



Aufsichtsbehörde  
über die Bundesanwaltschaft

# 2012

## TÄTIGKEITSBERICHT



# Inhalt

<b>Allgemeines</b>	<b>4</b>
1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben	4
2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde	4
<b>Tätigkeit im Allgemeinen</b>	<b>5</b>
1 Organisation und Infrastruktur der Behörde	5
2 Arbeitsweise	5
3 Information der Öffentlichkeit	5
<b>Aufsichtstätigkeit</b>	<b>7</b>
1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft	7
2 Inspektionen	7
3 Besondere Fragen	9
<b>Zusammenarbeit mit anderen Behörden</b>	<b>12</b>
1 Bundesversammlung	12
2 BStGer	13
3 EJPD	13
<b>Besondere Feststellungen</b>	<b>15</b>
1 Ermächtigungsdelikte	15
2 Hinweise an den Gesetzgeber	15
<b>Anhang</b>	<b>17</b>
<b>Abkürzungen</b>	<b>22</b>

## 1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)\* ist seit 1. Januar 2011 im Amt. Ihre Tätigkeit stützt sich auf die Art. 23 ff. des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (SR 173.71), die Verordnung der Bundesversammlung vom 1. Oktober 2010 über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.24) und das Reglement vom 4. November 2010 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

Die AB-BA untersteht direkt der Aufsicht durch die Bundesversammlung, unabhängig vom Bundesrat, der Bundesverwaltung und den Gerichten.

Aufgaben und Zuständigkeiten der AB-BA sind in den Art. 29–31 StBOG geregelt. Hervorzuheben ist, dass die AB-BA keine Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der Bundesanwaltschaft ist und dieser keine Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln erteilen kann (Art. 29 Abs. 2 StBOG). Sie kann aber gegenüber der Bundesanwaltschaft generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen.

## 2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt, erstmals für die Amtsdauer 2011–2014. Ab 1. Januar 2011 waren Mitglieder der Behörde:

- Herr Thierry Béguin, ehemaliger Staatsanwalt und ehemaliger Staatsrat des Kantons Neuenburg, alt Ständerat
- Herr Giorgio Bomio, Richter am Bundesstrafgericht
- Herr Thomas Fingerhuth, eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Zürich
- Herr Niklaus Oberholzer, Präsident der Anklagekammer des Kantons St. Gallen
- Herr Hansjörg Seiler, Bundesrichter
- Frau Carla Wassmer, eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Schwyz
- Herr David Zollinger, ehemals Mitglied der Geschäftsleitung von Wegelin & Co. Privatbankiers, ehemaliger Staatsanwalt.

Herr Niklaus Oberholzer wurde von der Vereinigten Bundesversammlung als Bundesrichter (mit Amtsantritt 1. Januar 2013) gewählt und trat deshalb per Ende 2012 als Mitglied der Aufsichtsbehörde zurück, da gemäss Art. 23 Abs. 2 StBOG nur ein Mitglied des Bundesgerichts Mitglied in der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft sein kann.

Sodann trat Herr Thierry Béguin auf Ende 2012 als Mitglied der Aufsichtsbehörde zurück.

Die Bundesversammlung wählte am 12. Dezember 2012 Frau Isabelle Augsburger-Bucheli und Herrn Hanspeter Uster als neue Mitglieder für den Rest der Amtsperiode 2011 bis 2014. Die beiden neuen Mitglieder der Aufsichtsbehörde treten ihr Amt am 1. Januar 2013 an.

Im Februar 2012 wurden in den USA strafrechtliche Vorwürfe gegen die damalige Arbeitgeberfirma des Behördemitglieds David Zollinger sowie einzelne Mitarbeiter dieser Firma erhoben. David Zollinger persönlich war von diesen Vorwürfen nicht betroffen. In der Öffentlichkeit wurden teilweise Fragen im Hinblick auf seine Mitgliedschaft in der Aufsichtsbehörde aufgeworfen. In der Bundesversammlung wurde dazu eine Interpellation eingereicht (Itp. 12.3259 Seydoux), die sich an den Bundesrat richtete und von diesem beantwortet wurde. Die Aufsichtsbehörde diskutierte diese Frage mit der Gerichtskommission und der GPK, woraus sich kein weiterer Handlungsbedarf ergab.

\*Sämtliche verwendete Abkürzungen werden auf Seite 22 erklärt.

# Tätigkeit im Allgemeinen

## 1 Organisation und Infrastruktur der Behörde

### 1.1 Organisation

Die Aufsichtsbehörde konstituiert sich selbst. Sie wählt aus ihrer Mitte Präsident/in und Vizepräsident/in für eine Dauer von zwei Jahren. Einmalige Wiederwahl ist möglich. Für die Amtsdauer 2011–2012 amtierten als Präsident Hansjörg Seiler und als Vizepräsident Thierry Béguin. Für die Amtsdauer 2013–2014 wurde als Präsident Herr Hansjörg Seiler gewählt. Als Vizepräsident wurde anstelle des zurückgetretenen Herrn Thierry Béguin Herr Giorgio Bomio gewählt.

### 1.2 Sekretariat | Infrastruktur

Die Aufsichtsbehörde verfügt über ein ständiges Sekretariat unter der Leitung einer juristischen Sekretärin. Insgesamt umfasst das Sekretariat aktuell 140 Stellenprozent. Im Berichtsjahr wurde eine administrative Sekretärin eingestellt und die Stelle der juristischen Sekretärin neu besetzt.

Der Sitz der Behörde ist in Bern. Das Sekretariat befindet sich in einer Liegenschaft des Bundes im Zentrum von Bern.

Nach Art. 10 Abs. 3 der Verordnung vom 1. Oktober 2010 der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.24) kann die Aufsichtsbehörde von anderen Bundesstellen gegen Verrechnung administrative und logistische Leistungen beziehen. Die Behörde hat für die Infrastruktur-, Finanz- und Personaldienstleistungen Leistungsvereinbarungen mit dem BBL, dem Dienstleistungszentrum Finanzen EFD und dem Generalsekretariat EFD abgeschlossen.

## 2 Arbeitsweise

### 2.1 Sitzungstätigkeit, intern | mit BA

Wie im Vorjahr führte die Aufsichtsbehörde jeweils ca. einmal im Monat eine interne Sitzung und jeweils am gleichen Tag eine Aufsichtssitzung mit der Geschäftsleitung der BA durch (vgl. Seite 7, Ziff. 1.2). Bei Bedarf tauscht sich die Aufsichtsbehörde zwischen den einzelnen Sitzungen unter sich oder mit der BA auf elektronischem Weg aus.

Delegationen der Behörde führten die Inspektionen bei den einzelnen Abteilungen der BA durch (vgl. Seite 7, Ziff. 2) und nahmen an weiteren Sitzungen teil, so mit den parlamentarischen Kommissionen (vgl. Seite 12, Ziff. 1.2–1.4), mit dem EJPD (vgl. Seite 13, Ziff. 3) oder mit verschiedenen Arbeitsgruppen (vgl. Seite 13, Ziff. 2.2).

### 2.2 Referentensystem

Die AB-BA organisiert sich gestützt auf Art. 3 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 4. November 2010 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft in Form eines Fachreferentensystems: Es gibt eine permanente Fachreferentin für Finanzfragen und einen permanenten Finanzreferenten für Organisations- und Informatikfragen, aber auch Fachreferenten für Einzelfragen oder für die Leitung von Projekten.

### 2.3 Tragweite der Aufsichtskompetenzen

Die Behörde setzte sich im Berichtsjahr intensiv mit der Frage auseinander, wie weit sie sich mit einzelnen konkreten abgeschlossenen oder hängigen Verfahren beschäftigen kann und wie weit die Aufsichtsbehörde die Praxis der BA zu einzelnen Bestimmungen des StGB oder der StPO überprüfen darf. Nach Art. 29 Abs. 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der Bundesanwaltschaft generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Gestützt auf eine Analyse der rechtlichen Grundlagen und der Materialien einigte sich die Aufsichtsbehörde auf verschiedene Grundsätze für die Aufsicht über die Strafverfolgungstätigkeit, die im Anhang aufgeführt werden (vgl. Seite 17, Ziff. 1).

