HIS ▸ HIJP ▸ AIGP

Machbarkeitsstudie:

Abwicklung von Vollstreckungshilfe-ersuchen und Busseninkasso mit Deutschland

Auftraggeber	HIS, Jens Piesbergen und Werner Weiler
Autor	Lemma Consulting GmbH, Angela Hofer und Olivia Reinermann
Datum	21.05.2024
Version	V1.0

Revisions- und Genehmigungskontrolle

Version	Datum	Beschreibung	Name
V0.1	30.10.2023	Erstellung Grobstruktur	Olivia Reinermann
V0.8	04. – 22.12.2023	Erstellung Entwurf	Angela Hofer und Olivia Reinermann
V0.81	23.12.2023 – 8.1.2024	Review Entwurf	Jens Piesbergen Werner Weiler
V0.9	22.01.2024	Verarbeitung Review	Angela Hofer und Olivia Reinermann
V1.0	29.01.2024	Besprechung Review, Finalisierung	Angela Hofer und Olivia Reinermann

Management Summary

Die per Frühjahr 2024 in Kraft tretenden Änderungen des Polizeivertrags zwischen der Schweiz und Deutschland konfrontieren die Kantone mit einer vertrauten Herausforderung: die Bearbeitung von Vollstreckungshilfeersuchen (VHE) bei Verkehrsverstössen von in der Schweiz ansässigen Personen. Dadurch können nicht-bezahlte Bussen, welche von deutschen Behörden aufgrund des Wohnsitzes in der Schweiz nicht eingetrieben werden durften, rechtshilfeweise vollstreckt werden. Anders als der Titel des Vertrags es vermuten lässt, sind die Staatsanwaltschaften mit den VHE befasst und nicht die Polizeibehörden.

Einige Kantone bearbeiten aufgrund des bereits bestehenden Polizeivertrags mit Österreich und Liechtenstein jährlich eine dreistellige Anzahl VHE. Durch den Vertrag mit Deutschland werden andere Kantone in den Fokus rücken. Insgesamt wird die Anzahl VHE voraussichtlich deutlich zunehmen, da neben dem Vertrag mit Deutschland auch einer mit den Niederlanden ausgehandelt wurde und mit Frankreich bereits einer besteht.

Diese Machbarkeitsstudie, durchgeführt im Auftrag des nationalen Programms zur Harmonisierung der Informatiksysteme der Schweiz (HIS), untersucht die Auswirkungen des neuen Polizeivertrags auf die kantonalen Staatsanwaltschaften und das Potential für eine Digitalisierung der VHE-Abwicklung. Lemma Consulting GmbH zeichnet für die Erstellung verantwortlich.

Die Ist-Analyse bei grenznahen, deutschsprachigen Kantonen offenbart unterschiedliche Herangehensweisen in der Bearbeitung von VHE. Während einige Kantone effiziente Prozesse nutzen, konzentrieren sich andere auf die möglichst gleichmässige Durchsetzung des Rechtsanspruchs, oft verbunden mit hohem Ressourcenaufwand. Allen gemein ist die bisherige papierbasierte Bearbeitung der VHE. Die Einführung einer digitalen Justizakte (eJustizakte) unterstützt dabei die nahtlose digitale Verarbeitung von VHE.

Deutschland und die Niederlande nutzen bereits digitale Übermittlungslösungen für das gegenseitige Busseninkasso. Von der Schweiz wird eine ähnliche digitale Abwicklung erwartet. Es ist wichtig zu betonen, dass gemäss den bereits verhandelten Polizeiverträgen mit den europäischen Nachbarstaaten die eingetriebenen Gelder im ersuchten Staat verbleiben. Eine einseitige Übermittlung von VHE könnte ein Ungleichgewicht in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Geldflüsse verursachen.

Es wurden zwei technische Lösungen für die internationale Plattformanbindung identifiziert, für die sich eine vertiefte Betrachtung lohnt: die künftige Justizplattform «Justitia.Swiss» und die sedex-Lösung des Bundesamtes für Statistik. Bei beiden Varianten müsste die „Übersetzung“ von den Europäischen in die Schweizer Daten-Standards über einen neuen technischen Konverter geleistet werden. Der finanzielle Aufwand für den Aufbau des Konverters und die Anbindung an die internationale Plattform für den grenzüberschreitenden elektronischen Datenaustausch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit ist insgesamt überschaubar.

Nach der Analyse und Konsultation mit Fachleuten empfiehlt sich ein zweistufiges Vorgehen. Zuerst sollten „Good Practice“ Empfehlungen für harmonisierte Abläufe und praktische Checklisten erstellt und anschliessend in den Kantonen umgesetzt werden. Im zweiten Schritt kann das Digitalisierungspotential genutzt werden, um trotz des steigenden Volumens an VHE keine zusätzlichen Personalressourcen zu benötigen. Diese Schritte fügen sich gut in den nationalen Fahrplan zur Einführung der eJustizakte bis 2027 ein.

Die Arbeiten an der fachlichen Harmonisierung und Präzisierung der technischen Umsetzungsvariante sind im Jahr 2024 zu starten. Dafür nötig ist die Definition und die Freigabe eines Projekts, um zeitgerecht Ergebnisse zu liefern und die nötigen Fachstellen systematisch einzubeziehen.

Inhaltsverzeichnis

Revisions- und Genehmigungskontrolle 1
Management Summary 2
Inhaltsverzeichnis 3
Abbildungsverzeichnis 4
1. Was verändert sich durch den neuen Polizeivertrag? 5
2. Was sind der Umfang und die Ziele der Machbarkeitsstudie? 7
3. Wie gehen die Kantone mit den Vollstreckungshilfeersuchen um? 7
3.1 Effektivität der Vollstreckungshilfeersuchen in der Schweiz 9
3.2 Erkenntnisse zur Situation in den Kantonen im Überblick 10
4. Wie kann zukünftig eine digitale Übermittlung gelingen? 11
4.1 Rechtliche Anforderungen an die digitale Abwicklung von VHE 12
5. Wie sieht die Abwicklung von Vollstreckungshilfeersuchen in Zukunft aus? 13
5.1 Auswahl von machbaren Varianten 15
5.1.1. Variante 1: Status Quo + ... 16
5.1.2. Variante 2: Zentrale Stelle 18
5.1.3. Variante 3: Dezentral standardisiert 20
5.2 Machbare digitale Übermittlungslösungen 22
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 23
7. Anhang 25
7.1 Anhang 1: Dokumentation Interviewpartnerinnen und Partner 25
7.2 Anhang 2: Abläufe gemäss Polizeivertrag 27
7.3 Anhang 3: Technische Übermittlungsvarianten im Detail 29
7.3.1 Technische Übermittlung mit „Justitia.Swiss“ 29
7.3.2. Technische Übermittlung mit „sedex“ 30
7.4 Anhang 4: Grobe Aufwand- und Kostenschätzung 31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht Übermittlung Vollstreckungshilfeersuchen (VHE) 5

Abbildung 2: Mengengerüste der Vollstreckungshilfeersuchen (Schätzungen und Ist-Zahlen) 6

Abbildung 3: Fachliche Abläufe der Kantone in der Übersicht 8

Abbildung 4: Effektivität Vollstreckungshilfeersuchen anhand Rechenbeispiel 9

Abbildung 5: Graphische Übersicht für die digitale Übermittlung von Vollstreckungshilfeersuchen 11

Abbildung 6: Lösungsraum für Varianten zur Abwicklung von Vollstreckungshilfeersuchen 13

Abbildung 7: Faktoren im Lösungsraum und ihre Ausprägungen 14

Abbildung 8: Machbare Varianten zur künftigen Abwicklung von Vollstreckungshilfeersuchen 15

Abbildung 9: Variante "Status Quo +" mit ihren Ausprägungen in der Übersicht 16

Abbildung 10: Übersicht Variante "Status Quo +" 16

Abbildung 11: Würdigung Variante "Status Quo +" 17

Abbildung 12: Variante "Zentrale Stelle" mit ihren Ausprägungen in der Übersicht 18

Abbildung 13: Übersicht Variante "Zentrale Stelle" 18

Abbildung 14: Würdigung Variante "Zentrale Stelle" 19

Abbildung 15: Variante "Dezentral standardisiert" mit ihren Ausprägungen in der Übersicht 20

Abbildung 16: Übersicht Variante "Dezentral standardisiert" 20

Abbildung 17: Würdigung Variante "Dezentral standardisiert" 21

Abbildung 18: Umsetzungsplanung 23

Abbildung 19: Übermittlung von Vollstreckungshilfeersuchen mit Plattform Justitia.Swiss 29

Abbildung 20: Übermittlung von Vollstreckungshilfeersuchen mit sedex 30

Abbildung 21: Grobe Aufwand- und Kostenschätzung 31

1. Was verändert sich durch den neuen Polizeivertrag?

Der neue deutsch-schweizerische Polizeivertrag[1], welcher per Frühjahr 2024 in Deutschland ratifiziert wird, gibt den Justizbehörden auch die Möglichkeit Vollstreckungshilfeersuchen (VHE) im rollenden und ruhenden Verkehr zu vollstrecken und die Busse einzukassieren.[2] Dies gilt bei Verstössen gegen:

- das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958,
- die Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen (ARV1) und Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Führer von leichten Personentransportfahrzeugen (ARV2) sowie
- die Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR).

Bislang beschränkt sich die Bearbeitung von VHE in den deutschsprachigen Kantonen hauptsächlich auf Fälle aus Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein. Polizeiverträge bestehen auch mit Frankreich und seit 2023 auch mit den Niederlanden. Die Verträge bieten die Grundlage für ein optimiertes Busseninkasso, welches die effiziente Vollstreckung offener Geldforderungen mit einem Grossteil der angrenzenden Staaten ermöglicht. In Deutschland obliegt diese Aufgabe dem Bundesamt für Justiz[3] als zentraler Anlaufstelle.

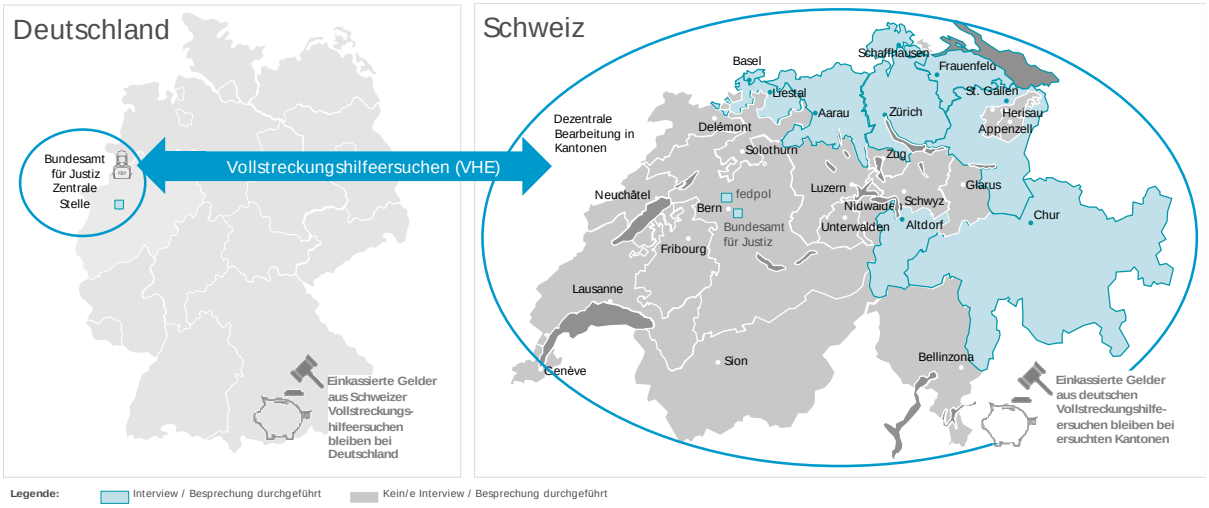


Abbildung 1: Übersicht Übermittlung Vollstreckungshilfeersuchen (VHE)

Die aus VHE resultierenden Geldforderungen verbleiben, gemäss Vertrag, im ersuchten Staat. Dies impliziert, dass die Kantone, die durch die Vollstreckung der VHE erzielten Gelder einbehalten können. Entsprechend verbleiben Geldforderungen aus im Ausland vollstreckten Bussen im entsprechenden Staat.

