

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Justiz

per E-Mail

info.strafrecht@bj.admin.ch

Luzern, 23. April 2024

Protokoll-Nr.: 426

Totalrevision des Verwaltungsstrafrechts; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates erlauben wir uns die folgenden Bemerkungen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir sind nicht einverstanden mit den vorgesehenen Zuteilungen der Aufgaben im Zwangsmassnahmenbereich an die Zwangsmassnahmengerichte der Kantone. Die Aufgabenzuteilungen hätten grosse Auswirkungen auf das Zwangsmassnahmengericht. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der langwierigen und aufwändigen Entsiegelungsverfahren, die heute von der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts geleitet werden. Die Mehrkosten für den Kanton Luzern würden schätzungsweise 500'000 Franken pro Jahr betragen. Diese Mehrkosten ergeben sich insbesondere daraus, dass die Kantone die Besoldungskosten der Staatsangestellten selber zu tragen hätten. Dabei handelt es sich um den mit Abstand grössten und regelmässig anfallenden Teil der Kosten.

Generell sind wir der Meinung, dass entgegen dem Revisionsvorschlag die Strafbehörden für die Verwaltungsstrafverfahren der Bundesbehörden konsequent von den bestehenden kantonalen Strafbehörden zu entflechten und für die Verwaltungsstrafverfahren der Bundesbehörden eigene Strafbehörden des Bundes vorzusehen sind. Dies betrifft namentlich auch ein Zwangsmassnahmengericht des Bundes, das zudem auch für die Verfahren der Bundesstrafbehörden nach StPO zuständig sein soll. Lediglich die Möglichkeit, subsidiär die Polizeibehörden der Kantone zu beauftragen, soll vorbehalten bleiben. Die Modernisierung des Verfahrens durch eine Angleichung an die Regeln der StPO begrüssen wir.

2. Verwaltungsstrafgerichtsbarkeit

Wir begrüssen die Übertragung der Verfolgung von Widerhandlungen gegen die Verwaltungsgesetze des Bundes auf die Bundesverwaltung. Dort sind die Fachkenntnisse in den unterschiedlichen Bereichen am grössten.

3. Straftaten in Geschäftsbetrieben

Der Regelung zur subsidiären Strafbarkeit von Geschäftsbetrieben stimmen wir zu (Art. 7 Entwurf VStrR), wenn sich eine im Rahmen der Geschäftstätigkeit begangene Straftat keiner natürlichen Person zuordnen lässt (Art. 6 Abs. 1 Entwurf VStrR) und auch die strafrechtliche Geschäftsherrenhaftung nach Artikel 6 Absätze 2 und 3 des Entwurfs VStrR ausfällt. Eine grosse Zahl von nebenstrafrechtlichen Spezialgesetzen, bei denen die Verfolgung der spezialgesetzlichen Strafbestimmungen den Kantonen obliegt, verweisen auf diese Bestimmungen. Insbesondere ist dies im zunehmend an Bedeutung gewinnenden Umweltstrafrecht der Fall. Die Revision von Artikel 7 VStrR beinhaltet insbesondere die Erhöhung des Strafrahmens auf Busen von heute 5'000 auf neu bis 50'000 Franken. Dies wird es zukünftig erlauben, Geschäftsbetriebe angemessener zu bestrafen, wenn sich eine Straftat im Rahmen der Geschäftstätigkeit nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand einer bestimmten natürlichen Person zuordnen lässt.

4. Entsiegelungsverfahren

Das kantonale Zwangsmassnahmengericht soll künftig alle Befugnisse übernehmen, die es auch im ordentlichen Strafverfahren hat, einschliesslich derjenigen, die heute die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts im Zusammenhang mit der Entsiegelung wahrnimmt (Bericht, Seite 3).

Leider liegen keine Zahlen vor, in wie vielen Verfahren und in welchem Umfang in der Vergangenheit Verfahren geführt wurden, die nach vorgeschlagenem neuem Recht den Kanton Luzern betroffen hätten.

Aus den [Geschäftsberichten](#) des Bundesstrafgerichtes lässt sich indes entnehmen, dass in den Jahren 2011–2022 durchschnittlich 15 Entsiegelungsverfahren durchgeführt wurden. Im Geschäftsbericht [2022](#) ist die folgende, aufschlussreiche Passage zu finden:

Die Erledigungsquote der Fälle in der deutschen und französischen Sprache wurde stark durch den erheblichen Zeitaufwand für die Bearbeitung einiger weniger, aber grosser Entsiegelungsverfahren im Bereich des Verwaltungsstrafrechts beeinflusst.

Demselben Geschäftsbericht ist zu entnehmen, dass in einem Verfahren vor Bundesstrafgericht mehr als 100'000 Dateien zu triagieren waren, und dass dieses Verfahren über zwei Jahre dauerte.

Diese Belastungssituation, insbesondere auch angesichts der sehr kurzen gesetzlichen Erledigungsfristen in Artikel 181 des Entwurfs VStrR, wird, wenn die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte diese Verfahren übernehmen müssen, nicht anders sein. Vor den kantonalen Zwangsmassnahmengerichten werden die Fristverletzungen wohl noch krasser ausfallen. Die Verfahrensdauer der Entsiegelungsverfahren wird sich auch zusätzlich verlängern, weil die Zwangsmassnahmengerichte die Priorität immer auf die Haftverfahren setzen müssen. Hinzu

kommt, dass nach neuem Siegelungsrecht unter gewissen Voraussetzungen Triageverhandlungen durchzuführen sind, die sich bei grossen Datenmengen über mehrere Tage, wenn nicht gar Wochen erstrecken dürften. Bei grossen Datenmengen (man spricht bereits von Terabytes an Daten, welche es zu triagieren gilt), sind nicht nur kleine und mittelgrosse Zwangsmassnahmengerichte schlicht nicht in der Lage, solche Entsiegelungsverfahren durchzuführen.

Aus der Vorlage geht überdies hervor, dass das Zwangsmassnahmengericht Angehörige der Polizei als sachverständige Personen bezeichnen kann, um den Zugang zum Inhalt der Aufzeichnungen und Gegenstände zu erhalten oder deren Integrität zu gewährleisten (Art. 181 Abs. 6 lit. b Entwurf VStrR). Es ist völlig unrealistisch, dass bei grossen Datenmengen die kantonale Polizei solche dringlichen Datensicherungen innert nützlicher Frist und zweckgemäss vornehmen kann.

Die Verwaltungsstraferichtbarkeit betrifft typischerweise Straftaten, die beim Erledigen von betrieblichen Angelegenheiten vorgenommen werden (z.B. Geldwäscherei, betrügerisches Vorgehen in Zusammenhang mit Finanzhilfen des Bundes, Widerhandlungen im Finanzmarkt- und Heilmittelbereich). In prozessualer Hinsicht bedeutet dies, dass sich das Verwaltungsstrafverfahren i.d.R. zunächst gegen eine Unternehmung richtet, was besonders anspruchsvolle Entsiegelungsverfahren erwarten lässt. Wird etwa bei einem sichergestellten und versiegelten Datenträger einer Bank, einer Arztpraxis oder eines Verkehrsbetriebes die Entsiegelung verlangt, ist zu erwarten, dass sich darauf zahlreiche Daten befinden werden, für welche durchaus glaubhaft ein entgegenstehendes Interesse (Bankkundengeheimnis, Arztgeheimnis, Geschäftsgeheimnis) gegen die Durchsuchung geltend gemacht werden kann. Die Interessenabwägung wird sich daher für die neu kantonal befassten ZMG angesichts der zu erwartenden Quantität, der im Raum stehenden Interessen und aufgrund des Fachwissens, das für die Beurteilung der Verwaltungsstraferichtbarkeit vonnöten ist, voraussichtlich sehr herausfordernd bis nicht zu bewältigen erweisen.

Angesichts dieser Ausführungen halten wir es nicht für eine gute Lösung, wenn die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte künftig alle Befugnisse übernehmen sollen, die sie auch im ordentlichen Strafverfahren haben. Die Schaffung eines Bundeszwangsmassnahmengerichts böte die Gelegenheit, ein eigentliches Kompetenzzentrum für diese Verfahren einzurichten. Gerade bei den Entsiegelungen sind die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte in den meisten Fällen auf externe IT-Sachverständige angewiesen. Diese verschiedenen Sachverständigen arbeiten mit unterschiedlichen Tools, unterschiedlicher Erfahrung, innert unterschiedlichen Zeiten, mit unterschiedlichen Kosten und auch mit unterschiedlichen Qualitäten. Es ist weder zweckmässig noch sinnvoll, wenn zahlreiche Kantone ihre Infrastruktur anpassen müssen, obwohl man alles an einem Ort massiv optimieren könnte.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Kostenabgeltungen für die dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht übertragenen Aufgaben sind grundsätzlich begrüssenswert. Die vorgeschlagenen Kostenabgeltungen sind aber ungenügend und führen faktisch im Kanton zu einem deutlichen administrativen Mehraufwand.

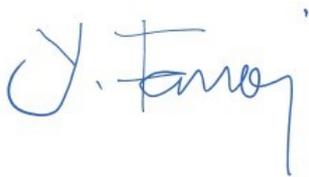
Die Kantone müssen die Besoldungskosten bei der Verlegung der Zuständigkeiten an die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte tragen. Damit fällt der mit Abstand grösste und regelmässig anfallende Teil der Kosten beim Kanton an, was abzulehnen ist.

Im Kanton Luzern wären strukturelle Anpassungen und zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich, was zumindest die Stelle einer Richterin oder eines Richters, einer Gerichtsschreiberin oder eines Gerichtsschreibers sowie weitere Ressourcen für IT und Administration umfassen würde. Namentlich wäre – wie bereits erwähnt – mit zusätzlichen Besoldungskosten von mindestens 500'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Demgegenüber dürfte der begrüssenswerte Verzicht auf jegliche Zuständigkeiten der kantonalen Staatsanwaltschaften im Verwaltungsstrafverfahren nur zu einer kleinen Entlastung führen.

Im Bereich IT (Entsiegelungen) müsste der Kanton allenfalls sicherstellen, dass für die dringliche Datensicherung von grossen Datenmengen die personellen Ressourcen und Fachkräfte verfügbar sind. Folglich müssten die IT-Abteilungen der Polizei aufgestockt werden, und externe Sachverständige müssten ebenfalls die nötigen Ressourcen zur Verfügung stellen können, dies auch an Wochenenden und Feiertagen. Mit situativ beigezogenen Beauftragten liesse sich die Situation nicht entschärfen, weil die Ressourcen schnell und mit der verlangten Kompetenz verfügbar sein müssen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj
Regierungsrätin