## 3 Information der Öffentlichkeit

### 3.1 Homepage

Die AB-BA informiert gemäss Art. 13 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 1. Oktober 2010 die Öffentlichkeit. Sie führt zu diesem Zweck eine Homepage (<http://www.ab-ba.ch>). Darauf werden namentlich die Grundlagen, der Tätigkeitsbericht sowie die Medienmitteilungen der AB-BA publiziert.

### 3.2 Medienmitteilungen

Die AB-BA publizierte im Berichtsjahr zwei Medienmitteilungen, die auf der Website der AB-BA veröffentlicht wurden.



# Aufsichtstätigkeit

## 1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft 2 Inspektionen

### 1.1 Reporting

Die Bundesanwaltschaft lieferte der Aufsichtsbehörde in der Berichtsperiode zwei halbjährliche Reportings für den Zeitraum vom 1. Juli 2011 bis zum 31. Dezember 2011 und für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 30. Juni 2012 ab. Die Aufsichtsbehörde wertet diese Fallberichte laufend aus und entwickelt ein System für die Auswertung der Fallberichte.

### 1.2 Aufsichtssitzungen

Die Aufsichtsbehörde führte im Jahr 2012 neun Aufsichtssitzungen mit der Bundesanwaltschaft durch. An den Sitzungen nahmen regelmässig die Mitglieder der Aufsichtsbehörde, der Bundesanwalt, sein Stellvertreter und seine Stellvertreterin sowie der Stabschef der Bundesanwaltschaft teil. Die Aufsichtsbehörde diskutierte mit der Bundesanwaltschaft jeweils aktuelle Fragen, Organisatorisches sowie Schwerpunktthemen, namentlich: Optimierung der Organisation der BA; Amts- und operatives Controlling der BA, Informatikprojekte der BA.

### 1.3 Eingaben aus dem Publikum

Die AB-BA erhielt in mehreren Fällen Eingaben von Privaten, die an Verfahren vor der Bundesanwaltschaft oder dem Bundesstrafgericht (oder vereinzelt vor anderen Behörden) beteiligt waren und ein Eingreifen der AB-BA verlangten. In den meisten dieser Fälle handelte es sich um Anliegen, die im Rahmen eines laufenden Verfahrens vor den dafür zuständigen Gerichten thematisiert werden können und in die sich die Aufsichtsbehörde nicht einmischen kann. Unter Hinweis auf diese Rechtslage wurde auf diese Eingaben nicht eingetreten und die Absender entsprechend informiert. Zu einem Aufsichtsverfahren führte keine dieser Eingaben. Soweit darin aber Aspekte thematisiert wurden, die über den konkreten Einzelfall hinausgehen (z.B. Verjährung von Verfahren), wurden diese im Rahmen der Aufsichtssitzungen oder der Inspektionen mit der BA angesprochen. Gegebenenfalls wurden die Eingaben an das Bundesstrafgericht weitergeleitet zur Prüfung, ob sie als Beschwerde entgegenzunehmen seien. Mit einer Petition wurde die Schaffung einer besonderen Strafverfolgungseinheit für Völkermord, Folter und Kriegsverbrechen angeregt.

### 2.1 Vorgehen

Die Aufsichtsbehörde führt jährlich bei der BA eine Inspektion durch. Im Jahre 2012 konzentrierte sich die Inspektion auf die Verfahren. Dabei ging es der Aufsichtsbehörde nicht um einzelne konkrete Verfahren und auch nicht um eine Beurteilung der einzelnen Staatsanwälte, sondern um die generelle Verfahrensführung der Bundesanwaltschaft.

Zwischen dem 21. August und dem 28. September 2012 wurden die operativen Einheiten der Bundesanwaltschaft durch Inspektionsteams von je drei Mitgliedern der Behörde und einer Protokollführerin besucht. Jede Einheit der Bundesanwaltschaft musste für die Inspektion ca. acht Fallberichte aktualisieren. Aus diesen acht Verfahren wählte das Inspektionsteam schliesslich drei bis vier Verfahren aus, die an der Inspektion geprüft wurden. Die Aufsichtsbehörde achtete bei der Auswahl der Verfahren darauf, dass in jeder Einheit Verfahren verschiedener Staatsanwälte geprüft wurden. Im Rahmen der Überprüfung der Verfahren nahm die Aufsichtsbehörde teilweise auch in die Verfahrensakten Einsicht.

Die Prüfung der einzelnen Verfahren erfolgte anhand einer Kriterienliste, die die Aufsichtsbehörde im Vorfeld der Inspektion verabschiedet hatte. Diese Kriterienliste wurde der Bundesanwaltschaft einige Wochen vor der Inspektion abgegeben. An einer gemeinsamen Vorbereitungssitzung wurden die Abteilungs- und Zweigstellenleiter bzw. -leiterinnen über den Ablauf der Inspektion orientiert, und es wurde ihnen Gelegenheit gegeben Fragen zu stellen.

### 2.2 Ergebnisse im Allgemeinen

Grundsätzlich hatten die Inspektionsteams in allen Abteilungen und Zweigstellen einen guten Eindruck: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA konnten zu den geprüften Verfahren umfassend und kompetent Auskunft erteilen. Es ist der Eindruck entstanden, dass sie ihre Verfahren «im Griff» haben. Die Mitarbeitenden wirkten durchweg motiviert und äusserten sich gegenüber den Inspektionsteams offen. Zudem waren sie bereit für eine gewisse Selbstkritik bzw. beobachteten die Führung der Verfahren mit einer gewissen Distanz, um Punkte zu finden, die in Zukunft allenfalls besser gemacht werden können. Die notwendige Infrastruktur ist vorbehaltlich einiger Verbesserungsmöglichkeiten grundsätzlich vorhanden.

Einzelne Staatsanwälte äussern sich kritisch zur Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung. Aus Sicht der Aufsichtsbehörde besteht zurzeit kein Handlungsbedarf. Einzelne Staatsanwälte stellen einen unangemessenen Ton seitens einiger Anwälte fest. Das kann in gewissen

Fällen auch für die Staatsanwälte des Bundes zu einer Belastung werden. Der Bundesanwalt hat diesbezüglich bereits beim Anwaltsverband interveniert.

Die erforderlichen Arbeitsinstrumente sind in der BA grundsätzlich vorhanden. Einige Staatsanwälte vermischen eine Datenbank mit Update mit den wichtigsten Entscheidungen zur StPO und den für die BA wichtigsten StGB-Artikeln.

### **2.3 Strategie bei Verfahrensführung|Verfahrensplanung**

Anhand der Fallberichte der BA war manchmal für die Aufsichtsbehörde nicht ersichtlich, ob die BA effektiv über genügende Verfahrensstrategien verfügt. Auf entsprechende Nachfrage bei den Inspektionen konnte die BA bspw. durch Vorlage von schriftlichen Verfahrensplanungen diese Befürchtungen entkräften.

Während der Inspektion wurde von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten auf verschiedene Faktoren hingewiesen, die sich negativ auf die Verfahrensplanung auswirken können:

- Die BA hat nicht während der gesamten Dauer des Verfahrens die Verfahrensherrschaft. Nach der Anklage liegt die Verfahrensherrschaft beim Gericht. In den Fällen, in denen gegen das Urteil des BStGer Rechtsmittel ergriffen wurden, verlängerte sich die Zeitspanne, während der die BA keine Verfahrensherrschaft hatte, teilweise massiv.
- Bis Ende 2010 hatte oft auch das URA während mehrerer Jahre die Verfahrensherrschaft. Namentlich bei einigen im Rahmen der Inspektion geprüften Verfahren, die Verjährungsprobleme aufweisen, hat sich gezeigt, dass die BA nur während eines relativ geringen Teils der Zeit die Verfahrensherrschaft hatte.
- Für die Umsetzung der Verfahrensplanung kann sich der Mangel an polizeilichen Ressourcen auswirken.

