

6111

**Gesetz
über die Gerichts- und Behördenorganisation
im Zivil- und Strafprozess (GOG)**

**(Änderung vom; Parteirechte von Behörden
in Strafverfahren)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2026,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

§ 154. ¹ In Strafverfahren kommen volle Parteirechte gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO zu:

Parteirechte
von weiteren
Behörden

- a. in Verfahren bei selbstständigen nachträglichen Entscheiden des Gerichts (Art. 363–365 StPO):
 1. der Staatsanwaltschaft,
 2. der Jugendanwaltschaft, wenn sie ein Verfahren gemäss Art. 3 Abs. 2 JStG geführt hat,
 3. der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle,*
- b. bei Steuerbetrug und der Veruntreuung von Quellensteuern: der zuständigen Direktion,
- c. bei Verstössen gegen Bestimmungen der Gesetzgebung über den Umweltschutz, den Natur- und Heimatschutz, den Wald, die Jagd und Fischerei, das Wasser, den Tierschutz und die Tierseuchen: der zuständigen Direktion,
- d. bei Verstössen gegen die Chemikalien-, Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständegesetzgebung: der zuständigen Direktion,
- e. bei Verstössen im Bereich der Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen: der zuständigen Direktion,
- f. bei Verstössen gegen Art. 146 und 148 a StGB, wenn Sozialhilfeleistungen betroffen sind, sowie gegen § 48 b des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981: den Sozialhilfeorganen.

Abs. 1 wird zu Abs. 2.

**Koordinationsbedarf mit Änderung des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (Anpassungen Justizvollzug; Vorlage 6070).*

II. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

Grundsatz*

§ 14. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Parteirechte der Staatsanwaltschaft, der Jugendanwaltschaft und der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle richten sich im Verfahren bei selbstständigen nachträglichen Entscheiden des Gerichts (Art. 363–365 StPO) nach § 154 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG).

**Koordinationsbedarf mit Änderung des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (Anpassungen Justizvollzug; Vorlage 6070).*

III. Das Kantonale Tierschutzgesetz vom 2. Juni 1991 wird wie folgt geändert:

Titel:

Kantonales Tierschutzgesetz (KTSchG)

Parteirechte in
Strafverfahren

§ 17. Die Parteirechte der zuständigen Direktion in Strafverfahren richten sich nach § 154 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010.

IV. Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Parteirechte in
Strafverfahren

§ 48 c. Die Parteirechte der Sozialhilfeorgane in Strafverfahren wegen Verstössen gegen Art. 146 und 148 a StGB, wenn Sozialhilfeleistungen betroffen sind, sowie gegen § 48 b dieses Gesetzes richten sich nach § 154 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010.

V. Das Kantonale Waldgesetz vom 7. Juni 1998 wird wie folgt geändert:

Titel:

Kantonales Waldgesetz (KWaG)

§ 35. Abs. 1 und 2 unverändert.

Strafverfahren

³ Die Parteirechte der zuständigen Direktion in Strafverfahren richten sich nach § 154 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010.

VI. Das Kantonale Jagdgesetz vom 1. Februar 2021 wird wie folgt geändert:

§ 10. Abs. 1–4 unverändert.

Ausschluss
von der Jagd

⁵ Die Parteirechte der zuständigen Direktion in Strafverfahren wegen Verletzung von Bestimmungen der Jagd- und Fischereigesetzgebung richten sich nach § 154 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010.

VII. Das Wassergesetz vom 12. Dezember 2022 wird wie folgt geändert:

§ 125. Abs. 1–6 unverändert.

Straf-
bestimmungen

⁷ Die Parteirechte der zuständigen Direktion in Strafverfahren wegen Verletzung von Bestimmungen der Wassergesetzgebung des Bundes und dieses Gesetzes richten sich nach § 154 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010.

VIII. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Bericht

A. Ausgangslage

Parteien in Strafverfahren sind grundsätzlich die beschuldigte Person, die Privatklägerschaft und, im Haupt- und im Rechtsmittelverfahren, die Staatsanwaltschaft (Art. 104 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0]). Bund und Kantone können weiteren Behörden, die öffentliche Interessen zu wahren haben, volle oder beschränkte Parteirechte einräumen (Abs. 2). Dies hat in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich zu erfolgen. Der echte Vorbehalt zugunsten von Bundes- und kantonalen (nicht aber kommunalen) Behörden bezweckt, mit besonderen Fachkenntnissen ausgestatteten Verwaltungseinheiten Parteirechte einzuräumen, weil diese besser in der Lage sind, Verstösse gegen Verwaltungsrecht oder Sacherlasse zu erkennen und einzuordnen. Dabei werden den jeweiligen Behörden nur Parteirechte eingeräumt, nicht aber Parteipflichten auferlegt.

Im Kanton Zürich können Behörden und Amtsstellen, die in Wahrung der ihrem Schutz anvertrauten Interessen Strafanzeige erstattet haben, grundsätzlich gegen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen Beschwerde erheben (§ 154 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [GOG; LS 211.1]). Damit verfügen sie über beschränkte Parteirechte im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO. Neben diesen beschränkten Parteirechten kommen einzelnen dieser Behörden volle Parteirechte zu: Bereits vor Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung wurden behördliche Parteirechte in Strafverfahren im Kantonalen Tierschutzgesetz (LS 554.1) verankert (dortiger § 17, eingefügt am 10. Mai 2010). Nach Inkrafttreten der Strafprozessordnung wurden weiteren Behörden volle Parteirechte zugesprochen, so im Sozialhilfegesetz (SHG; LS 851.1; dortiger § 48c), im Jagdgesetz (JG; LS 922.1; dortiger § 10 Abs. 5) und im Wassergesetz (WsG; LS 724.1; dortiger § 125 Abs. 7). Indem diesen Behörden volle Parteirechte eingeräumt werden, können sie im Strafverfahren das rechtliche Gehör wahrnehmen (Art. 107 StPO), Akteneinsicht beanspruchen (Art. 101–102 StPO), an Verfahrenshandlungen teilnehmen (Art. 147, Art. 184 Abs. 3 und Art. 188 StPO), zu Eingaben anderer Parteien Stellung nehmen (Art. 109–110 StPO), an der Hauptverhandlung teilnehmen, die Eröffnung und Begründung eines Entscheids beanspruchen sowie Rechtsmittel ergreifen (vgl. Henriette Küffer, in: Marcel Alexander Niggli / Marianne Heer / Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, Basel, 3. Aufl. 2023, Art. 104 StPO, Rz. 23–28).

Die Praxis im Bereich des Umweltschutzes zeigte in den letzten Jahren, dass die bestehende Rechtslage mangelhaft ist, da Umweltbehörden bislang keine vollen Parteirechte eingeräumt wurden. Auch in anderen, eng umgrenzten Rechtsbereichen zeigt sich, dass nicht immer allen Behörden diejenigen Parteirechte eingeräumt wurden, die notwendig wären, um Verstössen gegen Bundes- und kantonales Recht zufriedenstellend entgegenzutreten zu können. Dies ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Gesetzesänderungen.

B. Ziele und Umsetzung

1. Allgemein

Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat eine Behörde nur dann volle Parteirechte, wenn es ihr in einer gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO ausdrücklich zuerkannt worden ist. Staatliche Behörden können sich in der Regel nicht als Geschädigte im Sinne von Art. 115 StPO konstituieren, womit sie sich nicht als Privatklägerinnen im Strafverfahren konstituieren können – ausser, sie sind selbst derart geschädigt wie eine Private oder ein Privater (Urteil des Bundesgerichts 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018, E. 2, insbesondere E. 2.5–2.6).

Besagte gesetzliche Grundlage gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO fehlt in verschiedenen Bereichen des Umweltrechts, mit dementsprechend nachteiligen Folgen für die Bekämpfung von schwerwiegenden Verstössen (nachfolgend Ziff. 2). Indem im Umweltbereich Anpassungsbedarf besteht, wird die Gelegenheit genutzt, bei weiteren, klar umrissenen Rechtsgebieten weiteren Behörden volle Parteirechte einzuräumen: der zuständigen Finanzdirektion bei Steuerbetrug und Veruntreuung von Quellensteuern (nachfolgend Ziff. 3) sowie bei Verstössen im Bereich der Covid-19-Härtefallmassnahmen (nachfolgend Ziff. 4). Da die Regelung der vollen Parteirechte bisher über verschiedene Spezialerlasse verteilt sind, sollen diese mit der vorliegenden Änderung, der besseren Auffindbarkeit wegen, in den Haupterlass, d. h. in § 154 GOG, überführt werden (nachfolgend Ziff. 5).

In der Vernehmlassungsvorlage war noch vorgesehen, im Verfahren bei selbstständigen nachträglichen Entscheiden des Gerichts gemäss Art. 363–365 StPO neben der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft (in Verfahren gemäss Art. 3 Abs. 2 Jugendstrafgesetz [JStG; SR 311.1]) auch den Vollzugsbehörden volle Parteirechte zukommen zu lassen. Dieser Regelungsgehalt wurde jedoch in die Vorlage 6070 überführt.

2. Umweltrecht (im weiteren Sinn)

Im Bereich des Umweltrechts (in einem weiteren Sinn verstanden) hat sich insbesondere das Strafrecht bisher als wenig griffig erwiesen (vgl. Interface/KPM, Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt [BAFU], Abteilung Recht, 30. Juli 2013, S. 8–9, 109, 141). Grund dafür dürfte sein, dass sich Umweltstraftaten oft nur schwer entdecken lassen. Ihre Ermittlung ist mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden und setzt häufig ein besonderes Umweltfachwissen voraus. Ein grosser Anteil der Umweltstraftaten wird nicht an die Hand genommen oder mit Einstellungsverfügung erledigt. Kommt es dennoch zu einer Verurteilung, werden oft nur milde Strafen verhängt, die der Schwere des Eingriffs in die Umwelt und der Sozialschädlichkeit des Delikts kaum Rechnung tragen (zum Ganzen Anna Knobel / Martin Anderegg, Die Einziehung im Dienst der Umwelt, Abschöpfung von unrechtmässigen Vermögensvorteilen bei Umweltstraftaten – mit Fallbeispielen aus den Kantonen St. Gallen und Zürich, in: URP 3/2016, S. 201ff., 213; Marianne Feller Herzig, Die Umweltbehörde als Partei im Strafverfahren, in: Jusletter 1. Juni 2026; vgl. zu verschiedenen Problempunkten und Vollzugsdefiziten auch Hans Maurer / Anna Knobel / Michael Weber, Einziehung und Ersatzforderung im Schweizerischen Umweltstrafrecht, Stand der Praxis, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, 2022). Der grösste Handlungsbedarf besteht somit nicht hinsichtlich der vorhandenen Strafbestimmungen, sondern beim Vollzug derselben in der Praxis (vgl. Strategie zur Bekämpfung von Umweltkriminalität der Koordinationsgruppe Umweltkriminalität [KUK-Strategie 2030], Stand 12. Dezember 2025, S. 2; Yoann Favre / Chloé Pignolet, L'instauration d'autorités de poursuite spécialisées en droit pénal de l'environnement: une nécessité?, in: Anne-Christine Favre / Anne-Christine Fornage / Loïc Parein [Hrsg.], Droit pénal de l'environnement, Quelle consécration?, Basel 2022, S. 569 ff.; Anne-Christine Favre, Infractions environnementales et qualité pour agir, in: ebd., S. 597 ff.; Nadine Affolter / Jan Boltshauser / Anna Knobel, Der Bund als Akteur gegen Wasserkriminalität, Jusletter 1. Juni 2026).

