

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:  
info.strafrecht@bj.admin.ch

10. Mai 2024

### **Stellungnahme zur Totalrevision des Verwaltungsstrafrechts (VStrR)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Januar 2024 haben Sie uns eingeladen, uns an der vorliegenden Konsultation zu beteiligen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung. economiessuisse nimmt gestützt auf den Input der Mitglieder und die Diskussionen in unserer internen Expertengruppe aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

#### **Zusammenfassung**

economiesuisse lehnt die Revision des Verwaltungsstrafrechts mit Blick auf folgende Kritikpunkte ab:

1. Die Ausweitung der direkten Sanktionen für Unternehmen im Rahmen der Vereinheitlichung birgt das Risiko, dass Behörden zukünftig verstärkt Unternehmen direkt büssen und auf die Ermittlung des individuellen Täters verzichten. Artikel 7 VE-VStrR sieht zur Eindämmung dieses negativen Anreizes keinerlei Schutzmechanismus vor und gewährt den Behörden einen erheblichen Ermessensspielraum.
2. Trotz allgemeiner Vorbehalte gegenüber der strafrechtlichen Verantwortung von Unternehmen kann es in bestimmten Fällen sinnvoll sein, auf die aufwändige Ermittlung einzelner Verantwortlicher zu verzichten und stattdessen das Unternehmen direkt zu büssen. Allerdings sollte dies nicht zu einer generellen Verschärfung der Unternehmensstrafbarkeit führen. In diesen Branchen sollten individuelle, branchenspezifische Lösungen entwickelt werden, da ein einheitlicher Ansatz den verschiedenen Anforderungen nicht angemessen ist.
3. Die Ausweitung der Zwangsmassnahmen im Zuge der Harmonisierung wird aufgrund der damit verbundenen schwerwiegenden Eingriffe abgelehnt.
4. Die Einschränkung der Verteidigung auf im Anwaltsregister eingetragene Anwälte ist zu limitierend.
5. Dem Einsichtsrecht Dritter in Entscheidungen der Verwaltung stehen private Interessen der involvierten Unternehmen entgegen.

## 1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) trat am 1. Januar 1975 in Kraft und wurde seither nur punktuell überarbeitet. Mit der Motion [14.4122](#) Caroni («Für ein modernes Verwaltungsstrafrecht») wurde der Bundesrat mit der Modernisierung des Gesetzes beauftragt. Offengelassen wurde in der Motion, ob die Modernisierung durch eine Totalrevision des Gesetzes erfolgt, oder ob das Gesetz durch entsprechende Änderungen im StGB und der StPO ersetzt werden soll. Der Bundesrat entschloss sich für eine Totalrevision des Gesetzes und veröffentlichte am 31. Januar 2024 den Vorentwurf für das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht ([VE-VStrR](#)) und den dazugehörigen [erläuternden Bericht](#).

## 2 Kritikpunkte an der Vorlage

Aus der Sicht der Wirtschaft besteht gewichtige Kritik an der Vorlage, insbesondere in Bezug auf die Frage der Regelung der Strafbarkeit der juristischen Personen sowie die Ausdehnung der Zwangsmassnahmen. In gewissen Branchen, in welchen verwaltungsstrafrechtliche Verfahren oft vorkommen, können sich direkte Sanktionen als geeignetes Instrument bewähren. Diesen Branchen trägt die aktuelle Rechtslage indes bereits differenziert Rechnung. Eine Vereinheitlichung ist aufgrund der unterschiedlichen Branchenbedürfnisse nicht sachgerecht. Aufgrund der überwiegenden Kritikpunkte an der Vorlage ist dieselbe abzulehnen.

### 2.1 Fehlende Anreizkorrektur bei unmittelbarer Sanktionierung der Unternehmen

Das heute gültige VStR sieht vor, dass bei Straftaten, welche innerhalb eines Unternehmens begangen werden, der in Art. 6 VStR festgelegte Grundsatz der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit zum Tragen kommt. Dies hat zur Folge, dass die strafrechtliche Verantwortung primär beim unmittelbaren Täter liegt (Abs. 1) oder unter bestimmten Bedingungen und möglicherweise auch kumulativ beim Vorgesetzten, dem eine Verletzung seiner Garantenpflicht vorgeworfen werden kann (Abs. 2 und 3). Der aktuelle Art. 7 VStR sieht eine spezielle Regelung vor, die von diesem Grundsatz abweicht und greift, wenn im Einzelfall eine Busse von maximal CHF 5'000 infrage kommt. Diese Regelung soll verhindern, dass geringfügige Zuwiderhandlungen zu Untersuchungsmassnahmen führen, die im Verhältnis zur zu verhängenden Strafe unangemessen wären. Diese Regelung hat weitreichende Bedeutung, die über das eigentliche Verwaltungsstrafrecht hinausgeht. Durch zahlreiche Verweise in verwaltungsrechtlichen Gesetzen kommt diese Bestimmung in verschiedenen anderen Bereichen zur Anwendung, wobei die möglichen Bussgelder für Unternehmen die im Artikel genannten CHF 5'000 deutlich überschreiten können (Bsp.: Art. 64 Abs. 2 DSG: CHF 50'000; Art. 100 MWSTG: CHF 100'000; Art. 49 FIMAG: CHF 50'000).

Der Vorentwurf zur Gesetzesrevision sieht nun eine Vereinheitlichung vor, indem der massgebliche Bussgeldbetrag auf CHF 50'000 angehoben wird. Bestimmungen in Verwaltungsgesetzen, die höhere Bussen vorsehen, sollen gleichzeitig aufgehoben werden.<sup>1</sup>

Die geplante Ausweitung des Anwendungsbereichs im Zuge der Vereinheitlichung ist kritisch zu beurteilen. Die Erhöhung der für die Sonderordnung massgeblichen Bussengrenze auf CHF 50'000 setzt für die verantwortlichen Behörden einen Anreiz - insbesondere bei grossen Unternehmen - vermehrt auf die für die Behörden ressourcenschonendere Option zurückzugreifen und direkt das Unternehmen zu büssen.

<sup>1</sup> EJPD, Totalrevision des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR), 22 ff.

Diese Entwicklung könnte dazu führen, dass eine gründliche Sachverhaltsaufklärung zugunsten prozessökonomischer Überlegungen vernachlässigt wird, was dem primären Ziel, die tatsächlich verantwortlichen Personen zu sanktionieren, zuwiderlaufen würde. Artikel 7 VE-VStrR sieht zur Eindämmung dieses negativen Anreizes keinerlei Schutzmechanismus vor und gewährt den Behörden als «Kann»-Vorschrift auch einen erheblichen Ermessensspielraum.

Dem erläuternden Bericht kann man hierzu entnehmen: «Die Verwaltungseinheit kann nicht nach eigenem Ermessen entscheiden, ob sie die verantwortliche natürliche Person oder das Unternehmen verfolgen will. Vielmehr muss sie sich zunächst ernsthaft bemühen, die Täterin oder den Täter zu ermitteln. Sie kann nicht auf Untersuchungshandlungen verzichten, die im einzelnen Fall durchführbar und mit Blick auf die konkret angedrohte Strafe verhältnismässig sind. Eine Arbeitsüberlastung der Behörde ist kein Grund für die Anwendung des geltenden Artikels 7, ebenso wenig das Risiko der Verfolgungsverjährung. Erst nachdem die Verwaltungseinheit ernsthaft, aber erfolglos versucht hat, die Täterin oder den Täter zu ermitteln, kann das Unternehmen aufgrund des geltenden Artikels 7 VStrR zur Zahlung der Busse verurteilt werden.»

Sollte am Revisionsvorhaben entgegen unserer Position festgehalten werden, ist diese Erläuterung von derartiger Bedeutung, dass sie in geeigneter Form direkt Niederschlag im Gesetzestext des neuen Art. 7 VStrR finden müsste. Unseres Erachtens müsste dies dann gleichermassen für die neue Bestimmung gelten, weshalb diese Formulierung in die Botschaft des revidierten Gesetzes übernommen werden müsste.