### **2.4 Ressourcen und Ressourceneinsatz**

Im Rahmen der Inspektion wurde der Eindruck gewonnen, dass die BA einen bewussten Umgang mit Ressourcen pflegt. Es wurde kein Fall festgestellt, in dem von der Bundesanwaltschaft Ressourcen verschleudert worden sind. Die BA bewirtschaftet ein Verfahren je nach Einschätzung der Erfolgsaussichten aktiver oder passiver Verfahren, die voraussichtlich einzustellen sind, werden passiv bewirtschaftet, d.h. es werden nur die absolut notwendigen Ermittlungen vorgenommen.

Allgemein wird die fixe Zuteilung von Polizeiresourcen zur BA bzw. zu den einzelnen Abteilungen gewünscht. Teilweise wurde sehr einleuchtend dargelegt, dass sich die BKP-Mitarbeitenden durch den Einsatz in einem bestimmten Verfahren Spezialwissen und Erfahrung aneigneten, die verloren gehen, wenn sie nach Abschluss der entsprechenden Arbeit wieder abgezogen werden.

In mehreren Abteilungen wurde darauf hingewiesen, dass die Ressourcenknappheit bei der Polizei nicht nur Probleme verursacht bspw. bei der Auswertung von beschlagnahmten Unterlagen, sondern dass schon für die Durchführung von Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen die Polizeiresourcen nicht zeitgerecht vorhanden sind. Manchmal müssen solche Zwangsmassnahmen relativ schnell angeordnet und durchgeführt werden.

Die Aufsichtsbehörde und die BA arbeiten weiterhin an einer Optimierung der Zusammenarbeit mit der BKP. Die Aufsichtsbehörde hat der BA einen entsprechenden Auftrag erteilt (vgl. Seite 14, Ziff 3.4).

### **2.5 Rechtshilfe**

Viele Verfahren der BA bedingen Rechtshilfезusammenarbeit mit anderen Staaten, was häufig zeitaufwändig ist. Die BA hat Strategien entwickelt für den Fall, dass auf ein Rechtshilfeersuchen lange keine Antwort eintrifft.

### **2.6 Verfahrensdauer**

Manche Verfahren der BA dauern relativ lange. Es gab plausible Erklärungen für längere Verfahrensdauern (bspw. Dauer Rechtshilfeverfahren, mangelnde Ressourcen, Zeitverluste während die Verfahrensführung nicht bei der BA, sondern beim [früheren] Untersuchungsrichteramt oder beim Bundesstrafgericht lag). Auch die Ausübung von Beschuldigtenrechten kann zu erheblichen Verzögerungen in Verfahren führen. Viele Verfahrensleiter wiesen darauf hin, dass sich der Aufwand für Einvernahmen nach der neuen StPO vervielfacht hat.

In vielen Fällen wurden Verfahren, die einzustellen sind, noch monatelang pendent gehalten, weil die Staatsanwälte keine Zeit hatten, die entsprechenden Verfahren formell einzustellen. Als Begründung wurde regelmässig angegeben, dass die Ressourcen anderwei-



tig gebraucht werden. Die betroffenen Beschuldigten haben demgegenüber aber ein grosses Interesse, dass speditiv eingestellt wird.

Die Aufsichtsbehörde regt an, dass die BA eine Strategie entwickelt, um Verfahren, die eingestellt werden können, rascher einzustellen.

### **2.7 Verjährung und Verjährungskontrolle**

Es zeigte sich, dass bisweilen bei der Berechnung der Verjährung Unsicherheiten bestehen. Aus verschiedenen Verfahren kann die Lehre gezogen werden, dass die Verjährung immer für den ungünstigsten Fall berechnet werden muss.

Die Aufsichtsbehörde regt an, dass sich die BA mit der Berechnung der Verjährung und der Verjährungskontrolle in einem geeigneten Rahmen auseinandersetzt.

### **2.8 Übergang zur neuen StPO**

Wir befinden uns immer noch in einer Übergangsphase, was sich unter anderem in folgenden Bereichen zeigt:

- In den Verfahren, die vom URA übernommen wurden, muss geprüft werden, welche Untersuchungshandlungen unter Gewährung der Parteirechte nachzuholen sind.
- Es gibt viele Bereiche, in denen eine Klärung der Rechtslage erforderlich ist. Es sind dazu Entscheide des Bundesgerichts abzuwarten.

### **2.9 Überprüfung Controlling durch Geschäftsleitung | Optimierung per 1. September 2012**

Per 1. September 2012 setzte die BA eine Reorganisation um. Dabei installierte sie auch ein Verfahrenscontrolling durch die beiden stv. Bundesanwälte. Für eine Überprüfung der Effizienz dieser Reorganisation war es im Rahmen der Inspektionen 2012 noch zu früh. Im Rahmen der Inspektion 2013 soll die Frage erneut überprüft werden.

### **2.10 Zusammenfassung und Anregungen für künftige Inspektionen**

Wie schon bei der letztjährigen Inspektion stellte die Aufsichtsbehörde fest, dass die Bundesanwaltschaft alle Fragen, die ihr gestellt werden, umfassend beantworten und alle gewünschten Unterlagen liefern kann. Insofern ist – wie bereits einleitend bemerkt – ein sehr guter Eindruck entstanden. Eine abschliessende Beurteilung der Verfahrensabläufe kann mit dem Instrument der Inspektion in diesem Rahmen nicht erreicht werden. Zu diesem Zweck wird eine Verfahrensanalyse durchgeführt (vgl. Seite 10, Ziff. 3.3.2).

## **3 Besondere Fragen**

### **3.1 Amtsübergabe an den neuen Bundesanwalt**

Die Amtsübergabe per 1. Januar 2012 vom früheren Bundesanwalt, Herrn Erwin Beyeler, an den amtierenden Bundesanwalt, Herrn Michael Lauber, verlief reibungslos. Die Aufsichtsbehörde begleitete die Übergabe.

### **3.2 Reorganisation der BA**

Der Bundesanwalt hat die AB-BA regelmässig über sein Projekt Optimierung informiert. Die Aufsichtsbehörde mischt sich grundsätzlich nicht in die Organisationsautonomie des Bundesanwalts ein und sah keinen aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarf. Ein Reorganisationspunkt betrifft die Stellung der zweiten stellvertretenden Bundesanwältin. In der früheren Organisation war diese zugleich Leiterin der Antenne Lausanne der Bundesanwaltschaft. Nach der neuen Struktur ist sie in Bern mit Leitungs- und Controllingaufgaben betraut. Dies entspricht nicht zuletzt auch einem in der GPK geäusserten Anliegen, wonach die beiden stv. Bundesanwälte gleichberechtigt sein sollen. Dies hat zur Folge, dass eine zusätzliche Stelle für die Leitung der Antenne Lausanne geschaffen werden musste.

Ebenfalls einem in der politischen Diskussion geäusserten Anliegen (Itp. Sommaruga, vgl. Seite 19, Ziff. 2.2) trägt die institutionelle Verselbständigung des Kompetenzzentrums Humanitäts- und Kriegsverbrechen Rechnung.

### **3.3 Aufsichtsprojekte AB-BA**

In den Jahren 2011 und 2012 hatte die AB-BA beschlossen, nebst der laufenden Aufsichts- und Inspektions-tätigkeit folgende Projekte durchzuführen:

#### **3.3.1 Kennzahlen**

Damit sollen – einem Anliegen der GPK entsprechend – Grundlagen beschafft werden für eine bessere Beurteilung künftiger Ressourcenbegehren. Zu diesem Zweck wurde unter der Federführung eines Mitglieds der AB-BA eine Arbeitsgruppe geschaffen, bestehend aus

Vertretern der AB-BA, der BA, des fedpol und des GS EJPD. In einem ersten Schritt wurde festgestellt, dass die bisher in der BA praktizierte Leistungserfassung keine zweckdienliche Beurteilung erlaubt und dass auch ein Vergleich mit kantonalen Staatsanwaltschaften aufgrund des teilweise unterschiedlichen Fallguts (mehr Fälle mit internationalen Bezügen in der BA) nur beschränkt möglich ist. Aufrechterhaltung und Steigerung der Effizienz sind wesentlich eine Führungsaufgabe. Zu diesem Zweck hat der Bundesanwalt beschlossen, ein Amtscontrolling einzuführen. Die Erarbeitung von Kennzahlen überschneidet sich teilweise mit den Aufgaben des Amtscontrollings. Die AB-BA hat daher auf Antrag des Bundesanwalts beschlossen, in einem gemeinsamen Projektausschuss mit der BA ein Amtscontrolling aufzubauen und in diesem Rahmen auch Kennzahlen zu erfassen.