Untersuchungen im Auftrag des BAFU zeigen, dass die Einräumung von Parteirechten ein wichtiges Instrument ist, mit dem das Umweltstrafrecht gestärkt werden kann: einerseits, weil das Umweltstrafrecht und das Verwaltungsrecht eng miteinander verzahnt sind, und andererseits, weil dank einer verstärkten Mitwirkung der Umweltbehörden im Strafverfahren die Verstösse gegen Verwaltungsnormen besser erkannt und verfolgt werden können (ausführlich Marianne Johanna Hilf / Hans Vest, Universität Bern, Gutachten «Umweltstrafrecht» im Auftrag des BAFU 2016, S. 74 ff., 256–257). Auch die Koordinationsstelle Umwelt-

kriminalität (KUK) hielt unlängst fest, dass ein verstärktes Engagement der Umweltbehörden einen wesentlichen Beitrag zur besseren Aufdeckung und Ermittlung von Umweltstraftaten leistet (KUK-Strategie 2030, S. 7 und 10).

Indessen kommen den Umweltbehörden im Kanton Zürich nur im Tierschutz, im Jagd- und im Wasserrecht volle Parteirechte zu. In anderen, teilweise mit dem Umweltrecht eng verwandten Rechtsbereichen kommen den betreffenden Behörden im Kanton keine vollen Parteirechte zu, ohne dass hierfür ein sachlich einleuchtender Grund besteht. Dies gilt namentlich für das Chemikalien- und Lebensmittelrecht, das ebenso wie das Umweltrecht (im weiteren Sinn) beabsichtigt, die Gesundheit von Menschen, aber auch die Natur vor schädlichen Einwirkungen zu schützen. Diese Ungleichbehandlung liegt einerseits daran, dass die betreffenden kantonalen Haupterlasse häufig nur auf Stufe einer Verordnung und nicht eines formellen Gesetzes bestehen (z.B. Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung [LS 702.11] oder Verordnung über den Vollzug der Chemikaliengesetzgebung [LS 715.1]), anderseits daran, dass auch hier die betreffenden Spezialgesetze zu revidieren wären (z.B. Abfallgesetz [LS 712.1]; Kantonales Tierseuchengesetz [LS 916.21]).

Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass bereits heute beispielsweise die Kantone Bern, Uri, Schwyz, Nidwalden, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Wallis den zuständigen Behörden bei bestimmten Widerhandlungen im Umweltbereich volle Parteirechte einräumen (vgl. Anna Knobel / Martin Anderegg, a. a. O., S. 238). Damit stellt die Rechtslage im Kanton Zürich schweizweit gesehen eher die Ausnahme dar. Wie ein Erfahrungsaustausch mit dem Kanton St. Gallen zeigte, hat dieser mit der Einräumung voller Parteirechte an die Umweltbehörden positive Erfahrungen gemacht. Heute übermitteln die Strafbehörden routinemässig die Akten der laufenden Umweltstraffälle an die Umweltbehörden in rund 60 bis 80 Fällen pro Jahr; bei einer Gesamtzahl von rund 20000 Falleingängen im Bereich Vergehen und Verbrechen sind damit in nur 0,4% der Fälle Umweltbehörden betroffen. Bei komplexeren Fällen werden die interessierten Ämter auch von der Staatsanwaltschaft eingeladen, an Befragungen teilzunehmen und Ergänzungsfragen zu stellen. In rund 5% der Fälle reicht das Umweltamt aus eigener Initiative eine Strafanzeige ein und kann sich dank voller Parteirechte aktiv am Strafverfahren beteiligen. Die Akzeptanz der von den Umweltbehörden verfassten Stellungnahmen und Anträge ist bei der Staatsanwaltschaft sehr hoch.

Nicht nur auf Stufe der Kantone und des Bundes finden sich Bestrebungen, das Umweltstrafrecht zu stärken. International ist die Richtlinie (EU) 2024/1203 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Er-

setzung der Richtlinien 2008/99/EG und 2009/123/EG erwähnenswert. Diese Richtlinie bezweckt unter anderem, im Umweltbereich die Ermittlungen und Strafverfahren wirksamer zu gestalten. Daneben soll jeder Mitgliedstaat nationale Strategien entwickeln, um die Rechtsdurchsetzung stimmiger auszugestalten und sicherzustellen, dass die erforderlichen Ressourcen verfügbar sind.

