

Revision des Verwaltungsstrafrechts

Veröffentlichung des Vorentwurfs

Par Katia Villard le 19 Februar 2024

Am 31. Januar 2024 hat der Bundesrat den – lang erwarteten – Vorentwurf zur Revision des Verwaltungsstrafrechts in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 10. Mai 2024.

Zur Erinnerung : Das Verwaltungsstrafrecht ist Strafrecht, mit der Besonderheit, dass für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten eine Bundesverwaltungsbehörde zuständig ist, die je nach Bereich wechselt (z.B. das Eidgenössische Finanzdepartement bei verwaltungsstrafrechtlichen Verstössen gegen die Finanzmarktgesetze) (vgl. Art. 1 VStR und Art. 50 FINMAG).

Das heutige Verwaltungsstrafrechtsgesetz besteht trotz seines Titels aus einigen inhaltlichen Normen, aber hauptsächlich aus Verfahrensbestimmungen. Es stammt aus dem Jahr 1974 und erscheint weitgehend veraltet. Der Hauptvorwurf, der generell gegen dieses Gesetz erhoben werden kann, ist, dass der Gesetzgeber vor fünfzig Jahren nicht ausreichend berücksichtigt hat, dass das Verwaltungsstrafverfahren ungeachtet seiner Anwendung durch eine Verwaltungsbehörde allen strafprozessualen Garantien genügen muss. Die Rechtsprechung hat dies nur teilweise korrigiert.

Bei der Ausarbeitung der eidgenössischen Strafprozessordnung wurde erwogen, das Verwaltungsstrafverfahren in die Strafprozessordnung einzubeziehen, doch wurde diese Idee rasch fallen gelassen, um den Vereinheitlichungsprozess nicht zu verzögern.

Das Verwaltungsstrafrecht, das von erheblicher praktischer Bedeutung ist, musste jedoch unbedingt modernisiert werden, und die aktuelle Revision geht auf eine parlamentarische Motion vom Dezember 2014 zurück. Die seither verstrichene Zeit sagt viel über die Bedeutung der Baustelle aus.

Das neue Gesetz wurde korrekterweise „Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht und das Verwaltungsstrafverfahren“ genannt. Seine Struktur hat sich nicht grundlegend geändert. Es besteht zunächst aus den Regeln des allgemeinen Strafrechts, die vom ansonsten analog anwendbaren schweizerischen Strafgesetzbuch abweichen (Art. 2 VE-VStrR). Wie bisher finden sich die verwaltungsstrafrechtlichen Straftatbestände in den Spezialgesetzen, wobei der VE VStrR nur einige davon enthält. Die wesentlichen Änderungen betreffen die Vorschriften des Verwaltungsverfahrens, deren Zahl von 85 auf 284 erhöht wurde. Viele Bestimmungen der StPO – etwa zu Verfahrensgrundsätzen, Fristen, Verfahrensbeteiligten, Verteidigung,

Verfahrensablauf, Zwangsmaßnahmen etc. – wurden wortgetreu in den VE-VStrR übernommen, mit den Anpassungen, die den Besonderheiten des Verwaltungsstrafverfahrens inhärent sind. So wird das Siegelverfahren, das Gegenstand mehrerer umstrittener Entscheidungen im VStrR war, nunmehr an die StPO angepasst (auch in Bezug auf die Zuständigkeit der kantonalen Zwangsmassnahmengerichte anstelle der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts) (Art. 180 f. VE VStrR). Die Möglichkeit, verdeckte Überwachungsmaßnahmen anzuordnen, die derzeit in einigen Spezialgesetzen vorgesehen ist (z.B. : Art. 90a HMG, Art. 128a ZG), wird neu im VE-VStrR verankert (Art. 218 ff. VE-VStrR). Einige besonders einschneidende verdeckte Überwachungsmaßnahmen – z.B. die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 218 VE-VStrR) – sind jedoch nur bei einigen spezifischen Straftaten möglich, die a priori nicht die Finanzinstitute betreffen. Andere Massnahmen, wie die Überwachung von Bankbeziehungen, können hingegen bei allen Verbrechen und Vergehen des Verwaltungsstrafrechts eingesetzt werden, mit Ausnahme von Übertretungen (Art. 236 VE-VStrR).

(Sehr) kurz gesagt, die Novelle verankert ein „echtes“ Verwaltungsstrafverfahren.

An diesem Punkt rührt die Enttäuschung von zwei grundlegenden Regeln her, die unserer Meinung nach heute unbefriedigend sind und die der Vorentwurf nicht ändert.

Erstens bestätigt Art. 11 Abs. 4 VE-VStrR die in der Lehre vielfach kritisierte Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. insbesondere Macaluso/Garbarski ; Burgener/Villard), wonach der Strafausspruch der Verwaltung die Verfolgungsverjährung unterbricht. Die Regel ist, abgesehen von der dogmatischen Kritik, die sie verdient, nicht dazu angetan, die Behörden zur Schnelligkeit zu ermutigen.

Zweitens hat der Vorentwurf darauf verzichtet, die Problematik der strafrechtlichen Verantwortung des Unternehmens für verwaltungsstrafrechtliche Verstösse anzugehen. Stattdessen wurde weitgehend an der bisherigen Konstruktion festgehalten, d.h. an einer subsidiären Verantwortlichkeit des Unternehmens, wenn die Untersuchung gegenüber den strafbaren natürlichen Personen Untersuchungsmassnahmen erforderlich machen würde, die in keinem Verhältnis zur Schwere der Straftat stehen, d.h. wenn diese Personen nicht identifiziert werden können (nach dem geltenden VStrR besteht ein Missverhältnis zwischen den Untersuchungsmassnahmen und der angedrohten Strafe). Darüber hinaus setzt die Verantwortlichkeit des Unternehmens nach dem geltenden VStrR noch voraus, dass die in Frage kommende Geldstrafe nicht mehr als CHF 5'000. Einige Spezialgesetze, die den Mechanismus von Art. 7 VStrR übernehmen, sehen jedoch höhere Beträge vor. Dies ist der Fall bei Art. 49 FINMAG (CHF 50'000.-) oder Art. 125 ZG (CHF 100'000.-). Art. 7 VE-DSG hebt diese Bestimmungen auf und legt einen einheitlichen Betrag für die Höchststrafe von CHF 50'000 fest.

Die Norm ist für das Unternehmen unbefriedigend, da es – wie im erläuternden Bericht selbst eingeräumt wird – einer verschuldensunabhängigen Haftung unterliegt. Da die strafrechtliche Haftung juristischer Personen in den nationalen Rechtsordnungen mittlerweile weitgehend anerkannt ist und ihre Rechtfertigungen – insbesondere die Idee, das Schuldprinzip mit der Strafbarkeit einer abstrakten Einheit in Einklang zu bringen – in der Lehre ausgiebig thematisiert werden, scheint die gewählte Konstruktion nicht mit den zeitgenössischen Modellen der Haftung eines Unternehmens übereinzustimmen.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Strafbarkeit ist Art. 7 VE-VStrR nicht geeignet. Zumindest in Konstellationen, die auf eine mangelhafte Unternehmenskultur hindeuten, die zu Straftaten verleitet, ist eine parallele Haftung des Unternehmens neben der Haftung der beteiligten natürlichen Personen gerechtfertigt.

Reproduction autorisée avec la référence suivante: Katia Villard, Veröffentlichung des Vorentwurfs, publié le 19 Februar 2024 par le Centre de droit bancaire et financier, <https://cdbf.ch/de/1324/>