### 3.3.2 Verfahrensanalyse

Im Projekt Verfahrensanalyse geht es darum, die Verfahrensführung durch die BA und insbesondere die Verfahrensdauern zu prüfen.

In einem ersten Schritt hat die AB-BA quantitative Analysen erstellt, nämlich einen Vergleich der Verfahrensdauern der Bundesanwaltschaft mit ausgewählten Kantonen im Bereich von Geldwäschereidelikten. In dieser Phase wurden ca. 50 Urteile, die zwischen 2005 und 2010 in vier Kantonen (ZH, BS, TI, GE) und im Bund ausgesprochen wurden, analysiert. Das untersuchte Fallgut erlaubte keine qualitative Beurteilung; untersucht wurde einzig die Zeitdauer zwischen der Verfahrenseröffnung und dem rechtskräftigen Urteil. Auch wenn dieser Vergleich mit Vorsicht aufzunehmen ist, weil er die Bedeutung und Schwierigkeit der Fälle nicht berücksichtigt, scheint er darauf hinzuweisen, dass die Bundesverfahren im Durchschnitt etwas länger dauern als die kantonalen Verfahren.

Sodann wurden sämtliche Verfahren geprüft, welche die BA in den Jahren 2007–2011 mit Anklageschrift erledigte. Diese rein quantitative Analyse ergab eine mittlere Dauer von ca. drei bis vier Jahren von der Verfahrenseröffnung bis zur Anklageschrift.

In einem zweiten Schritt ist vorgesehen, diese Analysen zu verfeinern und mit qualitativen Analysen ausgewählter Verfahren zu ergänzen. Angesichts der methodischen Schwierigkeiten, die ein Vergleich mit kantonalen Verfahren bietet, beschränkt sich die AB-BA auf Verfahren der Bundesanwaltschaft und wird prüfen, ob und in welchem Umfang sich Verfahrensdauern allenfalls reduzieren liessen. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, dass eine Delegation der AB-BA anhand vorbestimmter quantitativer und qualitativer Kriterien einige Verfahren analysieren wird. Diese Phase sollte bis Ende 2013 abgeschlossen sein.

## 4 Aufsichtsbeschwerdeverfahren

Im Jahre 2012 wurden keine Aufsichtsbeschwerdeverfahren durchgeführt.

## 5 Disziplinarverfahren

Im Jahre 2012 wurden keine Disziplinarverfahren gem. Art. 31 Abs. 2 StBOG gegen den Bundesanwalt oder seine Stellvertreter durchgeführt.

## 6 Ermächtigung zur Strafverfolgung | a.o. Staatsanwälte

Für Strafverfahren gegen Staatsanwälte des Bundes gilt folgende Regelung:

Die Strafverfolgung bedarf der Ermächtigung durch den Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 lit. d Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32). Wird die Ermächtigung verweigert, kann dieser Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden. Wird die Ermächtigung erteilt, ernennt die AB-BA einen ausserordentlichen Staatsanwalt (Art. 67 StBOG), der das Verfahren führt.

In einem Verfahren, das noch vor Amtsantritt der AB-BA eröffnet worden war, hatte der Bundesrat einen a.o. Staatsanwalt ernannt. Der damalige Bundesanwalt verweigerte in der Folge die Ermächtigung zur Strafverfolgung. Der a.o. Staatsanwalt hat diesen Entscheid vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten. Das Verfahren ist noch hängig.

In der Berichtsperiode ernannte die AB-BA einen ausserordentlichen Staatsanwalt in einem Fall, in dem sich eine Strafanzeige gegen einen ehemaligen Mitarbeiter der Bundeskriminalpolizei richtete, weil diese im massgeblichen Zeitpunkt noch zur BA gehörte.

## 7 Aussageermächtigung für Bundesanwälte und ihre Stellvertreter

Die AB-BA ist zuständig für die Entbindung des Bundesanwalts und der stv. Bundesanwälte vom Amtsgeheimnis. In Übereinstimmung mit dem EJPD kam die AB-BA zum Ergebnis, dass diese Zuständigkeit auch gilt für die ehemaligen Bundesanwälte, die seinerzeit noch vom Bundesrat gewählt wurden. In zwei Fällen erteilte die AB-BA eine solche Ermächtigung zur Zeugenaussage.



# Zusammenarbeit mit anderen Behörden

## 1 Bundesversammlung

### 1.1 Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen

Da die Bundesanwaltschaft nicht mehr zur Bundesverwaltung gehört, sind parlamentarische Vorstösse, welche die BA betreffen, nicht mehr durch den Bundesrat, sondern durch die AB-BA zu beantworten. Die Vorstösse werden durch die Parlamentsdienste direkt der AB-BA überwiesen. Diese beantwortet die Vorstösse entweder selber oder leitet sie an die BA zur Vorbereitung einer Antwort weiter.

Im Berichtsjahr beantwortete die AB-BA die Interpellationen Rusconi und Sommaruga.

Bei der Interpellation Rusconi ging es um ein für die BA negatives Urteil des BStGer, welches Verfahrensfehler rügte. Diese betrafen zum grössten Teil einen Zeitraum, der noch in der Zuständigkeit des früheren eidg. Untersuchungsrichteramtes lag (vgl. Interpellation und Antwort im Anhang, Seite 17, Ziff. 2.1).

Die Interpellation Sommaruga erkundigte sich nach Verfahren gegen Kriegsverbrecher und regte an, für solche Verfahren eine Spezialeinheit zu bilden (vgl. Interpellation und Antwort im Anhang, Seite 19, Ziff. 2.2). Eine solche ist inzwischen innerhalb der BA gebildet worden (vgl. Seite 9, Ziff. 3.2).

Im Rahmen einer parlamentarischen Fragestunde beantwortete die AB-BA die Anfrage von Herrn Nationalrat Carlo Sommaruga bezüglich Einstellung des Verfahrens gegen Herrn Frédéric Hainard.

Im Rahmen der Beantwortung anderer parlamentarischer Vorstösse durch den Bundesrat wurde die BA bzw. die AB-BA vom zuständigen Bundesamt, das die Antwort für den Bundesrat vorbereitete, zur Stellungnahme eingeladen.

Die Interpellation Seydoux befasste sich mit Ereignissen, die ein Mitglied der AB-BA betrafen (vgl. Seite 4, Ziff. 2). Da sich die Interpellation ausdrücklich an den Bundesrat richtete, überwiesen sie die Parlamentsdienste in Absprache mit der AB-BA an den Bundesrat, der sie beantwortete.

### 1.2 GPK

Im Vorfeld der jährlichen Aufsichtssitzung mit der GPK beantwortete die AB-BA unter Einbezug der BA Fragen der GPK zu drei Themenbereichen (Verfahren gegen Tamil Tigers bzw. mögliche Gefährdung von Personen in Sri Lanka; Einsatz von Trojanern durch die Strafverfolgungsbehörden des Bundes; Auswirkung des Urteils des Bundesstrafgerichts im Fall Holenweger auf die Verfahren der Strafverfolgungsbehörden).

Unter dem früheren Recht war eine Vereinbarung zwischen der GPK und dem Bundesstrafgericht geschlossen worden bezüglich Zugang der GPK zu Informationen aus hängigen Strafverfahren. Diese Vereinbarung wurde infolge der neuen Unterstellung der BA für die Voruntersuchung gegenstandslos und wäre allenfalls mit der AB-BA neu abzuschliessen. Die GPK schlug vor, sie ersatzlos aufzuheben. Die AB-BA konnte sich dem anschliessen.

### 1.3 GPDel

Einmal jährlich trifft sich die AB-BA mit der GPDel zur Besprechung von Schnittstellen. Die GPDel regte an, dass sich die AB-BA mit der Praxis zu den Ermächtigungsdelikten, Art. 66 StBOG, befassen sollte (vgl. Seite 15, Ziff. 1).