Die VHE sind ausschliesslich abgeschlossene, rechtskräftige Geschäfte. Es können keine Einsprachen mehr geltend gemacht werden. Die Behörden können direkt vollstrecken, sofern die Voraussetzungen für ein gültiges VHE erfüllt sind.[4]

---

[1] Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (deutsch-schweizerischer Polizeivertrag)

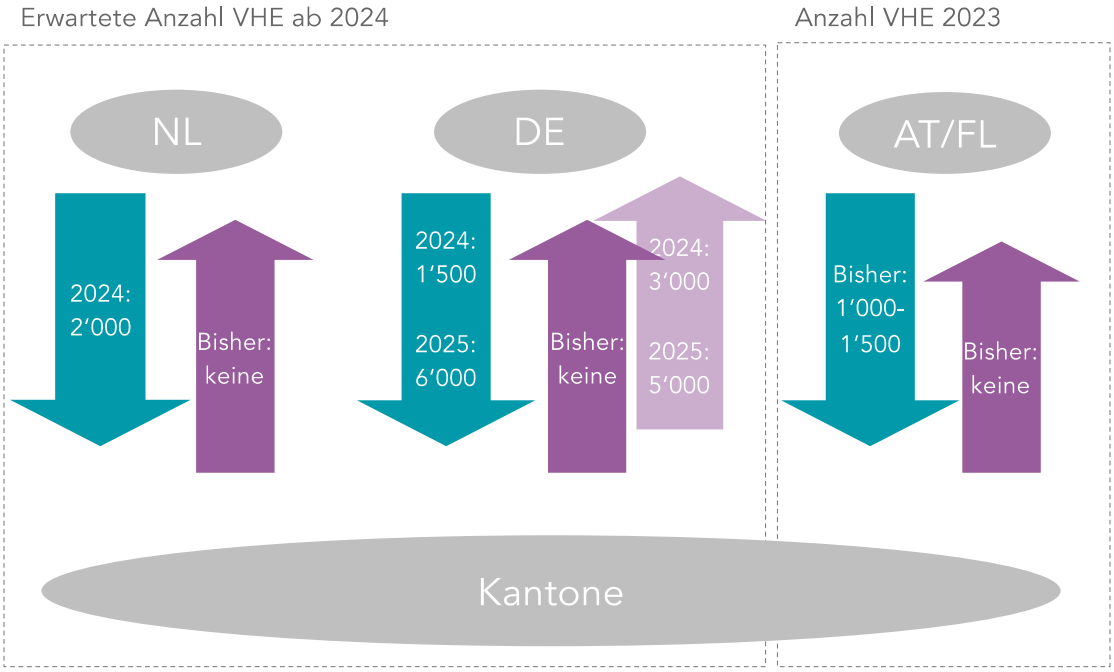
[2] Halter- und Lenkerermittlungen sowie andere Ersuchen um Zusammenarbeit und andere Busseninkasso gemäss Ordnungsbussenverordnung (OBV) sind nicht Teil der Machbarkeitsstudie und sind der internationalen Polizeikooperation überlassen

[3] www.bundesjustizamt.de; nicht zu verwechseln mit dem Bundesministerium der Justiz www.bmj.de

[4] Vgl. hierzu Art. 48 Abs. 1 Ziff. 1 bis 7 im deutsch-schweizerischen Polizeivertrag

In Bezug auf zukünftige Entwicklungen ist zu erwarten, dass die Anzahl der an die Kantone zur Bearbeitung übermittelten VHE ansteigen wird. Dies ist vor allem auf die Digitalisierungsinitiativen Deutschlands und der Niederlande zurückzuführen, die auf eine vereinfachte grenzüberschreitende Einkassierung von Geldforderungen und eine Erhöhung des quantitativen Durchsatzes abzielen. Gemäss Berechnungen der deutschen Behörden sollen im Jahr 2024 1‘500 VHE und im Jahr 2025 6‘000 VHE an die Kantone übermittelt werden.[5] Umgekehrt rechnet Deutschland damit, dass die Kantone im Jahr 2024 3‘000 VHE und Jahr 2025 5‘000 VHE an Deutschland stellen werden. Letztere sind allerdings angesichts der aktuellen Analyse-Ergebnisse noch in Frage zu stellen: Die Kantone haben, trotz vorliegendem Polizeivertrag mit Österreich und Fürstentum Liechtenstein, bisher aus Kosten-Nutzen-Überlegungen keine VHE gestellt. Es bleibt abzuwarten, inwiefern diese Praxis, sofern sie auch gegenüber Deutschland Anwendung findet, von den ausländischen Partnerbehörden akzeptiert wird.

Insgesamt sehen die Mengengerüste gemäss Schätzungen folgendermassen aus:



Quellen der (erwarteten) Mengengerüste:

- DE: gem. Gesetzesentwurf der Bundesregierung Deutschland 0373-23 (bundestag.de)
- AT/FL: bisherige kumulierte Werte aus Kantonen (Ist-Analyse), Tendenz: jährlich zunehmend
- NL: gem. Aussagen von Thomas Haueter, fedpol

Abbildung 2: Mengengerüste der Vollstreckungshilfeersuchen (Schätzungen und Ist-Zahlen)

Wie oben ersichtlich, ergibt sich für das Jahr 2024 eine geschätzte Summe von ca. 4’000 bis 5'000 und im Jahr 2025 eine geschätzte Summe von 7’000 bis 8’000 VHE. Ab 2024 könnte somit bereits das dreifache und im Jahr 2025 das fünffache Volumen an VHE in den Kantonen eingehen.

Diese Entwicklung erfordert eine vorausschauende Planung und möglicherweise eine Anpassung der Ressourcen in den betroffenen Kantonen, um dieser Herausforderung effektiv begegnen zu können.

[5] Vgl. hierzu „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Vertrages vom 5. April 2022 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“: https://dserver.bundestag.de/brd/2023/0373-23.pdf

2. Was sind der Umfang und die Ziele der Machbarkeitsstudie?

Der Fokus dieser Machbarkeitsstudie liegt auf der Abklärung (technischer) Varianten zur vereinfachten Abwicklung und somit der Entlastung der Kantone bei der Bearbeitung und Übermittlung von VHE, insbesondere angesichts des zunehmenden Volumens solcher Anfragen. Das primäre Ziel ist die Bereitstellung einer fundierten Entscheidungsgrundlage für die Steuerungsgremien des Programms HIS (insbesondere die Programmleitung, den Programmausschuss und die HIS-Trägerschaft), um darauf aufbauend das weitere Vorgehen zu definieren.

Kern der Studie ist die Untersuchung des Digitalisierungspotenzials bei den Abläufen rund um VHE. Dabei sollen technische Lösungsansätze erarbeitet und auf ihre Eignung für die grenzüberschreitende, digitale Kommunikation geprüft werden, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Standardisierung und grobe Kostenschätzungen gelegt wird. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Analyse der aktuellen Abläufe in den Kantonen, um Optimierungs- und Harmonisierungsmöglichkeiten zu identifizieren. Darüber hinaus erfolgte eine Erhebung der aktuellen Mengengerüste, um die Effektivität der Abläufe zu bewerten. Ebenso wird untersucht, welche Kompetenzen und personellen Ressourcen für die Umsetzung erforderlich sind, und welche organisatorischen Strukturen für die Abwicklung am besten geeignet wären.

Schliesslich berücksichtigt die Studie auch strategische und rechtliche Rahmenbedingungen und macht Vorschläge für eine zukünftige Governance-Struktur, unter Einbeziehung der Anforderungen aller beteiligten Behörden.

3. Wie gehen die Kantone mit den Vollstreckungshilfeersuchen um?

Im Rahmen dieser Studie wurden gezielt die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Uri und Zürich hinsichtlich ihrer Praktiken im Umgang mit VHE befragt. Ziel war es, ein breites Spektrum an Erfahrungen und Herangehensweisen im Kontext der Studienziele zu erfassen. Diese Kantone verfügen teilweise bereits über substanzielle Erfahrungen mit VHE, die im Rahmen des Polizeivertrags mit Österreich und Liechtenstein bearbeitet wurden.[6]

Der kürzlich mit Deutschland abgeschlossene Polizeivertrag zeigt in seinen Anforderungen grosse Ähnlichkeiten zu den bestehenden Abkommen. Er bietet einen grundlegenden Rahmen für die Abwicklung der VHE. Es wurde festgestellt, dass alle befragten Kantone ihre eingehenden VHE von Österreich und Liechtenstein gemäss individuell entwickelten Abläufen bearbeiten.[7] Grundsätzlich wird die ausländische Strafverfügung an die betroffene, im Kanton ansässige Person weitergeleitet, begleitet von verschiedenen Dokumenten, die je nach Kanton variieren können:

1. Mit einer Rechnung der offenen Geldforderung;
2. Mit einem Brief, in dem die betroffene Person zur Bezahlung der ausländischen Geldforderung aufgefordert wird, signiert von einem Staatsanwalt / einer Staatsanwältin;
3. Mit einem Brief, in dem die betroffene Person zur Bezahlung der ausländischen Geldforderung aufgefordert wird, signiert von einem Staatsanwalt / einer Staatsanwältin und anschliessendem Inkassoverfahren, falls die Geldforderung nicht bezahlt wird;
4. Mittels Aufgebots der Polizei, nachdem diese über einen Ermittlungsauftrag beauftragt wurde, die Geldforderung einzutreiben;
5. Mit einer Strafverfügung, die, wenn der Geldforderung nicht Folge geleistet wird, ein polizeiliches Aufgebot folgt, bei dem entweder bezahlt oder mit einer Umwandlung in eine Ersatzfreiheitsstrafe gerechnet werden muss.

[6] Vgl. zu den Abläufen gemäss deutsch-schweizerischem Polizeivertrag den Anhang 7.2.
[7] Details zu den Abläufen in den einzelnen Kantonen siehe separates Dokument „Steckbriefe zu Umgang mit Vollstreckungshilfeersuchen in der Schweiz“

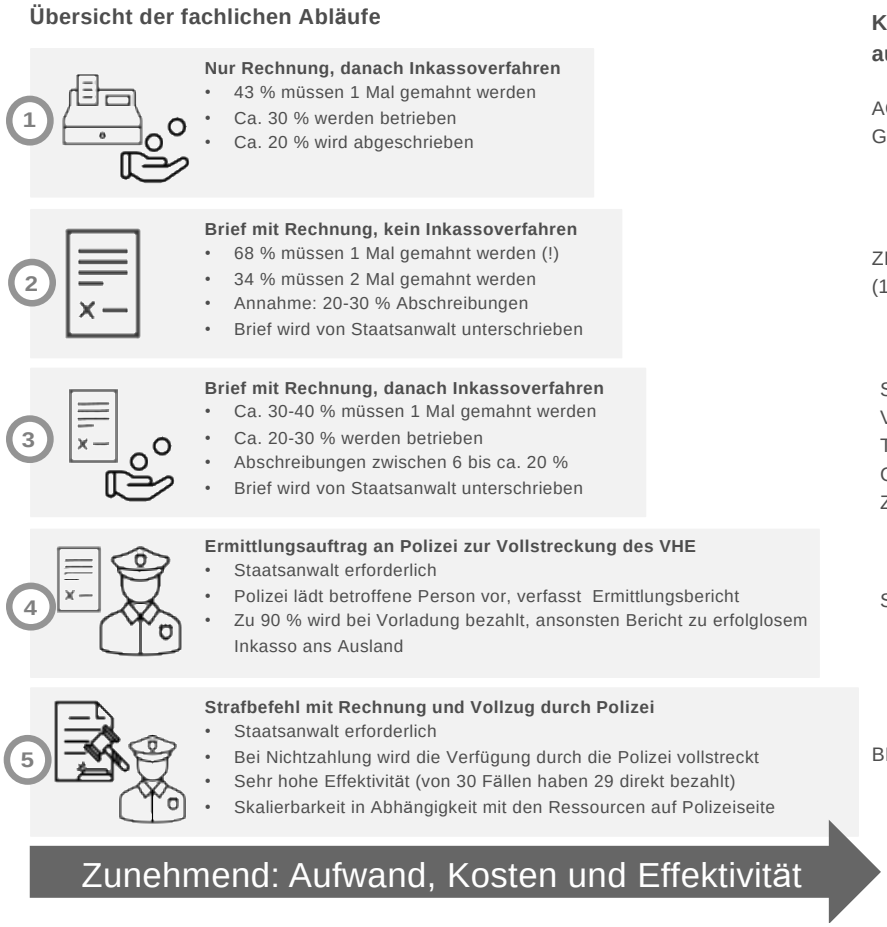


Abbildung 3: Fachliche Abläufe der Kantone in der Übersicht

Hinweis: Bei Kanton Basel-Stadt und Kanton Uri sind die Abläufe bei VHE nicht klar definiert.

Die quantitative Verteilung der VHE variiert beträchtlich zwischen den Kantonen: Während St. Gallen jährlich mehr als 600 VHE verzeichnet, bearbeitet Schaffhausen durchschnittlich nur etwa neun und Uri seit Vertragsbeginn insgesamt rund drei bis vier VHE. Generell ist in den meisten Kantonen ein ansteigender Trend bei der Anzahl der VHE festzustellen.

Die Analyse der Bearbeitungsprozesse in den Kantonen offenbart, dass nur mit erheblichem zunehmendem Aufwand im Bereich der Repression die Effektivität der Vollstreckung wesentlich steigt. Je stärker sich die Repression manifestiert, bspw. durch den Einsatz von Polizeikräften, die bis an die Haustür der betroffenen Person kommen, oder die Androhung zur Umwandlung der Busse in eine Ersatzfreiheitsstrafe mit Ausschreibung der Person auf RIPOL, desto höher ist die Zahlungswilligkeit. Auch die sorgfältige Prüfung auf Rückweisungsgründe wird in einigen Kantonen stärker gewichtet als in anderen. Jeder Kanton definiert individuell den angemessenen Aufwand zur gleichmässigen Durchsetzung des Rechtsanspruchs.

Der Ablauf im Kanton Aargau (vgl. Nummer 1 in der Abbildung 3) demonstriert, dass ein schlanker Ansatz ebenso wirksam sein kann wie die aufwändigeren Verfahren in Kantonen wie St. Gallen, Thurgau, Graubünden und Zürich (vgl. Nummern 2 und 3 in der Abbildung 3). Im Kanton Aargau wird ein VHE in etwa 15 Minuten von einer Person aus dem Rechnungswesen bearbeitet, während andere Kantone nahezu 40 Minuten benötigen. Eine hypothetische Halbierung des Bearbeitungsaufwands in allen Kantonen ausser Aargau könnte ein kumuliertes Einsparpotential von CHF 275'000 in drei Jahren eröffnen. Das Einsparpotential ist umso grösser, je mehr VHE bearbeitet werden, wie am Beispiel von St. Gallen illustriert: Bei einer Verfünffachung der VHE entstünden dort Bearbeitungskosten von geschätzten CHF 208'000, während dieselbe Anzahl VHE im Kanton Aargau mit etwa CHF 93'000 bearbeitet werden könnte.

Eine Optimierung der fachlichen Abläufe würde sich auch in den benötigten Ressourcen niederschlagen: Bei einer Verdreifachung der VHE über alle Kantone hinweg wäre bereits eine Vollzeitstelle erforderlich, bei einer Verfünffachung wären es 1.5 Vollzeitstellen. Derzeit sind durchschnittlich knapp 0.3 Vollzeitstellen für die Bearbeitung der VHE über alle Kantone verteilt erforderlich.

3.1 Effektivität der Vollstreckungshilfeersuchen in der Schweiz

Um die Wirksamkeit der VHE zu veranschaulichen, betrachten wir folgende Rechnung: Von den jährlich ca. 5'000[8] durch Österreich und Fürstentum Liechtenstein ausgestellten Bussen an Schweizer Bürgerinnen und Bürger werden rund 4'000 bezahlt. Ca. 1'000[9] münden in VHE und werden somit an die zuständigen kantonalen Behörden weitergeleitet.

Diese werden wie folgt weiterverarbeitet:

- Ungefähr 32 bis 70 % der Geldforderungen werden direkt nach der ersten Handlung beglichen. Dies umfasst Massnahmen wie die Ausstellung einer Rechnung, mit oder ohne Begleitbrief, sowie die Zustellung einer weiteren Strafverfügung.
- Etwa 30 bis 68 % der Fälle erfordern eine Mahnung.
- Rund 30 % der Fälle erhalten eine zweite Mahnung und werden in den meisten Fällen auch betrieben.
- Durchschnittlich führen ca. 18 % der Fälle zu einer Betreibung.
- Schätzungsweise 10 % der Fälle müssen abgeschrieben werden.

Die nachfolgende Grafik fasst die Zahlen zusammen:

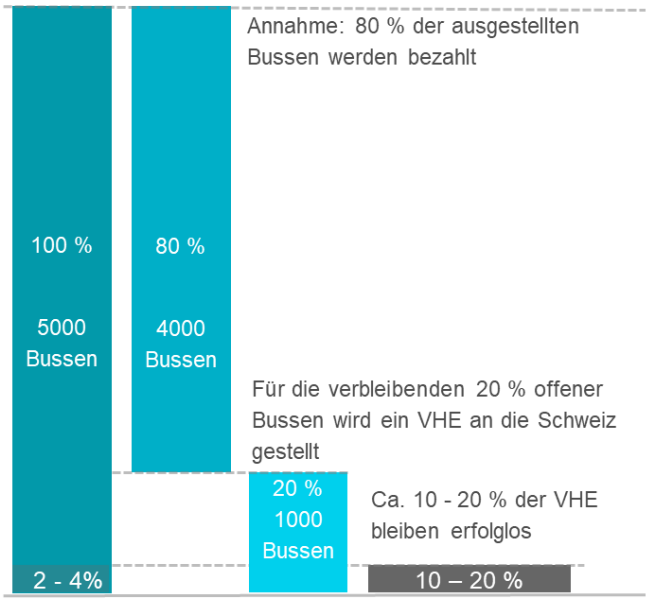


Abbildung 4: Effektivität Vollstreckungshilfeersuchen anhand Rechenbeispiel

[8] Gemäss Aussage der Zentralen Stelle fürs Busseninkasso in Deutschland wird von einer direkten Zahlbereitschaft von 80 % ausgegangen. Damit können maximal 20 % der nicht-bezahlten Geldforderungen in einem VHE münden, welche die Voraussetzungen für ein gültiges VHE einhalten.

[9] Kumulierte Zahlen aus den befragten (Grenz-) Kantonen. Schweizweit dürften es nur wenige mehr sein, weil angenommen wird, dass die übrigen Kantone keine oder nur wenige VHE empfangen.

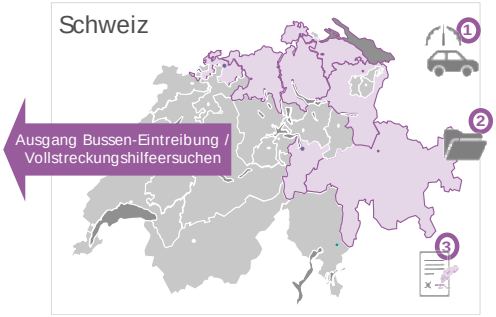
Dies führt zu dem Ergebnis, dass von den etwa 1'000 eingehenden VHE ungefähr 900 erfolgreich sind und 100 ohne Erfolg bleiben. Bezogen auf die ursprüngliche Zahl von 5'000 Geldforderungen resultiert daraus, dass durch den Einsatz von VHE lediglich zwischen 2 und 4 % der Geldforderungen abgeschrieben werden müssen.

3.2 Erkenntnisse zur Situation in den Kantonen im Überblick

Zusammenfassung der Erkenntnisse zu VHE:

- Unabhängig davon, ob nur eine Rechnung oder ein von einem Staatsanwalt bzw. einer Staatsanwältin signiertes Dokument; ob mit oder ohne Inkassoverfahren: es bleiben stets ca. 10 – 20 % an VHE, die abgeschrieben werden müssen. Nur die Eintreibung der Geldforderung durch die Polizei mit gleichzeitiger Androhung zur Umwandlung der offenen Geldforderung in eine Ersatzfreiheitsstrafe führt zu einer 100 % Zahlquote.
- Die „Umwandlung in eine Ersatzfreiheitsstrafe" zeigt sich als wirkungsvolles Druckmittel, ist jedoch verbunden mit Aufwand und Kosten, denn es braucht dafür eine beschwerdefähige Verfügung und die nötigen Polizeiressourcen.
- VHE sind insgesamt effektiv: Wenn alle unbezahlten Bussen, welche die Voraussetzungen erfüllen mittels VHE grenzüberschreitend behandelt werden, sinken die Zahlen der Nichtbezahlenden von ca. 20 auf 2 – 4 %.
- Die Bearbeitung von VHE durch Sachbearbeitende unter Einbezug von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten ist erprobt und hält die Kosten tiefer, als wenn letztere die VHE selbst bearbeiten.
- Mit einer Verfünffachung der eingehenden VHE muss mit einem Ressourcenaufwand von ca. 1.5 Vollzeitstellen über alle Kantone gerechnet werden, falls keine Massnahmen ergriffen werden. Aktuell beläuft sich der Ressourcenaufwand auf ca. 0.3 Vollzeitstellen.
- Bei den fachlichen Abläufen besteht ein kumuliertes Sparpotential über drei Jahre im Rahmen von ca. CHF 275'000, wenn ein schlanker Ansatz wie derjenige des Kantons Aargau gewählt wird.
- Ausländische und inländische Gebühren werden unterschiedlich gehandhabt und oft nicht einkassiert.
- Die Kantone sind interessiert am Erfahrungsaustausch und „Good Practice" Empfehlungen.
- Bei fehlender Routine sind die Zuständigkeiten bei allen betroffenen Behörden unklar.

Zusammenfassung zum Bussen-Ausgang:



- Die Eintreibung von Geldforderungen von Personen, die nicht in der Schweiz wohnhaft sind, folgt den gleichen Mechanismen wie bei in der Schweiz ansässigen Personen: Nichtbezahlung führt zur Zustellung eines Strafbefehls und dessen Rechtskraft bei Ausbleiben eines Einspruchs. Nach Ablauf der Mahnfristen erfolgt eine Fahndungsausschreibung im System RIPOL.
- Kein Kanton hat bisher ein VHE ins Ausland gestellt.
- Eine Ausschreibung auf RIPOL und die Androhung einer Umwandlung in eine Ersatzfreiheitsstrafe können erheblichen Druck aufbauen und die Zahlungsbereitschaft erhöhen.
- Nur der Kanton Zürich hat detaillierte Daten zu offenen Bussgeldern bei im Ausland wohnhaften Personen bereitgestellt. Etwa 28 % dieser Fälle betreffen Personen mit Wohnsitz in Deutschland. Nach allen durchgeführten Massnahmen bleiben nur 4 % der Fälle offen.

4. Wie kann zukünftig eine digitale Übermittlung gelingen?

Die erfolgreiche Digitalisierung der Übermittlung von VHE erfordert eine sorgfältige Berücksichtigung sowohl nationaler als auch internationaler Aspekte. Die Kantone benötigen eine effiziente Lösung, um Informationen in ihren Fachanwendungen zu verarbeiten. Ein zentraler Aspekt ist die sichere, verschlüsselte und zeitnahe Übermittlung von Datenpaketen, die sowohl strukturierte als auch unstrukturierte Daten enthalten. Dies beinhaltet beispielsweise die digitalen Formate von Bescheinigungen der deutschen Partnerbehörden und Strafbefehlen sowie die Möglichkeit zur Nachverfolgung durch Versand- und Empfangsquittungen.

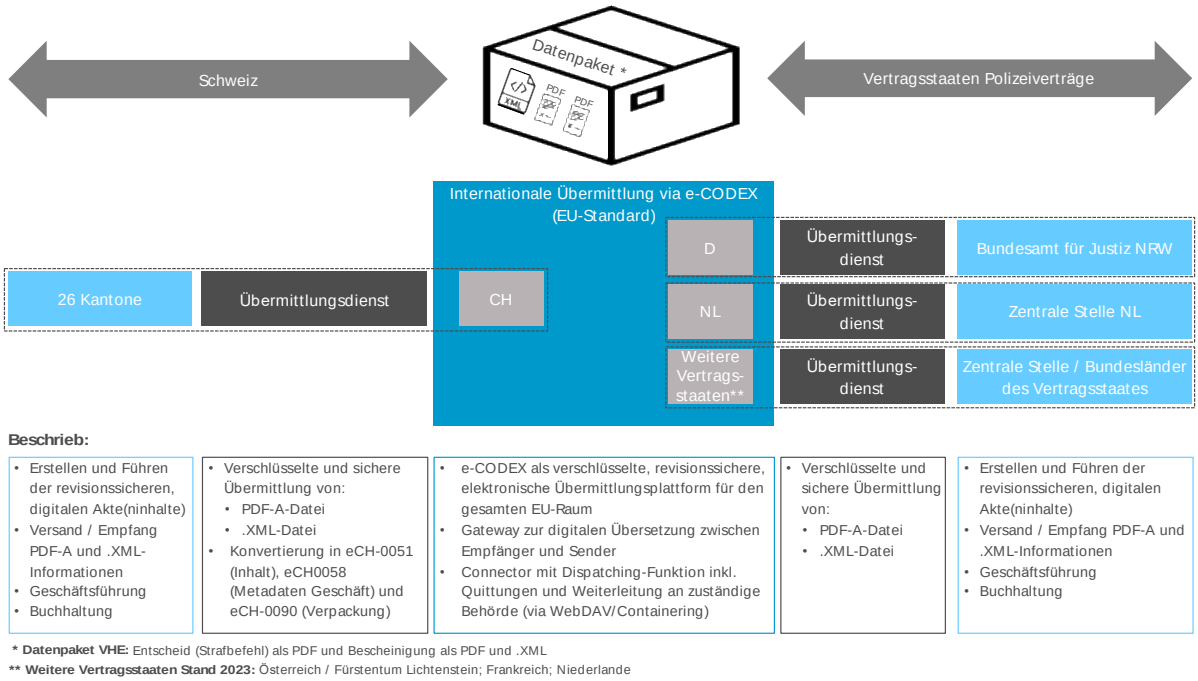


Abbildung 5: Graphische Übersicht für die digitale Übermittlung von Vollstreckungshilfeersuchen

Strategisch orientiert sich das Vorgehen an den Prinzipien der „Strategie Digitale Schweiz“ der Bundeskanzlei[10] und der „Digitalen Verwaltung der Schweiz“ (DVS) der Konferenz der Kantonsregierungen, wobei der Grundsatz „Digital first“ digitale Lösungen wann immer möglich und sinnvoll bevorzugt. Die künftige Plattform Justitia.Swiss spielt unter der Massnahme «Digitalisierung der Schweizer Justiz» im Aktionsplan für digitale Behördenleistungen der Schweizer Justiz eine zentrale Rolle. Ein weiterer Fokus liegt auf der Schaffung von IT-Standards[11] zur nahtlosen Vernetzung von Geschäftsprozessketten zwischen verschiedenen Polizei- und Justizbehörden. Der Umbau vom physischen zum digitalen Dossier wird für die betroffenen Behörden ein Kraftakt. Entsprechend wichtig ist die harmonische Bündelung der Vorhaben sowie ein Fokus in der Umsetzung, um die Nutzerinnen und Nutzer nicht zu überfordern und die technische Architektur so schlank als möglich zu halten.

Im Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) wird für Rechtshilfegeschäfte derweil kein Obligatorium für den elektronischen Rechtsverkehr vorgesehen (Freiwilligkeit kann aber vereinbart werden). Die Behördenkommunikation mit dem Ausland ist insofern berücksichtigt, dass die ausländischen Behörden mit einer eIDAS (vergleichbar mit einer künftigen eID in der Schweiz) mit der Plattform kommunizieren dürfen. Bezüglich Siegel gibt es aktuell keine internationalen Vereinbarungen zur Nutzung von elektronischen Siegeln nach Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (ZertES).

[10] Vgl. www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92276.html
[11] Vgl. Sicap: www.his-programm.ch/de/his-services/informatik-standards-der-strafjustizkette

In der Schweiz existieren bereits Lösungen für den in der Grafik dargestellten „Übermittlungsdienst“. Es bedarf jedoch der Schaffung einer Anbindung an die internationale Übermittlungsplattform «eCodex» sowie eines Konverters zur Anpassung internationaler an nationale Standards.

Besonders hervorzuheben ist das hohe Digitalisierungspotenzial im Bereich der VHE, da der fachliche Ablauf grundlegend einfach gestaltet ist. Da weder auf Einsprüche noch auf andere Handlungen der Parteien Rücksicht genommen werden muss, bietet sich die Digitalisierung der VHE-Abwicklung als Pilotprojekt für internationale Rechtshilfegeschäfte an, um in einem begrenzten Bereich digitale Übermittlung zu ermöglichen, ohne grössere Risiken für laufende Rechtshilfeverfahren einzugehen.

4.1 Rechtliche Anforderungen an die digitale Abwicklung von VHE

Bei einer digitalen Abwicklung von VHE ist ein besonderes Augenmerk auf den Datenschutz und die Informationssicherheit zu legen. Die Verarbeitung von Personendaten, die in den Fachapplikationen erfolgt und elektronisch an ausländische Partnerbehörden übermittelt wird, unterliegt strengen Richtlinien. Gemäss Artikel 5 des Datenschutzgesetzes (DSG) sind Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen als besonders schützenswerte Personendaten eingestuft. Dies impliziert einen hohen Schutzbedarf und strikte Anforderungen an die Informationssicherheit nach DSG.

Die Prinzipien „Privacy by Design“ und „Privacy by Default“ sind dabei nicht nur auf die IT-Systeme an sich, sondern auf die gesamte Datenverarbeitung zu beziehen. Diese Leitlinien sollen sicherstellen, dass Datenschutz und Datensicherheit von Beginn an in der Konzeption und im Betrieb der Systeme verankert sind.

Eine signifikante Änderung gegenüber dem bisherigen DSG ist die Ersetzung des Begriffs „Inhaber der Datensammlung“ durch „der Verantwortliche“. Diese Änderung hat substanzielle Auswirkungen, insbesondere für Behörden, da sie eine klare Verantwortlichkeit für die Datenbearbeitung nach sich zieht. Dies ist gemäss den Artikeln 6ff., 12, 22, 25, 34ff. DSG essenziell, um die Aufgaben und zugehörigen Kompetenzen eindeutig zu regeln.

Im Zuge der Digitalisierung des Busseninkassos mit Deutschland erfordert dies neben einer umfassenden Risikoanalyse auch die Erstellung eines detaillierten Informationssicherheits- und Datenschutzkonzepts (ISDS-Konzept) sowie die Durchführung einer Datenschutzfolgeabschätzung, um den hohen Anforderungen an Datenschutz und -sicherheit gerecht zu werden.

5. Wie sieht die Abwicklung von Vollstreckungshilfeersuchen in Zukunft aus?

Die zukünftige Abwicklung der VHE kann in zwei Hauptdimensionen aufgeteilt werden:

- Standardisierung der Abläufe und
- digitale Übermittlung an die deutsche Partnerbehörde.

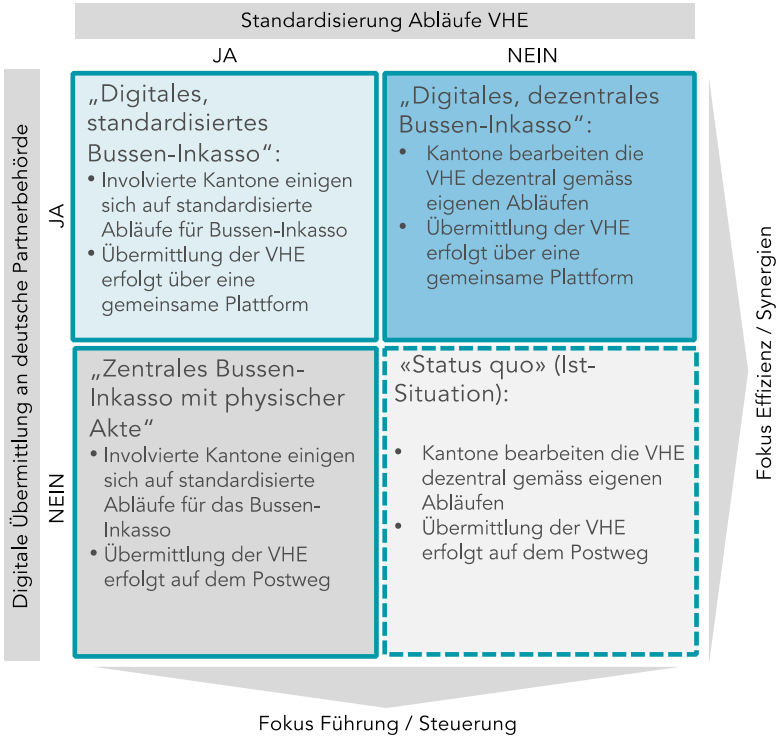


Abbildung 6: Lösungsraum für Varianten zur Abwicklung von Vollstreckungshilfeersuchen

Bei der Ableitung von Lösungsvarianten aus diesem Lösungsraum sind folgende drei Aspekte zu berücksichtigen:

- **Einführung der eJustizakte in den Kantonen:** Eine wesentliche Voraussetzung für die elektronische Abwicklung von VHE ist die Einführung der eJustizakte gemäss dem BEKJ. Der Zeitrahmen für diese Implementierung ist auf die Jahre 2025 bis 2027 angesetzt.
- **Möglichkeit einer zentralen Stelle:** Eine Variante, die eine zentrale Anlaufstelle vorsieht – ähnlich der Lösung in Deutschland –, würde eine Delegation von Kompetenzen der Kantone erfordern. Dieser Ansatz bedingt eingehende rechtliche Abklärungen, zeitlichen Aufwand und die Herstellung eines Konsenses unter den Kantonen.
- **Kostenfaktoren der Digitalisierung:** Bei der Umsetzung der digitalen Abwicklung sind insbesondere der Aufbau und Betrieb zusätzlicher oder neuer Applikationen in einer sicheren und datenschutzkonformen Betriebsumgebung als kostentreibende Faktoren zu beachten.

Innerhalb des Lösungsraums wurden sämtliche wesentlichen Faktoren und ihre verschiedenen Ausprägungen analysiert. Auf dieser Grundlage konnten mehrere Varianten entwickelt werden, die kohärente und realisierbare Lösungen bieten. Die detaillierten Variantenbeschreibungen finden sich in den nachfolgenden Kapiteln 5.1.1, 5.1.2 und 5.1.3.

Faktoren	A	B	C	D	E
1 Bussen-Inkasso	Als zentrale Stelle	Via SPOC / Drehscheibe zur dezentralen Bearbeitung in Kantonen	Dezentral standardisiert	Status Quo +	
2 Übermittlung	Plattform Justitia.Swiss	sedex, Zustellplattform BFS (BIT)	IncaMail / PrivaSphere	Individual-lösung	Physische Übermittlung
3 Applikation	Neue Individual-lösung	Bestehende Individuallösung (z.B. VEGAS aus DE)	Fachapplikation (Juris, Tribuna, etc.) inkl. eDossier-Verwaltung		
4 Abläufe	Standardisierte Abläufe	Good Practice Empfehlungen	Individuelle Abläufe (Status quo)		
5 Organisation / Standorte	Bundesbehörde	Öffentlich-rechtliche Körperschaft	Ausgewählter Kanton	Individuelle Abwicklung pro Behörde	
6 Personal / Ressourcen	Leitung • Staatsanwalt Ausführung • Kanzlei / Sekretariat • Rechnungs-wesen	Ausführung • Rechnungswesen Juristische Fachfragen • Staatsanwalt			

Abbildung 7: Faktoren im Lösungsraum und ihre Ausprägungen

Nach der Ist-Analyse ergibt sich folgendes, kompakt zusammengefasstes Bild pro Faktor:

- **Busseninkasso (Faktor 1):** Die Analyse zeigt, dass ein Konzept wie "SPOC/Drehscheibe" begrenzten Zusatznutzen bietet, besonders wenn zukünftig ein schlanker fachlicher Ablauf bevorzugt wird. Die Notwendigkeit fachlicher Handlungen ist in diesem Modell gering. Die drei anderen Möglichkeiten finden sich in den Varianten.
- **Übermittlung (Faktor 2):** Bei der digitalen Übermittlung rücken die Varianten mit Justitia.Swiss und sedex aufgrund ihrer Kostenstruktur, Effizienzgewinne und Praktikabilität in den Vordergrund. Bis zur Implementierung der eJustizakte bleibt die physische Übermittlung jedoch dominant.
- **Applikation (Faktor 3):** Die bestehenden Fachapplikationen erweisen sich als ausreichend effizient für die Bearbeitung der VHE, insbesondere nach der Einführung der eJustizakte. Neue Applikationslösungen würden die Kosten für diesen spezialisierten Bereich unnötig erhöhen.
- **Abläufe (Faktor 4):** Es besteht ein Bedarf an „Good Practice“ Empfehlungen, wie aus den Interviewergebnissen hervorgeht. Diese sollen als Handlungsanleitungen dienen und die in den Polizeiverträgen vorhandenen Ausführungen ergänzen, um eine Basis für die zukünftige Digitalisierung zu schaffen.
- **Organisation / Standorte (Faktor 5):** Der Schwerpunkt liegt bei den Kantonen, um die mit einer Kompetenzdelegation verbundenen Aufwände zu vermeiden.
- **Personal / Ressourcen (Faktor 6):** Beide Möglichkeiten zeigen sich als valabel. Je stärker das Rechnungswesen oder Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für die Abwicklung eingesetzt werden, desto günstiger ist die Kostenstruktur.

Einige Faktoren traten bei der Variantenbildung durch diesen Analyseschritt in den Hintergrund. Nachfolgend werden die entwickelten Varianten detailliert beschrieben.

5.1 Auswahl von machbaren Varianten

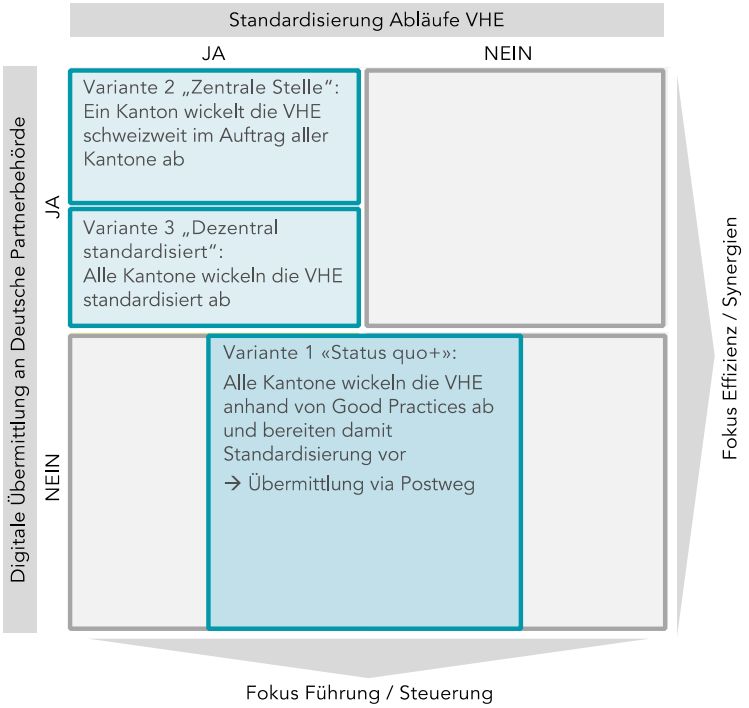


Abbildung 8: Machbare Varianten zur künftigen Abwicklung von Vollstreckungshilfeersuchen

Die drei identifizierten machbaren Varianten für die Abwicklung von VHE konzentrieren sich auf eine schnelle Umsetzung und ein ausgeglichenes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Unter Berücksichtigung der vorgegebenen Zeitlinie bietet Variante 1 Vorteile gegenüber den digitalen Optionen. Sie ermöglicht eine sofortige Wirkung in den Kantonen durch die fachliche Verschlankung der Prozesse, was insbesondere bei einem erhöhten Volumen an VHE eine direkte Entlastung darstellt. Kantone, die nur wenige VHE bearbeiten, profitieren unmittelbar von den „Good Practice“ Empfehlungen und müssen nicht aufwendig eigene Abläufe entwickeln.

Die volle Effizienz der digitalen Bearbeitung wird erst nach der erfolgreichen Implementierung der eJustizakte erwartet. Auch hier wird empfohlen, auf bestehende Ressourcen zurückzugreifen: einerseits die kantonalen Fachapplikationen und andererseits nationale Übermittlungsplattformen wie Justitia.Swiss oder die sedex-Lösung des Bundesamts für Statistik. Für die effektive Bearbeitung der VHE sind lediglich zwei neue technische Lösungen erforderlich:

1. Eine Schnittstelle zur internationalen Übermittlungsplattform e-CODEX, die den Datenaustausch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit ermöglicht.
2. Ein Konverter zur „Übersetzung“ von EU-Standards in Schweizer Standards.

In den nachfolgenden Kapiteln werden alle Varianten beschrieben und anhand der in Kapitel 2 definierten Prüffaktoren validiert.

5.1.1. Variante 1: Status Quo +

In der Variante „Status Quo +“ erfolgt die Bearbeitung der VHE weiterhin dezentral in den einzelnen Kantonen. Diese Variante sieht vor, dass sich die Kantone bei der Bearbeitung der VHE an effektiven „Good Practice“ Empfehlungen orientieren, die beispielsweise von der Schweizerischen Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK) befürwortet wurden. Diese Empfehlungen sind zwar nicht verpflichtend, können jedoch einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion des Arbeitsaufwands leisten.

Faktoren	A	B	C	D	E
1 Bussen-Inkasso	Als zentraler Service	Via SPOC / Drehscheibe zur dezentralen Bearbeitung in Kantonen	Dezentral standardisiert	Status Quo +	
2 Übermittlung	justitia.swiss (ELCA)	Sedex, Zustellplattform BFS (BIT)	Private Plattform (eOperations)	Plattform Bund (ISC-EJPD)	Physische Übermittlung
2.1 Applikation	Neue Individual-lösung	Bestehende Individuallösung (z.B. VEGAS aus DE)	Standard-applikation	Bestehende Fachapplikation (Juris, Tribuna, etc.)	
3 Abläufe	Standardisierte Abläufe	Good Practice Empfehlungen	Individuelle Abläufe (Status quo)		
4. Organisation / Standorte	Bundesbehörde (BJ, BA, fedpol, etc.)	Öffentlich-rechtliche Körperschaft	Ausgewählter Kanton	Individuell pro Behörde	
5 Personal / Ressourcen	Leitung • Staatsanwalt Ausführung • Kanzlei / Sekretariat • Rechnungs-wesen	Ausführung • Rechnungswesen Juristische Fachfragen • Staatsanwalt			

Abbildung 9: Variante "Status Quo +" mit ihren Ausprägungen in der Übersicht

Die Ablaufgestaltung kann beispielsweise über eine Checkliste für Ablehnungsgründe, über die Beschreibung der Handhabung bei Weiterleitungen, die fachlichen Abläufe im Vollzug, über das Vorgehen bei Nichtzahlung oder die Handhabung von Rückmeldungen ans Ausland erfolgen. Auch geklärt wird der Umgang mit ausländischen und inländischen Gebühren. Dabei werden für jeden Schritt die erforderlichen Kompetenzen festgelegt, einschliesslich der Frage, ob eine Unterzeichnung der Unterlagen durch Staatsanwälte erforderlich ist.

Im Fokus dieser Variante steht die gleichmässige Durchsetzung des Rechtsanspruchs unter Berücksichtigung eines guten Kosten-Nutzen-Verhältnisses, um die Möglichkeiten des Polizeivertrags im Bereich der VHE voll auszuschöpfen. Die Abläufe bleiben technisch unvernetzt, sodass die Kantone weiterhin mit physischen Dossiers arbeiten können.

Vorteile:

- Schrittweiser Aufbau von Standards als Vorbereitung zur Digitalisierung
- Im Idealfall eine Halbierung der Kosten bei vielen Kantonen (optimierte Abläufe)
- Respektierung des Föderalismus
- Keine Zusatzkosten, tieferer Ressourcenaufwand

Nachteile:

- Keine zentrale Adresse für ausländische Behörden
- Geringe Entlastung der Kantone
- Aufwändige physische Abwicklung

Voraussetzungen:

- SSK kann sich auf «Good Practice» Empfehlungen einigen

Hürden:

- Validierung von «Good Practice» Empfehlungen durch SSK
- Empfehlungen werden den Kantonen mit grossem Volumen an VHE und solchen mit wenigen VHE gleichermassen gerecht

Abbildung 10: Übersicht Variante "Status Quo +"

Wenn die Variante den detaillierten Prüffaktoren gegenübergestellt wird, entsteht ein ausgewogenes Bild:

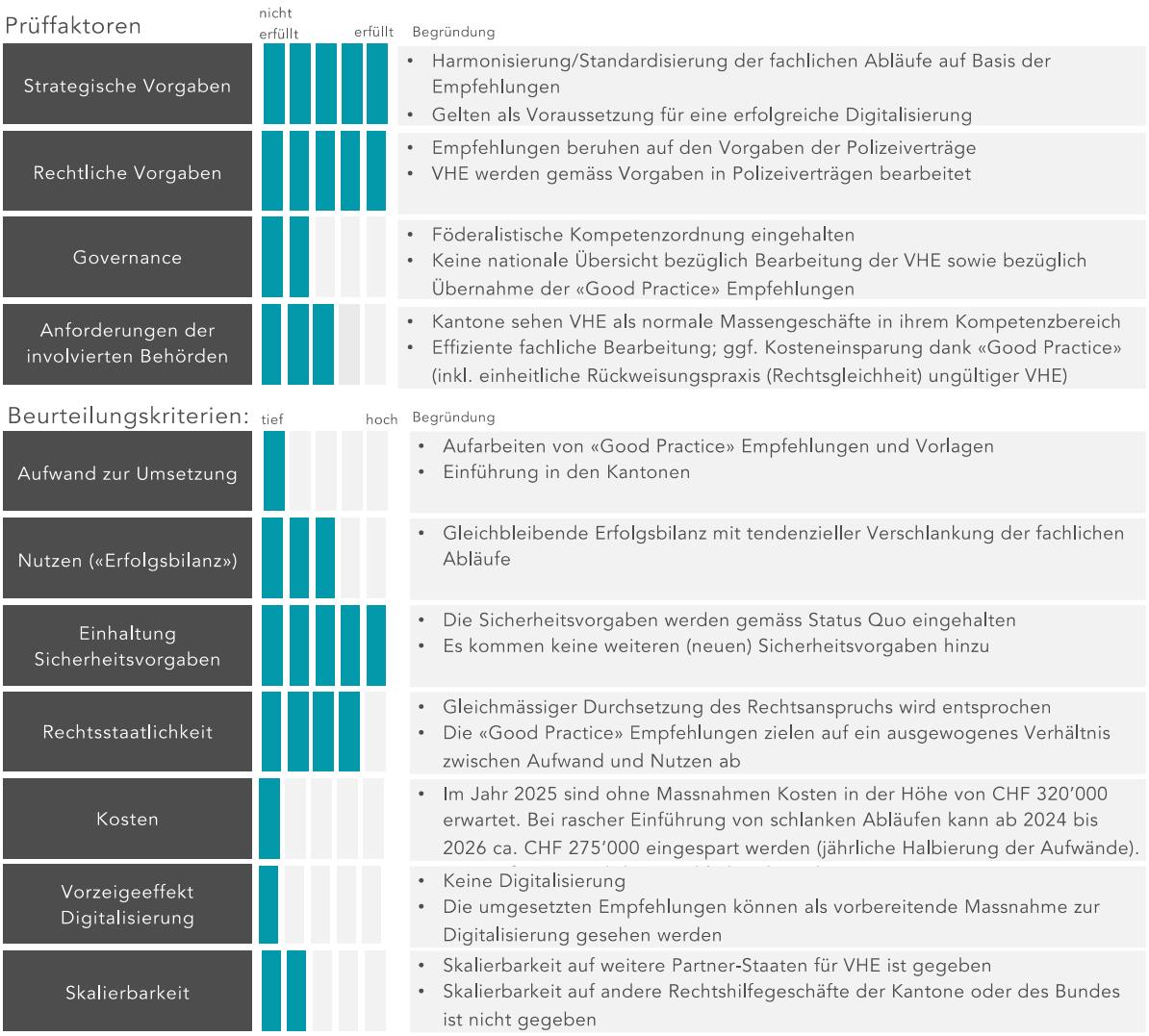


Abbildung 11: Würdigung Variante "Status Quo +"

5.1.2. Variante 2: Zentrale Stelle

In der Variante „Zentrale Stelle“ übernimmt ein ausgewählter Kanton stellvertretend für alle anderen Kantone die digitale Abwicklung aller eingehenden VHE. Diese zentrale Anlaufstelle ist verantwortlich für:

1. Die Bearbeitung von Rückweisungen und deren Rücksendung an den ersuchenden Staat.
2. Die Vollstreckung gültiger VHE, einschliesslich des Versands einer Rechnung und einer Kopie der ausländischen, rechtskräftigen Strafverfügung an die betroffene Person per Post.
3. Die Einleitung von Mahn- und Betreibungsverfahren bei Nichtzahlung sowie die Beauftragung zur Ausschreibung nicht zahlender Personen im Fahndungssystem RIPOL.

Faktoren	A	B	C	D	E
1 Bussen-Inkasso	Zentrale Stelle	Via SPOC / Drehscheibe zur dezentralen Bearbeitung in Kantonen	Dezentral standardisiert	Status Quo +	
2 Übermittlung	justitia.swiss (ELCA)	Sedex, Zustellplattform BFS (BIT)	Private Plattform (eOperations)	Plattform Bund (ISC-EJPD)	Physische Übermittlung
2.1 Applikation	Neue Individuallösung	Bestehende Individuallösung (z.B. VEGAS aus DE)	Standardapplikation	Bestehende Fachapplikation (Juris, Tribuna, etc.)	
3 Abläufe	Standardisierte Abläufe	Good Practice Empfehlungen	Individuelle Abläufe (Status quo)		
4. Organisation / Standorte	Bundesbehörde (BJ, BA, fedpol, etc.)	Öffentlich-rechtliche Körperschaft	Ausgewählter Kanton	Individuell pro Behörde	
5 Personal / Ressourcen	Leitung • Staatsanwalt Ausführung • Kanzlei / Sekretariat • Rechnungswesen	Ausführung • Rechnungswesen Juristische Fachfragen • Staatsanwalt			

Abbildung 12: Variante "Zentrale Stelle" mit ihren Ausprägungen in der Übersicht

Zusätzlich ist die zentrale Stelle in der Lage, abgeschlossene Verfahren aus den Kantonen zu empfangen, daraus VHE zu erstellen und diese digital ins Ausland weiterzuleiten. Für die Dokumentation der Bearbeitungsschritte kann die zentrale Stelle entweder ihre bestehende Fachapplikation oder eine neu entwickelte, speziell angepasste Fachapplikation nutzen. Letztere könnte Zusatzfunktionen für automatisierte Prüfungen der VHE-Voraussetzungen bieten. Die digitale Übermittlung erfolgt über die Plattform Justitia.Swiss oder sedex sowie die internationale Übermittlungsplattform e-CODEX.

Die Leitung der zentralen Stelle obliegt einer kaufmännisch ausgebildeten Sachbearbeitung der bei spezifischen juristischen Fragen auf die Unterstützung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zurückgreifen kann.

Vorteile:

- Zentrale Adresse und Ansprechpartnerin für ausländische Behörden
- Entlastung der Kantone
- Standardisierter Umgang schweizweit durch Aufbau Kompetenzzentrum

Nachteile:

- Gelder aus ausländischen VHE gehen den Kantonen verloren (ausser Verteilung eines potentiellen Gewinns)

Voraussetzungen:

- Schweizweiter Zugriff auf Einwohnerkontrolle
- Zustimmung eines Kantons für die Rolle als zentraler Service
- Zustimmung restlicher Kantone zur Delegation der VHE-Bearbeitung

Hürden:

- Finanzierungsentscheid
- Erheblicher Eingriff in Hoheitsgebiet der Kantone (Zentralisierung vs. Föderalismus)
- Akzeptanz einer zentralen Stelle bei betroffenen Personen

Abbildung 13: Übersicht Variante "Zentrale Stelle"

Bei der Bewertung der Variante „Zentrale Stelle“ anhand detaillierter Prüffaktoren ergibt sich ein Szenario, das vergleichsweise höheren Umsetzungsaufwand erfordert. Dieser Aufwand resultiert insbesondere aus der Notwendigkeit einer Kompetenzdelegation an die zentrale Stelle:

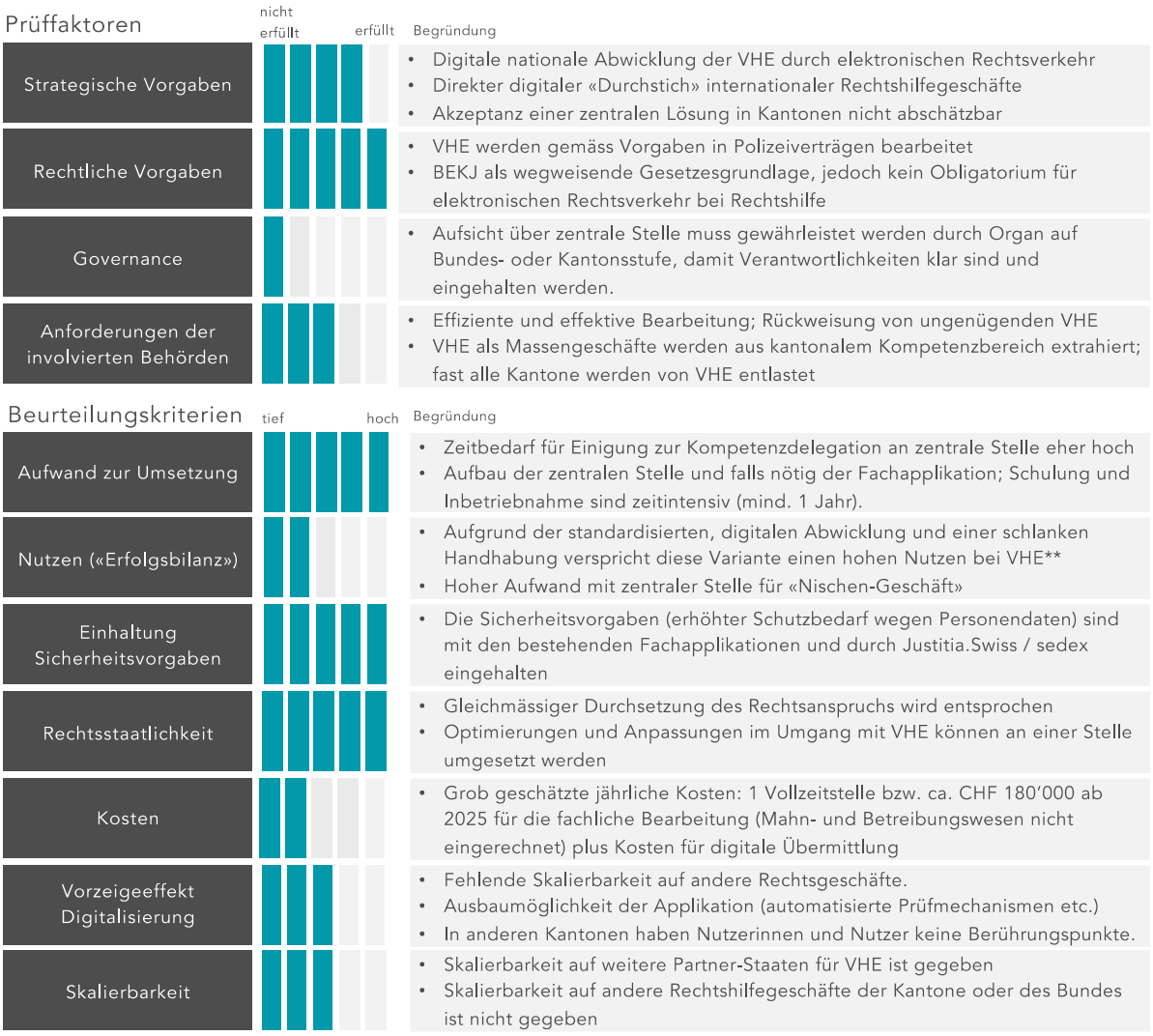


Abbildung 14: Würdigung Variante "Zentrale Stelle"

5.1.3. Variante 3: Dezentral standardisiert

Bei der Variante „Dezentral standardisiert“ erfolgt die Bearbeitung der VHE in den betroffenen Kantonen weiterhin eigenständig, jedoch mit einer signifikanten Neuerung: die Umstellung auf digitale Prozesse. Die Standardisierung der fachlichen Abläufe und Vorlagen orientiert sich an verbindlichen „Good Practice“ Empfehlungen, beispielsweise von der Staatsanwaltschaftskonferenz SSK. Diese Empfehlungen sind von den Kantonen zwingend umzusetzen.

Faktoren	A	B	C	D	E
1 Bussen-Inkasso	Als zentraler Service	Via SPOC / Drehscheibe zur dezentralen Bearbeitung in Kantonen	Dezentral standardisiert	Status Quo +	
2 Übermittlung	justitia.swiss (ELCA)	Sedex, Zustellplattform BFS (BIT)	Private Plattform (eOperations)	Plattform Bund (ISC-EJPD)	Physische Übermittlung
2.1 Applikation	Neue Individuallösung	Bestehende Individuallösung (z.B. VEGAS aus DE)	Standardapplikation	Bestehende Fachapplikation (Juris, Tribuna, etc.)	
3 Abläufe	Standardisierte Abläufe	Good Practice Empfehlungen	Individuelle Abläufe (Status quo)		
4. Organisation / Standorte	Bundesbehörde (BJ, BA, fedpol, etc.)	Öffentlich-rechtliche Körperschaft	Ausgewählter Kanton	Individuell pro Behörde	
5 Personal / Ressourcen	Leitung • Staatsanwalt Ausführung • Kanzlei / Sekretariat • Rechnungswesen	Ausführung • Rechnungswesen Juristische Fachfragen • Staatsanwalt			

Abbildung 15: Variante "Dezentral standardisiert" mit ihren Ausprägungen in der Übersicht

Die Ablaufgestaltung erfolgt über eine Checkliste für Ablehnungsgründe, über die Beschreibung der Handhabung bei Weiterleitungen, die fachlichen Abläufe im Vollzug, über das Vorgehen bei Nichtzahlung oder bei Rückmeldungen ans Ausland. Auch der Umgang mit ausländischen und inländischen Gebühren wird klar geregelt. Für jeden Bearbeitungsschritt sind die erforderlichen Kompetenzen festgelegt. Im Mittelpunkt steht die gleichmässige Durchsetzung des Rechtsanspruchs unter Berücksichtigung eines effizienten Kosten-Nutzen-Verhältnisses, um die Möglichkeiten des Polizeivertrags im Bereich der VHE vollständig auszuschöpfen.

Für die digitale Abwicklung wird auf die bestehende Fachapplikation der Kantone zurückgegriffen, ergänzt durch die Nutzung von A) der Plattform Justitia.Swiss oder B) sedex. Diese werden durch die internationale Übermittlungsplattform e-CODEX mit den ausländischen Partnerbehörden verbunden. Ein einfacher Konverter „übersetzt“ die aus dem Ausland übermittelten Informationen in die erforderlichen eCH-Standards, um eine reibungslose Bearbeitung in den Fachapplikationen zu ermöglichen, ohne dass aufwändige manuelle Erfassungen notwendig sind. Die Übermittlung der VHE erfolgt dabei in einer gesicherten und verschlüsselten Form.

Vorteile:

- Aufwand-Nutzen-Verhältnis
- Proof-of-Concept für weitere
- internationale Rechtshilfegeschäfte
- Gelder aus VHE bleiben beim Kanton
- Standardisierter, digitaler Umgang
- Digitales «Erlebnis» bei Kantonen

Nachteile:

- Keine zentrale Adresse für ausländische Behörden
- Geringe Entlastung der Kantone

Voraussetzungen:

- SSK kann sich auf «Good Practice» Empfehlungen einigen und diese durchsetzen
- Wille dass sich entweder A) Justitia.Swiss oder B) sedex an e-CODEX an- und einen Konverter einbindet

Hürden:

- Akzeptierte zentrale Empfehlungen als schweizweite Standards (Aufgeben der föderalistischen Eigenlösungen)
- Umsetzungen e-CODEX-Anbindung und Konverter-Einbindung

Abbildung 16: Übersicht Variante "Dezentral standardisiert"

Die Bewertung der „Dezentral standardisiert“-Variante anhand detaillierter Prüffaktoren zeigt eine Reihe interessanter Aspekte auf. Zwar führt die Einführung der Digitalisierung initial zu einem erhöhten Umsetzungsaufwand, jedoch ergeben sich mittelfristig deutliche Kosteneinsparungen, insbesondere durch die Effizienzsteigerung in den fachlichen Abläufen. Die Digitalisierung in einem klar abgegrenzten und überschaubaren Bereich wie der VHE-Bearbeitung kann zudem als Vorreiter für weitere Digitalisierungsinitiativen dienen.

Abbildung 17: Würdigung Variante "Dezentral standardisiert"

5.2 Machbare digitale Übermittlungslösungen

In der Machbarkeitsstudie wurden vier Optionen für die digitale Übermittlung von VHE eingehend untersucht:

1) Plattform Justitia.Swiss (www.justitia40.ch)
2) Zustellplattform sedex des Bundesamts für Justiz (www.sedex.ch)
3) IncaMail (www.incamail.com) oder PrivaSphere (www.privasphere.com)
4) Eigenentwicklung

Die Option der Eigenentwicklung wurde schnell verworfen, da passende existierende oder geplante Lösungen verfügbar sind. Sowohl die Plattform Justitia.Swiss, sedex sowie IncaMail und PrivaSphere bieten Lösungen für den gesicherten Austausch vertraulicher Informationen und können in bestehende Softwaresysteme wie Juris oder Tribuna medienbruchfrei integriert werden. Preislich liegen die Lösungen von IncaMail und PrivaSphere mit Übermittlungskosten von CHF 1.77 und CHF 1.90 deutlich über denjenigen von sedex mit CHF 0.23. Justitia.Swiss legt das Preismodell noch fest, es wird voraussichtlich aber kein Preis pro Übermittlung geben, sondern einen kantonalen Beitrag auf Basis verschiedener Kriterien.

Nach Prüfung der strategischen und rechtlichen Anforderungen[12] erfüllen IncaMail und PrivaSphere aus zwei Hauptgründen nicht die Kriterien für eine mittel- bis langfristige Skalierbarkeit bei internationalen Rechtshilfegeschäften: Einerseits das Preismodell und anderseits die im Anhang zum Entwurf des BEKJ beschriebene Vorgabe, dass, soweit nicht zwingende Gründe dagegensprechen, die Strafbehörden die Akten über eine Plattform nach dem BEKJ weitergeben müssen (vgl. dazu Art. 4 BEKJ).

Justitia.Swiss gilt aktuell als die Plattform für den elektronischen Rechtsverkehr sowie die Akteneinsicht, welche 2024 schrittweise in den Pilotbetrieb und ab 2025 in den Vollbetrieb startet. Die sedex-Lösung ist bereits seit 2008 in Betrieb und bietet auch Teilnehmern ausserhalb der Registerharmonisierung den sicheren und nachvollziehbaren Datenaustausch an. Die Optionen Justitia.Swiss und sedex sind deshalb in der engeren Auswahl für die künftige Übermittlung von VHE. Sie weisen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Besonderheiten auf.

Gemeinsamkeiten von sedex und Justitia.Swiss:

- Bei beiden Plattformen ist ein Konverter für die Transformation zwischen EU- und eCH-Standards erforderlich.
- Ohne Konverter müssen die Fachapplikationen der Behörden den EU-Standard implementieren, um Meldungen zu verarbeiten und Anfragen zu generieren.

Besonderheiten von sedex:

- Es entstehen Transaktionskosten pro Sendung und pro versendete Megabites und zusätzlich eine Jahresgebühr.
- Die Plattform bietet keine Zustellnachweise, sondern nur Versandquittungen.
- Die Technologie basiert auf demselben System wie e-CODEX, das von Deutschland (EU) genutzt wird.

Besonderheiten der Plattform Justitia.Swiss:

- Zustellnachweise sind standardmässig integriert.
- Die Gesamtkosten werden den nutzenden Behörden in Form von Gebühren für Betrieb und Weiterentwicklung berechnet. Für die Übermittlung von VHE entstehen deshalb aus heutiger Sicht keine oder sehr geringe zusätzlichen Kosten für die Kantone.

Im Anhang 7.3 der Studie finden sich grafische Übersichten, die die Funktionsweise beider Übermittlungslösungen veranschaulichen. Die detaillierte Ausarbeitung der Machbarkeit beider Optionen steht noch aus und wird notwendig, wenn die Ausarbeitung der Digitalisierungslösung im Rahmen eines Umsetzungsprojekts konkretisiert wird.

