kann. Daran ändert auch Art. 300 VStrR nichts Wesentliches, weil diese Bestimmung als Kann-Vorschrift ausgestaltet ist und ein Vorgehen vorsieht, welches angesichts der Kosten unverhältnismässig erscheint.

Zu Art. 303 VStrR

In Absatz 3 dieser Bestimmung wird die gemeinnützige Arbeit erwähnt. Dies ist zu streichen, sie stellt lediglich eine Vollzugsform und keine Strafe dar.

Zu Art. 304 VStrR

Es ist nicht sachgerecht, dass eine geschädigte Drittperson bis zur Endentscheid, der möglicherweise erst nach Jahren vorliegt, auf eine ihr zustehende Entschädigung warten muss. Über die Entschädigung der Drittperson ist daher so bald als möglich zu entscheiden, zumal der Ausgang des Verwaltungsstrafverfahrens für den Entschädigungsentscheid kaum je relevant sein dürfte.

Zu Art. 282 StPO

Der neu vorgesehene Absatz 3 erlaubt den Einsatz von technischen Geräten zur Standortbestimmung, was sinnvoll und notwendig ist. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb nicht die dadurch generierten Daten, sondern einzig die gestützt darauf erstellten Observationsberichte im Strafverfahren verwendet werden dürfen. Da die technischen Daten und die Observationsberichte inhaltlich gleichlautend sind, stellt die Datenverwendung für die observierte Person keinen Nachteil dar. Das Verbot, diese Daten zu verwenden, macht die Verfahrensführung hingegen deutlich aufwendiger, muss doch anstelle eines einfachen Kartenausdrucks ein möglicherweise aufwendiger Bericht erstellt werden.

Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Kanton Aargau

Die Totalrevision des VStrR könnte bedeutende finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Kanton Aargau zur Folge haben, insbesondere betreffend die dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht zugeordneten neuen Aufgaben.

Im erläuternden Bericht vom 31. Januar 2024 finden sich keine Hinweise darauf, mit wie vielen zusätzlichen Fällen bei den kantonalen Zwangsmassnahmengerichten zu rechnen ist. Insbesondere im Anwendungsbereich des Zollgesetzes (ZG) sind viele Fälle zu erwarten, welche die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte auch in zeitlicher Hinsicht stark fordern dürften. Ohne eine Angabe zum mutmasslichen Mengengerüst kann nicht zuverlässig abgeschätzt werden, mit welchen finanziellen und personellen Auswirkungen zu rechnen ist. Angesichts der hohen Arbeitslast der erstinstanzlichen Gerichtspräsidien, welche die Aufgaben des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts

wahrnehmen, müsste selbst bei einer Neukonzeption des Zwangsmassnahmengerichts ein genügend grosser Personalpuffer eingeplant werden, um eine effektive Mehrbelastung der Gerichtspräsidien zu verhindern. Andernfalls wären die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte insbesondere nicht in der Lage, die zeitlichen Vorgaben zu erfüllen, die an das Entsiegelungsverfahren gestellt werden. Auch die Höhe der Entschädigung, die der Bundesrat den Kantonen für die Erledigung der Bundesaufgaben in Aussicht stellt, müsste bekannt sein, um die Auswirkungen auf den Kanton konkret beziffern zu können.

Finanzielle und personelle Auswirkungen müssen zudem bei der Kantonspolizei erwartet werden, wenn die für das Verwaltungsstrafverfahren zuständigen Bundesbehörden die Kantonspolizei in Zukunft direkt mit Untersuchungshandlungen beauftragen könnten. Auch hier kann aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht abgeschätzt werden, wie viele solcher Aufträge zu erwarten sind und welche Auswirkungen in diesem Zusammenhang anfallen.

Zusammengefasst ist eine konkrete Bezifferung der zusätzlichen Aufwände, welche im Kanton Aargau anfallen, gegenwärtig nicht möglich.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Für Rückfragen steht Ihnen Herr Rudolf Moos, Stabsmitarbeiter des Departements Volkswirtschaft und Inneres (rudolf.moos@ag.ch, 062 835 14 14), gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- info.strafrecht@bj.admin.ch