### 1.4 Gerichtskommission

Die gesetzlichen Grundlagen sehen vor, dass alle Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft sich einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen haben. Diese Regelung gilt jedoch nicht für die von der Bundesversammlung gewählten Personen, mithin auch nicht für den Bundesanwalt. Diese Regelung wurde im Zusammenhang mit dem Amtsantritt des neuen Bundesanwalts Anfang 2012 von der Gerichtskommission in Frage gestellt und mit der Aufsichtsbehörde diskutiert. Obwohl Herr Lauber freiwillig einer solchen Überprüfung zugestimmt hätte, wurde sie aus den erwähnten rechtlichen Gründen nicht durchgeführt. Die Frage wäre gesetzgeberisch zu prüfen.

### 1.5 Budget 2012

Der Voranschlag der AB-BA für das Jahr 2012 betrug 895 200.– Franken. Das Budget wurde nicht ausgeschöpft, namentlich weil keine grösseren Ausgaben für a.o. Staatsanwälte und externe Expertisen anfielen.

## 1.6 Budget 2013

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat nach Art. 31 Abs. 4 StBOG zu Händen der Bundesversammlung sowohl ihren eigenen Voranschlag als auch denjenigen der Bundesanwaltschaft. Sie vertritt die Entwürfe für die Voranschläge und Rechnungen von Bundesanwaltschaft und Aufsichtsbehörde vor der Bundesversammlung (Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 ParlG).

Das Budget der AB-BA für das Jahr 2013 ist gegenüber demjenigen für 2012 praktisch unverändert.

Für das Budget der BA verfolgt die AB-BA im Einklang mit der BA das Anliegen, dass Begehren für zusätzliche Mittel nur gestellt werden, wenn neue Aufgaben anstehen. Mit dem VA 2013 wurde der Bundesversammlung gegenüber dem VA 2012 eine Erhöhung um rund 5,8 Mio. Franken beantragt. Davon gehen rund 1,9 Mio. Franken zurück auf Personalmehraufwand, für folgende Posten:

Fünf zusätzliche Stellen für die neuen Aufgaben im Bereich der Börsendelikte, die der BA durch die Revision des Börsengesetzes übertragen worden sind (neue Art. 40, 40a und 44 des Börsengesetzes vom 24. März 1995 in der Fassung gemäss 28. September 2012).

Drei zusätzliche Stellen für das neu geschaffene Kompetenzzentrum Humanitäts- und Kriegsverbrechen (vgl. Seite 9, Ziff. 3.2).

Eine zusätzliche Stelle als Ersatz für die Aufhebung der Doppelfunktion stellvertretende Bundesanwältin/Leiterin der Zweigstelle Lausanne (vgl. Seite 9, Ziff. 3.2)

Ein zusätzlicher Mehraufwand von 1,2 Mio. Franken ist auf neue Informatikprojekte zurückzuführen. Diese bezwecken einerseits den Ersatz veralteter Systeme und sind andererseits auf die Verselbständigung der Bundesanwaltschaft von der Bundesverwaltung zurückzuführen. Die AB-BA wird die vorgesehenen Informatikprojekte begleiten.

Ca. 1,2 Mio. Franken sind vermehrter Aufwand für Untersuchungskosten; davon sind nahezu 1 Mio. Franken für die neuen Zeugenschutzprogramme vorgesehen.

Ferner wurden 2 Mio. Franken Minderertrag aus eingezogenen Vermögenswerten budgetiert. Dieser Ertragsposten ist schwer budgetierbar, da er von der rechtlichen Beurteilung der einzelnen Fälle abhängt und die eingezogenen Mittel zudem zu einem grossen Teil mit den Kantonen oder anderen Staaten zu teilen sind.

## 2 BStGer

### 2.1 Allgemeines

Das BStGer untersteht nicht der Aufsicht durch die AB-BA und hat umgekehrt keine Aufsichtsbefugnisse über die BA. Die Anforderungen, die sich durch die Rechtsprechung des BStGer ergeben, haben aber erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit und Verfahrensweise der BA. Naturgemäss entscheidet das Gericht nicht immer nach den Anträgen und zur Zufriedenheit der BA. Die AB-BA hatte im vorherigen Jahr die BA angewiesen, öffentliche Kritik am BStGer zu unterlassen. Die BA hat sich im Berichtsjahr vorbildlich daran gehalten.

### 2.2 Verwaltung beschlagnahmter Gegenstände während Gerichtsverfahren

Nach der gesetzlichen Regelung werden beschlagnahmte Vermögensgegenstände während der Dauer der Voruntersuchung durch die Staatsanwaltschaft verwaltet, ab Anklageerhebung durch das zuständige Gericht. Zur Regelung praktischer Fragen, die damit verbunden sind, wurde anfangs 2012 unter Leitung des Vizepräsidenten des Bundesstrafgerichts eine Arbeitsgruppe eingesetzt, bestehend aus Vertretern des Bundesstrafgerichts, der AB-BA, der Bundesanwaltschaft, der EFV und des BJ. Es konnte eine allseits befriedigende Lösung gefunden werden.

## 3 EJPD

### 3.1 Periodische Besprechungen mit Vorsteherin EJPD

Es fanden zwei Besprechungen mit der Vorsteherin des EJPD statt. An diesen Treffen werden Schnittstellenprobleme behandelt, namentlich laufende Gesetzesvorhaben mit Bedeutung für die BA, Schnittstellen zwischen der BA und EJPD, Informationspolitik in Strafverfahren sowie Ressourcenfragen.

### 3.2 Kriminalpolitische Prioritäten

Ende März 2012 genehmigte der Bundesrat die kriminalpolitische Priorisierung, die für die Bundeskriminalpolizei gilt. Die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft hatten Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.

### 3.3 Ermächtigung zur Strafverfolgung

Nach Art. 15 VG bedarf die Strafverfolgung von Bundesbeamten wegen Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit beziehen, der Ermächtigung durch das EJPD. Mit Art. 7 der Verordnung zum VG war diese Zuständigkeit an die Bundesanwaltschaft delegiert worden. Da diese seit 2011 nicht mehr dem EJPD angegliedert ist, widerspricht die Delegation für die Mitarbeiter des

Bundes ausserhalb der Bundesanwaltschaft dem Gesetz. Mit dem EJPD wurde vereinbart, dass dieses eine entsprechende Anpassung der Rechtsgrundlagen in die Wege leitet.

### **3.4 Zusammenarbeit BA | BKP**

Für die BA ist die Zusammenarbeit mit der Bundeskriminalpolizei von grosser Bedeutung. Die BKP untersteht anders als die BA weiterhin dem EJPD und damit dem Bundesrat, was auf grundsätzlicher und operativer Ebene Probleme aufwerfen kann. Es bestehen gut eingespielte Mechanismen, welche die Zusammenarbeit auf operativer Ebene koordinieren. Anlässlich der Inspektionen stellte die AB-BA allerdings fest, dass viele Staatsanwälte die Zusammenarbeit mit der BKP als verbesserungsfähig betrachten. Die AB-BA hat daher die BA beauftragt, aus ihrer Sicht mögliche Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Diese werden zuerst innerhalb der AB-BA und dann zusammen mit fedpol und dem EJPD zu diskutieren sein.

# Besondere Feststellungen

## 1 Ermächtigungsdelikte (Art. 66 StBOG)

Gemäss Art. 66 StBOG bedarf die Verfolgung politischer Straftaten einer Ermächtigung durch den Bundesrat. Zur Wahrung der Interessen des Landes kann er sie verweigern. Auf Einladung der GPDel untersuchte die AB-BA die Praxis zu dieser Ermächtigung. Sie liess sich von der BA informieren über alle Fälle, in denen eine Ermächtigung eingeholt und erteilt bzw. verweigert worden war. Aus der Sicht der AB-BA besteht kein aufsichtsrechtlicher Handlungsbedarf.

## 2 Hinweise an den Gesetzgeber

### 2.1 Strafprozessordnung

Im Laufe des Berichtsjahres verstärkte sich bei der AB-BA der Eindruck, dass die Strafprozessordnung in einigen Punkten suboptimale Regelungen enthält. Zu erwähnen sind insbesondere folgende Aspekte:

- Es ist gegen jede Verfahrenshandlung und Unterlassung der Strafverfolgungsbehörden jederzeit eine Beschwerde möglich (Art. 393 StPO). Auch wenn diese Beschwerden vom Bundesstrafgericht speditiv erledigt werden, kann dieses Instrument doch verwendet werden, um Verfahren zu verzögern, mit dem Ziel, die Verjährung zu erwirken.
- Für grosse Verfahren mit zahlreichen Beteiligten (z.B. Betrugsfälle mit zahlreichen Geschädigten) ist die gesetzliche Regelung, wonach alle Parteien an allen Beweismassnahmen teilnehmen können, nicht zweckmässig. Sie verursacht einen enormen logistischen Aufwand, der zwangsläufig mit Verfahrensverlängerungen einhergeht.

Aus den Gesprächen mit dem EJPD entnimmt die AB-BA, dass das EJPD eine Nachbesserung der StPO mittelfristig ins Auge fasst. Aus Sicht der AB-BA wäre es zu begrüssen, damit nicht allzu lange zuzuwarten.

### 2.2 Zusammenarbeit BA|BKP

Anlässlich der Sitzung der Subkommission B+G der FK wurde die Frage aufgeworfen, ob gesetzgeberische Massnahmen erforderlich wären, um die Zusammenarbeit zwischen BA und BKP zu verbessern. Die Vorschläge, die zu diesem Zweck von der Bundesanwaltschaft im Auftrag der AB-BA auszuarbeiten sind (vgl. Seite 14, Ziff. 3.4), bedingen keine solche Änderungen, soweit sie sich auf die operative Zusammenarbeit beziehen. Eine Gesetzesänderung wäre allerdings erforderlich, wenn beabsichtigt wäre, die BKP der BA zu unterstellen, was eine grundlegende Änderung darstellen würde.

## 2.3 Entschädigung des Bundesanwalts im Falle einer Nichtwiederwahl

Noch nicht gesetzlich geregelt ist die im Jahre 2011 aktuell gewordene Frage (vgl. Tätigkeitsbericht der AB-BA für das Jahr 2011, Seite 15, Ziff. 5), ob der Bundesanwalt bzw. die stv. Bundesanwälte im Falle einer Nichtwiederwahl Anspruch auf eine Entschädigung haben.

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft  
Hansjörg Seiler, Bundesrichter  
Präsident

Bern, 4. Februar 2013

### Anhänge

1. Grundsätze für die Aufsicht der AB-BA über die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft
2. Antworten der AB-BA auf parlamentarische Vorstösse
  - 2.1 Interpellation Pierre Rusconi
  - 2.2 Interpellation Carlo Sommaruga
3. Abkürzungen





# Anhang

## 1 Grundsätze für die Aufsicht der AB-BA über die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft

### Von der AB-BA an der Sitzung vom 26. März 2012 beschlossen.

- 1 Die Aufsichtsbehörde mischt sich nicht in die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft ein und übernimmt keine Mitverantwortung für die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft. Sie übt Zurückhaltung bei der Diskussion hängiger Verfahren mit der Bundesanwaltschaft.
- 2 Die Aufsichtsbehörde hat keine richterliche Funktion. Sie nimmt keine Überprüfungen von Einzelfallentscheiden der Bundesanwaltschaft im Sinne einer richterlichen Kontrolle vor, d.h. keine Kontrollen, die einzig und allein zum Zweck der Abklärung der Rechtmässigkeit des Entscheids im konkreten Fall erfolgen. Dafür stehen grundsätzlich die Rechtsmittelwege zur Verfügung.
- 3 Die Aufsichtsbehörde stellt richterliche Entscheide (Zwangsmassnahmengerichte, Bundesstrafgericht, Bundesgericht) nicht in Frage.
- 4 Die Aufsichtsbehörde kann Einzelfälle anschauen. Sie konzentriert sich dabei auf jene Tätigkeitsbereiche der Bundesanwaltschaft, die von den Gerichten nicht oder nur unzureichend im Einzelfall überprüft werden können. Ziel dieser Überprüfungen ist nicht die Korrektur von Einzelfallentscheidungen, sondern die Korrektur von Systemfehlern.
  - a) Erlaubt ist die Überprüfung einer Praxis oder ausnahmsweise von einzelnen (Verfahrens-)Handlungen der Bundesanwaltschaft, soweit eine Überprüfung dieser Praxis bzw. Handlung durch die Gerichte im Einzelfall nicht gewährleistet ist, bspw. weil keine Beschwerden erhoben werden oder weil auf Beschwerde im Einzelfall immer nur die Rechtmässigkeit im konkreten Fall, nicht aber die Angemessenheit der Praxis als solcher überprüft werden kann.
  - b) Zu diesem Zweck ist der Aufsichtsbehörde die Auseinandersetzung mit konkreten Einzelfällen aus der Strafverfolgungstätigkeit der BA grundsätzlich erlaubt. In aller Regel erfolgen solche Überprüfungen nachträglich (nicht vor der Rechtskraft von Entscheiden).
  - c) Erlaubt ist die Einsichtnahme in Akten von konkreten Verfahren, selbst in Akten von hängigen Verfahren. Die Aufsichtsbehörde nimmt in die Akten von hängigen Verfahren aber nur in besonders begründeten Ausnahmefällen Einsicht. In der Regel wartet sie mit einer Einsichtnahme bis zur Rechtskraft des entsprechenden Entscheids. In die Akten von abgeschlossenen Verfahren nimmt sie Einsicht für allgemeine Zwecke der Verfahrenskontrolle bzw. Verfahrensanalyse.

d) Die Aufsichtsbehörde nimmt für die Überprüfung, ob Verfahren sorgfältig geführt und Verfahrensgrundsätze beachtet werden, auch die anderen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten wahr:

> Analyse von Gerichtsentscheiden, die Verfahren der Bundesanwaltschaft betreffen. Die AB-BA sorgt dafür, dass die Bundesanwaltschaft die konkreten Urteile vollzieht, die Entscheide aber auch im Hinblick auf eine mögliche präjudizielle Wirkung prüft und in der Bundesanwaltschaft umsetzt.

> Das Einholen von Berichten bei der Bundesanwaltschaft.

> Die Überprüfung der Verfahrenshandbücher der Bundesanwaltschaft.

e) Im Rahmen der Inspektionen werden regelmässig hängige Fälle mit den Staatsanwälten diskutiert.

## 2 Antworten der AB-BA auf parlamentarische Vorstösse

### 2.1 12.3084, Interpellation NR Pierre Rusconi Glaubwürdigkeit der Bundesanwaltschaft wiederherstellen

#### Text der Interpellation vom 7. März 2012

Am 1. März 2012 informierte die Presse über eine Medienmitteilung des Bundesstrafgerichts. Dieses hatte entschieden, ein unter dem Namen «Quatur» laufendes Strafverfahren an die Bundesanwaltschaft zurückzuweisen. Dieses Verfahren, das sich gegen 13 Personen richtet, betrifft die mutmassliche Präsenz der kalabrischen 'Ndrangheta in der Schweiz. Nach zehnjährigen Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen, an denen nicht weniger als fünf Bundesanwälte und Untersuchungsrichter beteiligt waren, kommt das Bundesstrafgericht nun zum Schluss, die Verteidigungsrechte seien von der Bundesanwaltschaft massiv und in systematischer Art und Weise missachtet worden, obwohl die Verteidigung dagegen interveniert hatte. Laut Gericht sind die Versäumnisse so schwerwiegend, dass sie das ganze Verfahren in Frage stellen. Es wird nämlich Artikel 6 EMRK verletzt, der für Strafverfahren das Recht auf ein faires Verfahren vorschreibt.

Leider handelt es sich dabei nicht um einen Einzelfall. Die Bundesanwaltschaft ist bereits in zahlreichen anderen Fällen aufgelaufen (man denke an den Prozess rund um die Hells Angels oder den Fall Holenweger). Dadurch wird die Glaubwürdigkeit dieser Behörde immer stärker untergraben, zu deren Aufgaben nach Artikel 24 der Strafprozessordnung die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität gehören. Vor diesem Hintergrund stelle ich der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft die folgenden Fragen:

1) Was gedenkt sie – unter Wahrung der Gewaltentren-

- nung – zu unternehmen, damit die Glaubwürdigkeit der Bundesanwaltschaft wiederhergestellt wird?
- 2) Welche Kosten hat die Quatur-Untersuchung, bei der zentrale Rechtsgrundsätze missachtet wurden, bislang verursacht?