[12] Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel 4.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vorliegende Machbarkeitsstudie hat die unterschiedlichen Ansätze zur Abwicklung von Vollstreckungshilfeersuchen (VHE) detailliert untersucht und bewertet. Dabei stand die Abklärung zur Digitalisierung der Prozesse, die Effizienzsteigerung und die Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen im Fokus. Anhand der zwei Dimensionen «Standardisierung» und «Digitalisierung» wurde der Lösungsraum aufgespannt und mittels der Faktoren «Organisation Bussen-Inkasso», «Übermittlung», «Applikation», «Abläufe», «Organisation / Standorte» und «Personal / Ressourcen» die Lösungsvarianten detailliert. Nach systematischer Analyse kristallisierten sich drei machbare Lösungsvarianten heraus. Diese berücksichtigen sowohl zentrale als auch dezentrale Lösungsansätze, die jeweils Vor- und Nachteile in Bezug auf verschiedene Prüfkriterien wie Umsetzungsaufwand, Nutzen, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Kosten Vorzeigeeffekt Digitalisierung und Skalierbarkeit aufweisen.

Empfehlungen:

- **Harmonisierung und kurz- bis mittelfristige Standardisierung der fachlichen Abläufe (Variante 1 «Status Quo +»:** Die Implementierung von „Good Practice“ Empfehlungen für die Abläufe in den Kantonen sollte priorisiert werden, um das künftig höhere Volumen an VHE durch schlankere Abläufe zu bewältigen (Effizienzgewinne). Des weiteren sind harmonisierte, standardisierte Abläufe eine Voraussetzung für eine spätere digital unterstützte Abwicklung von VHE.
- **Vorbereitung der digitalen Abwicklung für Variante 3 „Dezentral standardisiert“:** Aufgrund der erzielbaren Effizienzsteigerungen und langfristigen Kosteneinsparungen empfehlen wir mittelfristig die Umsetzung der digitalen Abwicklung von VHE. Diese steht im Einklang mit der allgemeinen Digitalisierungsstrategie der Schweizer Justiz. Die Umsetzung in den Kantonen entbindet von der Kompetenzdelegation bei der Variante „Zentrale Stelle“. Zudem bietet eine dezentrale Umsetzung einen greifbaren Vorzeigeeffekt für die Digitalisierung in den kantonalen Behörden.
- **Nutzung bestehender Plattformen:** Wir empfehlen, bestehende Plattformen wie Justitia.Swiss oder sedex für die digitale Übermittlung zu nutzen und durch einen entsprechenden Konverter zu ergänzen, um eine nahtlose Integration in die kantonalen Fachapplikationen zu ermöglichen. Ein Folgeprojekt ist allerdings nötig, um die Vor- und Nachteile der beiden Übermittlungsvarianten vertieft zu prüfen und darauf basierend eine Handlungsempfehlung geben zu können.

Basierend auf diesen Erkenntnissen schlagen wir die Initiierung eines Nachfolgeprojekts vor, das sich auf die Umsetzung der Empfehlungen konzentriert.

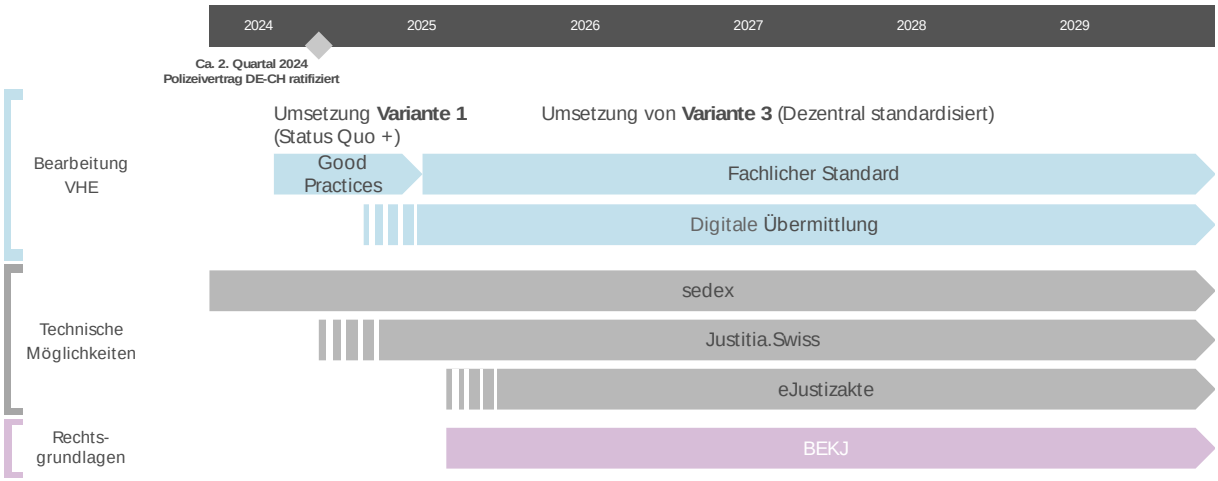


Abbildung 18: Umsetzungsplanung

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen fügt sich nahtlos in die laufenden nationalen Digitalisierungsbemühungen ein. Ein zügiger Projektbeginn ist entscheidend, um frühzeitig Entlastungen in den Kantonen zu realisieren, insbesondere vor dem Hintergrund eines erwarteten Anstiegs der VHE. Ein zeitiger Start ermöglicht es zudem, alle notwendigen Vorbereitungen zu treffen, einschliesslich etwaiger Beschaffungen technischer Komponenten oder Dienstleister, um die vorgeschlagenen Lösungen termingerecht umsetzen zu können. Diese proaktive Herangehensweise gewährleistet, dass die Kantone effizient und effektiv auf die Herausforderungen im Bereich der VHE reagieren können und stärkt sie in der digitalen Transformation.

7. Anhang

7.1 Anhang 1: Dokumentation Interviewpartnerinnen und Partner

Für diese Studie wurden qualitative Interviews geführt mit Vertretern aus den Kantonen und den relevanten Behörden:

Name / Funktion	Datum	Thema/ Protokoll
Bollhalder, Lea / Staatsanwältin Kt. SG	13.09.2023	Steckbrief Kt. SG
Haueter, Thomas / Stellvertretender Fachbereichsleiter Bilaterale Beziehungen und internationale Organisationen fedpol	18.09.2023	Konsequenzen Polizeivertrag
Holenstein, Urs Paul / a.i. Leitung Direktionsbereich Zentrale Dienste BJ	18.09.2023	Technische Machbarkeitsvarianten
Lucht, Markus / Referent im Bundesamt für Justiz DE	18.09.2023	Technische Machbarkeitsvarianten (VEGAS)
Schumacher, Franziska / Referatsleiterin Referat III 5 "Vollstreckungshilfe EU-Geldsanktionen" Löhrer, André / Referat III 5 "Vollstreckungshilfe EU-Geldsanktionen"	25.09.2023	Fachlicher Ablauf
Müggler, Roland / Untersuchungsbeauftragter Kt. BL	29.09.2023	Steckbrief Kt. BL
Imholz, Thomas / Oberstaatsanwalt Kt. UR	29.09.2023	Kurzbesprechung Abläufe Kt. UR
Passini, Franco / Staatsanwalt Kt. GR	02.10.2023	Steckbrief Kt. GR
Nägeli Diethelm, Catherine / Statthalterin, Bezirksratspräsidentin Kt. ZH Frei, Leonardo / Rechnungsführer Bezirk Andelfingen Kt. ZH	09.10.2023	Steckbrief Kt. ZH
Fehr, Beat / Staatsanwalt Kt. SG	10.10.2023	Steckbrief Kt. SG
Biaggi, Sergio / Staatsanwalt Kt. TG	10.10.2023	Steckbrief Kt. TG
Fr. Molnar / Projektleiterin des Fachverfahrens VEGAS Schumacher, Franziska / Referatsleiterin Referat III 5 "Vollstreckungshilfe EU-Geldsanktionen" Löhrer, André / Referat III 5 "Vollstreckungshilfe EU-	19.10.2023	Technische Machbarkeitsvariante und Live-Demo VEGAS

Geldsanktionen"		
Wirth, Ramona / Sachbearbeiterin, Buchhaltung Staatsanwaltschaft Kt. TG Stierli, Irene / Assistentin der Geschäftsleitung Staatsanwaltschaft Kt. TG	20.10.2023	Steckbrief Kt. TG
Achermann, Franz / IT-Architekt Plattform Justitia.Swiss Meyer, Fabienne / Product Owner Plattform Justitia.Swiss	23.10.2023	Technische Machbarkeitsvarianten und Live-Demo Justitia.Swiss
Arber, Daniel / Geschäftsführer eOperations	27.10.2023	Technische Machbarkeitsvariante Betrieb
Stöckli, Claudia / Leiterin Finanzen Oberstaatsanwaltschaft Kt. AG	31.10.2023	Steckbrief Kt. AG
Ritter, Carol /Leitende Staatsanwältin Kt. SH	06.11.2023	Steckbrief Kt. SH
Brönnimann, Philippe / Abteilungschef Direktionsbereich Dienste, fedpol	08.11.2023	RIPOL
Hellwagner, Johannes / Stv. CIO, Unternehmensarchitekt fedpol	15.11.2023	Technische Lösungen für sicheren, internationalen Informationsverkehr
Podolak, Stefan / Umsetzungsprojektmanager E-Government	20.11.2023	Technische Machbarkeitsvarianten, sedex
Wehrli, Nathalia / Juristische Adjunktin Hauptabteilung Verkehr Kt. BS	04.12.2023	Kurzbesprechung Abläufe Kt. BS

Die Zwischenergebnisse wurden am 4. Dezember 2023 mit dem Steuerungsausschuss der Machbarkeitsstudie besprochen. Die Mitglieder des Steuerungsausschusses sind:

- Philippe Brönnimann, fedpol
- Beat Fehr, Staatsanwaltschaft SG
- Thomas Haueter, fedpol
- Urs-Paul Holenstein, Bundesamt für Justiz
- Jens Piesbergen, Programm-Manager HIS
- Philipp Sennhauser, Kantonspolizei SG

7.2 Anhang 2: Abläufe gemäss Polizeivertrag

Grobe Zusammenfassung der Tätigkeiten und zuständigen Stellen bei eingehenden Vollstreckungshilfeersuchen:

Eingang Vollstreckungshilfe-ersuchen

1 Eingang und Eröffnung im Geschäftsverwaltungssystem (StA)
Das Vollstreckungshilfeersuchen geht bei derjenigen kantonalen Staatsanwaltschaft ein, in der die betroffene Person wohnhaft ist. Die Kanzlei eröffnet ein neues Geschäft.

2 Überprüfung (StA)
Die kantonale Staatsanwaltschaft überprüft das Vollstreckungshilfeersuchen:
- Person ist im Kanton wohnhaft;
- Notwendige Voraussetzungen* gem. Vertrag sind erfüllt;
- Es liegen keine Ablehnungsgründe gem. Vertrag vor (z.B. sind keine weiteren Straftaten involviert, die sich nicht auf den Straßenverkehr beziehen).

2a Ablehnung oder Rückweisung
Ein Brief wird verfasst mit Begründung für Ablehnung/ Rückweisung und ans ersuchende Land zurückgeschickt.

2b Vollstreckung
1. Kontaktaufnahme mit betroffener Person:
   - z.B. mittels Briefs / beschwerdefähiger Verfügung / Polizeivorladung;
   - Zahlungsaufforderung/Rechnung (Umrechnung der Geldforderung in die Landeswährung zum Zeitpunkt der Entscheidung, ggf. Beschränkung auf Höchstmass);
   - Entscheid der ausländischen Behörde in Kopie.
2. Meldung ans Justizinkasso.
3. Teilweise Mitteilung an ausländischen Staat nach erfolgreicher Vollstreckung.

3 Mahn- und Betreibungs- und Vollzugswesen (Justizinkasso / Betreibungsamt / Justizvollzug)
1. Mahnungen
2. Inkassoverfahren (Betreibung) und danach / oder
3. Ausstellung Verlustschein und / oder Auftrag an Justizvollzug zur Umwandlung in eine Ersatzfreiheitsstrafe/ Ausschreibung in RIPOL.

Grobe Zusammenfassung der Tätigkeiten und zuständigen Stellen bei Ausgang Bussen-Eintreibung / Vollstreckungshilfeersuchen:

Ausgang Bussen-Eintreibung / Vollstreckungshilfeersuchen

1 Ordnungsbusse (Polizei)

1. Eine in Deutschland wohnhafte Person hat gegen das Strassenverkehrsgesetz SVG der Schweiz verstossen. Die Polizei unternimmt ggf. Halter- und Lenkerabfragen (polizeiliche Kooperation) und büßt die betroffene Person.
2. Bei Nichtzahlen mahnt die Polizei die betroffene Person.
3. Nach Ablauf der Mahnfrist erstattet die Polizei Anzeige bei der kantonalen StA.

2 Eröffnung Verfahren und Erlass Strafbefehl (StA)

1. Die StA bzw. die dafür zuständige Behörde eröffnet ein Verfahren.
2. Sie schliesst das Verfahren mittels Strafbefehls ab (inkl. Androhung der Ersatzfreiheitsstrafe) und sendet diesen mit der Rechnung an die betroffene Person. Sie informiert das Justizinkasso.
3. Die betroffene Person kann Einspruch erheben (Frist: 10 Tage), ansonsten wird der Strafbefehl rechtskräftig.
4. Bei Nichtzahlen wird die betroffene Person gemahnt (durch Justizinkassostelle).

3a Vollzug ohne Vollstreckungshilfe (StA)

1. Ausschreibung in RIPOL.
2. Ersatzfreiheitsstrafe (oder sofortige Bezahlung der Busse) bei Anhaltung in CH.

3b Vollstreckungshilfeersuchen an Deutschland (StA)

1. Vollstreckungshilfeersuchen mit Kopie der Entscheidung und einer Erklärung, dass die Voraussetzungen* erfüllt sind an die zentrale Stelle in Deutschland
2. Empfang Antwort aus Deutschland bei Ablehnung.

7.3 Anhang 3: Technische Übermittlungsvarianten im Detail

7.3.1 Technische Übermittlung mit „Justitia.Swiss"

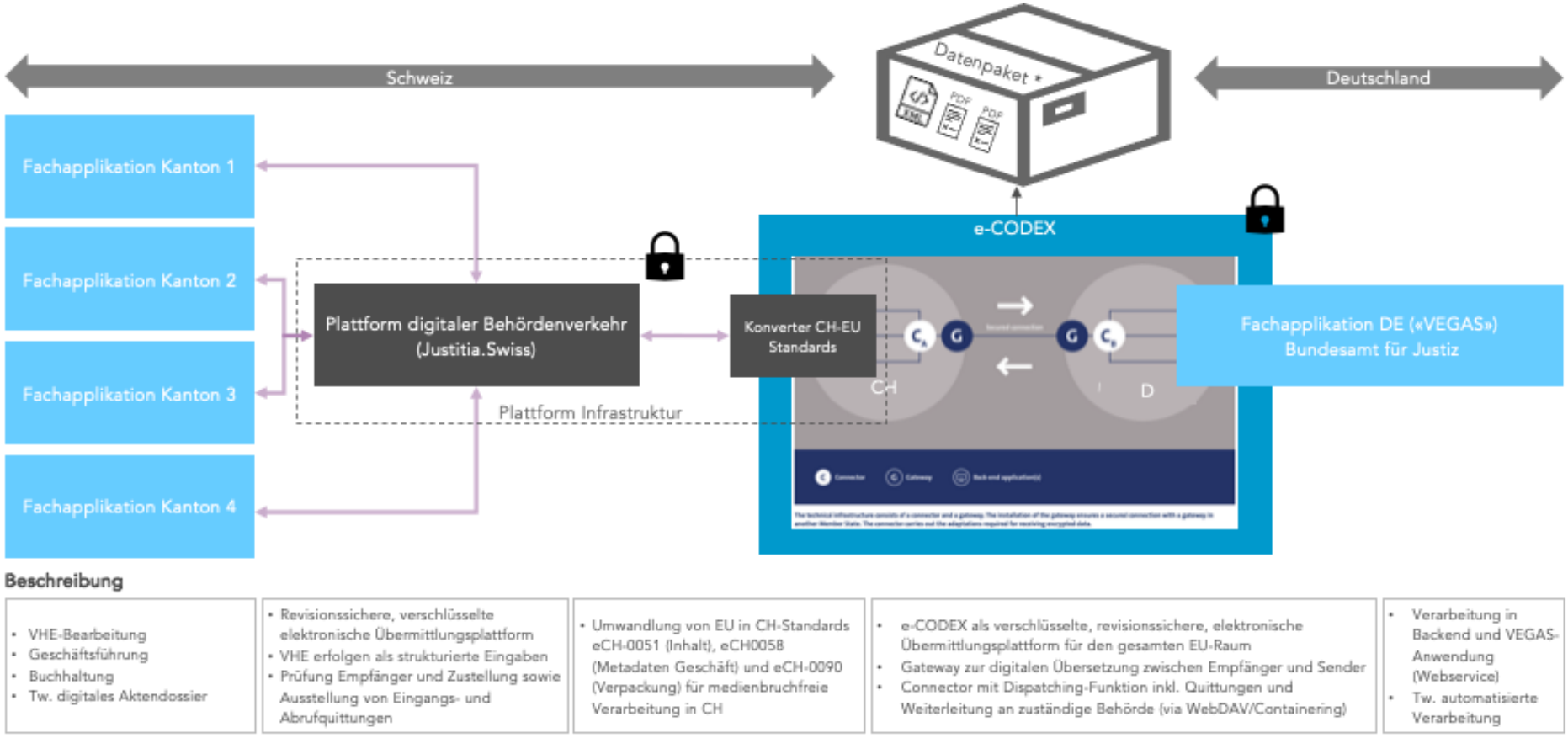


Abbildung 19: Übermittlung von Vollstreckungshilfeersuchen mit Plattform Justitia.Swiss

7.3.2. Technische Übermittlung mit „sedex“

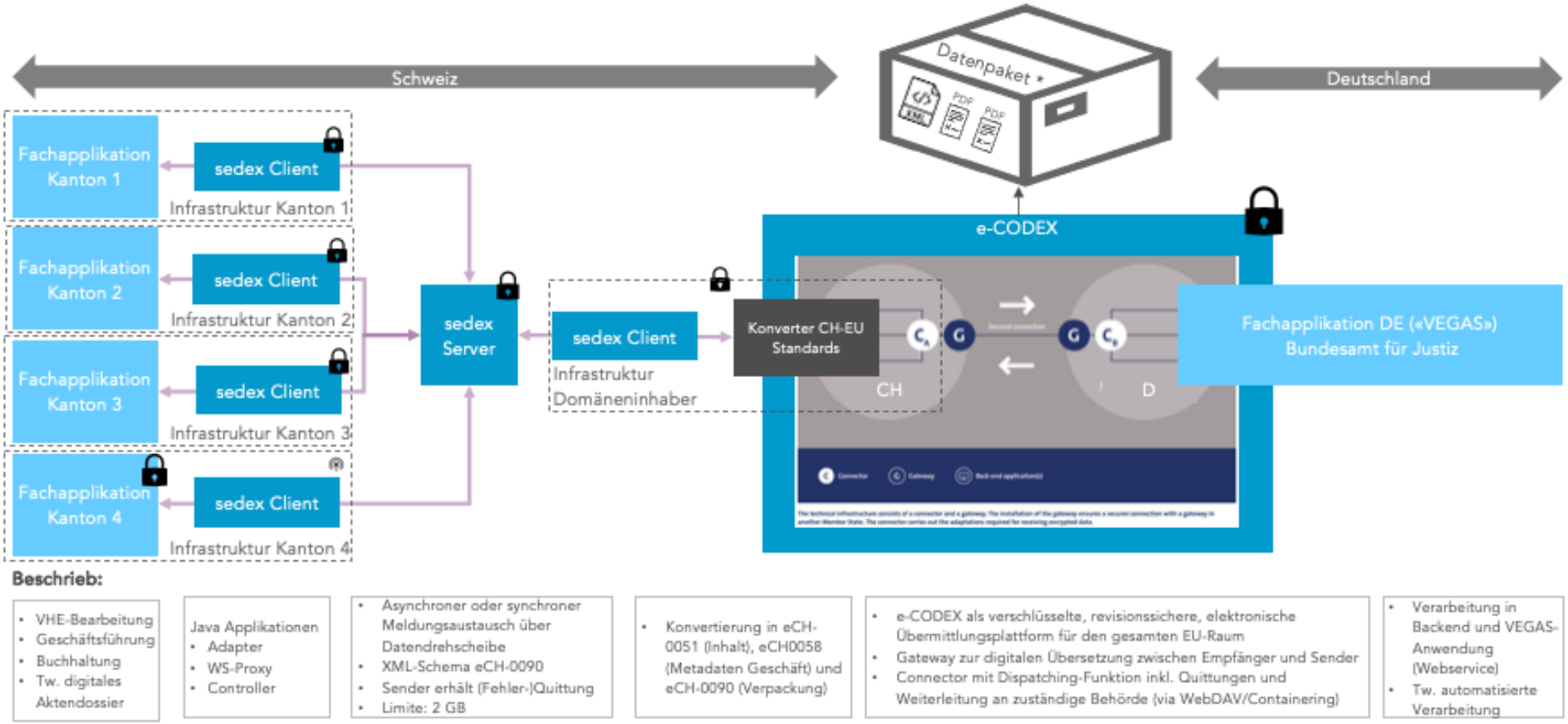


Abbildung 20: Übermittlung von Vollstreckungshilfeersuchen mit sedex

7.4 Anhang 4: Grobe Aufwand- und Kostenschätzung

Berechnungen Bearbeitung VHE	**Kantone*** **							
	Kanton AG (Zahlen Jahr 2022)	Kanton SG (Zahlen Jahr 2022)	Kanton TG (Zahlen Jahr 2021)	Kanton GR (Zahlen Jahr 2022)	Kanton ZH (Zahlen Jahr 2022)	Kanton SH (Zahlen Jahr 2022)	Kanton BL (Zahlen Jahr 2022)**	Durch-schnitt
Total VHE in Jahr 2022 (bzw. 2021)	109	609	83	33	137	9	30	
In % vom Total VHE pro Jahr in der Schweiz	10.79%	60.30%	8.22%	3.27%	13.56%	0.89%	2.97%	
Kosten Schritt 1 "Eingang und Eröffnung im Geschäftsverwaltungssystem" in CHF	7	6	6	6	10	10	6	
Kosten Schritt 2 "Überprüfung" in CHF	7	21	13	21	14	13	21	
Kosten Schritt 2a "Ablehnung oder Rückweisung" in	Gleiche Arbeitszeit wie unter 2b							
Kosten Schritt 2b "Vollstreckung" in CHF	7	13	13	21	14	13	21	
Zuschlag Kanzleiarbeiten (Druck, Porto, etc.) in CHF	7	7	7	7	7	7	7	
Zeitzuschlag Komplexität in CHF**	N/A	22	21	N/A	21	86	22	
Kosten Schritt 3 "Mahn- und Betreibungs- und Vollzugswesen"	Keine Angaben vorliegend							
Total Kosten pro VHE in CHF	**29**	**68**	**60**	**55**	**67**	**129**	**76**	**69**
In % höhere Kosten als Kanton Aargau		58%	52%	48%	57%	78%	63%	
TOTAL Kosten VHE 2023 in CHF	3'108	41'629	4'946	1'809	9'147	1'160	2'290	
TOTAL Kosten VHE 2024* in CHF	9'324	124'887	14'838	5'426	27'440	3'481	6'869	
TOTAL Kosten VHE 2025* in CHF	15'540	208'146	24'730	9'044	45'733	5'801	11'449	
Total Zeitaufwand pro VHE in Minuten	**15**	**40**	**35**	**25**	**35**	**85**	**40**	**39**
Total Zeitaufwand pro Jahr in Minuten	1'635	24'360	2'905	825	4'795	765	1'200	
In % einer Vollzeitstelle im 2023	1.30%	19.41%	2.31%	0.66%	3.82%	0.61%	0.96%	29.07%
In % einer Vollzeitstelle im 2024	3.91%	58.23%	6.94%	1.97%	11.46%	1.83%	2.87%	87.22%
In % einer Vollzeitstelle im 2025	6.51%	97.05%	11.57%	3.29%	19.10%	3.05%	4.78%	145.36%

Annahmen Kosten Personalressourcen	**Funktionen**			Arbeitszeit gemäss Bundesverwaltung 2023		Total Anzahl VHE
	Staatsanwältin/ Untersuchungs-beauftragter	Rechnungswesen	Kanzlei / Sekretariat	Arbeitsstunden pro Jahr	Arbeitsminuten pro Jahr	Jahre 2022 bzw. 2021
Grob geschätzte Vollkosten Vollzeitstelle in CHF	260'000	180'000	160'000	2'092	125'496	1'010
Grob geschätzte Kosten pro Funktion pro Minute Arbeitsszeit in CHF	**2.07**	**1.43**	**1.27**			

Sparpotential durch schlanke Abläufe	2023	2024	2025	Summe 2023 - 2025
In CHF (Hinweis: Halbierung der Aufwände; Benchmark Kanton AG)	30'490	91'471	152'451	**274'412**

*Lineare Annahme, weil keine belastbaren Werte verfügbar sind (Verdreifachung im Jahr 2024 und Verfünffachung im Jahr 2025).
** Zeitzuschläge: Häufige Handwechsel = 15 Minuten * mittlerer Satz (Kantone SG, BL); Unterschrift StA = 10 Minuten * hoher Satz (Kantone TG, ZH); Einsatz Polizeikräfte = 60 Minuten * mittlerer Satz (Kanton SH).
*** Für Kantone Uri und Basel-Stadt liegen keine Angaben vor.

Abbildung 21: Grobe Aufwand- und Kostenschätzung