



Aufsichtsbehörde
über die Bundesanwaltschaft

2015

TÄTIGKEITSBERICHT

Inhalt

Vorwort	5
Allgemeines	7
1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben	7
2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde	7
Tätigkeit im Allgemeinen	9
1 Organisation und Infrastruktur der Behörde	9
2 Arbeitsweise	9
3 Information der Öffentlichkeit	9
Aufsichtstätigkeit	11
1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft	11
2 Inspektionen	11
3 Besondere Fragen	13
Zusammenarbeit mit anderen Behörden	17
1 Bundesversammlung	17
2 Bundesstrafgericht	18
3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	18
4 Nachrichtendienstliche Aufsicht	18
5 Eidgenössische Finanzkontrolle	18
Hinweise an den Gesetzgeber	19
1 Strafgesetzbuch	19
2 Strafbehördenorganisationsgesetz	19
Anhang	21
Abkürzungen	26

Vorwort

Der letztjährige Tätigkeitsbericht bildete zugleich den Abschluss der ersten Amtsperiode der 2011 neu geschaffenen Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA). Auch unter dem neuen Präsidium und in teilweise neuer Besetzung war das Berichtsjahr im Wesentlichen von Kontinuität geprägt. Die bewährten Abläufe und Methoden der Beaufsichtigung der Bundesanwaltschaft wurden weitergeführt und soweit erforderlich den neuen Herausforderungen angepasst.

Wie bis anhin beruht die Aufsichtstätigkeit der AB-BA im Wesentlichen auf folgenden Säulen:

- Die AB-BA führt in regelmässigen Abständen Aufsichtssitzungen mit der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft (BA) durch, anlässlich derer einerseits Schwerpunktthemen und andererseits grundsätzliche Fragen im Bereich der Organisation der BA vertieft behandelt werden. Gleichzeitig informiert die BA bei diesen Aufsichtssitzungen die AB-BA über den aktuellen Geschäftsgang und den Stand besonders bedeutsamer Verfahren.
- Sie lässt sich von der BA im Halbjahresrhythmus über den aktuellen Stand aller Verfahren informieren und überprüft dabei an Hand der Fallberichte das interne Controlling im Hinblick auf eine Optimierung der Organisations- und Verfahrensabläufe.
- Sie nimmt jährlich Inspektionen bei den einzelnen Abteilungen der BA vor. Neben der Amtsführung im Allgemeinen liegt das Hauptaugenmerk auf einer eingehenden Analyse einzelner Verfahren, die zuvor von der AB-BA aufgrund der Fallberichte ausgewählt wurden. Dies erlaubt es, wiederkehrende Problemstellungen zu erkennen und bei Bedarf Einfluss auf die allgemeine Verfahrensführung zu nehmen.
- Sie überprüft und bereinigt das Budget der BA unter besonderer Berücksichtigung des wirksamen Einsatzes von Personal sowie von Finanz- und Sachmitteln.
- Sie regt die Einsetzung von Arbeitsgruppen an und/oder nimmt Einsitz in internen oder ämterübergreifenden Arbeitsgruppen. In diesem Sinn besteht je eine interne Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Nachrichtendienst (NDB) sowie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Gemeinsam mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wurde eine Arbeitsgruppe zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei (BKP) eingesetzt und ein aussenstehender Experte mit deren Leitung beauftragt. Schliesslich nimmt die AB-BA auch teil an einer vom Bundesanwalt einberufenen interkantonalen Arbeitsgruppe zur Cyberkriminalität.
- Sie steht in direktem Kontakt zur Parlamentarischen Oberaufsicht, insbesondere zur Geschäftsprüfungskommission (GPK) und zur Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel). Sie vertritt weiter vor der Finanzkommission (FiKo) das eigene Budget sowie das Budget der Bundesanwaltschaft und nimmt im Übrigen Stellung zu parlamentarischen Vorstössen, welche den Amts- oder Aufgabenbereich der BA betreffen.
- Sie führt regelmässig Gespräche mit der Vorsteherin und dem Stab des EJPD, um bei der Lösung von Schnittstellenproblemen mit dem Departement (wie etwa kriminalstrategische Planung, Ressourceneinsatz der BKP oder Koordination im Bereich der internationalen Rechtshilfe) behilflich zu sein. Es wird zu prüfen sein, ob sich nach der Verabschiedung des Nachrichtendienstgesetzes auch ein Koordinationsbedarf mit den für die Beaufsichtigung des Nachrichtendienstes zuständigen Behörden ergeben wird.
- Sie macht Hinweise an den Gesetzgeber, soweit sie im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkennt. Geht es aber um Fragen des materiellen Strafrechts oder des Strafprozessrechts, auferlegt sie sich eine gewisse Zurückhaltung, da in diesen Bereichen eine von politischen Entscheidungen abhängige Abwägung zwischen den Interessen der unterschiedlichen Akteure des Strafprozesses vorzunehmen ist. Die AB-BA erachtet es nicht als ihre Aufgabe, sich in diesen politischen Entscheidungsprozess einzubringen, zumal der Gesetzgeber und die Wahlbehörde darauf achten, dass die unterschiedlichen Interessen der Justiz und der Prozessparteien innerhalb der Aufsichtsbehörde angemessen vertreten sind.
- Sie bestimmt Staatsanwälte des Bundes oder setzt ausserordentliche Staatsanwälte zur Behandlung von Strafanzeigen gegen Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft ein.
- Sie behandelt und beantwortet Aufsichtsbeschwerden und Eingaben von Privaten. Dabei handelt es sich aber vielfach um Fragen zu konkreten Verfahren oder um Beanstandungen konkreter Verfahrenshandlungen, deren Behandlung in den fachlichen Aufsichtsbereich des Bundesstrafgerichts fallen.

Das Berichtsjahr war vor allem von der Gesamterneuerung der Leitungsgremien der Bundesanwaltschaft im Hinblick auf die neue Amtsdauer 2016 bis 2019 geprägt. Die BA hat in diesem Zusammenhang verschiedene Anpassungen ihrer Organisation vorgenommen und ihre Strategien im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung neu ausgerichtet. Die in Aussicht genommenen, teilweise tief greifenden Veränderungen führten in der Anfangsphase zu gewissen Verunsicherungen innerhalb des Personals der Bundesanwaltschaft. Nachdem das Projekt Ende des Berichtsjahres weitgehend abgeschlossen war, trat eine markante Beruhigung ein. Die AB-BA hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass es der Leitung der Bundesanwaltschaft unter engem Einbezug

der Betroffenen gelungen ist, ein auf die aktuellen Anforderungen ausgerichtetes Profil zu erstellen und gestützt darauf eine Reorganisation ihrer Strukturen und Abläufe vorzunehmen, die auf Akzeptanz gestossen ist.

Die AB-BA bedankt sich bei der Leitung und dem gesamten Personal der Bundesanwaltschaft für ihren Einsatz und ihr Engagement bei der alltäglichen Erfüllung ihrer Aufgaben im Dienste der Verbrechensbekämpfung.

Der Präsident der Aufsichtsbehörde
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter

Allgemeines

1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) ist seit 1. Januar 2011 im Amt. Ihre Tätigkeit stützt sich auf Art. 23 ff. des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; 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 von Bundesrat, Bundesverwaltung und Gerichten.

Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde sind in den Art. 29 – 31 StBOG geregelt. Hervorzuheben ist, dass die AB-BA keine Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der Bundesanwaltschaft darstellt. Sie kann dieser keine Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln erteilen (Art. 29 Abs. 2 StBOG). Es liegt hingegen in ihrer Kompetenz, generelle Weisungen über die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Bundesanwaltschaft zu 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. Gemäss Art. 23 Abs. 2 StBOG umfasst die Behörde sieben Mitglieder und setzt sich wie folgt zusammen: je ein Richter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Anwälte und drei Fachpersonen. Die Aufsichtsbehörde konstituiert sich selber.

Für die zweite Amtsdauer 2015–2018 stellten sich die bisherigen Mitglieder Isabelle Augsburger-Bucheli, Giorgio Bomio, Hanspeter Uster und David Zollinger zur Wiederwahl. Die Bundesversammlung wählte die genannten Personen am 18. Juni 2014 für eine weitere Amtsperiode. Seit Oktober 2014 gehört François A. Bernath, eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Zürich, der Behörde an. Neu gewählt wurden am 18. Juni 2014 Bundesrichter Niklaus Oberholzer, welcher bereits vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012 Mitglied der AB-BA war, und am 24. September 2014 Veronica Hälg-Büchi, eingetragen im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen.

Ab 1.1.2015 gehören der Behörde in alphabetischer Reihe als Mitglieder an:

- Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE), Neuchâtel
- François A. Bernath, Rechtsanwalt, Zürich
- Giorgio Bomio, Richter am Bundesstrafgericht, Bellinzona
- Veronica Hälg-Büchi, Rechtsanwältin, St. Gallen
- Niklaus Oberholzer, Bundesrichter, Lausanne
- Hanspeter Uster, Projektleiter im Justiz- und Polizeibereich, Baar
- David Zollinger, Organisationsberater, a. Staatsanwalt, Zürich

Tätigkeit im Allgemeinen

1 Organisation und Infrastruktur der Behörde

1.1 Organisation

Die Aufsichtsbehörde konstituiert sich selbst. Präsident und Vizepräsident werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Eine Wiederwahl ist möglich (Art. 7 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft). Als Nachfolger von Hansjörg Seiler wählte die Behörde Niklaus Oberholzer per 1.1.2015 zum Präsidenten der AB-BA. Giorgio Bomio wurde als Vizepräsident wiedergewählt.

1.2 Sekretariat / Infrastruktur

Die Aufsichtsbehörde verfügt über ein ständiges Sekretariat unter der Leitung einer juristischen Sekretärin. Das Sekretariat umfasst aktuell 150 Stellenprozent.

Sitz der Behörde ist Bern (Art. 11 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft).

Nach Art. 10 Abs. 3 der genannten Verordnung 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, dem Generalsekretariat EFD und mit dem BIT abgeschlossen. Obwohl die Aufsichtsbehörde nicht Teil der Bundesverwaltung ist, beteiligt sie sich an grösseren Reorganisationsprojekten wie der Einführung des Vertragsmanagements (SAP VA) und am neuen Führungsmodell des Bundes (NFB). Dabei wird sie von der Bundesanwaltschaft bzw. dem Dienstleistungszentrum Finanzen unterstützt.

2 Arbeitsweise

2.1 Sitzungen intern / mit der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde führte im Berichtsjahr neun interne Sitzungen durch. Gleichzeitig fanden im Rahmen dieser Treffen – mit einer Ausnahme – die Aufsichtssitzungen mit der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft statt. Über das Sekretariat steht die Aufsichtsbehörde auch ausserhalb der Sitzungen in dauerndem Kontakt mit ihren Mitgliedern und mit der Bundesanwaltschaft.

Verschiedene Delegationen der Behörde führten die Inspektionen bei einzelnen Abteilungen der Bundesanwaltschaft durch (vgl. Ziff. 2.1 S. 11) und nahmen an Besprechungen mit der Bundesanwaltschaft, mit verschiedenen parlamentarischen Kommissionen (vgl.

Ziff. 1.2 – 1.4 S. 17) und mit dem EJPD (vgl. Ziff. 3.1 S. 18) teil.

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 der Form eines Fachreferentensystems. Sie verfügt über zwei Fachreferenten für Finanzfragen und je einen Fachreferenten für Cyberkriminalität sowie Organisations- und Informatikfragen. Fachreferenten werden auch für die Leitung von Projekten oder für die Klärung von Einzelfragen bestimmt. Zugleich bildet die Aufsichtsbehörde zu besonderen Themen Arbeitsgruppen. Es besteht eine Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Nachrichtendienst sowie zum Thema Mafiaverfahren.

2.3 Tragweite der Aufsichtskompetenzen

Gemäss 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. Soweit sich Rügen gegen Verfügungen oder Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens richten, stehen dafür die in der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312) geregelten Rechtsmittel an das Bundesstrafgericht zur Verfügung. Die AB-BA tritt deshalb auf Aufsichtsbeschwerden, die Verfügungen oder Verfahrenshandlungen in den von der BA geführten Untersuchungsverfahren zum Gegenstand haben, regelmässig nicht ein. Gestützt auf eine Analyse der rechtlichen Grundlagen und der Materialien erarbeitete die Aufsichtsbehörde aber verschiedene Grundsätze für die allgemeine Aufsicht über die Strafverfolgungstätigkeit, die nach wie vor aktuell sind (vgl. Ziff. 1 Anhang S. 21).

3 Information der Öffentlichkeit

Die AB-BA informiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit (Art. 13 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft).

Zu diesem Zweck führt sie eine Homepage (<http://www.ab-ba.ch>). Der Auftritt im Netz wurde im Berichtsjahr einer Überprüfung unterzogen und die Website neu gestaltet. Die Seiten beinhalten namentlich die Zusammensetzung der Behörde, die Grundlagen, den Tätigkeitsbericht sowie die Medienmitteilungen der AB-BA.

Im laufenden Jahr veröffentlichte die Aufsichtsbehörde eine Medienmitteilung.

Alljährlich gibt die Aufsichtsbehörde einen Tätigkeitsbericht über ihre Arbeit und ihre Aufsichtstätigkeit über die Bundesanwaltschaft heraus.

Aufsichtstätigkeit

1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

1.1 Reporting

Die Bundesanwaltschaft übergab der Aufsichtsbehörde in der Berichtsperiode zwei halbjährliche Reportings für den Zeitraum vom 1.7.2014 – 31.12.2014 und vom 1.1.2015 – 30.6.2015. Die Behördemitglieder teilten diese Fälle unter sich auf und prüften die einzelnen Fallberichte. Die Ergebnisse wurden zusammengetragen, diskutiert und mit Blick auf Optimierungen gewichtet. Bereits das erste, aber insbesondere das im Sommer herausgegebene Reporting stellen die Grundlage dar für die nachfolgenden Inspektionen.

Die Fallberichte haben sich im Vergleich zum letzten Jahr nochmals verbessert. Sie ermöglichen einen raschen Einstieg in die Thematik des jeweiligen Verfahrens und legen die bisherigen Ermittlungshandlungen nachvollziehbar dar. Sie enthalten teilweise Informationen zum Controlling und geben meist detaillierte Auskunft zur geplanten Beendigung der Verfahren. Nach wie vor gestaltet sich das Niveau der Fallberichte indessen unterschiedlich und besteht bei einigen Fallberichten Verbesserungspotential.

1.2 Aufsichtssitzungen

Die Aufsichtsbehörde führte im Jahr 2015 neun Aufsichtssitzungen durch, acht davon mit der Bundesanwaltschaft. An den Sitzungen nahmen die Mitglieder der Aufsichtsbehörde und – mit einer Ausnahme – der Bundesanwalt, seine Stellvertreter sowie die beiden stellvertretenden Stabschefs der Bundesanwaltschaft teil.

Die neu zusammengesetzte Aufsichtsbehörde definierte an ihrer Januarsitzung die Schwerpunkte im Jahresprogramm. Dazu gehörten die Bereiche Mafiaverfahren, Art. 260^{ter} StGB und Cyberkriminalität. Zentrale Bedeutung wurde den jährlich stattfindenden Inspektionen beigemessen. Die Reorganisationsvorhaben Projekt BA 2016 und BA Profiles sowie die erstmaligen Wahlen der Staatsanwälte durch den Bundesanwalt beschäftigten die Aufsichtsbehörde intensiv und prägten den Austausch mit der Bundesanwaltschaft. Dabei galt das Interesse der Behörde, entsprechend ihrem Auftrag und ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament, insbesondere den finanziellen Auswirkungen von Projekten, Strukturänderungen und Personalpolitik.

Nach Art. 9 Abs. 2 StBOG trägt der Bundesanwalt die Verantwortung nicht nur für den Aufbau und den Betrieb einer zweckmässigen Organisation, sondern auch für den wirksamen Einsatz von Personal sowie von Finanz- und Sachmitteln. Die Aufsichtsbehörde hat die personalpolitischen Entscheide des Bundesanwalts eng begleitet, ohne sich aber in die dem Bundesanwalt zustehenden Kompetenzen im Einzelfall einzumischen. Insbesondere die vom Bundesanwalt angeordnete Nichtwiederwahl

von fünf Staatsanwälten des Bundes sowie die Absetzung des Leiters der Zweigstelle Lugano wurden in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Es obliegt nicht der AB-BA, in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde zu solchen einzelnen Entscheiden Stellung zu nehmen. Sie hat sich aber vergewissert, dass der Bundesanwalt die Bestimmungen des Personalgesetzes eingehalten und den Betroffenen ihre Anhörungs- und Mitwirkungsrechte gewährt hat. Drei der vom Bundesanwalt nicht wiedergewählten Staatsanwälte haben von den ihnen nach dem Personalgesetz zustehenden Rechten Gebrauch gemacht und gegen ihre Nichtwiederwahl beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben.

1.3 Eingaben aus dem Publikum

Die Aufsichtsbehörde erhielt im Berichtsjahr verschiedene Eingaben von Privaten. Diese sind oftmals an Verfahren vor der Bundesanwaltschaft oder dem Bundesstrafgericht (bzw. vor anderen Behörden) beteiligt und verlangen ein Eingreifen der AB-BA. In der Regel können ihre Anliegen im Rahmen eines laufenden Verfahrens von den dafür zuständigen Gerichten aufgenommen werden, weshalb sie nicht in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde fallen. Soweit aber Aspekte thematisiert werden, die über den konkreten Einzelfall hinausgehen (z. B. Verjährung von Verfahren), werden diese im Rahmen der Aufsichtssitzungen oder Inspektionen mit der Bundesanwaltschaft angesprochen. Gegebenenfalls werden Eingaben auch an die Bundesanwaltschaft weitergeleitet oder an das Bundesstrafgericht zur Prüfung, ob sie als Anzeige oder Beschwerde entgegengenommen seien.

2 Inspektionen

2.1 Vorgehen

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft führte im August/September 2015 acht halbtägige Inspektionen durch. Inspiziert wurden die Zweigstellen Zürich, Tessin und Lausanne sowie die Abteilungen Terrorismus, Staatsschutz und Rechtshilfe, Staatsschutz, WiKri I und II in Bern sowie das CC WF. Die Inspektionen erfolgten jeweils durch eine Delegation von drei Mitgliedern (Art. 9 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft).

Die Inspektionsleiter wählten 87 Verfahren zur näheren Prüfung aus. Zu einem bedeutenden Teil handelte es sich um Fälle, welche die Inspektionsteams bereits im letzten Jahr vertieft betrachtet hatten und bei welchen der seitherige Verfahrensverlauf diskutiert wurde. Es wurden vorab die von der Bundesanwaltschaft in den Kategorien rot und orange geführten Fälle (Verfahren, welche aufgrund hoher oder höherer rechtlicher oder faktischer Risiken im Controlling eng begleitet werden)

geprüft. Ein besonderes Augenmerk richteten die Teams auf die älteren Verfahren. Durch die regelmässige Fallprüfung hat sich der Fokus auf Einzelfragen verschoben, die im konkreten Verfahrensablauf von Interesse sind. Gleichzeitig haben die Aussagen rund um die Wahlen der Staatsanwälte, die Personalsituation und die zu erwartende Reorganisation in den Gesprächen viel Platz eingenommen.

Bei der Inspektion geht es der Aufsichtsbehörde nicht um einzelne konkrete Verfahren und auch nicht um eine Beurteilung der einzelnen Staatsanwälte. Die AB-BA will sich ein Bild über den aktuellen Zustand in den Abteilungen verschaffen und Einblick nehmen in die Funktionsweise des gesamten Systems. Im Vordergrund stehen die generellen Aspekte einer fachgerechten und wirksamen Strafverfolgung durch die Bundesanwaltschaft.

2.2 Personalsituation

Zum Zeitpunkt der Inspektionen verwiesen die befragten Staatsanwälte der Abteilungen und Zweigstellen fast durchgehend auf die derzeit (zu) niedrige Zahl von *Staatsanwälten*. Freiwillige Abgänge und die Nichtwiederwahl von fünf Staatsanwälten hinterliessen eine grosse Lücke, zumal die Neubesetzungen bis zur Inkraftsetzung des Projekts BA-Profiles ab 1. Februar 2016 zurückgestellt wurden. In ihrer grossen Mehrheit erachten die Staatsanwälte die – mindestens teilweise – Neubesetzung dieser Stellen als dringend und notwendig. Dabei wird betont, dass Staatsanwälte neue Kompetenzen mitbringen müssen (technische und IT-Kenntnisse) und von Administrativaufgaben entlastet werden sollten. Die Nichtwiederwahl von Staatsanwälten wurde nicht überall verstanden.

Was das *Administrativpersonal* betrifft, so hat sich besonders in Lausanne ein Mangel an qualifiziertem Personal gezeigt. Die BA führt immer öfter sehr grosse Verfahren, die nur mit enormem Administrativaufwand bewältigt werden können. Die schwierige Situation hat für diese Mitarbeitenden zu einer Verunsicherung und einer gewissen Unzufriedenheit geführt.

Die *technischen Hilfsmittel* müssen teilweise aufgerüstet werden. Begrüssst wird insbesondere das Projekt der elektronischen Aktenedition, welches offensichtlich gut vorankommt.

2.3 Arbeitslast

Die Arbeitsbelastung hat tendenziell zugenommen. Das hängt vor allem mit den neuen Grossverfahren zusammen. In diesem Zusammenhang wurde oft auf das Problem mangelnder Ressourcen auf den Ebenen Staatsanwalt und Administrativpersonal hingewiesen. Gleichzeitig hat die Einführung der Verfahrenspriorisierung den Staatsanwälten mehr Handlungsspielraum verschafft. Sie führen primär die als prioritär bezeichneten Fälle,

während die anderen Verfahren nur insoweit behandelt werden, als der Verfahrenslauf es bedingt. Relativ unbedeutende Verfahren werden nach Möglichkeit rasch klassiert und die Eröffnung eines neuen Falles sorgfältig abgewogen.

2.4 Zusammenarbeit

2.4.1 Intern / CC WF

Die interne Zusammenarbeit wird grundsätzlich als gut bezeichnet. Über die Durchlässigkeit von Informationen oder die gegenseitige Hilfestellung sind die Meinungen geteilt.

Das CC WF unterstützt die Verfahrensleiter insbesondere bei Wirtschaftsstraffällen wie Geldwäsche, Korruption oder Betrug. Seit dem Wechsel in der Leitung im September 2014 ist im CC WF ein System- und Kulturwandel im Gange, der Wirkung zeigt. Die befragten Staatsanwälte äussern sich sehr positiv zur Zusammenarbeit.

2.4.2 BKP / NDB

Ein Teil der Mitarbeiter der BKP wird gelobt und ihre Mitarbeit sehr geschätzt. Teilweise wird aber auch Kritik an der Ausbildung und an den fachlichen Qualitäten einzelner Mitarbeitender geäussert. Es wird betont, dass für den Bereich der bundesanwaltschaftlichen Untersuchungen zum Teil andere (Vor-)Kenntnisse gefragt sind, als sie für die traditionellen Strafuntersuchungen auf der Ebene der Kantone verlangt werden. Die Ressourcenfrage stellt sich auch bei den der BA zur Verfügung stehenden Kapazitäten der BKP.

Soweit die Bundesanwaltschaft mit dem Nachrichtendienst des Bundes zusammenarbeitet, wird das Verhältnis positiv beurteilt. Das zwischen den Leitungsgremien der BA und dem NDB abgeschlossene Memorandum of Understanding scheint sich zu bewähren (vgl. Ziff. 4 S. 18).

2.4.3 Kantone / Ausland

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen erhält ebenfalls gute Noten. Dasselbe gilt für den Kontakt mit den italienischen Behörden in Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität. Im Bereich der internationalen Rechtshilfe sind die Erfahrungen der Bundesanwaltschaft mit den einzelnen Ländern und Behörden sehr unterschiedlich. Betont wird, wie wichtig der jeweilige persönliche Kontakt ist. Soweit die Bundesanwaltschaft in den von ihr geführten Strafverfahren von der Leistung internationaler Rechtshilfe abhängig ist, hängen Fortschritte und Dauer der Verfahren stark von der Mitarbeit der jeweiligen ausländischen Behörde ab. Die BA hat dabei die Erfahrung gemacht, dass die Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern in aller Regel umso besser funktioniert, als diese selbst am Verfahren interessiert sind.

2.5 Stimmung

Die Nichtwiederwahl verschiedener Staatsanwälte, die von der Geschäftsleitung der BA in Aussicht genommene Reorganisation und die damit einhergehenden Neueinteilungen von Funktionen und Salärstufen, verbunden mit einer zum Teil markanten Mehrarbeit im Administrativ- wie im Verfahrensbereich, haben während der Umsetzungsphase bei den Mitarbeitenden auf allen Ebenen der BA gewisse Unsicherheiten und Ängste ausgelöst. Die im November erfolgte Orientierung über das Projekt BA 2016 und über BA Profiles scheint für die Betroffenen die gewünschte Klärung gebracht zu haben. Die Reorganisation der BA und BA Profiles werden ab Februar 2016 umgesetzt. Die vorhandene Motivation und die im Grundsatz gute Stimmung konnten mit der angekündigten Neuausrichtung der Bundesanwaltschaft gestärkt werden.

2.6 Reorganisation / Strategie

Die Mitarbeitenden der BA erhoffen sich von der Reorganisation vor allem Stabilität. Für die Abteilungsleiter geht die Reorganisation grundsätzlich in die richtige Richtung. Es ist wichtig, die Baustellen zu beenden und dem Personal wieder die nötige Sicherheit in Bezug auf ihre Funktion und ihre Aufgaben zu geben. Die Lücken im Personalbereich müssen nach einhelliger Meinung geschlossen werden. Die Aufteilung der BA in grössere Einheiten wird – auch für die Ressourcenausschöpfung – begrüsst.

Einzelne Staatsanwälte beobachten die Entwicklung kritisch, indem sie der Meinung sind, einen Ausbau im Stab und eine Ausdünnung im operativen Bereich festzustellen.

2.7 Gesetzgebung / Politik

Soweit die Frage nach Gesetzgebung und Politik thematisiert wird, orten die Staatsanwälte Handlungsbedarf. Mit den grossen komplexen Verfahren der letzten Zeit stösst die BA in der Verfahrensführung an ihre Grenzen. Die StPO ist nicht für solche Verfahren gedacht, und einzelne Bestimmungen des StGB sollten angepasst werden. Das gilt beispielsweise für den OK- und den Phishingbereich, aber auch bezüglich der Entlastung der BA durch die Massengeschäfte. Parlament und Gesellschaft müssten zur Kenntnis nehmen, dass organisierte Kriminalität und Cybercrime in der jetzigen gesetzlichen Ausgestaltung und mit den bestehenden Ressourcen nur unzureichend bekämpft werden können.

2.8 Zusammenfassung

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft hat auch dieses Jahr feststellen können, dass die Mehrzahl der Staatsanwälte ihre Arbeit motiviert und mit Engagement ausübt. Es gibt zwar auch Kritik, aber die positiven Rückmeldungen überwiegen. Jene lässt sich am

ehesten als Sorge formulieren, das Augenmerk der Leitung liege zu sehr auf Faktoren wie Ausbau der nicht-operativen Führung, Umstrukturierungen und Imagepflege, während das Kerngeschäft – die Führung der Verfahren – weniger Unterstützung genieisse. Die ermittelnden Staatsanwälte wünschen sich übereinstimmend mehr Unterstützung durch administratives Personal und mehr Kollegen an der Front.

Alle Teilnehmer an den Inspektionen waren sich bewusst, dass das Jahr 2015 mit den Wiederwahlen des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter, den erstmaligen Wahlen der Staatsanwälte durch den Bundesanwalt sowie der bevorstehenden grossen Reorganisation eine besondere und auch schwierige Periode darstellt. Die von den Mitarbeitenden der BA genannte Kritik mag teilweise auch aus der spürbaren Unsicherheit und Unkenntnis der zukünftigen Organisation resultieren. Gleichzeitig haben sich die Staatsanwälte im Grundsatz positiv zu den kommenden Veränderungen gestellt, da sie selber der Ansicht sind, es bedürfe einiger Korrekturen wie beispielsweise grösserer Abteilungen oder vermehrter gemeinsamer Arbeit und Verantwortung bei den grossen Verfahren.

Die Aufsichtsbehörde ist gespannt, wie sich die Bundesanwaltschaft an den Inspektionen 2016 präsentieren wird und welche Schlüsse die Staatsanwälte dannzumal aus der begonnenen Reorganisation ziehen werden.

3 Besondere Fragen

3.1 Personalentscheide der Bundesanwaltschaft

Ein besonderes Augenmerk richtete die AB-BA auf diejenigen Entscheide der BA, bei denen es um die Erneuerung der Mandate bestimmter Staatsanwälte für die Zeitspanne von 2016 bis 2019 ging. Die AB-BA hat wachsam zur Kenntnis genommen, dass mehrere inspierte Staatsanwälte angaben, infolge dieser Entscheide verunsichert zu sein. Aber auch die Reaktionen der Presse wurden aufmerksam verfolgt. Nachdem die BA die AB-BA vor den Entscheiden unaufgefordert informiert hatte, verlangte die AB-BA von der BA detailliert Auskunft über die Hintergründe der Nichterneuerung der erwähnten Mandate. In einem zweiten Schritt forderte die AB-BA die BA auf, ausführlich über die finanziellen Konsequenzen der im Jahr 2015 gefällten Entscheide betreffend die Nichterneuerung der Mandate bzw. die Entlassungen zu informieren. Dieser Aufforderung kam die BA im November und Dezember 2015 nach. Daraus geht hervor, dass zehn Arbeitsverhältnisse beendet wurden (fünf Staatsanwälte, fünf Angestellte). In fünf Fällen wurde das Arbeitsverhältnis mit einer Vereinbarung beendet. Die fünf nicht bestätigten Staatsanwälte legten ihr Amt im Juli 2015 oder später nieder.

Bis 31. Dezember 2015 erhielten sie weiterhin ihr Gehalt. Die Gesamtsumme dafür betrug CHF 622'590.–. Für die zehn entlassenen bzw. in ihrer Funktion nicht bestätigten Personen entstanden darüber hinaus weitere Kosten von CHF 451'987.–. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Abgangsentschädigungen, Abgeltung von Ferientagen einschliesslich unbezahlten Urlaubs und Überstunden sowie Übernahme von Anwalts- und Neuorientierungskosten. Durch die Amtsenthebung der fünf Staatsanwälte mussten zur Bearbeitung von dringlichen Fällen ausserordentliche Staatsanwälte beauftragt werden. Die Kosten dafür betrugen CHF 213'520.–.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass die Personalpolitik der BA im Jahr 2015 finanzielle Folgen hatte und auch bei den Angestellten der BA für eine gewisse Unruhe sorgte. Zur Gewährleistung der funktionalen und budgetären Stabilität der Institution muss eine solche Situation die Ausnahme bleiben. Die AB-BA wird die Entwicklung der Lage weiterhin beobachten.

3.2 Reorganisation der Bundesanwaltschaft

Die Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft orientierte die Aufsichtsbehörde regelmässig über ihre Reorganisationspläne in verschiedenen Bereichen wie z. B. Organisationsstruktur, Human Resources und Finanzen. Zeitgleich mit den Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft wurden der Aufsichtsbehörde Anfang November 2015 die Unterlagen zum Projekt BA 2016 und zu BA Profiles (in Kraft ab 1.2.2016) zur Verfügung gestellt. Eine Reorganisation der Bundesanwaltschaft liegt in der Organisationsautonomie des Bundesanwaltes. Die Aufsichtsbehörde hat die Umsetzung begleitet und wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen. Zu den Strukturänderungen der BA vgl. den Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft, Ziff. 2 S. 25.

3.3 Mafiaverfahren

3.3.1 Ziel und Beurteilung durch die AB-BA

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist eine Exklusivkompetenz der BA. Mit dem Ziel, die Merkmale, die Wirksamkeit und das Verbesserungspotenzial dieses Bereichs zu evaluieren, hat eine Arbeitsgruppe der AB-BA drei laufende Verfahren untersucht und die für die Leitung der Verfahren zuständigen Stellen befragt. Die untersuchten Verfahren wurden im Einvernehmen mit der BA ausgewählt. Der BA wurde ein Zwischenbericht zugestellt, aus dem Folgendes hervorgeht:

- In der Regel werden die Verfahren zur Untersuchung von Fällen von organisierter Kriminalität aufgrund von Informationen der italienischen Behörden eröffnet. Diesen zufolge gibt es in unserem Land ein dichtes Netz von mafiösen Zellen. Es ist jedoch schwierig, das Ausmass des Phänomens einzuschätzen.
- Die Strafverfolgung ist komplex. Nach Artikel 260^{ter}

StGB ist die reine Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation nicht strafbar. Mitglieder solcher Organisationen lassen sich oft in der Schweiz nieder. Die BA hat jedoch keine Möglichkeit, ein Verfahren zu eröffnen, solange die betreffenden Personen die Organisation nicht unterstützen oder sich nicht von der Schweiz aus daran beteiligen.

- Es sind Fälle bekannt, wonach Mitglieder von kriminellen Organisationen, die im Ausland aktiv sind, sich in der Schweiz niedergelassen haben, um die Organisation von hier aus zu unterstützen oder sich daran zu beteiligen. Auch unter diesen Voraussetzungen ist die Strafverfolgung komplex, da sie von Informationen aus dem Ausland abhängt. Es hat sich herausgestellt, dass diese Personen im Ausland einer Verhaftung entgehen konnten und in der Schweiz Zuflucht fanden, während andere Mitglieder der kriminellen Organisation im Ausland verhaftet wurden. Damit stellen sich Fragen zur Einheitlichkeit und zur Wirksamkeit der Strafverfolgung. Eine Delegation des Verfahrens ins Ausland und/oder die Auslieferung ins Ausland scheinen sich aufzudrängen. Diese Schritte hindern die BA bei Bedarf aber nicht daran, die Verlagerung und/oder die Auslieferung aufzuschieben, solange Untersuchungen anderer Delikte (z. B. Geldwäscherei) oder Verfahren betreffend nicht auslieferbare Personen hängig sind.
- Auch wenn die Strafverfolgung nur auf nationaler Ebene in Betracht kommt, muss doch fast immer die internationale Zusammenarbeit in Anspruch genommen werden. Die kriminelle Organisation, ihre Haupttätigkeit und die Mitglieder befinden sich selten in der Schweiz.
- Auf der operativen Ebene sind sowohl die personellen Ressourcen der BA wie auch der BKP begrenzt.
- Mit Artikel 260^{ter} StGB und der geltenden Rechtsprechung (Subsidiarität) können die erwarteten Resultate offenbar nicht erzielt werden. Die Einführung der Strafbarkeit von einfacher Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation und die Verschärfung der Rechtsprechung anstelle der Subsidiarität könnten die Bekämpfung der organisierten Kriminalität verbessern. In einigen Ländern wurden schon entsprechende Schritte unternommen.

3.3.2 Vorläufige Schlüsse

Die AB-BA hat beschlossen, die Bekämpfung von organisierter Kriminalität durch die BA weiterhin besonders aufmerksam zu verfolgen. Zurzeit zieht sie folgende Schlüsse: Die Strategie zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität kann optimiert werden. In diesem Sinn begrüsst die AB-BA die Erarbeitung eines Konzepts durch die BA. Dieses sieht Folgendes vor:

- Ein Verfahren zur Untersuchung eines Falls von organisierter Kriminalität wird nur eröffnet, wenn die

Schweiz betroffen ist oder wenn ein bedeutendes Interesse besteht, dass der Fall in der Schweiz untersucht wird.

- Ist dies nicht der Fall, wird die Angelegenheit über die internationale Rechtshilfe abgewickelt.
- Welche Verfahren untersucht werden, wird im Rahmen eines Pools geregelt. Mit Italien müssen gemeinsame Arbeitsgruppen gebildet werden, um die Zusammenarbeit und die Auswertung der Informationen zu verbessern.
- Die Mitglieder des Pools leiten die Untersuchungen und stellen die Zusammenarbeit mit der BKP sicher.
- Die BA setzt sich im Bereich der Verbrechensbekämpfung für den Erhalt und die Intensivierung der Kontakte zu den wichtigsten ausländischen Partnern – insbesondere Italien – ein. Diese Kontakte dienen hauptsächlich dazu, präventiv handeln, rasch eingreifen und länderübergreifende Untersuchungen koordinieren zu können.

3.4 Aufsichtsbeschwerdeverfahren

Von den Beschwerden, die bei der Aufsichtsbehörde eingingen, liessen sich die meisten durch Weiterleitung an die zur Behandlung zuständige Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts erledigen. Neu gab es in diesem Zusammenhang erstmals Beschwerden von Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft, die sich in Personalan gelegenheiten an die AB-BA wandten.

Die Aufsichtsbehörde erachtet sich zur Behandlung dieser Beschwerden grundsätzlich als nicht zuständig. Zum einen gilt gemäss Art. 22 Abs. 2 StBOG für die Staatsanwälte des Bundes (nicht aber für den Bundesanwalt und seine Stellvertreter) das Bundespersonalrecht, was bedeutet, dass Arbeitgeberentscheide des Bundesanwaltes ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden können [Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)]. Zum anderen nimmt die AB-BA in der Behördenorganisation keine der Bundesanwaltschaft hierarchisch übergeordnete Stelle ein. Ihre Aufgabe besteht darin, Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns der Bundesanwaltschaft zu prüfen. Sie kann der Bundesanwaltschaft im Einzelfall allgemeine Weisungen erteilen, aber keine konkreten Anordnungen verfügen. Personalrechtliche Befugnisse stehen ihr nur gegenüber dem eigenen Personal sowie den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft zu (bei letzteren z. B. Antrag auf Amtsenthebung an die Vereinigte Bundesversammlung).

3.5 Disziplinarverfahren

Im Jahre 2015 waren keine Disziplinarverfahren gemäss Art. 31 Abs. 2 StBOG gegen den Bundesanwalt oder seine Stellvertreter zu verzeichnen.

3.6 Ermächtigung zur Strafverfolgung

Die Zuständigkeiten zum Entscheid über die Ermächtigung sind wie folgt geregelt:

- betreffend den durch die Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft (Bundesanwalt und Stellvertretende Bundesanwälte): die Immunitätskommission des Nationalrates und die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates [Art. 14 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32)].
- betreffend Staatsanwälte des Bundes sowie das übrige Personal: der Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 lit. d VG). Wird die Ermächtigung erteilt, bezeichnet die Aufsichtsbehörde ein Mitglied der Bundesanwaltschaft oder ernennt einen ausserordentlichen Staatsanwalt für die Leitung des Strafverfahrens (Art. 67 Abs. 1 StBOG). Wird die Ermächtigung verweigert, prüft sie, ob es der Fall gebietet, einen a.o. Staatsanwalt zu ernennen, welcher gegebenenfalls die Beschwerdelegitimation wahrnimmt.
- betreffend politische Delikte: der Bundesrat (Art. 66 StBOG).

Im Berichtsjahr hat der Bundesanwalt keinen Entscheid betreffend die Erteilung oder Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. d VG erlassen.

Da die Bundesanwaltschaft gemäss Urteil des Bundesstrafgerichts eine Strafanzeige gegen Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft nicht mit einer Nichtanhandnahmeverfügung selber erledigen kann, hat sich folgende Praxis entwickelt: Die Bundesanwaltschaft stellt Strafanzeigen gegen Mitarbeitende direkt der Aufsichtsbehörde zu. Diese bezeichnet einen Staatsanwalt der Bundesanwaltschaft oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt, der gegebenenfalls eine Nichtanhandnahmeverfügung erlässt oder die Ermächtigung zur Strafverfolgung einholt und das Verfahren durchführt.

Im Berichtsjahr ernannte die Aufsichtsbehörde in zwei Fällen einen ausserordentlichen Staatsanwalt. In einem der beiden Verfahren war der ausserordentliche Staatsanwalt vom Bundesstrafgericht als befangen erklärt worden, weshalb ein neuer a.o. Staatsanwalt für den Fall bestimmt werden musste. Zwei Verfahren konnten abgeschlossen werden, drei werden derzeit noch bearbeitet.

3.7 Aussageermächtigung für Bundesanwälte und ihre Stellvertreter

Die Aufsichtsbehörde ist zuständig für die Entbindung des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwälte vom Amtsgeheimnis, Art. 14. Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte

oder Bundesanwältinnen vom 1. Oktober 2010 (SR 173.712.23). Hierzu gab es im Berichtsjahr keinen Anwendungsfall.

3.8 Bundeszuständigkeiten Cybercrime

Die Bundeszuständigkeit im Bereich Phishing ist vom Bundesstrafgericht seinerzeit festgelegt und verschiedentlich bestätigt worden. Zur praktischen Regelung der damit verbundenen Zuständigkeitsfragen und weiterer Probleme im Bereich Cybercrime wurde eine Arbeitsgruppe einberufen, in der die Staatsanwaltschaften und die Kriminalpolizeien des Bundes und der Kantone vertreten sind. Diese hat im vergangenen Jahr zweimal getagt. Konkrete Resultate liegen noch nicht vor. Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft ist in der Arbeitsgruppe mit einem Mitglied vertreten.

3.9 Diverses

Die BA hat im September 2015 mit dem Ordre des avocats de Genève eine Vereinbarung über einige Grundsätze der Untersuchungsführung abgeschlossen. Die Vereinbarung soll einen Beitrag zur Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen zwischen den einzelnen fallführenden Staatsanwälten und den beteiligten Anwälten leisten. Die AB-BA begrüsst grundsätzlich Initiativen der BA, die darauf ausgerichtet sind, die Effizienz der Strafuntersuchung zu fördern und mögliche Konflikte zwischen Strafbehörden und Parteien zu vermeiden. Sie hat aber gegenüber der Bundesanwaltschaft ihre Überzeugung geäußert, dass im Bereich der zwingend anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen der Strafprozessordnung kein Platz für den Abschluss gegenseitig verpflichtender Ausführungsvereinbarungen mit einzelnen Anwaltsverbänden besteht.

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

1 Bundesversammlung

1.1 Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen

Parlamentarische Vorstösse, welche die Bundesanwaltschaft betreffen, werden durch die Parlamentsdienste direkt der Aufsichtsbehörde überwiesen. Diese beantwortet die Vorstösse entweder selbst oder lässt die Bundesanwaltschaft eine Antwort vorbereiten. Der Vorschlag der BA wird in der Folge diskutiert, allenfalls angepasst und verabschiedet.

Im Berichtsjahr nahm die Aufsichtsbehörde zu drei Fragen von Parlamentariern im Rahmen der Fragestunde, zu drei Interpellationen und zu einem Postulat Stellung.

Die Interpellationen von NR Carlo Sommaruga und von NR Lorenzo Quadri sind zusammen mit der Antwort der Aufsichtsbehörde im Anhang, Ziff. 2 S. 21 ff. abgedruckt.

1.2 Geschäftsprüfungskommissionen

Ausgehend vom Tätigkeitsbericht 2014 stellten die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen anlässlich der jährlichen Sitzung mit der AB-BA zahlreiche Fragen zur konkreten Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörde. In gesetzgeberischer Hinsicht verwies der Präsident der AB-BA auf das Anliegen, Art 24 Abs. 2 StBOG zu streichen (vgl. Ziff. 2 S. 19). Die Vertreter der AB-BA erläuterten die Aussage im Tätigkeitsbericht, bei komplexen Verfahren und im Bereich Rechtshilfe bestehe politischer Handlungsbedarf. Massenverfahren mit Hunderten oder gar Tausenden von Geschädigten sind mit der geltenden StPO (z. B. Teilnahmerechte) verfahrensmässig und administrativ kaum mehr zu bewältigen und rufen nach einer Vereinfachung. Im Rahmen der Rechtshilfe stellt sich die Frage, wie die Interessen der verschiedenen Akteure auf Schweizer Seite (politische Behörden, Bundesamt für Justiz, BA) aufeinander abgestimmt werden können, und ob mit Blick auf die Rechtshilfe mit dem Ausland ein ausgewogenes Verhältnis des do ut des besteht. Schliesslich kamen spezifische Themen der Bundesanwaltschaft wie deren Personalsituation oder die Zweigstellen zur Sprache. Die AB-BA schätzt das direkte Gespräch mit den Geschäftsprüfungskommissionen, welches eine vertiefte Erläuterung einzelner Themen aus dem Tätigkeitsbericht erlaubt.

1.3 Geschäftsprüfungsdelegation

Auf Anregung der GPDel befasst sich die Aufsichtsbehörde seit zwei Jahren mit Schnittstellenfragen zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Sie hat eine Arbeitsgruppe gebildet, welche sich mit Vertretern der Bundesanwaltschaft sowie alljährlich mit der Leitung der Nachrichtendienstlichen Aufsicht trifft. Thema der Zusammenkunft mit der GPDel bildeten im Berichtsjahr insbesondere die

zahlreichen offenen Fragen der Informationsübermittlung vom NDB zur BA und die Ausgestaltung der zukünftigen Aufsicht über den NDB. Vgl. auch Ziff. 4 S. 18.

1.4 Finanzkommissionen

Eine Delegation der AB-BA nahm am 29. April 2015 an der gemeinsamen Sitzung der Subkommissionen FK-S1 und FK-N1 der Finanzkommissionen und der Präsidenten der Subkommissionen Gerichte/BA der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte teil.

Am 6. Oktober 2015 hat eine Delegation der AB-BA den Subkommissionen FK-S1 und FK-N1 der Finanzkommissionen das Budget der AB-BA für das Jahr 2016 vorgelegt (vgl. Ziff. 1.6). Nebst der Präsentation des Budgets 2016 hat die AB-BA bei dieser Gelegenheit auch bereichsübergreifende Fragen beantwortet.

1.5 Budget 2015

Der Voranschlag der AB-BA für das Jahr 2015 betrug CHF 900'300.– und entsprach damit im Wesentlichen dem Budget von 2014. Die Hauptabweichung liegt im Bereich Informatik. Die Trennung der Informatikleistungen von denjenigen des GS EFD führte zu einem Kostenanstieg für die AB-BA, weil neu Kosten verrechnet werden, die ihr bis anhin nicht in Rechnung gestellt wurden.

In der zweiten Jahreshälfte sah sich die Aufsichtsbehörde gezwungen, einen Nachtragskredit von CHF 33'000.– zu beantragen. Dies wurde notwendig, weil sich gemäss den Anforderungen des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung auch die AB-BA dem Vertragscontrolling Bund (VM) zu unterziehen hat. Da letzteres die Basis für eine einheitliche Abwicklung des Leistungsverrechnungsprozesses bildet, musste die Umsetzung bereits 2015 erfolgen. Zur Zeit des Budgetprozesses 2015 war diese Anforderung noch nicht bekannt.

1.6 Budget 2016

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 BA und AB-BA vor der Bundesversammlung [Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10)].

Der Voranschlag 2016 sieht einen um über 6 % kleineren Aufwand vor als im vorausgegangenen Jahr. Dies ist einerseits auf die Sparvorgaben des Bundesrates zurückzuführen, welchen sich die Aufsichtsbehörde freiwillig angeschlossen hat, und andererseits auf die Kürzung von Budgetposten, welche in den letzten Jahren nicht ausgeschöpft wurden. Eine Unbekannte stellen wie immer die Kosten für die ausserordentlichen

Staatsanwälte dar, wobei der vorgegebene Budgetrahmen nicht gesprengt werden sollte.

2 Bundesstrafgericht

Rückweisung von Anklageschriften

Das Bundesstrafgericht ist einerseits Beschwerdeinstanz für Beschwerden gegen Verfahrenshandlungen und Verfügungen der Bundesanwaltschaft. Andererseits beurteilt es als erstinstanzliches Gericht die von der Bundesanwaltschaft erhobenen Anklagen. Gewisse Schnittstellenprobleme sind damit vorgegeben. Diese müssen auf der Grundlage der massgebenden Bestimmungen und in den dafür vorgesehenen Formen der Strafprozessordnung von den Beteiligten direkt gelöst werden und sind dem Einflussbereich der AB-BA weitgehend entzogen.

Ein Thema, das seit längerem bewegt, ist die zum Teil gehäufte Rückweisung von Anklageschriften der Bundesanwaltschaft durch das Bundesstrafgericht. Die AB-BA hat sich vergewissert, dass die Bundesanwaltschaft dem Problem die nötige Bedeutung zumisst, sich nach den vom Bundesstrafgericht gestellten Anforderungen auszurichten versucht und ihre Mitarbeitenden entsprechend instruiert und weiterbildet.

3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

3.1 Periodische Besprechungen mit der Vorsteherin EJPD

Vertreter der Aufsichtsbehörde und der Bundesanwaltschaft treffen sich regelmässig mit der Vorsteherin EJPD, Vertretern des Generalsekretariates EJPD, des Bundesamtes für Justiz sowie mit Exponenten von fedpol und BKP. An diesen Sitzungen werden Schnittstellenprobleme behandelt wie laufende Gesetzesvorhaben mit Bedeutung für die BA, Schnittstellen zwischen BA und fedpol, Informationspolitik in Strafverfahren sowie Ressourcenfragen. Im April und November des Berichtsjahres fanden zwei Besprechungen statt. An der letzten Zusammenkunft wurden unter anderem die kriminalstrategische Priorisierung und die Koordination von Bundesamt für Justiz und Bundesanwaltschaft in der internationalen Rechtshilfe thematisiert.

3.2 Zusammenarbeit BA – BKP

Aufsichtsbehörde und EJPD haben an ihrer Herbstsitzung den Zwischenbericht von Pierre Cornu (Leiter der Arbeitsgruppe BA – BKP) vom 8. Juli 2015 zur Kenntnis genommen. Die Vorhaben der Arbeitsgruppe sind allesamt umgesetzt oder auf Kurs. Transparenz und ein verbessertes Klima der Zusammenarbeit konnten bereits

erreicht werden. In der Zwischenzeit liegt der Abschlussbericht des Experten vom 11. Januar 2016 vor. Gestützt darauf wird es nun darum gehen, auf der Grundlage der Empfehlungen die gegenseitige Zusammenarbeit zwischen Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei weiter zu optimieren.

4 Nachrichtendienstliche Aufsicht

Austausch mit der Nachrichtendienstlichen Aufsicht

Wie im vergangenen Jahr fand auch im Berichtsjahr eine Besprechung zwischen dem Leiter der Nachrichtendienstlichen Aufsicht, einem Stabsmitglied des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und der von der AB-BA eingesetzten Arbeitsgruppe statt. Die Gesprächspartner konnten mit Genugtuung zur Kenntnis nehmen, dass die von ihnen angeregte Revision des Memorandums zwischen der BA und dem NDB positive Auswirkungen zeitigt. Direkte Kontakte und eine raschere Informationspolitik führen zu besseren Resultaten. Diskussions-thema war zudem die Ausgestaltung der Aufsicht im neuen Nachrichtendienstgesetz.

5 Eidgenössische Finanzkontrolle

Unterredung mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Auf Wunsch der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hat Anfang November eine Begegnung von Vertretern der beiden Behörden stattgefunden. Im Rahmen ihrer Zielsetzungen im Bereich Wirtschaftskriminalität in der Schweiz liess sich die EFK über die Kompetenzen und den Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörde orientieren. Die AB-BA sieht den Erkenntnissen und Lösungsansätzen der EFK mit Interesse entgegen.

Hinweise an den Gesetzgeber

1 Strafgesetzbuch

Die Diskussionen um eine Revision von Art. 260^{ter} StGB (Kriminelle Organisation) laufen bereits seit geraumer Zeit. Die Strafbestimmung soll konkreter und wirksamer ausgestaltet werden. Die Motion der RK-SR (15.3008) zur Änderung von Art. 260^{ter} StGB wurde im Ständerat am 10. September und im Nationalrat am 10. Dezember 2015 angenommen. Gleichzeitig ist noch eine parlamentarische Initiative (14.401) der GPK-SR hängig. Vgl. dazu auch Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft 2015, Ziff. 3.1 S. 7 f.

2 Strafbehördenorganisationsgesetz

Art. 23 Abs. 2 lit. b StBOG sieht vor, dass zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Anwälte Einsitz in die Aufsichtsbehörde nehmen. Als Mitglieder der AB-BA dürfen Rechtsanwälte gemäss Art. 24 Abs. 2 StBOG nicht als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten. Diese Unvereinbarkeitsklausel, welche garantieren soll, dass Kenntnisse der Mitglieder aus Strafverfahren nicht unrechtmässig in Verfahren der beteiligten Anwälte Verwendung finden, hat sich in der Praxis als unzweckmässig erwiesen. Ausgewiesene Strafrechtsanwälte führen in der Regel immer wieder Verfahren vor den Bundesstrafbehörden, weshalb für sie eine Mitgliedschaft in der Aufsichtsbehörde nicht in Frage kommt. Die Unvereinbarkeitsklausel führt deshalb dazu, dass gerade jene Kategorie von Anwälten, welche mit Art. 23 Abs. 2 lit. b StBOG in erster Linie gemeint ist, sich nicht für eine Mitgliedschaft bei der AB-BA interessiert. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) hat am 14. August 2015 beschlossen, die entsprechende Revision über eine parlamentarische Initiative (15.473) vorzunehmen. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) hat diesem Beschluss am 22. Oktober 2015 zugestimmt.

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter
Präsident

Bern, den 25. Januar 2016

Anhang

1. Grundsätze der AB-BA für die Aufsicht über die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft vom 26. März 2012
2. Antworten der AB-BA auf parlamentarische Vorstösse

Abkürzungen

Der Tätigkeitsbericht 2015 verwendet im Interesse der Lesbarkeit nur die männliche Form; in dieser ist die weibliche Form eingeschlossen.

Anhang

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

- 1 Die Aufsichtsbehörde mischt sich nicht in die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft ein. Sie 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, z. B. 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 Bundesanwaltschaft 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 Aufsichtsbehörde 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.

Beschluss der AB-BA vom 26.03.2012

2 Antworten der AB-BA auf parlamentarische Vorstösse

2.1 14.4028 Interpellation Sommaruga Carlo. Korruption in Argentinien und Rechtshilfe. Wer ist dafür verantwortlich, dass das Strafverfahren in der Schweiz blockiert ist?

Wortlaut der Interpellation vom 26. November 2014

Im April 2013 haben argentinische Medien ein grosses Korruptions- und Geldwäschenetz um den ehemaligen Präsidenten Nestor Kirchner enthüllt. Im Zentrum dieses Netzes steht ein Unternehmer, Lazaro Baez, der anscheinend von überbezahlten öffentlichen Aufträgen profitiert und das dabei illegal verdiente Geld via Scheinfirmen und Konten im Ausland weissgewaschen hat, namentlich bei den Banken Lombard Odier und Safra Sarasin in der Schweiz.

Nach Einreichen einer Klage und einem Rechtshilfegesuch hat die Schweizer Justiz ein Ermittlungsverfahren eingeleitet und im Juni 2013 ein Konto gesperrt. Trotzdem sind die Ermittlungen heute anscheinend aufgrund fehlender Beweise in Bezug auf die kriminelle Herkunft der umstrittenen Vermögenswerte blockiert, und es besteht die Gefahr, dass die gesperrten Gelder freigegeben werden. Die Informationen über die Blockade des Verfahrens widersprechen sich. Einige offizielle argentinische Stimmen machen dafür die Schweiz verantwortlich. Doch die argentinische Abgeordnete Margarita Stolbizer beteuert, dass die Schweiz auch über ein Jahr nach Beginn des Verfahrens die Informationen, die sie von der argentinischen Justiz ausdrücklich erbeten hatte, um den Verdacht der Geldwäscherei zu erhärten, noch immer nicht erhalten hätte. Die argentinische Zivilbevölkerung verlangt nun, dass die Justiz das Verfahren vorantreibt. Die Rolle der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden muss also geklärt werden.

1. Stimmt es, dass die Bundesanwaltschaft (BA) ein Verfahren zu einem Fall von Korruption in Argentinien leitet, das die Vergabe von überbezahlten Aufträgen im öffentlichen Beschaffungswesen betrifft und mit dem namentlich der Unternehmer Lazaro Baez in Verbindung gebracht wird?
 2. Stimmt es, dass die BA präventive Kontosperrungen angeordnet hat?
 3. Stimmt es, dass die schweizerischen Strafverfahren blockiert sind, weil Informationen nicht geliefert wurden, obwohl die BA die argentinische Justizbehörde darum ersucht hatte?
 4. Wenn dies der Fall ist, kann die BA die Daten nennen, an denen den argentinischen Behörden die Gesuche und allfällige Mahnungen zugestellt wurden, um bei der schweizerischen und der argentinischen Bevölkerung jegliche Zweifel über eine mögliche Verantwortung der Schweizer Strafverfolgungsbehörden für diese Verspätungen zu zerstreuen?
 5. Falls Argentinien die Informationen nicht liefern würde, könnte man nicht untersuchen, ob man die Vermögenswerte aufgrund der schweizerischen Strafnorm über Vermögenswerte einer kriminellen Organisation einziehen könnte?
- benötigten zusätzlichen Informationen sind beim BJ nicht eingegangen.
2. Nachdem die BA, im Rahmen der schweizerischen Strafuntersuchung, am 28. Mai und am 4. Juni 2013 die Verantwortlichen der mit der Verwaltung der fraglichen Gelder beauftragten Banken angehört hatte, blockierte sie mit Verfügungen vom 4. und 5. Juni 2013 die bei zwei Banken hinterlegten Vermögenswerte und ordnete die Herausgabe der entsprechenden Bankunterlagen an.
 - 3./4. Am 5. Mai 2014 richtete die BA vor dem Hintergrund der schweizerischen Strafuntersuchung ihrerseits ein Rechtshilfeersuchen an die argentinischen Behörden und ersuchte insbesondere um Übermittlung von Kopien der wesentlichen Aktenstücke des oder der in Argentinien im Zusammenhang mit der Familie von Lázaro Antonio BÁEZ geführten Verfahren(s). Die BA erhielt die Vollzugsakten ihres an Argentinien adressierten Rechtshilfeersuchens am 10. Juli 2014. Daraus geht insbesondere hervor, dass die argentinischen Behörden am 7. Mai 2014 die Einstellung eines gegen Lázaro Antonio BÁEZ geführten Verfahrens verfügt hatten, da keine genügenden Indizien vorlagen, welche die Begehung einer Straftat im Zusammenhang mit den in den argentinischen Medien gemachten Aussagen beweisen würden. In der Folge sind die argentinischen Behörden dem Ersuchen der BA nicht nachgekommen, sie über die Existenz eines allfälligen argentinischen Strafverfahrens gegen die Beschuldigten auf dem Laufenden zu halten.

Antwort der Aufsichtsbehörde vom 02.03.2015

1. Die Bundesanwaltschaft (BA) hat am 25. April 2013 eine Strafuntersuchung u. a. gegen Lázaro Antonio BÁEZ und unbekannt wegen Geldwäscherei im Sinne von Art. 305bis StGB eröffnet. Dies geschah im Anschluss an eine Anzeige der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) vom 24. April 2013 wegen des Verdachts der Geldwäscherei gemäss Artikel 23 Absatz 4 GwG. Parallel hierzu haben die argentinischen Behörden am 3. Juli 2013 ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz gerichtet. Im Zusammenhang mit einem argentinischen Verfahren ersuchten sie darin die schweizerischen Behörden, die notwendigen Massnahmen einzuleiten, um die Verantwortlichen einer Privatbank in Genf zur Auskunftserteilung betreffend ein Konto einer bestimmten Firma zu veranlassen. Mit Schreiben vom 26. Juli 2013 informierte das Bundesamt für Justiz (BJ) die BA, dass dieses Rechtshilfeersuchen nicht vollzogen werden konnte, da die Bedingung der beidseitigen Strafbarkeit angesichts der von den argentinischen Behörden gelieferten Informationen nicht erfüllt war. Die ersuchende Behörde wurde daher eingeladen, ihr Ersuchen insbesondere hinsichtlich des deliktischen Ursprungs der Gelder zu ergänzen, welche Gegenstand der beschriebenen Finanzgeschäfte bildeten. Bislang haben die schweizerischen Behörden kein solches ergänzendes Rechtshilfeersuchen der argentinischen Behörden erhalten: die für den Vollzug des argentinischen Rechtshilfeersuchens
5. Vorliegend konnte im Rahmen der schweizerischen Untersuchung nicht nachgewiesen werden, dass die in der Schweiz hinterlegten Vermögenswerte von einer Straftat herrühren. Die Zusammenarbeit mit den argentinischen Behörden erlaubte keine Bestätigung der Verdachtsmomente, und ein in Argentinien gegen die Beschuldigten eröffnetes Strafverfahren wurde gemäss offiziellen argentinischen Angaben eingestellt. Mangels einer strafbaren Vortat hat die BA das Verfahren am 11. Dezember 2014 gemäss Artikel 319 Absatz 1 Buchstaben a und b StPO eingestellt und die Beschlagnahme der am 4. und 5. Juni 2013 blockierten Gelder gemäss Artikel 267 Absatz 1 StPO aufgehoben.

2.2 15.3049 Interpellation Sommaruga Carlo. Swissleaks. Anzeichen zur massenhaften Geldwäscherei durch die HSBC. Abwägungen und Ausflüchte der Bundesanwaltschaft

Wortlaut der Interpellation vom 4. März 2015

Die auf den von Hervé Falciani entwendeten Daten der HSBC basierenden Enthüllungen der Medien im Rahmen von Swissleaks haben sofort gezeigt, dass auf internationaler Ebene eine enorme Maschinerie zur Steuerflucht geschaffen wurde. Es gibt aber auch Hinweise auf Geldwäscherei und auf finanzielle Beziehungen der HSBC mit Persönlichkeiten, die der Terrorismusfinanzierung verdächtigt werden. Der Bundesanwalt sagte am 18. Februar 2015, dass die Bundesanwaltschaft (BA) die Rechtslage prüfe und innerhalb einer bis zwei Wochen einen Entscheid treffen würde. Am gleichen Tag eröffnete die Genfer Generalstaatsanwaltschaft ein Strafverfahren wegen qualifizierter Geldwäscherei und ordnete eine Hausdurchsuchung bei der HSBC-Niederlassung in Genf an. Die ganze Geschichte wird noch abstruser durch die Tatsache, dass die BA diese Daten bereits seit mehreren Jahren besass und nichts unternommen hatte.

Ich möchte der Bundesanwaltschaft folgende Fragen stellen:

1. Warum befand die BA es nicht für angezeigt, die von Hervé Falciani entwendeten elektronischen Daten zu prüfen, ohne die Steuerfragen zu behandeln, obwohl bekanntlich Steuervergehen oft auch auf andere Verstösse hindeuten?
2. Der Bundesanwalt erklärte am 18. Februar, man müsse verstehen, dass die Rechtslage dieser Daten sehr heikel sei. Weil sie gestohlen seien, könnten sie gerichtlich nicht verwendet werden. Auf welcher gesetzlichen Grundlage und aus welcher Schlussfolgerung kann die BA das behaupten, während namhafte Juristinnen und Juristen, ehemalige Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, genau das Gegenteil sagen?
3. Nehmen wir an, die BA erhalte einen Koffer mit Akten, die einem Psychiater gestohlen wurden und mit der ärztlichen Schweigepflicht unterliegende Aussagen von dessen Patientinnen und Patienten enthalten, von denen einer des internationalen Terrorismus verdächtigt wird. Würde es die BA unterlassen, die in den Akten enthaltenen Aussagen zu verwenden?
4. Am 18. Februar 2015 sagte der Bundesanwalt weiter, er könne nur auf Grundlage von Medienberichten keine Untersuchung eröffnen. Sollte man nicht berücksichtigen, dass allein die Existenz eines fundierten Verdachts die Eröffnung einer Untersuchung erlaubt, ob dieser Verdacht nun von den Medien kommt oder nicht?

5. Hat die BA zu wenig Personal, wenn sie für eine Prüfung zwei Wochen braucht, während eine kantonale Staatsanwaltschaft bereits alles geprüft und einen Entscheid getroffen hat?
6. Hat die BA allenfalls vermeiden wollen, Rechtsrisiken einzugehen, um ihr Image gegenüber der Politik zu schützen?

Antwort der Aufsichtsbehörde vom 29.04.2015

1. Die betreffenden Daten waren Gegenstand eines Bankdatendiebstahls. In der diesbezüglichen Strafuntersuchung der BA interessierten die Existenz, die Herkunft und die Natur der Daten, nicht deren Inhalt. Dass die Daten im Zusammenhang mit mutmasslichen Steuervergehen zulasten ausländischer Steuerbehörden stehen, vermag keinen hinreichenden Verdacht für die Eröffnung einer Untersuchung wegen (unbekannter) anderer Delikte zu begründen. Eine Beweisausforschung, in welcher ohne hinreichenden Tatverdacht aufs Geratewohl nach Beweisen für strafbares Verhalten gesucht wird, ist unzulässig. Die Ergebnisse einer solchen «fishing expedition» sind nicht verwertbar (BGE 137 I 218 E. 2.3.2).
2. Die Daten wurden von einer Privatperson in mutmasslich strafbarer Weise beschafft (von der BA zur Anklage gebrachter Bankdatendiebstahl). Art. 141 Abs. 2 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) erklärt, dass Beweise, die Strafbehörden in strafbarer Weise erhoben haben, nicht verwertet werden dürfen, es sei denn, ihre Verwertung sei zur Aufklärung schwerer Straftaten unerlässlich. Die Frage des Beweisverbots in Fällen, in denen nicht staatliche Hoheitsträger, sondern Privatpersonen Beweismittel beschaffen, wird in der StPO dagegen nicht explizit beantwortet. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind von Privaten rechtswidrig erlangte Beweismittel nur verwertbar, wenn sie von den Strafverfolgungsbehörden hätten rechtmässig erlangt werden können und kumulativ dazu eine Interessenabwägung für die Verwertung spricht (BGE 1B_22/2012 E. 2.4.4). Vorliegend hätte die BA die Daten nicht selber erlangen können, da weder im Zeitpunkt ihrer Beschaffung noch im weiteren Verlauf der Strafuntersuchung ein hinreichender Tatverdacht gegen die vom Bankdatendiebstahl betroffene Bank bestand. Im Einklang mit der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bereits damit und ohne zusätzliche Interessenabwägung von der Unverwertbarkeit der von der beschuldigten Person gestohlenen Daten auszugehen. Die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung etablierten Schranken sind rechtsstaatlich notwendig, weil seitens des Staates, dem das Straf- bzw. Strafverfolgungsmonopol zukommt, keine Anreize zur Selbstjustiz bei der Beweissammlung geschaffen werden dürfen.

3. Die BA muss im konkreten Einzelfall nach Gesetz, Rechtsprechung und Lehre über die Verwertbarkeit von erlangten Beweisen entscheiden. Sie hat sich grundsätzlich nicht zu verkürzten, hypothetischen Fallbeispielen zu äussern. Generell ist darauf hinzuweisen, dass Informationen, welche unter Verletzung eines Berufsgeheimnisses nach Art. 170-173 StPO erlangt wurden, dem strikten Verwertungsverbot nach Art. 141 Abs. 1 Satz 2 StPO unterliegen (vgl. auch Art. 271 StPO). Aufzeichnungen und Korrespondenzen, die aus dem Verkehr zwischen der beschuldigten Person und Berufsgeheimnistägern nach Art. 170-173 StPO stammen, dürfen gemäss Art. 264 StPO nicht beschlagnahmt werden, dies ungeachtet des Ortes, wo sie sich befinden, und des Zeitpunktes, in welchem sie geschaffen wurden. Bereits vor Inkrafttreten der gesamtschweizerischen StPO hielt das Bundesgericht zur Tragweite des anwaltlichen Berufsgeheimnisses fest, dass gestohlene Verteidigerakten grundsätzlich nicht verwertet werden können (BGE 117 Ia 341 E. 6).
4. Die Eröffnung einer Strafuntersuchung durch die BA setzt das Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts auf eine strafbare Handlung in Bundeskompetenz voraus. Die erforderlichen tatsächlichen Hinweise auf eine solche strafbare Handlung müssen konkreter Natur sein. Ein Medienbericht alleine genügt dafür in der Regel nicht. Die BA hat die Medienberichterstattung in ihre gesamthafte Beurteilung der Sachlage einbezogen mit dem Ergebnis, dass derzeit kein hinreichender Tatverdacht für eine Verfahrenseröffnung durch die BA besteht.
5. Die BA hat eine sorgfältige, abteilungsübergreifende Prüfung der Sachlage vorgenommen. Das fachliche Vorgehen von kantonalen Staatsanwaltschaften kommentiert die BA nicht, weder im Einzelfall noch generell.
6. Der schweizerische Rechtsstaat zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass die Politik nicht in die konkrete Verfahrensführung der Strafbehörden eingreift. Wie Art. 26 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) festhält, nimmt selbst die parlamentarische Oberaufsicht keine inhaltliche Kontrolle von Entscheiden der BA vor. Zu diesen Entscheiden gehören auch die Eröffnung oder Nichteröffnung von Verfahren. Die BA ist nach dem Willen des Gesetzgebers eine unabhängige Institution der eidgenössischen Strafjustiz. Als solche trifft sie ihre Entscheide – wie im vorliegenden Fall auch – einzig gestützt auf die geltende Rechtsordnung, unbeeinflusst von politischen Meinungen und fern von «Image»-Fragen.

2.3 15.3362 Postulat Sommaruga Carlo. Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht in der Bundesanwaltschaft. Bilanz

Wortlaut des Postulates vom 20. März 2015

In zahlreichen europäischen Ländern nehmen die Strafverfahren wegen Verbrechen des Völkerrechts (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) zu. In den letzten Monaten wurden in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Grossbritannien, Belgien, Spanien, Schweden, Norwegen und andern Staaten Prozesse geführt oder Verfahren fortgeführt. Human Rights Watch veröffentlichte einen Bericht mit dem Titel «The Long Arm of Justice: Lessons from Specialized War Crimes Units in France, Germany, and the Netherlands». Darin werden die positiven Erfahrungen Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande beschrieben und die Herausforderungen, vor die sich die drei Länder gestellt sehen, die über spezialisierte Abteilungen zur Bekämpfung von Kriegsverbrechen auf ihrem Hoheitsgebiet verfügen.

In ihrer Antwort auf die Interpellation 14.3283 sah die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft eine erste Bilanz der Tätigkeit des Kompetenzzentrums Völkerstrafrecht (CC V), insbesondere seiner organisatorischen und personellen Aufstellung, nach einer Einsatzdauer von drei Jahren vor. Da das CC V im Frühling/Sommer 2012 gegründet wurde, ist eine solche Bilanz im Laufe dieses Jahres fällig.

Als Konsequenz aus dem Bericht von Human Rights Watch scheint es angebracht, dass die Bundesanwaltschaft oder die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft einen Sonderbericht über das CC V erstellt, in dem die folgenden Punkte detailliert dargelegt werden:

1. Anzahl und Art der durchgeführten Verfahren, Untersuchungsaktionen usw. (Art der Verbrechen, Regionen, Anzahl der Durchsuchungen, der Abhöraktionen, der behandelten und gestellten Amtshilfegesuche usw.);
2. Zusammenarbeit mit andern Schweizer Behörden, die in die Verfolgung von Kriegsverbrechen involviert sein könnten, und die Ressourcen, die in den betroffenen Einheiten (Bundespolizei, Zoll, Asylbehörden usw.) zur Verfügung stehen;
3. effektive Anzahl der Stellen des Bundesanwalts (theoretische Anzahl minus Zeit, die für andere Aufgaben genutzt wird), und zwar für jedes Jahr seit der Errichtung des CC V;
4. Zeit, die für die Ausbildung des Personals des CC V und für die Aufarbeitung der aktuellen Ereignisse verwendet wird.

Antwort der Aufsichtsbehörde vom 29.04.2015

Wie in der Antwort der Aufsichtsbehörde vom 28. Mai 2014 auf die Interpellation 14.3283 erklärt, wird die Bundesanwaltschaft (BA) nach einer mindestens dreijährigen Einsatzdauer ihres Kompetenzzentrums Völkerstrafrecht (CC V) eine erste Bilanz seiner Tätigkeit ziehen, wobei insbesondere dessen organisatorische und personelle Aufstellung evaluiert werden sollen. Diese im Laufe des Jahres 2015 erfolgende Evaluation ist Gegenstand der sowohl fachlichen als auch organisatorischen Führungsautonomie und -verantwortung des Bundesanwalts (Art. 9 des Strafbehördenorganisationsgesetzes; StBOG; SR 173.71). Es obliegt ausschliesslich dem Bundesanwalt, die stets beschränkten Ressourcen der BA in Einklang zu bringen mit ihren umfangreichen, weit über den Bereich des Völkerstrafrechts hinausgehenden Zuständigkeiten (Bundesgerichtsbarkeit nach Art. 23 und 24 der Strafprozessordnung; SR 312.0).

Der Bundesanwalt erstattet zuhanden der Aufsichtsbehörde und in der Folge auch der parlamentarischen Oberaufsicht jährlich Bericht über die Tätigkeit der BA (Art. 17 StBOG); dieser Bericht wird publiziert. Im Rahmen des nächsten Tätigkeitsberichts 2015 wird die BA über die in Aussicht gestellte Evaluation des CC V informieren. Mit Rücksicht auf die grosse thematische Bandbreite der Bundesgerichtsbarkeit verfasst die BA hingegen grundsätzlich keine Sondertätigkeitsberichte zu isolierten Zuständigkeiten. Ebenso wenig verfasst die BA Sondertätigkeitsberichte in Fortsetzung von Berichten nichtstaatlicher Organisationen.

2.4 15.3522 Interpellation Quadri Lorenzo. Zukunft der Zweigstelle der Bundesanwaltschaft im Tessin

Wortlaut der Interpellation vom 4. Juni 2015

Die Nachricht der sofortigen Suspendierung von Pierluigi Pasi, dem Leiter der Tessiner Zweigstelle der Bundesanwaltschaft, hat im Tessin Fragen aufgeworfen. Es wird befürchtet, dass dies der Auftakt für die Entmachtung oder gar die Abschaffung dieser Zweigstelle sei.

Auf die Frage zur Bedeutung der Zweigstelle der Bundesanwaltschaft im Tessin schrieb der Bundesrat Ende Mai 2014 in Beantwortung der Interpellation 14.3279:

«Die Bedeutung der Zweigstelle Lugano der Bundesanwaltschaft (BA) hat sich bestätigt. In der italienischen Schweiz eine Zweigstelle mit effektiven und operativen Aufgaben in den spezifischen Bundeszuständigkeiten der organisierten Kriminalität, der Geldwäscherei und ganz allgemein der Wirtschaftskriminalität zu haben, ist für die Strafverfolgungsbehörde des Bundes von grundlegender strategischer Bedeutung. Vor allem das Tessin mit seinem wirtschaftlichen Hauptort Lugano hat

eine grosse Anziehungskraft auf die Formen der Kriminalität, deren Bekämpfung gemäss Auftrag des Gesetzgebers der Strafverfolgungsbehörde des Bundes anvertraut ist: zum einen aufgrund des Standortes des dritten Finanzplatzes der Schweiz und zum andern aufgrund der Nähe zu den italienischen Regionen Lombardei und Piemont, wo die organisierte Kriminalität inzwischen stabil verwurzelt ist. Die Präsenz der Strafverfolgungsbehörde des Bundes in dieser Region der Schweiz ist nicht nur zweckmässig, sondern auch notwendig, damit die BA ihren Auftrag erfüllen kann.»

Ich bitte den Bundesrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Sind die letztjährigen Aussagen des Bundesrates zur Bedeutung der Zweigstelle der BA auch heute noch aktuell?
2. Kann der Bundesrat Gewähr bieten, dass die Tessiner Zweigstelle der BA eine Zukunft hat?

Antwort der Aufsichtsbehörde vom 08.09.2015

Für die Einrichtung und Aufhebung der Zweigstellen der Bundesanwaltschaft ist der Bundesanwalt zuständig (Artikel 8 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 9 des Strafbehördenorganisationsgesetzes; SR 173.71).

Der Bundesanwalt hält an der Zweigstelle Lugano fest. Wie die Aufsichtsbehörde in ihrer Antwort vom 15. Juni 2015 auf die Frage 15.5324 von Nationalrat Giovanni Merlini erklärte, stellen die Personalentscheide des Bundesanwalts den Bestand und die Bedeutung der Zweigstellen der Bundesanwaltschaft nicht in Frage. Die Zweigstelle Lugano bildet nach wie vor einen wichtigen Pfeiler der Bundesanwaltschaft im Kanton Tessin.

Abkürzungen

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
BA	Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BGer	Bundesgericht
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
BStGer	Bundesstrafgericht (Bellinzona)
BVers	Bundesversammlung
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CC RIZ	Kompetenzzentrum Rechtshilfe
CC V	Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht
CC WF	Kompetenzzentrum Wirtschaft und Finanzen
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
FinDel	Finanzdelegation
GK	Gerichtskommission
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-SR	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GwG	Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0)
NR	Nationalrat
ParIG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
SR	Ständerat
SR	Systematische Rechtssammlung
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz; SR 173.71)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
VA	Voranschlag
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32)