Eine konsequente und kompetente Strafverfolgung von Umweltdelikten wirkt sich generalpräventiv aus, indem sie dazu beiträgt, weiterer Kriminalität vorzubeugen, was unmittelbar im öffentlichen Interesse liegt. Zugleich verhindert sie, dass sich Umweltkriminalität für einige Wenige finanziell lohnt, während die Allgemeinheit für die immateriellen und materiellen Kosten aufkommen muss (vgl. hierzu anschaulich die Fallbeispiele und Fallgruppen bei Hans Maurer / Anna Knobel / Michael Weber, a. a. O., S. 27 ff.).

3. Steuerrecht

Im Steuerbereich besteht Bedarf, der Finanzdirektion, die für das Steuerwesen zuständig ist, in einem eng umgrenzten Bereich volle Parteirechte zuzusprechen. Das kantonale Steueramt ist für die Verfolgung und Ahndung von Steuerhinterziehungen bei der direkten Bundessteuer und der Staats- und Gemeindesteuern zuständig. Die hochspezialisierten juristischen Mitarbeitenden der Abteilung Spezialdienst des Steueramtes sind zuständig, um bei einem begründeten Verdacht auf Steuerbetrug oder Quellensteuerveruntreuung bei der Staatsanwaltschaft Anzeige zu erstatten (§ 17 lit. c Verordnung über die Organisation des kantonalen Steueramtes [LS 631.51]). Mangels einer klaren gesetzlichen Grundlage kann der Spezialdienst bisher jeweils nur diejenigen – sehr eingeschränkten – Verfahrensrechte wahrnehmen, die ihm als Anzeigerstatter zustehen (Art. 105 in Verbindung mit Art. 301 StPO), was unbefriedigend ist. Das Steuerbetrugsverfahren ist, von wenigen Ausnahmen abgesehen, mit einem Steuerhinterziehungsverfahren verbunden. Oft liegen bei der Steuerbehörde deshalb bereits im Zeitpunkt der Anzeige umfassende Erkenntnisse über den konkreten Einzelfall vor. Zudem verfügen die Mitarbeitenden des Spezialdienstes über umfassende Steuer- und Buchhaltungskennntnisse sowie über Erfahrung in Strafverfahren, was bei der Staatsanwaltschaft, welche volle Parteirechte hat, nicht immer in diesem Umfang gegeben ist. Stünden der Steuerbehörde umfassende Parteirechte zu, könnten die Fachleute des Spezialdienstes beispielsweise bei Einvernahmen sachdienliche Fragen stellen, sie könnten im Verlaufe des Verfahrens auf Fehlüberlegungen hinsichtlich der Buchhaltung oder steuerlicher Konsequenzen hinweisen oder auch durch das Ergreifen von Rechtsmitteln verhindern, dass bei Steuerhinterziehung und Steuerbetrug sich widersprechende Urteile gefällt

werden. Nicht zuletzt ist das Verfahren wegen Quellensteuerveruntreuung steuer- und verfahrensrechtlich ausserordentlich schwierig, sodass es unumgänglich ist, das Spezialwissen von Steuerfachleuten beizuziehen, um zu einem zutreffenden Ergebnis gelangen zu können.

Die sachkundige und effiziente Verfolgung schwerer Steuerdelikte, wie es der Steuerbetrug und die Quellensteuerveruntreuung darstellen, liegt im öffentlichen Interesse an korrekt erhobenen Steuern und dient der Rechtsgleichheit.

4. Covid-19-Härtefallmassnahmen

Im Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich wurden unter anderem Darlehen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren vergeben, die damit noch einige Zeit operativ weitergeführt werden. Im Laufe des Vollzugs wurden bereits verschiedene Strafverfahren eingeleitet, und es ist zu erwarten, dass dies auch künftig notwendig sein wird. Der mittlerweile aufgehobene Art. 12 Abs. 7 des Covid-19-Gesetzes (SR 818.102) sah vor, dass die Kantone zur Erfüllung ihrer Aufgaben selbstständig Zivil- und Strafverfahren bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten einleiten und führen durften und dass sie sich in Strafverfahren als Privatkläger konstituieren konnten. Den Vollzugsstellen kamen sämtliche damit verbundenen Rechte und Pflichten zu. Diese Bestimmung war bis 31. Dezember 2022 befristet. Damit kommen der zuständigen Vollzugsbehörde in Strafverfahren hinsichtlich Covid-19-Härtefallhilfen nicht mehr volle Parteirechte zu, obschon das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich gerade im Hinblick auf die Darlehensbewirtschaftung und die Missbrauchsbekämpfung voraussichtlich noch bis 31. Dezember 2031 laufen wird. Dadurch kann die Finanzverwaltung derzeit nur sehr eingeschränkt Massnahmen gegen Missbräuche bei Covid-19-Härtefallmassnahmen ergreifen.

Es besteht ein öffentliches Interesse, dass Unternehmen, die im Härtefallprogramm des Kantons Zürich steuerfinanzierte Covid-19-Härtefallhilfen erhalten und sich womöglich rechtswidrig bereichert haben, der Strafverfolgung zugeführt werden.

5. Gesetzgeberische Umsetzung

Da bestimmten Behörden bereits heute in Spezialerlassen volle Parteirechte eingeräumt werden (§ 10 Abs. 5 JG; § 17 Kantonales Tierschutzgesetz; § 48c SHG; § 125 Abs. 7 WsG) und Bedarf besteht, diese Rechte weiteren Behörden einzuräumen, droht die Gesetzeslage, unübersichtlich zu werden.

Deswegen sollen sämtliche Bestimmungen, die volle Parteirechte für Behörden in Strafverfahren vorsehen, in den Haufterlass bzw. § 154 GOG überführt werden. Die bestehenden spezialgesetzlichen Bestimmungen werden durch eine Verweisung auf § 154 GOG ersetzt, damit die Auffindbarkeit gewährleistet bleibt und beim Blick in das jeweilige Spezialgesetz nicht der irrije Eindruck entsteht, die Parteirechte seien aufgehoben worden. Die eingeschränkten Parteirechte gemäss dem heutigen § 154 GOG werden ebenfalls beibehalten. In diesem Bereich findet folglich keine materielle Änderung statt.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte vom 6. Januar bis zum 7. April 2025. Ausdrücklich eingeladen wurden neben den Direktionen und der Staatskanzlei namentlich die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte, die Konferenz der Stadtrichterämter im Kanton Zürich, die Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich sowie der Zürcher Anwaltsverband. An der Vernehmlassung beteiligten sich eine politische Partei, das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Stadtrichteramt der Stadt Zürich.

Soweit die Vernehmlassungsteilnehmenden nicht auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichteten, begrüsst sie grundsätzlich das Hauptanliegen der Änderung, nämlich die Rechtsgrundlagen zu vereinheitlichen und die Strafjustiz zu stärken. Bisweilen wurde die Erwartung geäußert, dass die Umsetzung der Vorlage kostenneutral zu erfolgen habe. Das Obergericht wies darauf hin, dass die Vorlage nicht zu einer Überlastung der Strafjustiz führen dürfe, was angesichts der zu erwartenden Fallzahlen wenig wahrscheinlich ist. Langfristig gesehen sind aufgrund der generalpräventiven Wirkung sogar abnehmende Zahlen denkbar. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die erweiterten Parteirechte auf Verfahren wegen schwerwiegender Verstösse ausgerichtet sind und weder Sinn noch Absicht der vorliegenden Änderung ist, dass von den besagten Parteirechten in Verfahren wegen geringfügiger Übertretungen (wie z. B. sogenanntes Littering) Gebrauch gemacht wird.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Hauptziel der Vorlage ist, die Parteirechte von Behörden in Umweltsachen und in wenigen weiteren, kleineren und eng umgrenzten Bereichen zu stärken. Bei dieser Gelegenheit werden die in den Spezialgesetzen bereits bestehenden Parteirechte von (anderen) Behörden ebenfalls in den Haufterlass überführt. Dadurch wird die Auffindbarkeit des Regelungsinhalts sichergestellt.

1. Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess

§154. Parteirechte von weiteren Behörden

Diese Bestimmung wird neu gefasst und bildet den Kern der vorliegenden Änderung.

Die Marginalie wird angepasst («von weiteren» anstatt wie bisher «von anderen Behörden»), um die Formulierung des Bundesrechts aufzunehmen (vgl. Art. 104 Abs. 2 StPO: «Bund und Kantone können weiteren Behörden [...] volle oder beschränkte Parteirechte einräumen.»).

Abs. 1 enthält neu die vollen Parteirechte von Behörden in Strafverfahren. Der Regelungsinhalt des geltenden Rechts bleibt als neuer Abs. 2 bestehen (hierzu nachfolgend). Die Reihenfolge der einzelnen Literae entspricht im Wesentlichen der SR- bzw. der LS-Nummerierung:

Lit. a übernimmt den Regelungsgehalt des bisherigen § 14 Abs. 3 des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVg; LS 331) in der Fassung gemäss Vorlage 6070 (Anpassungen Justizvollzug). Damit kommen neben der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft, wenn sie ein Verfahren gemäss Art. 3 Abs. 2 JStG geführt hat, auch der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle in Verfahren bei selbstständigen nachträglichen Entscheiden des Gerichts gemäss Art. 363–365 StPO volle Parteirechte zu.

Der Regelungsinhalt von lit. b wird neu eingefügt. Mangels einer klaren gesetzlichen Regelung der Parteistellung könnte das kantonale Steueramt bei Steuerbetrug und Veruntreuung von Quellensteuern (Art. 186–187 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [SR 642.11] und §§ 261–262 Steuergesetz [LS 631.1]) bisher jeweils nur die sehr eingeschränkten Verfahrensrechte wahrnehmen, die ihm als Anzeigeerstatte zustehen (Art. 105 in Verbindung mit Art. 301 StPO), sofern es entsprechend informiert wurde. Aus Gründen der Steuergerechtigkeit und der wirksame Verfolgung von Steuerdelikten ist es angezeigt, der für das Steuerwesen und die Steuerverwaltung zuständigen Direktion bei den besagten Steuervergehen künftig Parteistellung zukommen zu lassen, um volle Parteirechte ausüben zu können. Es kann diesbezüglich auf die voranstehenden Ausführungen verwiesen werden (vgl. B. Ziff. 3).

Lit. c verankert die Parteistellung von verschiedenen Behörden aus dem Bereich des Umweltrechts im weiteren Sinn. Um einen wirksamen Umweltschutz zu gewährleisten und aufgrund der Einheitlichkeit der Rechtsordnung ist es angezeigt, die verschiedenen umweltschutzrelevanten Bereiche den anderen Erlassen der Umweltschutzgesetzgebung anzugleichen und damit auch der jeweils zuständigen Direktion volle Parteirechte zu gewähren. Die Aufzählung der einzelnen Rechtsbereiche erfolgt dabei ohne Nennung jedes einzelnen, sich darauf abstützenden Erlasses.

Einzelnen Behörden werden bereits heute in Spezialgesetzen volle Parteirechte eingeräumt, nämlich der jeweils zuständigen Direktion

- im Tierschutzrecht gemäss § 17 des Kantonalen Tierschutzgesetzes,
- im Jagd-, Vogelschutz- und Fischereirecht gemäss § 10 Abs. 5 JG und
- im Wasserrecht gemäss § 125 Abs. 7 WsG.

Dieser Regelungsgehalt ist in die neue Bestimmung zu überführen.

Wie erläutert (A. und B. Ziff.2), sind volle Parteirechte auch für Behörden vorzusehen, die in anderen, thematisch eng verwandten Rechtsgebieten tätig sind und deren Fachkenntnisse in Strafverfahren hilfreich eingebracht werden können:

- Das Umweltschutzrecht (im engeren Sinn) ist grundsätzlich im Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01) geregelt. Zu ihm gehören jedoch weitere umweltschutzrelevante Bereiche (Umweltschutzrecht im weiteren Sinn), wie Verstösse gegen die Abfall- (vgl. Abfallgesetz) und die Luftreinhaltegesetzgebung (vgl. Luftreinhalte-Verordnung [SR 814.318.142.1]; Verordnung zum Massnahmeplan Luftreinhaltung [LS 713.11]).
- Die Wendung «Natur- und Heimatschutz» ist in der Schweizerischen Rechtsordnung fest verankert (vgl. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]; Verordnung über den Natur- und Heimatschutz [SR 451.1]; Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung). Da der Naturschutz eng mit dem Umweltschutz verwandt ist, ist er zusammen mit dem Heimatschutz systematisch ebenfalls in dieser Litera zu regeln. Inhaltlich infrage kommen insbesondere folgende Vergehen: die Zerstörung oder schwere Beschädigung eines aufgrund des NHG geschützten Natur- oder Kulturdenkmals, einer geschützten geschichtlichen Stätte, einer geschützten Naturlandschaft oder eines geschützten Biotops (Art. 24 Abs. 1 Bst. a NHG); das Roden, Überschütten oder Zum-Absterben-Bringen von Ufervegetation (Bst. b), die Zerstörung oder schwere Beschädigung von im Boden enthaltenen Naturkörpern oder von Altertümern von wissenschaftlichem Wert (Bst. c).
- Die Waldgesetzgebung stützt sich auf das Bundesgesetz über den Wald (SR 921.0) und auf das Kantonale Waldgesetz (LS 921.1). Das kantonale Recht sieht bis anhin nur eine Anzeigepflicht für Angehörige des Forstdiensts (§ 35 Abs. 1 Kantonales Waldgesetz) und die Zuständigkeit der Statthalterämter bei der Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen vor (Abs. 2). Dies ist mit den Parteirechten der Direktion bei Verstössen gegen die Waldgesetzgebung zu ergänzen (vgl. die Erläuterungen zu § 35 Abs. 3 Kantonales Waldgesetz).

- Auch im Tierseuchenrecht sind den zuständigen Behörden Parteirechte einzuräumen. Derzeit fehlt dem Veterinäramt als Fachbehörde die Möglichkeit, das zum Verständnis der Schwere der begangenen Delikte erforderliche Fachwissen in die Strafverfahren einzubringen. Dabei bergen – wie in jüngster Vergangenheit – mehrere Tierseuchen (wie Vogelgrippe, Blauzungenkrankheit, Afrikanische Schweinepest) ein Risiko für die Gesundheit sowohl der Tiere als auch von Menschen und gefährden zudem die Lebensmittelsicherheit. Die Einräumung von Parteirechten stellen damit ein wichtiges Instrument zur Stärkung dar, weil einerseits das Tierseuchenstrafrecht und das Verwaltungsrecht eng miteinander verzahnt sind und weil andererseits dank einer verstärkten Mitwirkung des Veterinäramtes im Strafverfahren die Verstösse gegen Gesetzesbestimmungen besser erkannt und verfolgt werden können. Diese Parteirechte bestehen bereits im Tierschutzrecht und es besteht kein sachlicher Grund, weshalb sie im Tierseuchenbereich fehlen. Die Akzeptanz der vom Veterinäramt verfassten Stellungnahmen ist bei den Strafbehörden gross und auch im Tierseuchenrecht liegt eine kompetente und konsequente Strafverfolgung im öffentlichen Interesse. Aufgrund der engen Verbindung des Tierseuchenrechts sowohl mit dem Natur- und Umweltrecht als auch mit der Lebensmittelgesetzgebung vervollständigen Parteirechte im Tierseuchenrecht die Stärkung der Stellung der Fachbehörden in diesen Bereichen.