## **2.2 Kein Zwang zur Vereinheitlichung**

Trotz der generellen Bedenken hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen ist anzuerkennen, dass es in bestimmten Fällen opportun sein kann, von der aufwändigen Ermittlung individuell verantwortlicher Personen abzusehen und stattdessen das Unternehmen zu büssen. Diese Vorgehensweise kann auch aus unternehmerischer Sicht sinnvoll sein, da die Kosten für die Ermittlung des individuellen Täters innerhalb des Unternehmens die potenzielle Busse zum Teil weit übertreffen. Darüber hinaus kann eine solche Regelung dazu beitragen, den Druck auf Mitarbeiter zu dämpfen. Eine zu stark strafrechtliche Exponiertheit kann in wenigen Fachbereichen sogar zu einem Mangel an qualifizierten Fachkräften führen.

Dieses spezifische Phänomen sollte aber nicht zu einer Verschärfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen in der gesamten Wirtschaft führen, da die Bedürfnisse der verschiedenen Branchen zu unterschiedlich sind. Diesen unterschiedlichen Bedürfnissen trägt der differenzierte Ansatz heute in sachgerechter Weise Rechnung. Mit einem konsequent angewandten Ansatz der Vereinheitlichung kann den unterschiedlichen Bedürfnissen nicht entsprochen werden, weswegen die Revision einen Rückschritt zum Status Quo bedeuten würde.

## **2.3 Keine übermässige Ausdehnung von Zwangsmassnahmen**

Der Vorentwurf strebt auch eine Harmonisierung der Regelung der Zwangsmassnahmen an und will es Verwaltungsbehörden ermöglichen, gestützt auf das VStrR neu auch geheime Überwachungsmassnahmen einzusetzen. Dies wird durch die Integration spezialgesetzlicher Befugnisse bestimmter Behörden in das VStrR und die Angleichung der Verfahrensvorschriften an die StPO angestrengt. Bisher beschränken sich Zwangsmassnahmen im Verwaltungsstrafrecht auf Beschlagnahme, die Durchsuchung und die Festnahme bzw. Verhaftung. Im Gegensatz zur StPO erlaubt das derzeitige VStrR keine geheimen Zwangsmassnahmen.

Zwangsmassnahmen bilden im Bereich des Verwaltungsstrafrechts generell einen Fremdkörper. Massnahmen, wie sie die Überwachung des Fernmeldeverkehrs oder verdeckte Ermittlungen

darstellen, sind schwerwiegende Eingriffe. Diese dürfen nur erfolgen, soweit sie unabdingbar sind. Damit ist auch bereits aufgezeigt, dass sie nicht harmonisiert werden, sondern ausschliesslich in jenen spezialgesetzlich geregelten Bereichen angewendet werden dürfen, wo diese als unvermeidbar identifiziert worden sind. Eine generelle Ausweitung dieser Zwangsmassnahmen auf das gesamte Verwaltungsstrafrecht ist nicht sachgerecht. Über den Einsatz solch gravierender Massnahmen entscheidet im ordentlichen Strafverfahren die Strafverfolgungsbehörde, jeweils mit Genehmigung der Zwangsmassnahmengerichte. Auch im revidierten Verwaltungsstrafrecht benötigen gewisse Zwangsmassnahmen die Genehmigung durch die Zwangsmassnahmengerichte. Jedoch fehlt den für die Beantragung zuständigen Verwaltungsbehörden die institutionelle Unabhängigkeit, über welche die Strafverfolgungsbehörden im ordentlichen Strafverfahren verfügt. Die speziell geregelten Zwangsmassnahmen stellen somit eine notwendige Abweichung vom Straf- bzw. Strafprozessrecht dar, welche durch die Natur des Verwaltungsstrafrechts bedingt ist.

Die Wirtschaft lehnt entsprechend eine Ausweitung der Zwangsmassnahmen im Sinne der geplanten Harmonisierung mit Nachdruck ab.

#### **2.4 Anwaltpflicht**

Gemäss Art. 82 Abs. 5 VE-VStrR ist vorgesehen, dass die Verteidigung eines Beschuldigten ausschliesslich durch einen im Anwaltsregister eingetragenen Anwalt erfolgen muss. Diese Regelung erscheint uns jedoch als zu einschränkend. Juristen in den betreffenden Unternehmen oder Organisationen besitzen oft detaillierte Kenntnisse der spezifischen Unternehmensprozesse und Fachkenntnisse der Branche, die wesentlich zur effizienten Verfahrensabwicklung beitragen können. Obwohl wir die Rolle eines unabhängigen Anwalts zur Sicherstellung einer juristischen Verteidigung anerkennen, erscheint eine generelle gesetzliche Verpflichtung als zu weitgehend. Der Bericht unterstreicht, dass die Zuständigkeit bei den Verwaltungsbehörden verbleiben soll, vor allem aufgrund der spezifischen Fachkenntnisse, die häufig ausschlaggebend sind. Angesichts dessen, dass viele interne Unternehmensjuristen über solche Fachkenntnisse verfügen, wäre es angebracht, auch ihnen die Möglichkeit zur Verteidigung zu gewähren.

#### **2.5 Einsicht in die Entscheide der Verwaltung**

Wie das Strafbefehlsverfahren im ordentlichen Strafrecht, sind auch das Strafbescheids- und das Strafverfügungsverfahren nicht öffentlich. Im Unterschied zu Art. 69 Abs. 2 StPO ist die Einsichtnahme in diese Entscheide im bestehenden Recht jedoch nicht geregelt. Art. 69 VE-VStrR zielt darauf ab, berechtigten Informationsansprüchen Dritter zu entsprechen, wobei Art. 69 Abs. 2 sowie Art. 70 Abs. 1 und 4 der StPO als Vorbild dienen. Danach sollen Dritte künftig die Möglichkeit erhalten, die Verfügungen der Behörden einzusehen.

Dem öffentlichen Interesse auf Einsicht in die Entscheide der Verwaltung stehen private Interessen der Unternehmen gegenüber. Für sie ist die Einsicht unter Umständen mit Einblicken in hochsensible Daten oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verbunden. Der Bericht des EJPD sieht zum Schutz der privaten Interessen die Möglichkeit der Anonymisierung vor. Aufgrund der fachspezifischen Details ist nicht auszuschliessen, dass Rückschlüsse auf die involvierten Unternehmen gezogen werden können. Dies könnte zu einer geringeren Akzeptanz dieser Verfügungen führen. Daher ist die Einführung eines generellen Einsichtsrechts Dritter in die Verfügungen der Verwaltungsbehörden abzulehnen.

### **3 Begrüssenswerte Verbesserungen der Verteidigungsrechte**

Schliesslich sieht die Revisionsvorlage auch an einigen Stellen klare Verbesserungen zum Status Quo vor, welche wir aus Sicht der Gesamtwirtschaft begrüssen. Dies betrifft insbesondere die Verbesserung der Verteidigungsrechte. Obwohl das Verwaltungsstrafrecht formal zum Strafrecht zählt, weichen die Verteidigungsrechte in beiden Rechtsgebieten bislang signifikant voneinander ab. Ein markantes Beispiel hierfür bietet Art. 39 Abs. 2 VStrR, der den Beschuldigten dazu auffordert, sich zu den

Vorwürfen zu äussern und Beweismittel zu seiner Verteidigung vorzubringen. Angesichts des nemo-tenetur-Prinzips wurde diese Vorschrift bereits als völkerrechtswidrig kritisiert.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die vorgesehenen Anpassungen im Verwaltungsstrafrecht, die auf eine Angleichung der Verteidigungsrechte an das ordentliche Strafprozessrecht abzielen. Insbesondere die Einführung des «Anwalts der ersten Stunde» gemäss Art. 121 Abs. 6 VE-VStrR, analog zum Strafprozessrecht, ist eine positive Entwicklung.

Aufgrund der dargelegten Kritikpunkte lehnen wir die Vorlage ab. Wir sind jedoch bereit, konstruktiv an einer grundlegenden Überarbeitung der Vorlage mitzuwirken, die die Perspektiven der Wirtschaft berücksichtigt.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen bei allfälligen Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Economiesuisse

Erich Herzog  
Mitglied der Geschäftsleitung

Maximilian Schöller  
Projektmitarbeiter Wettbewerb und Regulatorisches

---

<sup>2</sup> MEYER CHRISTIAN, die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes, Rz. 507 m.w.H.