Ohne Begründung

### **Antwort der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft**

Aufgrund einer Meldung der italienischen Antimafiabehörde eröffnete die Bundesanwaltschaft (BA) am 14. Dezember 2002 ein gerichtspolizeiliches Verfahren (Operationsname QUATUR). Am 14. Dezember 2005 wurde das Verfahren dem Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt übergeben, welches dieses am 8. Juni 2010 der BA mit dem Schlussbericht zurück gab. Die lange Dauer der Voruntersuchung war insbesondere bedingt durch einen mehrfachen Handwechsel des Verfahrens und die jeweils damit verbundene Einarbeitungszeit des/der zuständigen Untersuchungsrichters/Untersuchungsrichterin. Am 20. Oktober 2011 reichte die BA die Anklageschrift beim Bundesstrafgericht ein.

Der vormals in der Sache zuständige eidgenössische Untersuchungsrichter hatte die damaligen Anträge der Verteidigung auf Durchführung von Einvernahmen im kontradiktorischen Verfahren gemäss Art. 118 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (BStP) abgelehnt. Die dagegen erhobene Beschwerde wies die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts am 13. April 2010 mit der Begründung ab, dass das in der Hauptsache zuständige Gericht abzuwägen habe, welche dieser Massnahmen – allenfalls im Rahmen der Hauptverhandlung – durchgeführt werden müssten.

Mit Verfügung vom 28. Februar 2012 im Verfahren SK.2011.23 wies die Strafkammer des Bundesstrafgerichts die Anklageschrift an die BA zurück mit der Begründung, dass angesichts der Art und des Umfangs der noch durchzuführenden Massnahmen diese durch die Bundesanwaltschaft als Untersuchungsbehörde vorzunehmen und nicht erst anlässlich der Hauptverhandlung durchzuführen seien.

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat diesen Entscheid des Bundesstrafgerichts geprüft: Die Feststellungen des Bundesstrafgerichts, die Verteidigungsrechte seien von der Bundesanwaltschaft massiv und in systematischer Weise missachtet worden, betreffen denjenigen Verfahrensabschnitt, der vom Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt – welches Ende des Jahres 2010 aufgelöst bzw. in die Bundesanwaltschaft integriert wurde – und nicht von

der Bundesanwaltschaft geführt wurde. In diesem Entscheid des Bundesstrafgerichts kommt im Übrigen primär die noch ungelöste Problematik der Anwendung des Unmittelbarkeitsprinzips in der Hauptverhandlung zum Ausdruck.

Aufgrund einer sorgfältigen Situationsanalyse wird die BA die erforderlichen Untersuchungshandlungen veranlassen, um die in der Verfügung der Strafkammer des Bundesstrafgerichts vom 28. Februar 2012 gerügten Verfahrensmängel zu beseitigen. Zu diesem Zweck sollen verschiedene Einvernahmen – auch auf dem Weg der Rechtshilfe – wiederholt und zu einem späteren Zeitpunkt erneut eine Anklageschrift eingereicht werden.

Die BA ist bestrebt, die notwendigen Anpassungen sowohl im Bereich der Verfahrens- und Prozessabläufe wie auch auf organisatorischer Ebene rasch und effizient umzusetzen. Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft wird überprüfen, ob die BA die sie betreffenden Entscheide des Bundesstrafgerichts, der Zwangsmassnahmerichte und des Bundesgerichts analysiert und die erforderlichen Konsequenzen daraus zieht. Nach den Feststellungen der Aufsichtsbehörde anlässlich der im Jahr 2011 bei der Bundesanwaltschaft durchgeführten Inspektionen unternimmt die Bundesanwaltschaft beträchtliche Anstrengungen, um ihre Mitarbeitenden in der Anwendung des massgeblichen Verfahrensrechts zu schulen. Auch die erforderlichen Hilfsmittel (Handbücher, Kommentare etc.) sind vorhanden.

Wie der Bundesanwalt anlässlich der Pressekonferenz vom 30. März 2012 bekanntgegeben hat, soll das in den Strukturen und Abläufen der BA vorhandene Optimierungspotential kontinuierlich ausgeschöpft werden. Im Bereich Verfahrenscontrolling wird der Bundesanwalt seinem Stellvertreter und seiner Stellvertreterin künftig zentrale Aufgaben im Verfahrenscontrolling und in der Führung von Spezialfällen übertragen. Auch hier wird die AB-BA im Rahmen künftiger Inspektionen überprüfen, ob dieses Verfahrenscontrolling greift.

Die Kosten des Verfahrens QUATUR belaufen sich bisher auf einen Betrag von gut 1,4 Mio. Franken, wobei der überwiegende Teil dieser Kosten auf Telefonüberwachungen, Haft und amtliche Verteidigung entfällt.

## 2.2 11.4168, Interpellation NR Carlo Sommaruga Mittel zur Verfolgung von Kriegsverbrechern. Schaffung einer Spezialeinheit

### Text der Interpellation vom 23. Dezember 2011

Laut mehreren Quellen finden in den westlichen Ländern zahlreiche Personen Unterschlupf, denen Genozid oder andere Kriegsverbrechen vorgeworfen werden. Auf den 1. Januar 2011 sind im Schweizerischen Strafgesetzbuch die Strafbestimmungen zur Umsetzung des Römer Statuts in Kraft getreten. Damit verfügt unser Land nun über eine moderne Gesetzgebung für den Kampf gegen die Straflosigkeit der Urheber von Verbrechen gegen das Völkerrecht. Zuständig sind die zivilen Strafverfolgungsbehörden; sie sind verpflichtet, aktiv nach Personen zu fahnden, denen die Begehung solcher Verbrechen vorgeworfen und deren Aufenthalt in der Schweiz vermutet wird. Im vergangenen Jahrzehnt ist es in der Schweiz allerdings zu keiner einzigen Verurteilung gekommen. Zahlreiche westliche Staaten haben Spezialeinheiten zur Verfolgung von Kriegsverbrechern geschaffen, so etwa die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Norwegen, die USA oder Deutschland. Es ist zu erwarten, dass dies Erfolge zeitigen wird. Ich stelle der Bundesanwaltschaft die folgenden Fragen:

- 1 Welche Mittel hat die Bundesanwaltschaft bisher eingesetzt, um den neuen Strafbestimmungen Rechnung zu tragen und die in der Schweiz anwesenden mutmasslichen Verbrecher gegen das Völkerrecht wirksam zu verfolgen?
- 2 Welche konkreten Massnahmen hat die Bundesanwaltschaft ergriffen, um die Verdächtigen aktiv aufzuspüren und die Verfolgung solcher Verbrechen in der Schweiz zu befördern?
- 3 Gibt es, namentlich im Sinne von Artikel 98a des Asylgesetzes, eine Koordination zwischen den verschiedenen Behörden, die an Informationen über mutmassliche Kriegsverbrecher in der Schweiz herankommen könnten oder im Besitz solcher Informationen sind (Migrationsämter, EDA, Gerichte, Polizeikorps, Staatsanwaltschaften)?
- 4 Wie viele Untersuchungen wurden seit Inkrafttreten der genannten Strafbestimmungen geführt und wie viele Fälle wurden den Strafverfolgungsbehörden übergeben? Um welche Straftaten handelte es sich in jedem dieser Fälle?
- 5 Ist es nicht an der Zeit, dass die Schweiz sich in diesem Bereich konkrete und wirksame Mittel in die Hand gibt und eine Spezialeinheit zur Verfolgung von mutmasslichen Verbrechern gegen das Völkerrecht in unserem Land schafft?

Mitunterzeichnende

Amarelle Cesla Virginia, Carobbio Guscetti Marina, Fehr Jacqueline, Hardegger Thomas, Heim Bea, Jositsch Daniel, Marra Ada, Nordmann Roger, Piller Carrard Valérie, Reynard Mathias, Roth-Bernasconi Maria, Voruz Eric (12).

Ohne Begründung

### Antwort der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

- Die Bundesanwaltschaft hat keine zusätzlichen Mittel erhalten, um sich an die neuen Gesetzesbestimmungen anzupassen. Sie hat ein Kompetenzzentrum Humanitäts- und Kriegsverbrechen (CC HuK) errichtet und sich dabei auf die Erfahrung und die Spezialkenntnisse gestützt, die bestimmte ihrer Mitarbeitenden bereits vorher in diesem Bereich und in anderen Funktionen erworben hatten. Dieses Zentrum besteht gegenwärtig aus dem Leitenden Staatsanwalt der Abteilung Rechtshilfe, aus einer Staatsanwältin der Abteilung Staatsschutz und aus zwei juristischen Mitarbeiterinnen. Diese Personen bearbeiten die Fälle zusätzlich zu ihren laufenden Geschäften und spezialisieren sich weiter. Ausserdem wird die BA in diesem Bereich von einem Team aus Bundesermittlerinnen und -ermittlern der Abteilung Ermittlungen Staatsschutz der fedpol, Kommissariat Staatsschutz und Kommissariat Rechtshilfevollzug, unterstützt.
- Noch vor Inkrafttreten der neuen Strafbestimmungen zur Umsetzung des Römer Statuts hatte die BA Kontakte zu Partnern geknüpft, die Fälle mit Inlandberührung anzeigen konnten. So wurden das Bundesamt für Migration (BFM) und das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) an die in Artikel 98a AsylG verankerte Zusammenarbeitsverpflichtung erinnert; in der Folge signalisierte das BFM im Jahr 2011 einen Fall, doch dieser erfüllte die Bedingungen für die Eröffnung eines Strafverfahrens nicht. Das CC HuK traf sich ausserdem mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) mit Sitz in der Schweiz oder im Ausland. Des Weiteren beteiligt sich die BA seit drei Jahren als Beobachterin an den halbjährlich stattfindenden Sitzungen einer Arbeitsgruppe der Europäischen Union (European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes), die sich aus Praktikern der Rechtshilfe und der Strafverfolgung im Bereich der Verbrechen gegen das Völkerrecht zusammensetzt; in dieser Arbeitsgruppe geführte Diskussionen haben es dem CC HuK ermöglicht, sich die Erfahrung von Ländern wie den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Norwegen, den USA oder Deutschland zunutze zu machen, um in der BA Arbeitsmethoden einzuführen, die der Verfolgung

der Verbrechen gegen das Völkerrecht in der Schweiz förderlich sind.

- Obwohl die Angestellten des Bundes und der Kantone verpflichtet sind, von Amtes wegen verfolgte Verbrechen oder Vergehen anzuzeigen, und trotz des Inkrafttretens am 1. Januar 2008 von Artikel 98a AsylG, mit dem Artikel 1 Abschnitt F Buchstabe a des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge umgesetzt wird, wurde der BA bis jetzt in Anwendung dieser Bestimmung noch kein einziger Fall überwiesen, der zur Eröffnung eines Strafverfahrens geführt hat. Die seit mehreren Jahren bestehende Koordination zwischen der BA und den verschiedenen Partnerbehörden bildete im Jahr 2011 Gegenstand von Diskussionen in Bezug auf die Verbrechen gegen das Völkerrecht. Eines der Ziele des CC HuK für 2012 ist die Verstärkung der Kontakte namentlich zum BFM und zu den kantonalen Polizeikörpern, um sie für die neuen Strafbestimmungen zu sensibilisieren, den Informationsaustausch zu verbessern und Untersuchungen auf Initiative der Strafverfolgungsbehörden zu führen.
- Seit dem 1. Januar 2011 hat die BA sieben Rechtsilfeersuchen bearbeitet, die im Wesentlichen die Ereignisse in Ruanda und in Ex-Jugoslawien betrafen. Von Amtes wegen oder auf Anzeige von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) oder Privatpersonen hin hat sie ausserdem sieben Fälle auf nationaler Ebene bearbeitet: In vier Fällen erliess sie Nichtanhandnahmeverfügungen; in drei anderen Fällen eröffnete sie Untersuchungen, die immer noch hängig sind. Von den auf nationaler Ebene bearbeiteten Fällen betrafen fünf den Tatbestand des Kriegsverbrechens, einer den Tatbestand des Verbrechen gegen die Menschlichkeit und einer die Tatbestände des Kriegsverbrechens und des Völkermordes.
- Die Errichtung des CC HuK in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung innerhalb der BA ist Ausfluss einer Analyse über die bis zum 31. Dezember 2010 bearbeiteten Fälle von Verbrechen gegen das Völkerrecht. Diese Analyse kam zum Ergebnis, dass die vorher für solche Tatbestände zuständigen Behörden – BA für Völkermord, Oberauditorat für Kriegsverbrechen und kantonale Staatsanwaltschaften für die Tatbestände, die dem Begriff der Verbrechen gegen die Menschlichkeit entsprechen – nur wenige solcher Strafverfahren geführt hatten. Ausserdem wurde zu Beginn des Jahres 2011 ein einziger Fall von Kriegsverbrechen von der Militärjustiz auf die BA übertragen. Des Weiteren erklärte sich die geringe Anzahl von im Inland bearbeiteten Fällen durch den konstanten Willen des Bundesgesetzgebers, den Grundsatz der Nichtrückwirkung des Strafgesetzes für Verbrechen, die vor dem 1. März 1968 (Kriegsverbrechen), vor dem 15. Dezember 2000 (Völkermord) und vor dem 1. Januar 2011 (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) verübt wurden,

strikt anzuwenden. Im Verlauf des Jahres 2011 konnte das CC HuK schliesslich alle Fälle bearbeiten, die bei ihm angezeigt wurden, und die ersten Schritte einleiten, um selber neue Fälle aufzuspüren. Ferner legte es den Akzent auf die Ausbildung seines Personals, namentlich durch Kurse zusammen mit der BKP, Teilnahme an Konferenzen oder einen Einsatz im Rahmen eines internationalen Auftrags, und wird dies gemäss seinen Zielen für 2012 auch in Zukunft tun. Das CC HuK wird 2012 ein aktiveres Vorgehen entwickeln, um neue Fälle in der Schweiz aufzuspüren; auf diese Weise wird die BA in der Lage sein, die Situation in voller Kenntnis der Sachlage abzuschätzen und gegebenenfalls eine Reorganisation im Bereich der Verfolgung der Verbrechen gegen das Völkerrecht zu beschliessen. Ein solches schrittweises Vorgehen wurde auch in andern Ländern gewählt, die über eine spezialisierte Einheit verfügen. Nach nur einjährigem Bestehen wäre es verfrüht, zu diesem Zeitpunkt bereits Folgerungen zu ziehen.



# Abkürzungen

<b>BA</b>	Bundesanwaltschaft
<b>AB-BA</b>	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
<b>BBL</b>	Bundesamt für Bauten und Logistik
<b>BJ</b>	Bundesamt für Justiz
<b>BKP</b>	Bundeskriminalpolizei
<b>BStGer</b>	Bundesstrafgericht (Bellinzona)
<b>BVers</b>	Bundesversammlung
<b>CC RIZ</b>	Kompetenzzentrum Rechtshilfe
<b>CCWF</b>	Kompetenzzentrum Wirtschaft und Finanzen
<b>EJPD</b>	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
<b>EFV</b>	Eidg. Finanzverwaltung
<b>FinDel</b>	Finanzdelegation
<b>GK</b>	Gerichtskommission
<b>GPDel</b>	Geschäftsprüfungsdelegation
<b>GPK</b>	Geschäftsprüfungskommission
<b>GPK-N</b>	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
<b>GPK-S</b>	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
<b>OAB</b>	Operativer Ausschuss des Bundesanwaltes
<b>ParIG</b>	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
<b>SR</b>	Systematische Rechtssammlung
<b>StBOG</b>	Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (SR 173.71)
<b>StPO</b>	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
<b>URA</b>	Untersuchungsrichteramt
<b>VA</b>	Voranschlag
<b>VBS</b>	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

© Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

Postfach 5221 | 3001 Bern

T 031 324 25 29 oder 031 324 25 33

Gestaltung und Konzept: Design Daniel Dreier SGD, Maya Arber

Bilder: Béatrice Devènes