Lit. d betrifft die Chemikalien-, das Lebensmittel- und Gebrauchtgegenständegesetzgebung. Diese Bereiche gehören zwar nicht zum Umwelt- und Naturschutz im engeren Sinn, sie bezwecken aber ebenso wie diese den Schutz der Gesundheit der Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Im Bundesrecht sind die Strafbestimmungen gemäss Art. 49–52 des Chemikaliengesetzes (SR 813.1) und gemäss Art. 63–66 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0) bedeutsam. Im kantonalen Recht finden sich die Verordnung über den Vollzug der Chemikaliengesetzgebung und die Vollzugsverordnung zur Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständegesetzgebung (LS 817.1). Damit besteht derzeit keine formellgesetzliche Grundlage, um Behörden in diesen Bereichen die vollen Parteirechte einzuräumen. Dies wird mit der jetzigen Vorlage nachgeholt. Dabei ist hervorzuheben, dass die Vollzugsbehörden nur in Fällen von besonderer Tragweite von diesem Parteirecht Gebrauch machen werden.

Der auf den 31. Dezember 2022 aufgehobene Art. 12 Abs. 7 des Covid-19-Gesetzes sah hinsichtlich der Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen vor, dass die Kantone zur Erfüllung ihrer Aufgaben selbstständig Zivil- und Strafverfahren bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten einleiten und führen und sich in Strafver-

fahren als Privatkläger konstituieren konnten und dabei sämtliche damit verbundenen Rechte und Pflichten hatten. Lit. e führt die Regelung von Art. 12 Abs. 7 des Covid-19-Gesetzes im kantonalen Recht fort, denn es werden weiterhin Strafverfahren zu den kantonalen Härtefallmassnahmen geführt. Konsequenterweise soll die zuständige Behörde demnach auch weiterhin über die Parteirechte verfügen, die ihr bis zum 31. Dezember 2022 gemäss Art. 12 Abs. 7 des Covid-19-Gesetzes zukamen. Ergänzend kann auf die voranstehenden Ausführungen verwiesen werden (vgl. B. Ziff. 4).

Lit. f übernimmt die geltende Regelung von § 48c SHG. Gleichzeitig wird präzisiert, dass die Sozialhilfeorgane bei Betrug (Art. 146 StGB) und beim unrechtmässigen Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe (Art. 148a StGB) nur Parteistellung haben, soweit von den Delikten tatsächlich Sozialhilfeleistungen betroffen sind. In den übrigen Fällen haben Behörden kein Interesse an einer Parteistellung. Mit dem Begriff «Sozialhilfeleistungen» sind – wie bisher – alle individuellen Unterstützungsleistungen gemäss Sozialhilfegesetz gemeint.

Abs. 2 entspricht dem geltenden § 154 GOG.

2. Straf- und Justizvollzugsgesetz

§14. Grundsatz

Während Abs. 1 und 2 von § 14 StJVG durch diese Vorlage nicht berührt werden, wird der geltende Abs. 3 sprachlich angepasst ins GOG überführt und es wird eine Verweisung auf § 154 GOG eingefügt. Im Übrigen kann auf die Erläuterungen zu § 154 Abs. 1 lit. a GOG verwiesen werden.

3. Kantonale Tierschutzgesetz

Zum Titel: Kantonales Tierschutzgesetz (KTSchG)

Die Gesetzesänderung wird benützt, um für das Kantonale Tierschutzgesetz eine Abkürzung einzuführen. Analog zur Kantonalen Tierschutzverordnung (KTSchV; LS 554.11) und zum Tierschutzgesetz des Bundes (TSchG; SR 455) wird neu die Abkürzung «KTSchG» für das Kantonale Tierschutzgesetz eingeführt. Dies erleichtert das Zitieren.

§17. Parteirechte in Strafverfahren

Die geltende Regelung von § 17 KTSchG wird ins GOG überführt und eine Verweisung eingefügt. Gleichzeitig wird die Marginalie angepasst. Es geht nicht um den Strafprozess als solchen, der in der StPO geregelt ist, sondern um die Parteirechte von Behörden im Strafverfahren.

4. Sozialhilfegesetz

§48c. Parteirechte in Strafverfahren

Die geltende Regelung von § 48c SHG wird ins GOG überführt und eine Verweisung eingefügt. Neben einer rein sprachlichen Anpassung wird zugleich präzisiert, dass die Sozialhilfeorgane bei Verletzung von Art. 146 StGB (Betrug) und Art. 148a StGB (Unrechtmässiger Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe) nur Parteistellung haben, soweit von den Delikten tatsächlich Sozialhilfeleistungen betroffen sind. Es kann im Übrigen auf § 154 Abs. 1 lit. f GOG verwiesen werden.

5. Kantonales Waldgesetz

Zum Titel: Kantonales Waldgesetz (KWaG)

Das Kantonale Waldgesetz gehört zu den häufig zitierten Erlassen. Bislang fehlte ihm eine eigene Abkürzung, was das Zitieren umständlich macht. Analog der Abkürzung für das Bundesgesetz («WaG») und für die Kantonale Waldverordnung (KWaV) wird für das Kantonale Waldgesetz die Abkürzung «KWaG» eingeführt.

§35. Strafverfahren

Bisher regelt § 35 KWaG, dass Angehörige des Forstdienstes zur Anzeige von Widerhandlungen gegen dieses Gesetz verpflichtet sind (Abs. 1) und dass Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen Sache der Statthalterämter ist (Abs. 2). Die Bestimmung ist um einen Abs. 3 zu erweitern, wonach sich die Parteirechte der zuständigen Direktion in Strafverfahren nach § 154 GOG richten. Diese Verweisung ist notwendig, weil sonst der irreführende Eindruck entstehen könne, es seien sämtliche Bestimmungen in § 35 KWaG wiedergegeben, die das Strafverfahren betreffen. Im Übrigen kann auf die Erläuterungen zu § 154 Abs. 1 lit. c GOG verwiesen werden.

6. Kantonales Jagdgesetz

§10. Ausschluss von der Jagd

Der Regelungsgehalt von § 10 Abs. 5 JG wird ins GOG überführt und eine Verweisung eingefügt. Bei dieser Gelegenheit wird die Bestimmung sprachlich angepasst. Vgl. die Erläuterungen zu § 154 Abs. 1 lit. c GOG.

7. Wassergesetz

§125. Strafbestimmungen

Auch § 125 Abs. 7 WsG wird ins GOG überführt und eine Verweisung eingefügt. Bei dieser Gelegenheit wird die Bestimmung sprachlich angepasst. Vgl. die Erläuterungen zu § 154 Abs. 1 lit. c GOG.

E. Auswirkungen

1. Private

Private sind von der Änderung nicht betroffen.

2. Gemeinden

Die Vorlage wird keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gemeinden zeitigen.

3. Kanton

Durch die Vorlage wird die Strafverfolgung und damit die Rechtsdurchsetzung gestärkt, indem Verstösse gegen Rechtsnormen besser erkannt und verfolgt werden können. Die Fachbehörden können durch ihre Parteirechte ihr spezifisches Fachwissen in Strafverfahren einbringen, was die Qualität der Strafverfahren verbessert. Längerfristig wirkt sich eine verbesserte Strafverfolgung auch präventiv aus, womit auf Dauer weniger Straftaten begangen werden dürften. Erfahrungsgemäss spricht sich in der jeweiligen Branche herum, ob die Strafverfolgungsbehörden konsequent Straftaten verfolgen und es zu Verfahren bzw. Verurteilungen kommt, namentlich im Abfall- und Recycling-, aber ebenso im Baustellenbereich. Zudem erleichtert die Vorlage, das Recht anzuwenden, indem übersichtlicher gestaltet ist, welchen Behörden welche Parteirechte zustehen.

Die Statthalterämter sind unter anderem Übertretungsstrafbehörden (vgl. §§ 86 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und 89 Abs. 1 GOG) und stellen Bezirks- bzw. kantonale Behörden dar. Da sich die erweiterten Parteirechte auf Verfahren wegen schwerwiegender Verstösse ausrichten und weder Sinn noch Absicht der vorliegenden Änderung ist, dass von den besagten Parteirechten in Verfahren wegen geringfügiger Übertretungen Gebrauch gemacht wird, wird die Strafverfolgung durch die Statthalterämter weder beeinträchtigt noch erschwert.

In finanzieller Hinsicht hat die Vorlage kaum nennenswerte Auswirkungen, denn es ist nicht geplant, mit der Änderung neue Stellen zu schaffen. Da zur Wahrnehmung der Parteirechte keine zusätzlichen personellen Mittel zu Verfügung gestellt werden, muss die betreffende Behörde mittels Priorisierung sicherstellen, wann sie sich an einem Strafverfahren beteiligt. Mit anderen Worten können Behörden in tatsächlicher Hinsicht nur dann vermehrt Parteirechte wahrnehmen, wenn sie bereits über die entsprechenden Mittel verfügen. Eine Pflicht, Parteirechte wahrzunehmen, besteht dabei nicht. Folglich dürfte sich der Zusatzaufwand, entgegen den in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken, in Grenzen halten. So zeigt das Beispiel des Kantons St. Gallen, dass die Strafbehörden bei jährlich rund 20000 Falleingängen im Bereich Vergehen und Verbrechen in rund 60 bis 80 Umweltstraffällen die Akten an Umweltbehörden übermitteln. Dies entspricht rund 0,4% der Gesamtbelastung. Umgerechnet auf die in erster Linie befassten regionalen Staatsanwaltschaften im Kanton ist folglich mit etwa drei betroffenen Verfahren pro Jahr und Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist eine Überlastung der Strafjustiz weder abseh- noch erwartbar. Dem steht eine qualitative Aufwertung der Strafverfahren gegenüber, indem die jeweiligen Fachbehörden ihr spezifisches Fachwissen einbringen können, und ein generalpräventiver Effekt, der künftig Delinquenz verringern dürfte.

F. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Gesetzesänderung ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetzes vom 27. Oktober 2025 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen.

G. Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention

Erlass oder Änderung rechtsetzender Bestimmungen sind gemäss den Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024 auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) zu überprüfen. Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli