



## **Urteil vom 16. Juni 2021**

---

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),  
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,  
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,  
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

---

Parteien

**Kanton Zürich,**  
handelnd durch Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Justiz BJ,**  
Bundesrain 20, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG).

**Sachverhalt:****A.**

Das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic (nachfolgend: Swissmedic) führte gegen A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend auch: Beschuldigter) wegen Widerhandlungen gegen das Heilmittelgesetz ein umfangreiches Verwaltungsstrafverfahren nach dem Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0). Mit Strafverfügung vom 26. März 2014 sprach ihn Swissmedic schuldig und bestrafte ihn mit einer Geldstrafe und einer Busse (Akten des Bezirksgerichts Zürich [...] [BGZ-act] 4/1, auszugsweise eingereicht als Beilage zur Beschwerde, Akten des BVGer [Rek-act.] 1; Zitierung folgt dem Aktenverzeichnis des Bezirksgerichts Zürich).

Mit der erwähnten Strafverfügung 26. März 2014 und zwei separaten Einziehungsverfügungen vom 21. Mai und 12. September 2014 (BGZ-act. 4/2 und 4/5) ordnete Swissmedic zwecks Ausgleichs von unrechtmässig erlangten Vermögensvorteilen die Einziehung von Vermögenswerten auf diversen beschlagnahmten Bankverbindungen des Beschuldigten und dreier von ihm beherrschter Firmen an.

**B.**

Der Beschuldigte und die einziehungs betroffenen Firmen verlangten in allen drei Fällen fristgerecht eine gerichtliche Beurteilung (vgl. Art. 72 VStrR), worauf Swissmedic die Verwaltungsstrafsache am 22. Oktober 2014 gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VStrR an die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich (nachfolgend: Oberstaatsanwaltschaft) zuhanden des zuständigen kantonalen Strafgerichts überwies (BGZ-act. 7A/2). Die Oberstaatsanwaltschaft liess die Überweisung – sie gilt gemäss Art. 73 Abs. 2 VStrR als Anklage – am 3. November 2014 dem Bezirksgericht Zürich (nachfolgend: Bezirksgericht) zukommen (BGZ-act. 7A/1). Nach einer Vorprüfung verfügte dieses am 30. März 2015 wegen Verletzung des Anklageprinzips die Sistierung des Verfahrens unter gleichzeitiger Abschreibung von der Geschäftskontrolle und die Rückweisung der Anklage an die Oberstaatsanwaltschaft zuhanden von Swissmedic zwecks Ergänzung (vgl. Art. 329 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) (BGZ-act. 7).

**C.**

Am 23. Dezember 2015 gelangte Swissmedic ein zweites Mal mit einer überarbeiteten und verbesserten Anklage an das Bezirksgericht (BGZ-act. 1 und 2). Nachdem der Rechtsvertreter des Beschuldigten und der Einziehungs betroffenen von Seiten des Gerichts darauf aufmerksam gemacht

worden war, dass die Anklage im Vergleich zu den ursprünglichen Verfügungen von Swissmedic auf höhere Strafanträge und Einziehungsbeträge laute (BGZ-act. 10), zog er am 28. Januar 2016 den Antrag auf gerichtliche Beurteilung zurück (BGZ-act. 11). Das Bezirksgericht stellte daraufhin das Verfahren mit Verfügung vom 29. Januar 2016 ein (vgl. Art. 78 Abs. 3 VStrR), wodurch die Verfügungen von Swissmedic vom 26. März, 21. Mai und 12. September 2014 in Rechtskraft erwachsen (BGZ-act. 12).

#### **D.**

Am 23. Januar 2017 erging in der Verwaltungsstrafsache des Beschuldigten gestützt auf Art. 90 und 92 VStrR die Vollstreckungsverfügung von Swissmedic. In diesem Rahmen wurden bei der P&P Private Bank AG (heute Sallfort Privatbank AG), Zürich, Vermögenswerte im Gesamtwert von USD 762'562.30 und bei der Credit Suisse AG, Zürich, solche im Gesamtwert von USD 15'555.15 definitiv eingezogen. Die Vollstreckungsverfügung ist in Rechtskraft erwachsen (Akten der Vorinstanz [BJ-act.] 1).

#### **E.**

Mit Schreiben vom 11. Juli 2018 informierte die Vorinstanz die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich und Swissmedic über die Eröffnung eines Teilungsverfahrens nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 19. März 2004 über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG, SR 312.4) und forderte beide Seiten auf, abziehbare Kosten gemäss Art. 4 TEVG zu melden und zu bestätigen, dass ausser dem Bund und dem Kanton Zürich kein anderes Gemeinwesen am Teilungsverfahren beteiligt sei (BJ-act. 2).

Dieser Aufforderung kam die Oberstaatsanwaltschaft mit Schreiben vom 24. September und 11. Oktober 2018 nach. Sie machte keine abziehbaren Kosten gemäss Art. 4 TEVG geltend und bestätigte, dass kein anderes Gemeinwesen am Teilungsverfahren beteiligt sei (BJ-act. 5 und 7). Offenbar hat sich Swissmedic gegenüber der Vorinstanz gleich geäussert. Die entsprechende Stellungnahme liegt jedoch nicht bei den Akten.

#### **F.**

Mit Schreiben vom 28. Januar 2019 liess die Vorinstanz der Oberstaatsanwaltschaft einen Entwurf der Teilungsverfügung zur Stellungnahme zukommen. Gemäss diesem Entwurf betrage der zu teilende Nettobetrag der eingezogenen Vermögenswerte umgerechnet CHF 772'309.-. Davon gingen CHF 154'461.80 an den Kanton Zürich (2/10 des Nettobetrags) und CHF 617'847.20 (5/10 + 3/10 des Nettobetrags) an den Bund (BJ-act. 10).

**G.**

Mit Stellungnahme vom 27. Februar 2019 teilte die Oberstaatsanwaltschaft der Vorinstanz mit, sie sei mit dem Verfügungsentwurf weder hinsichtlich des Verteilungsschlüssels (Kanton Zürich: 2/10; Bund 5/10 + 3/10) noch der Höhe der Anteile einverstanden. Gemäss Art. 5 Abs. 2 TEVG stünden dem Kanton Zürich nebst 2/10 des Nettobetrages nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c TEVG auch 1/2 von 5/10 des Nettobetrages nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a TEVG zu und damit insgesamt CHF 347'539.05 (BJ-act. 12).

**H.**

Am 16. April 2019 erging die Teilungsverfügung der Vorinstanz über den zu teilenden Nettobetrag der eingezogenen Vermögenswerte in der Höhe von umgerechnet CHF 772'309.- mit dem folgenden Inhalt (BJ-act. 13):

«1. Der Nettobetrag der von Swissmedic mit Vollstreckungsverfügung vom 23. Januar 2017 eingezogenen Vermögenswerte in Sachen A. \_\_\_\_\_ im Betrag von CHF 772'309.-, werden zwischen dem Kanton Zürich und dem Bund wie folgt geteilt:

Kanton Zürich	2/10	CHF 154'461.80
Bund	5/10 und 3/10	CHF 617'847.20
		<u>CHF 772'309.00</u>

2. Nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung überweist das Bundesamt für Justiz dem Kanton Zürich (...) den dem Kanton Zürich zustehenden Anteil von CHF 154'461.80.

3. Sollte die Vollstreckungsverfügung nach der Teilung geändert und dabei die ganze oder teilweise Rückerstattung der eingezogenen Vermögenswerte verfügt werden, so kann der Bund vom Kanton Zürich die anteilmässige Rückerstattung der überwiesenen Teilungsanteile fordern (Art. 9 TEVG).»

**I.**

Gegen die vorgenannte Verfügung erhob am 12. Mai 2019 der Kanton Zürich, handelnd durch seine Oberstaatsanwaltschaft, Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und stellte die folgenden Rechtsbegehren (Rek-act. 1):

«1. Die Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung des Bundesamtes für Justiz vom 16. April 2019 (B-18-357-1) sei aufzuheben, der Nettobetrag der von Swissmedic mit Vollstreckungsverfügung vom 23. Januar 2017 eingezogenen Vermögenswerte in Sachen A. \_\_\_\_\_ im Betrag von CHF 772'309.- sei zwischen dem Kanton Zürich und dem Bund wie folgt aufzuteilen:

Kanton Zürich	½ von 5/10 und 2/10	CHF 347'539.05
---------------	---------------------	----------------



**2.**

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das BVGer wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgeblich ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

**3.**

**3.1** Das TEVG regelt die Teilung eingezogener Gegenstände und Vermögenswerte, einschliesslich Ersatzforderungen unter Kantonen, Bund und ausländischen Staaten (Art. 1 TEVG). Es unterscheidet zwischen der innerstaatlichen Teilung, die zwischen Bund und den Kantonen erfolgt und ihre Ausgestaltung im 2. Kapitel findet, und der internationalen Teilung zwischen Staaten, der das 3. Kapitel gewidmet ist.

**3.2** Das Verfahren auf innerstaatliche Teilung nach Art. 4 bis 10 TGVE, um die es vorliegend geht, wird eingeleitet, wenn die eingezogenen Vermögenswerte brutto mindestens Fr. 100'000.- betragen (Art. 3 TEVG). Die Teilung erfolgt auf den Nettobetrag, d.h. nach Abzug gewisser in Art. 4 TEVG aufgeführten Auslagen und Vermögenswerte und auf der Grundlage des in Art. 5 TVGE niedergelegten Teilungsschlüssels.

**3.3** Art. 5 TVGE sieht in seinem Abs. 1 vor, dass das Gemeinwesen (ein Kanton oder der Bund), das die Einziehung verfügt hat, 5/10 des Nettobetrags erhält (Bst. a). An den Bund gehen 3/10 des Nettobetrags (Bst. b) und an die Kantone, in denen die eingezogenen Vermögenswerte liegen (reisitae-Kantone), 2/10 des Nettobetrags (Bst. c). Wird das Strafverfahren vom Bund und einem Kanton je zu einem Teil geleitet, so wird gemäss Abs. 2 der Teilbetrag von 5/10 nach Abs. 1 Bst. a zu gleichen Teilen zwischen ihnen aufgeteilt.

**4.**

**4.1** Die Vorinstanz und der Kanton Zürich sind sich über die Höhe des zu teilenden Nettobetrags der eingezogenen Vermögenswerte einig. Einig sind sie sich auch, dass der Bund einziehendes Gemeinwesen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. a TEVG ist und ihm daher unter Vorbehalt von Absatz

2 ein Anteil von 5/10 zusteht, und dass nur der Kanton Zürich einen Anteil von 2/10 gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c TEVG beanspruchen kann.

**4.2** Streit besteht nur darüber, ob Art. 5 Abs. 2 TEVG zur Anwendung gelangt. Das BG verneint diese Frage und weist daher die 5/10-Quote nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a TEVG allein dem Bund zu. Der Kanton Zürich ist anderer Auffassung und will hälftig an dieser Quote beteiligt werden. Die nachfolgend zu beantwortende Frage lautet daher, ob die Beteiligung des Bezirksgerichts Zürich am Verwaltungsstrafverfahren in Sachen des Beschuldigten von Art. 5 Abs. 2 TEVG erfasst wird.

## **5.**

Im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens äusserten sich die Verfahrensbeteiligten wie folgt zur strittigen Frage:

**5.1** Die Vorinstanz macht zur Begründung ihrer Rechtsauffassung im Wesentlichen geltend, das Bezirksgericht Zürich habe sich trotz der Verfahrensdauer von einem Jahr und trotz der Rückweisung der Überweisung/Anklage zur Ergänzung nicht materiell mit dem Prozessgegenstand beschäftigt. Es habe das bei ihm anhängig gemachte Verwaltungsstrafverfahren nicht materiell beurteilt, denn das Begehren um gerichtliche Beurteilung sei zurückgezogen worden, worauf das Verfahren mit Verfügung vom 29. Januar 2016 habe eingestellt werden können. Folglich sei der Beitrag des Kantons Zürich mit Blick auf die erfolgte Einziehung nicht substantiell gewesen und eine zusätzliche Beteiligung des Kantons Zürich am Anteil von 5/10 des Nettobetrags, der dem die Einziehung verfügenden Gemeinwesen zukomme, nicht gerechtfertigt.

Zwar könnte bei einer rein wörtlichen Auslegung Art. 5 Abs. 2 TEVG so verstanden werden, dass es für eine Anwendung desselben genügt, wenn im betreffenden Kanton auch nur ein Teil eines Strafverfahrens stattgefunden habe, sei es auch bloss ein Verfahren, das später abgeschrieben worden sei. Das entspreche jedoch nicht der Teleologie der Bestimmung, die auch für eine gerechte Verteilung der eingezogenen Vermögenswerte sorgen wolle. Dies würde verzerrt, würde jede noch so geringe Involvierung eines Gemeinwesens dazu führen würde, dass dieses hälftig am Anteil des einziehenden Gemeinwesens zu beteiligen wäre. Gestützt auf eine teleologische Auslegung dränge sich der Schluss auf, dass mit Art. 5 Abs. 2 TEVG nur Strafverfahren gemeint seien, die substantiell zu einem Einziehungsentscheid beigetragen hätten. Weiter könnten damit Verfahren im Sinne einer gerichtlichen Beurteilung gemeint sein, in deren Rahmen eine

materielle Behandlung des Verfahrensgegenstandes stattgefunden habe, auf die sich die angeordnete Einziehung stütze.

Schliesslich habe sich der von den involvierten Behörden des Kantons Zürich in dieser Angelegenheit betriebene Aufwand in Grenzen gehalten und sei durch die Auferlegung der Kosten an den Beschuldigten bereits abgegolten worden (Ziff. 3. des Dispositivs der Verfügung vom 29. Januar 2016). Vor dem Hintergrund, dass der Kanton Zürich in Anwendung von Art. 5 Abs. 1 Bst. c TEVG ohnehin unstrittig mit 2/10 am Nettobetrag beteiligt werde, sei dem anzustrebenden Ausgleich genüge getan.

**5.2** Der Kanton Zürich hält diese Rechtsauffassung für unzutreffend und die daraus basierende Nichtanwendung des Art. 5 Abs. 2 TEVG für bundesrechtswidrig. Sie führe dazu, dass in jedem einzelnen Fall, in dem mehrere Gemeinwesen das Strafverfahren zu einem Teil geleitet hätten, geprüft werden müsste, ob dasjenige Gemeinwesen, das die Einziehung nicht angeordnet habe, im Rahmen seiner Verfahrensleitung eine materielle Beurteilung des Verfahrensgegenstandes vorgenommen und/oder zum Einziehungsentscheid beigetragen habe sowie, ob dieser Beitrag substantiell gewesen sei. Dabei würde der Entscheid, ob die Unterstützung als substantiell einzustufen und wann von einer materiellen Beurteilung auszugehen sei, ins Ermessen der Vorinstanz gestellt. Eine solche Lösung könne alleine schon deshalb nicht dem Sinn von Art. 5 TEVG entsprechen, weil sie nicht nur Konfliktpotential zwischen dem Bund und den betroffenen Kantonen berge, sondern auch kompliziert sei, was dem Willen des Gesetzgebers widerspreche, der im TEVG mit einfachen Teilungsregeln einen Ausgleich zwischen den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen habe schaffen wollen. Auch ergebe sich weder aus Art. 5 TEVG noch aus der bundesrätlichen Botschaft zum TEVG der Wille des Gesetzgebers, die Beantwortung der Frage, welches Gemeinwesen welchen Anteil am Nettobetrag erhalten solle, von der Auslegung irgendwelcher unbestimmter Begriffe, wie etwa des Begriffes «substantiell», durch die Vorinstanz abhängig zu machen und damit weitgehend in ihr Ermessen zu stellen.

Des Weiteren macht der Kanton Zürich hilfsweise geltend, dass er sich sehr wohl materiell mit der Verwaltungsstrafsache auseinandergesetzt und auch substantiell zum Einziehungsentscheid beigetragen habe. Selbst wenn die Rechtsauffassung der Vorinstanz zutreffend wäre, wäre der Kanton Zürich hälftig an der Quote nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a TEVG zu beteiligen. Der Kanton Zürich weist darauf hin, dass das Bezirksgericht Zürich im Rah-

men des bei ihm aufgrund des Begehrens des Beschuldigten um gerichtliche Beurteilung eingeleiteten Verfahrens eine Vorprüfung der Anklage vorgenommen und sich mithin – wenn auch summarisch – ein erstes Mal mit der Verwaltungsstrafsache befasst habe. Bei der Prüfung der Anklage gemäss Art. 329 Abs. 1 StPO sei nämlich vom Gericht unter anderem zu prüfen, ob das in der Anklage geschilderte Verhalten überhaupt einen Straftatbestand darstelle bzw. ob ein ausreichender Tatverdacht vorliege. Der Beitrag des Kantons Zürich sei auch substantiell gewesen. Denn mit der Rückweisung der Anklage sei Swissmedic veranlasst worden, die Anklage durch Ergänzungen bzw. Präzisierungen zu verbessern. Damit sei die Grundlage für den Rückzug des Begehrens um gerichtliche Beurteilung durch den Beschuldigten gelegt worden, infolge dessen die Verfügungen von Swissmedic vom 16. März, 21. Mai und 12. September 2014 rechtskräftig geworden seien.

Sodann führt der Kanton Zürich aus, sein Beitrag sei mit dem Anteil von 2/10 des Nettobetrags der eingezogenen Vermögenswerte für rei-sitae-Kantone keineswegs abgegolten. Dieser Anteil diene gemäss der bundesrätlichen Botschaft einem anderen Zweck. Damit solle die Mitwirkung des rei-sitae-Kantons am Strafverfahren in Form von Informationen und Erhebung von Beweisen abgegolten und insbesondere verhindert werden, dass er zwecks Konfiskation der deliktischen Werte ein eigenes Verfahren eröffnet und damit das gegen den Urheber der Vortat eröffnete Verfahren konkurrenziert. Der rei-sitae-Kanton werde nämlich oft einen rechtlich begründeten Gerichtsstand aufweisen, der es ihm erlaube, die Werte etwa gestützt auf Art. 305<sup>bis</sup> StGB oder Art. 24 BetmG (SR 812.121) einzuziehen. Das Argument schliesslich, der Aufwand des Kantons Zürich halte sich in Grenzen und sei durch die Auferlegung der Kosten an den Beschuldigten bereits gedeckt, könne nicht massgebend sein, andernfalls wäre auch der Swissmedic entstandene Aufwand mit der Kostenaufgabe im Rahmen der Strafverfügung vom 26. März 2014 und der Einziehungsverfügung vom 21. Mai 2014 bereits abgegolten.

## **6.**

Zur umstrittenen Auslegung des Art. 5 Abs. 2 TEVG nimmt das Bundesverwaltungsgericht wie folgt Stellung:

**6.1** Ausgangspunkt jeder Auslegung einer Norm bildet ihr Wortlaut (grammatikalisches Element). Ist der Text nicht ganz klar, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dazu zählen der Sinn und Zweck der Norm (teleologisches

Element), ihr Verhältnis zu anderen Bestimmungen (systematisches Element) und ihre Entstehungsgeschichte (historisches Element). Vom klaren Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn sich aus den anderen Auslegungselementen triftige Gründe für die Annahme ergeben, dass der Wortsinn nicht dem Normsinn entspricht (BGE 144 II 121 m.H.).

**6.2** Der Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 TEVG lautet wie folgt: «*Wird das Strafverfahren vom Bund und einem Kanton je zu einem Teil geleitet, so wird der Teilbetrag von 5/10 nach Absatz 1 Buchstabe a zu gleichen Teilen zwischen ihnen aufgeteilt.*»

Der Wortlaut der Bestimmung ist insoweit unklar gefasst, als er offen lässt, ob die Leitung des Strafverfahrens als Zuständigkeit oder als deren Wahrnehmung zu verstehen ist und ob namentlich jeder noch so unbedeutende Beitrag eines Gemeinwesens seinen Anwendungsbereich öffnet.

Klar ist hingegen, dass die von der Vorinstanz vertretene Auslegung vom Wortsinn der Bestimmung nicht gedeckt wird. Die Forderung, dass der Beitrag des anderen Gemeinwesens substantiell zum Einziehungsentscheid beigetragen oder dass im Fall eines Gerichtsverfahrens eine materielle Beurteilung des Verfahrensgegenstands stattgefunden haben muss, auf den sich die angeordnete Einziehung stützt, geht weit über den Wortsinn des Art. 5 Abs. 2 TEVG hinaus.

**6.3** Hinsichtlich der Systematik des Gesetzes gilt es zu beachten, dass Art. 5 Abs. 1 TEVG ein Teilungssystem mit festen, an bestimmte typisierte Beteiligungsformen gebundenen Quoten statuiert. Auf eine quantitative oder qualitative Differenzierung wird verzichtet. Welchen Aufwand das berechnete Gemeinwesen tatsächlich betrieben bzw. welchen Beitrag es zum Einziehungsentscheid beigetragen hat, ist mit anderen Worten nicht von Bedeutung. Es liegt daher nahe, die auf Art. 5 Abs. 1 Bst. a TEVG bezogene Regelung des Art. 5 Abs. 2 TEVG im gleichen Sinn zu verstehen. Ob ein Gemeinwesen (Kanton oder Bund) hälftig an der 5/10-Quote des einziehenden Gemeinwesens zu beteiligen ist, hängt allein davon ab, ob es das Strafverfahren zum Teil geleitet hat. Mehr gibt das systematische Auslegungselement jedoch nicht her. Auch es lässt offen, ob bei jedem noch so untergeordneten Beitrag von einer Verfahrensleitung gesprochen werden kann. Insoweit stützt die Systematik das Ergebnis der grammatikalischen Auslegung, ohne dieses jedoch zu präzisieren.

**6.4** Den Materialien ist zu entnehmen, dass das Gesetz hauptsächlich drei Ziele verfolgt. Es will die am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen in gerechter Weise für ihre Aufwendungen im Strafverfahren und in der Strafvollstreckung entschädigen. Es will ferner einen Ausgleich und die Solidarität unter den am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen bewirken, denn es erschiene unbillig – und damit dem Ausgleich und der Solidarität abträglich – die Einziehungserlöse unter Ausschluss anderer Beteiligter allein jenem Gemeinwesen zukommen lassen, das die Einziehung angeordnet hat. Schliesslich will die Beteiligung anderer Gemeinwesen mögliche Kompetenzkonflikte entschärfen, die sich aus falschen Anreizen ergeben könnten (Botschaft des Bundesrates vom 24. Oktober 2001 betreffend das Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte, BBl 2002 441, 455, f. 466 f.).

Neben diesen Hauptzielen jedoch will das Gesetz in seiner Handhabung möglichst einfach sein und auf diese Weise Konfliktherde vermeiden und den Verwaltungsaufwand niedrig halten (BBl 2002 441, 442, 455 f., 465). Gerade deshalb gab der Bundesrat einem Teilungssystem mit festen, an bestimmte typisierte Beteiligungsformen gebundenen Quoten Vorzug gegenüber einem solchen, das sich am tatsächlich betriebenen Aufwand orientiert (BBl 2002 441, 455 f.; Votum Bundesrätin Metzler, AB 2003 S 637).

Es steht daher nicht im Widerspruch zum Gesetzeszweck, dass bei der teilweisen Leitung des Strafverfahrens im Sinne von Art. 5 Abs. 2 TEVG keine weitere Differenzierung quantitativer oder qualitativer Natur vorgenommen wird. Ihr Fehlen ist im Gegenteil als Ergebnis eines Ausgleichs zwischen Gerechtigkeits- bzw. Billigkeitserwägungen einerseits und der angestrebten Einfachheit andererseits zu verstehen. Immerhin ist den Materialien zu entnehmen, dass nicht jede Teilhabe an der Leitung des Strafverfahrens genügen soll. Die Messlatte liegt jedoch sehr tief. So führt der Bundesrat in seiner Botschaft aus, dass sich die Anwendung des Absatzes 2 noch nicht rechtfertigt, wenn sich die Verfahrensbeteiligung einer Bundesbehörde darin erschöpft, Informationen weiterzuleiten. Diese Mithilfe werde bereits mit dem Teilbeitrag von 3/10 abgedeckt, der dem Bund gestützt auf Art. 5 Abs. 1 Bst. b TEVG zusteht (BBl 2002 441, 467). Dasselbe muss sinngemäss gegenüber Kantonen gelten.

**6.5** Anzuführen bleibt, dass das Bundesverwaltungsgericht die Einwände der Vorinstanz als offensichtlich unbegründet erachtet, die Mitwirkung des Kantons Zürich sei mit seiner ihm zustehenden 2/10-Quote als *rei-sitae*-Kanton (Art. 5 Abs. 1 Bst. c TEVG) sowie durch die dem Beschuldigten

aufgelegten Verfahrenskosten genügend abgegolten. Es kann in diesem Zusammenhang auf die zutreffenden Ausführungen des Kantons Zürich verwiesen werden (vgl. oben E. 5. 2 dritter Unterabsatz).

**6.6** Als Auslegungsergebnis ist somit festzuhalten, dass grundsätzlich jede Teilhabe eines Gemeinwesens an der Leitung eines Strafverfahrens den Anwendungsbereich von Art. 5 Abs. 2 TEVG öffnet, sofern diese Teilhabe nicht völlig untergeordneter Natur ist. Eine solche untergeordnete, die Beteiligung ausschliessende Teilhabe wäre in einer Konstellation wie der vorliegenden etwa gegeben, wenn der Beschuldigte nach der Überweisung seiner Sache an das Gericht das Gesuch um gerichtliche Beurteilung zurückzieht, bevor das Gericht irgendwelche Instruktionsmassnahmen treffen kann, sodass sich die Verfahrensbeteiligung des Gerichts darin erschöpfen muss, das Verwaltungsstrafverfahren einzustellen.

## **7.**

In der vorliegenden Streitsache steht ausser Frage, dass die Prozessleitung mit der Anklageerhebung von Swissmedic an das Bezirksgericht überging (vgl. Art. 328 StGB) und das Bezirksgericht durch die Vorprüfung der Anklage und ihre Rückweisung an Swissmedic die sich aus der Prozessleitung ergebenden Befugnisse tatsächlich wahrgenommen hat. Es kann keine Rede davon sein, dass seine Beteiligung im Sinne der vorstehenden Erwägungen völlig untergeordneter Natur gewesen wäre. Daraus ergibt sich, dass dem Kanton Zürich gestützt auf Art. 5 Abs. 2 TEVG eine hälftige Beteiligung an der 5/10-Quote des Bundes nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a TEVG zusteht.

## **8.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Dispositiv-Ziffern 1 und 2 der angefochtenen Verfügung Bundesrecht verletzen. In Gutheissung der Beschwerde sind sie daher aufzuheben und durch eine angepasste Regelung zu ersetzen, in deren Rahmen der Nettobetrag der eingezogenen Vermögenswerte von CHF 772'309.- wie folgt aufzuteilen ist: An den Kanton Zürich gehen CHF 347'539.05 (1/2 von 5/10 und 2/10) und an den Bund CHF 424'769.95 (1/2 von 5/10 und 3/10).

**9.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Dem Kanton Zürich steht als obsiegendem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 7 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv nächste Seite)

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

### 1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, und die Dispositiv-Ziffern 1 und 2 der angefochtenen Verfügung des BJ werden durch die folgende Regelung ersetzt:

«1. Der Nettobetrag der von Swissmedic mit Vollstreckungsverfügung vom 23. Januar 2017 eingezogenen Vermögenswerte in Sachen A. \_\_\_\_\_ im Betrag von CHF 772'309.-, werden zwischen dem Kanton Zürich und dem Bund wie folgt geteilt:

Kanton Zürich	½ von 5/10 und 2/10	CHF 347'539.05
Bund	½ von 5/10 und 3/10	CHF 424'769.95
		CHF 772'309.00

2. Nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils überweist das Bundesamt für Justiz dem Kanton Zürich (...) den dem Kanton Zürich zustehenden Anteil von CHF 347'539.05.»

### 2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben, und es wird keine Parteient-schädigung zugesprochen.

### 3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (...)
- die Vorinstanz (...)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Julius Longauer

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: