



Aufsichtsbehörde  
über die Bundesanwaltschaft

# 2016

## TÄTIGKEITSBERICHT



# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Vorwort</b>                                   | <b>5</b>  |
| <b>Allgemeines</b>                               | <b>6</b>  |
| 1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben               | 6         |
| 2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde           | 6         |
| <b>Tätigkeit im Allgemeinen</b>                  | <b>7</b>  |
| 1 Organisation und Infrastruktur der Behörde     | 7         |
| 2 Arbeitsweise                                   | 7         |
| 3 Information der Öffentlichkeit                 | 8         |
| <b>Aufsichtstätigkeit</b>                        | <b>9</b>  |
| 1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft  | 9         |
| 2 Inspektionen                                   | 9         |
| 3 Besondere Fragen                               | 12        |
| <b>Zusammenarbeit mit anderen Behörden</b>       | <b>15</b> |
| 1 Bundesversammlung                              | 15        |
| 2 Bundesstrafgericht                             | 15        |
| 3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement | 16        |
| 4 Nachrichtendienstliche Aufsicht                | 16        |
| 5 Eidgenössische Finanzkontrolle                 | 16        |
| 6 GRECO  | 16        |
| <b>Hinweise an den Gesetzgeber</b>               | <b>17</b> |
| <b>Anhang</b>                                    | <b>18</b> |
| <b>Abkürzungen</b>                               | <b>22</b> |



Es gehört zum Wesen einer Aufsichtsbehörde, dass sie eigentlich erst dann wahrgenommen wird, wenn die beaufsichtigte Behörde – sei es zu Recht oder zu Unrecht – in der Kritik steht. Sehr schnell taucht dann die Frage auf, weshalb dies oder jenes geschehen konnte und weshalb die Aufsichtsbehörde nicht interveniert hat. Das zeigte sich etwa im Zusammenhang mit der vom Bundesanwalt bereits im Vorjahr in die Wege geleiteten Reorganisation der Bundesanwaltschaft, aber auch schon bei ganz singulären Verfahrenshandlungen eines einzelnen Staatsanwalts<sup>1</sup> im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens.

Damit stellt sich die Frage nach den Aufgaben einer Aufsichtsbehörde und zugleich nach den Erwartungen, die an sie gestellt werden. Der Gesetzgeber hat sich im Interesse einer rechtsstaatlichen Strafverfolgung bewusst dafür entschieden, die Bundesanwaltschaft aus der Einbindung in Regierung und Verwaltung zu lösen und einer unabhängigen Aufsicht zu unterstellen. Er hat betont, dass die Bundesanwaltschaft – wie es in Art. 4 StPO formuliert ist – in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet ist. Sie soll in eigener Kompetenz und frei von äusserer Beeinflussung in den vom Recht vorgegebenen Bahnen «für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs» sorgen (Art. 16 StPO). Hier – im Bereich der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall – hat die Aufsichtsbehörde nichts zu suchen. Es ist ihr nach Art. 29 StBOG sogar verwehrt, der Bundesanwaltschaft Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens zu erteilen.

Soweit also Handlungen oder Unterlassungen der Bundesanwaltschaft im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens zur Diskussion stehen, kann und darf sich die Aufsichtsbehörde nicht in die Belange der Untersuchungsführung einmischen. Zum Ausgleich steht den direkt Betroffenen die ganze Palette der in der Strafprozessordnung geregelten Rechtsmittel zur Verfügung. Die Parteien und jeder Verfahrensbeteiligte, der ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung eines Entscheids hat, sind nach Art. 393 StPO berechtigt, gegen alle Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft Beschwerde an das Bundesstrafgericht in Bellinzona zu erheben. Für eine zusätzliche Beaufsichtigung durch die Aufsichtsbehörde besteht in diesem Bereich der Verfahrensführung kein Raum, da die Gewährung des Rechtsschutzes im konkreten Strafverfahren nicht ihr, sondern allein dem Bundesstrafgericht obliegt.

Die Aufsichtsbehörde beaufsichtigt die Bundesanwaltschaft; sie führt sie aber nicht. Denn für die operativen Belange der Bundesanwaltschaft ist in erster Linie der Bundesanwalt zuständig. Er trägt nach Art. 9 StBOG die Verantwortung für die fachgerechte und wirksame Strafverfolgung, den Aufbau und den Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie den wirksamen Einsatz von Personal sowie von Finanz- und Sachmitteln. Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es deshalb nicht, ihr Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesanwalts zu setzen. Sie hat vielmehr zu prüfen, ob der Bundesanwalt die ihm obliegende Führungsverantwortung richtig wahrnimmt, und kann ihm diesbezüglich generelle, aber keine konkreten Weisungen erteilen. Dies bedeutet zugleich, dass es nicht Aufgabe der Aufsicht sein kann, jede Handlung und jede Entscheidung des Bundesanwalts oder eines seiner Mitarbeitenden zu begleiten und auf deren Geeignetheit und Angemessenheit hin zu überprüfen. Dies mag gelegentlich vergessen gehen, wenn im hektischen Alltagsgeschäft nur allzu schnell der Ruf nach unverzüglichen Interventionen seitens der Aufsichtsbehörde ertönt.

Die AB-BA erstattet der Bundesversammlung den jährlichen Bericht über ihre Tätigkeit. Sie bedankt sich zugleich bei der Leitung und dem gesamten Personal der Bundesanwaltschaft für ihren Einsatz und ihr Engagement bei der alltäglichen Erfüllung ihrer anspruchsvollen Aufgaben im Dienste der Verbrechensbekämpfung.

Der Präsident der Aufsichtsbehörde  
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter

<sup>1</sup> Der Tätigkeitsbericht 2016 verwendet im Interesse der Lesbarkeit nur die männliche Form; in dieser ist die weibliche Form eingeschlossen.

## 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 Aufgabe der AB-BA besteht im Wesentlichen darin, die Bundesanwaltschaft (BA) in fachlicher und administrativer Hinsicht zu beaufsichtigen und insbesondere dafür zu sorgen, dass der Bundesanwalt die ihm nach Art. 9 StBOG obliegenden Aufgaben sachgerecht erfüllt. Die AB-BA kann gegenüber der BA generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Sie ist aber nicht befugt, ihr Weisungen im konkreten Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erteilen (Art. 29 Abs. 2 StBOG).

Die BA unterliegt einer doppelten Beaufsichtigung. Soweit sich Beanstandungen gegen die Verfahrensführung im konkreten Einzelfall richten, steht dafür die strafprozessuale Beschwerde offen. Parteien und Verfahrensbeteiligte sind berechtigt, gegen alle Verfügungen und Verfahrenshandlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft das ordentliche Rechtsmittel der Beschwerde (Art. 393 StPO) zu ergreifen. Die fachliche und damit auch inhaltliche Aufsicht der Strafbehörden in einem laufenden Strafverfahren erfolgt somit ausschliesslich über das strafprozessuale Rechtsmittelverfahren und nicht über die Aufsicht.

Die AB-BA ist keine der BA übergeordnete verwaltungsrechtliche Aufsichtsbehörde, sondern ein von der Vereinigten Bundesversammlung eingesetztes selbständiges Fachgremium. In der Literatur wird sie denn u.a. auch als «Justizrat» bzw. «neuartige Behörde sui generis» oder als «Fachaufsichtsbehörde» bezeichnet. Als vom Parlament eingesetztes Organ ist die AB-BA allein gegenüber der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig (vgl. Art. 29 Abs. 1 StBOG). Diese übt ihrerseits die Oberaufsicht über die AB-BA und die BA aus (Art. 26 ParlG). Aus der Einordnung der AB-BA zur Legislative ergibt sich, dass ihre Anordnungen – mit Ausnahme allfälliger disziplinarrechtlicher Massnahmen gegenüber den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der BA (vgl. dazu Art. 31 Abs. 3 StBOG) – abschliessend sind und dagegen kein Rechtsmittel gegeben ist.

## 2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. 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 selbst.

Das Behördemitglied David Zollinger wurde für die Amtsperioden 2011–2014 und 2015–2018 in seiner Eigenschaft als Fachperson gewählt. Mit dem Eintrag von Herrn Zollinger in das Anwaltsregister des Kantons Zürich im Sommer 2016 erachtete die Gerichtskommission die Voraussetzungen für seinen Verbleib als nicht mehr gegeben (drei eingetragene Anwälte). Am 14. Dezember 2016 wählte die Bundesversammlung Herrn Rolf Grädel, Generalprokurator des Kantons Bern, als neues Mitglied der Aufsichtsbehörde.

Im Berichtsjahr gehörten der Behörde in alphabetischer Reihe als Mitglieder an:

- Isabelle Augsburg-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 (bis 16.9.2016)

# 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 2 Jahren gewählt. Eine Wiederwahl ist möglich (Art. 7 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft). Im Amt als Präsident und als Vizepräsident sind im Berichtsjahr Bundesrichter Niklaus Oberholzer und Giorgio Bomio, Richter am Bundesstrafgericht.

### 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. Von Bedeutung für die AB-BA ist ferner die Sicherheit des Informationsflusses. Das Thema Informationssicherheit AB-BA wurde im Berichtsjahr als selbständiges Projekt aufgenommen und soll im Laufe des Jahres 2017 umgesetzt werden.

## 2 Arbeitsweise

### 2.1 Sitzungen intern / mit der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde führte im Berichtsjahr neun ordentliche und eine ausserordentliche Sitzung durch. Gleichzeitig fanden im Rahmen dieser Treffen auch die Aufsichtssitzungen mit der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft statt. Die Bundesanwaltschaft erläuterte der AB-BA in zwei Präsentationen das Projekt BA-Profiles und die Grundlagen der Verwaltung von beschlagnahmten Vermögenswerten. 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. 9) und nahmen an Besprechungen mit der Bundesanwaltschaft, mit verschiedenen parlamentarischen Kommissionen (vgl. Ziff. 1.2 – 1.4 S. 15), dem EJPD, der ND-A und der EFK (vgl. Ziff. 3-5 S. 16) 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. So begutachtet neu ein Mitglied die Personalpolitik der BA. Zugleich bildet die Aufsichtsbehörde zu besonderen Themen Arbeitsgruppen. Es besteht eine Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Nachrichtendienst sowie zum Thema organisierte Kriminalität.

### 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 (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, 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. 18).

### **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>). Die Seiten beinhalten namentlich die Zusammensetzung der Behörde, die Grundlagen, den Tätigkeitsbericht sowie die Medienmitteilungen der AB-BA.

Im laufenden Jahr veröffentlichte die Aufsichtsbehörde fünf Medienmitteilungen.

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 die zwei halbjährlichen Reportings für den Zeitraum vom 1.7.2015–31.12.2015 und vom 1.1.2016–30.6.2016. Die Behördemitglieder teilten diese Fälle unter sich auf und prüften die einzelnen Fallberichte. Bereits das erste, aber insbesondere das im Sommer herausgegebene Reporting stellen die Grundlage dar für die nachfolgenden Inspektionen.

### 1.2 Aufsichtssitzungen

Die Aufsichtsbehörde führte im Jahr 2016 zehn Aufsichtssitzungen durch. An den Sitzungen nahmen die Mitglieder der Aufsichtsbehörde und – in einem besonderen Teil – der Bundesanwalt, seine Stellvertreter, der Generalsekretär und je nach Bedarf der Rechtskonsulent des Bundesanwaltes sowie der Informationschef teil.

Die Aufsichtsbehörde beschäftigte sich im Berichtsjahr vorab mit den Reformprojekten Projekt BA 2016 und BA Profiles und mit deren konkreten Auswirkungen. Zentrale Bedeutung wurde den jährlich stattfindenden Inspektionen beigemessen. Dabei galt das Interesse der Behörde, entsprechend ihrem Auftrag und ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament, insbesondere den finanziellen Auswirkungen von Projekten und Strukturen der Bundesanwaltschaft. Neue Themen ergaben sich im Frühjahr durch den Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen zur Abklärung allfälliger Einflüsse auf die Strafverfahren in der Sache Flugzeugabsturz in Würenlingen 1970, durch zahlreiche Eingaben an die AB-BA in laufenden Verfahren der Bundesanwaltschaft und durch Abgrenzungsfragen der Kontrolltätigkeit zwischen der Aufsichtsbehörde und der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK.

Nach Art. 9 Abs. 2 StBOG trägt der Bundesanwalt die Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie den wirksamen Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmitteln. Auch für das Berichtsjahr gilt, dass die Aufsichtsbehörde die personalpolitischen Entscheide des Bundesanwaltes im Rahmen ihrer Sitzungen begleitet, ohne sich aber in die dem Bundesanwalt zustehenden Kompetenzen im Einzelfall einzumischen. Es obliegt nicht der AB-BA in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde, zu den einzelnen Entscheiden Stellung zu nehmen. Indessen hat sie ein Mitglied ihrer Behörde bestimmt, welches den personalrechtlichen Bereich der Bundesanwaltschaft im Detail prüft und seine Schlüsse im kommenden Jahr präsentieren wird.

### 1.3 Eingaben aus dem Publikum

Die Aufsichtsbehörde erhielt im Berichtsjahr rund ein Dutzend Eingaben von Privaten. Diese sind oftmals an

Verfahren vor der Bundesanwaltschaft oder dem Bundesstrafgericht (bzw. vor anderen Behörden) beteiligt und verlangen kein Eingreifen der AB-BA. In der Regel können ihre Anliegen im Rahmen eines laufenden Verfahrens vor 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 entgegenzunehmen seien. Neu gelangen Personen auch über die Internet-Adresse mit ihren Anliegen an die AB-BA. Die Aufsichtsbehörde reagiert auf solche Schreiben nur auf informelle Weise, indem sie den Internetnutzern auf dieselbe Art antwortet.

## 2 Inspektionen

### 2.1 Vorgehen

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft führte zwischen dem 29. August und dem 21. September 2016 acht halbtägige Inspektionen durch. Inspiziert wurden die Zweigstellen Zürich (29.8.), Lugano (8.9.) und Lausanne (21.9.) sowie die Abteilungen Staatsschutz, Kriminelle Organisationen, Terrorismus STK (31.8. und 7.9.), Rechtshilfe, Völkerstrafrecht RV / STK (6.9.), und Wirtschaftskriminalität WiKri (5.9. und 13.9.) in Bern. 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).

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 steht der generelle Aspekt bei der Verfahrensführung der Bundesanwaltschaft.

Die Inspektionsleiter wählten aus dem halbjährlichen Reporting der Bundesanwaltschaft vom 1.1.2016 – 30.6.2016 für die Inspektionen rund 40 Einzelverfahren und Verfahrenskomplexe aus. Davon wurden vorab die grossen Verfahrenskomplexe sowie Fälle älteren Datums geprüft.

Mit der Einführung der Reorganisation der Bundesanwaltschaft und von BA Profiles erhielten Fragen zur neuen Struktur, zu Profilen, Lohnsituation und Arbeitsverhältnis ein recht grosses Gewicht. Im Verfahrensbereich

richtete sich der Fokus auf die – auch medial sehr präsenten – Verfahrenskomplexe Petrobras, 1MDB und FIFA und auf Fälle, welche die Bundesanwaltschaft seit Jahren beschäftigen und nun einem Abschluss zugeführt werden.

Die Inspektionsteams verschafften sich im ersten Teil der Inspektion mit dem Abteilungs- oder Zweigstellenleiter eine Gesamtübersicht über den Zustand der zu inspizierenden Einheit. Im zweiten Teil prüften sie einzelne Verfahren(skomplexe) und liessen die Staatsanwälte und Assistenzstaatsanwälte zur Sprache kommen. Es folgte ein Abschlussgespräch mit dem Abteilungs- oder Zweigstellenleiter.

## 2.2 Fallkomplexe

Im Bereich der Verfahren hat sich die Aufsichtsbehörde insbesondere über jene Fälle orientieren lassen, welche die Bundesanwaltschaft durch ihre Grösse und Komplexität stark auslasten. Es handelt sich um die Verfahrenskomplexe Petrobras, 1MDB, FIFA und Hellenic. Den Inspektoren ging es darum, die Arbeitsmethodik in diesen Fällen kennenzulernen und Antworten zu Fragen in den Bereichen Arbeitsteilung, Zusammenarbeit intern und extern, Taskforces sowie Controlling und Coaching zu erhalten. Ziel der Auseinandersetzung mit diesem neuen Phänomen von Verfahrenskomplexen war die Beurteilung, ob diese Verfahren strukturiert und effizient geführt werden. Ohne auf die jeweiligen Fälle, ihre Einzelfragen und Eigenheiten einzugehen, kann die Aufsichtsbehörde – soweit die Inspektionen einen tieferen Einblick in die Verfahren ermöglicht haben – feststellen, dass die Verfahrenskomplexe verantwortungsbewusst und zielgerichtet geführt werden. Bei keinem dieser grossen Fallkomplexe entstand der Eindruck, die Staatsanwälte bzw. die Taskforces hätten keine klare Strategie vor Augen oder seien durch die Anzahl und Grösse der Verfahren überfordert.

Von ihrer Gewichtung und ihrem zeitlichen Aufwand her haben Fragen zu Verfahren und zu Interna in etwa gleich viel Raum beansprucht. Indem im Inspektionsbericht keine Details zu Verfahren ausgeführt werden, wird diese «Gleichbehandlung» aus dem Inspektionsbericht indessen nicht ersichtlich. Sie ist für den Leser aber im Auge zu behalten. Ebenso muss Beachtung finden, dass die Aussagen zur Reorganisation und zu BA Profiles vom Frühherbst 2016 datieren, womit die weitere Entwicklung und die damit verbundene, allenfalls angepasste Bewertung durch die Mitarbeitenden keine Berücksichtigung finden.

## 2.3 Reorganisation

### 2.3.1 Akzeptanz

Die Reorganisation wurde von den Mitarbeitenden insgesamt akzeptiert. Da Umstrukturierungen notgedrungen

Unruhe und Aufwand zur Folge haben, hoffen viele der Befragten darauf, dass in der BA nun Ruhe einkehrt und sie sich auf die Verfahren konzentrieren können. Im positiven Sinn wird die Dynamik erwähnt, welche eine Reorganisation auslöst. Man ist sich einig, dass mit der Reorganisation grosse Veränderungen einhergegangen sind mit Auswirkungen bis in die Verfahren. Die Reorganisation fördert die Durchlässigkeit von Verfahren und Personen, aber auch die Uniformität, und vermindert die Unabhängigkeit der Zweigstellen. Auf Führungsebene wird indessen die Notwendigkeit betont, die verschiedenen Kulturen zusammenzuführen und eine *unité de doctrine* zu schaffen.

### 2.3.2 Umsetzung und Effizienz

Es wird allgemein festgestellt, dass sich die Neuorganisation noch in der Aufbauphase befindet. Wenn das System per se scheinbar Zustimmung findet, so ist vieles noch nicht eingespielt, nicht umgesetzt und verbesserungsfähig. Ein abschliessendes Urteil erscheint verfrüht. Die grösste Einheit der BA, WiKri, führt einen Pilot und will bis Februar 2017 Erfahrungen sammeln, bevor die Strukturen definitiv festgelegt werden. Es fällt die Bemerkung, die Neuorganisation werde funktionieren, sobald neue Verfahren eröffnet würden.

Während das ZEB (Zentrale Eingangsbearbeitung) als Filterungsinstrument durchwegs gute Noten erhält, wird der grosse Administrativaufwand beklagt und werden interne Abläufe als kompliziert oder unklar empfunden. Fragen zur Effizienz werden u.a. in Zusammenhang mit dem Poolsystem aufgeworfen. Das System eröffnet den Betroffenen Chancen, mit verschiedenen Mitarbeitenden und Verfahren in Kontakt zu treten, erhöht aber den Arbeitsaufwand und macht es schwieriger, die Arbeitsbelastung gerecht zu verteilen.

## 2.4 BA Profiles

### 2.4.1 Aufnahme durch die Mitarbeitenden

Die Neuerungen von BA Profiles beschäftigen die Mitarbeitenden stark, weil sie direkt davon betroffen sind. Die neue Einreihung wird eher kritisch beurteilt. So wird vereinzelt auf unterschiedliche Saläre verwiesen, die nicht zu rechtfertigen seien, und auf Lohndifferenzen Mann–Frau. Die teilweise Herabstufung in untere Lohnklassen wird als mangelnde Wertschätzung verstanden. Einzelne befürchten, die Entwicklung in der Bundesanwaltschaft gehe von der Ausbildung wie von den Aufstiegskriterien her in Richtung Theoretisierung, was den Aufgaben der Institution und der Staatsanwälte nicht entspreche.

### 2.4.2 Nichtwiederwahlen

Die im Jahr 2015 verfüigten Nichtwiederwahlen von Staatsanwälten führen bei einzelnen Mitarbeitenden in

der Bundesanwaltschaft nach wie vor zu einer gewissen Unruhe und Verunsicherung. Die Nichtwiederwahlen werden aber auch als Signal verstanden, dass die Entscheidkompetenz jetzt beim Bundesanwalt liegt. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang ferner der Gang von enttäuschten Personen an die Medien. Es wird befürchtet, dass die damit verbundene negative Presse der Bundesanwaltschaft bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiter schade.

#### 2.4.3 Assistenzanwälte

Das Thema Rekrutierung beschäftigt einzelne Mitarbeitende besonders mit Blick auf die Assistenzstaatsanwälte. Zum einen soll die Bundesanwaltschaft den Nachzug von Assistenzstaatsanwälten gut planen. Zum andern wird erklärt, es müssten für diese Gruppe von Mitarbeitenden die Perspektiven ändern, ansonsten diese die Bundesanwaltschaft verlassen würden. Die Karriereentwicklung erscheint – nicht nur für Assistenzstaatsanwälte – noch nicht klar.

### 2.5 Arbeit und Arbeitsklima

#### 2.5.1 Arbeit

In der Mehrzahl gefällt den Befragten ihre Arbeit. Sie vertreten spannende Fälle und führen ihre Verfahren engagiert. Positiv wird neu die geordnete Aktenablage vermerkt, was die Arbeit angenehmer gestaltet. Funktionen und Zuständigkeiten seien klarer als bisher geregelt, es werde mehr zusammen gearbeitet und es gebe kompetente Teams. Von ihrem Ausmass her wird die Arbeitslast sowohl als tragbar beurteilt wie auch als gross, da nach wie vor Arbeitsübernahmen von früheren Kollegen zu bewältigen sowie neue Leute einzuarbeiten seien.

#### 2.5.2 Arbeitsklima

Es wird dargetan, dass die Unruhe abgenommen und die zu Beginn der eingeführten Reorganisation verhaltene Stimmung sich aufgehellt habe. Die Mitarbeitenden erklären sich mehrheitlich zufrieden mit der Situation und erleben die Bundesanwaltschaft als atmosphärisch guten Arbeitsort. Nur ganz vereinzelt wird klarer Unmut geäussert und geltend gemacht, dass kritische Stimmen nicht erwünscht und Kritiker aufs Abstellgleis gesetzt würden.

#### 2.5.3 Motivation

Trotz einiger Vorbehalte gegenüber BA Profiles sticht hervor, dass die Mehrheit der Befragten positiv eingestellt ist und ihre Motivation nicht verloren hat. Einige geben sich enthusiastisch, arbeiten mit Herzblut oder erachten sich als privilegiert und voll überzeugt von dem, was sie tun, andere erklären schlicht, sie seien zuversichtlich, nicht unzufrieden oder insgesamt zufrieden. Es wird auch der Zusammenhang hergestellt mit

der Herabstufung der Lohnklassen: man sei zwar enttäuscht hierüber, arbeite aber gerne. Einzelne Mitarbeitende sind unzufrieden mit der Situation, weil sie nicht besser qualifiziert wurden, oder weil sich die Neuerungen auf ihre persönliche Situation negativ ausgewirkt haben.

### 2.6 Einzelthemen

#### 2.6.1 Zusammenarbeit

Die interne Zusammenarbeit wird insgesamt positiv beurteilt. Die Mitarbeitenden arbeiten vermehrt in Gruppen zusammen. Der Austausch fördert Zusammenhalt und Teamgeist innerhalb der Bundesanwaltschaft. Das Verhältnis zur Geschäftsleitung wird als konstruktiv bezeichnet. Das Zusammenspiel mit der Forensischen Finanzanalyse (FFA) läuft reibungslos. Auch die Verbindungen gegen aussen – u.a. mit der BKP, dem NDB sowie mit Eurojust und den italienischen Behörden – funktionieren sehr zufriedenstellend.

#### 2.6.2 Controlling und Coaching

Das von der Bundesanwaltschaft im September 2012 eingeführte Controlling durch die Stellvertretenden Bundesanwälte scheint etabliert und zielführend. Im Bereich Wirtschaftskriminalität wird eine erweiterte Form getestet, das sogenannte Controlling und Coaching (C+C), welches einer vierteljährlichen Risikoeinschätzung des Verfahrensablaufes entspricht. Indem mehrere Personen ein Verfahren beurteilen, können beispielsweise Rechtsfragen in einem weiteren Rahmen diskutiert werden, was langfristig zu einer unité de doctrine führt. Der Abteilungsleiter erhält nach einem zurückhaltenden Beginn positive Feedbacks. Vereinzelt wird das C+C als formelle Kontrolle kritisiert, welche auf mangelndem Vertrauen beruhe.

#### 2.6.3 Aufräumarbeiten

Es zeigt sich, dass die Bundesanwaltschaft in verschiedener Hinsicht (Organisation, Administration, Personal, Verfahrensführung) neue Wege geht, aber hierbei Altlasten mitnimmt. An jedem Standort ist denn auch von Aufräumarbeiten die Rede. In Zürich beispielsweise bedeutet dies, dass ein neues Team zusammenwachsen muss und Überlegungen für eine gewisse Spezialisierung angestellt werden. Die Zürcher Zweigstelle hat bis zum Zeitpunkt der Inspektion nur ältere Fälle bearbeitet und keine neuen Verfahren geführt. Dies gilt auch für Lugano. Dort wurden sämtliche Verfahren neu eingestuft. Bis im Herbst 2016 ist es nur zu zwei Verfahrenseröffnungen gekommen. Der Standort Lausanne wiederum ist geprägt von personellen Wechseln und von bedeutender Administrativarbeit.

#### 2.6.4 Ressourcen und Rekrutierung

Gegenüber den Inspektionsteams fiel öfters die Bemerkung, es bestünde in der Bundesanwaltschaft ein Ressourcenmangel oder mindestens eine angespannte Lage im Bereich Ressourcen. Jener mache sich besonders in den grossen Verfahren bemerkbar. Immerhin scheinen nicht alle Abteilungen gleich betroffen. Einzelne Bereiche erachten ihre Ausgangslage als gut; sie verfügen über genügend Mitarbeitende, kennen nur eine geringe Fluktuation und vermerken positiv, dass mit den Assistenzstaatsanwälten eine starke Verjüngung stattfindet. Bei den Rekrutierungen ist festzustellen, dass immer wieder Bewerber gesucht und auch gefunden werden. Ein Problem zeigt sich aber im Sprachbereich, indem dort, wo die Bewerber (auch) des Italienischen mächtig sein sollten, nur wenige diese Voraussetzung neben der Beherrschung der deutschen oder französischen Sprache erfüllen.

### 2.7 Zusammenfassung

Die Bundesanwaltschaft führt vermehrt sehr komplexe und aufwändige Verfahren. Die Aufsichtsbehörde erachtet die Art und Weise, wie die Bundesanwaltschaft an diese Verfahrenskomplexe herangeht und sie mit verstärkter interner Zusammenarbeit, Taskforces und Austausch mit den betroffenen Ländern in den Griff zu bekommen versucht, als angemessen und zielführend. Indem die Inspektion allfälligen systemischen Schwächen auf den Grund gehen will, kann sie bei diesen Fällen derzeit keine solchen erkennen. Damit ist nicht gesagt, dass die Zunahme von Verfahren dieser Dimensionen nicht dazu anregen sollte, gewisse Bestimmungen in den Bereichen Rechtshilfe, Strafrecht und Strafprozess zu überdenken.

Wie bereits im letzten Jahr stellt die Aufsichtsbehörde auch diesmal fest, dass sich die Bundesanwaltschaft in einer Übergangsphase befindet. Neuorganisation und BA Profiles sind zwar eingeführt, aber noch längstens nicht erprobt und bewährt. Indem Profile, Zuständigkeiten und Entwicklungschancen nicht überall klar sind, ergeben sich für die Mitarbeitenden Unsicherheiten und führt dies schnell zu einer kritischen Sicht des gesamten Umbaus. Es scheint der Aufsichtsbehörde sehr wichtig, dass die offenen Punkte rasch Klärung finden, damit die durchaus vorhandene Motivation und der Arbeitseinsatz der Staatsanwälte und Assistenzstaatsanwälte nicht erlahmen. Dabei ist auch der öfters erfolgte Hinweis auf administrative Belastung und komplizierte Regelungen ernst zu nehmen und zu überlegen, wo allenfalls Vereinfachungen möglich wären. Der Wunsch, die Bundesanwaltschaft möge sich jetzt in ruhigeren Gewässern bewegen und nicht neue Projekte angehen, bevor BA Profiles abgeschlossen sei, spricht ein Anliegen aus, das vielen Mitarbeitenden am Herzen liegt.

Die AB-BA zieht aus den Inspektionen den Schluss, dass die Reorganisation insgesamt notwendig und erfolgreich angelaufen ist, die Leitung der Bundesanwaltschaft die verbleibenden Fragen nun aber rasch und in enger Zusammenarbeit mit den Mitarbeitenden an der Front beantworten muss.

## 3 Besondere Fragen

### 3.1 Personalentscheide der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde wird in geeigneter Weise im ersten Halbjahr 2017 die auf das erste Quartal 2017 erwarteten Erkenntnisse der Leitung der Bundesanwaltschaft zur Reorganisation sowie den dazuzumaligen Stand der neuen Aufbau- und Ablauf-Organisation aus einer Aussensicht näher analysieren. Dabei wird die AB-BA den gezielten Einsatz der Personalressourcen sowie, in Form von Interviews, auch die weichen Faktoren genauer anschauen.

### 3.2 Profil und Aufgaben der Bundesanwaltschaft

Profil und Aufgaben der Bundesanwaltschaft haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten entscheidend verändert. Bis weit in die 1980er Jahre standen Einzelfälle aus dem Bereich der Pornografie, des Staatsschutzes und der Spionage, der Zollwiderhandlungen oder der Verletzung militärischer Geheimnisse im Vordergrund. Die Verfahren wurden in aller Regel sehr rasch zur Untersuchung und Beurteilung an die Kantone überwiesen. Mit der Effizienzvorlage, die nach mehr als zehnjährigen Vorarbeiten 2002 in Kraft trat, setzte ein erster Umbruch ein, indem die Bundesanwaltschaft nun zunehmend auch eigene Untersuchungen im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität führte.

Wenig verbindet die heutige Bundesanwaltschaft noch mit den früheren Zeiten. Aus dem damaligen Kleinbetrieb mit angegliedertem Rechts- und Polizeidienst ist eine respektable und allseits respektierte Behörde geworden. Mit dem neuen Strafbehördenorganisationsgesetz und der neuen Strafprozessordnung hat sie eine neue Ausrichtung erfahren, die nur noch wenig an das traditionelle Bild erinnert. Die Bundesanwaltschaft beschäftigt sich zunehmend nicht mehr mit mehr oder weniger überschaubaren Einzeldelikten, wie sie noch dem klassischen Strafrecht zugrunde liegen. Immer öfter greift sie in Strukturen ein, welche die Gesellschaft des 21. Jahrhunderts in ihrer Existenz bedrohen. Die bereits erwähnten Beispiele – Petrobras, 1MDB, FIFA –, aber auch die diversen Verfahren im Bereich des Terrorismus, von Cybercrime oder des arabischen Frühlings, zeigen, dass sich das Tätigkeitsgebiet der Bundesanwaltschaft grundlegend verändert hat. Heute geht es

um die Lauterkeit der Wirtschaft, insbesondere um die Sauberkeit des Finanzplatzes Schweiz, es geht um die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, um die Ahndung von Kriegsverbrechen und um die Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern. Mit anderen Worten: Die Bundesanwaltschaft nimmt heute eine zentrale Stellung in der Bekämpfung all jener Phänomene ein, welche eine ernsthafte Bedrohung für den Bestand unserer freiheitlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gesellschaftsordnung darstellen.

Damit haben sich aber auch die Anforderungen an die Behörde selbst gewandelt. Die neue Art von Kriminalität verlangt auch nach neuen Formen der Führung und der Zusammenarbeit. Das Wissen eines Einzelnen allein hilft nicht mehr weiter. Die Arbeit von unterschiedlichen Spezialisten im Team ist gefragt. Nationale und internationale Vernetzungen sind unerlässlich, wenn es gilt, global operierenden Tätergruppen zu begegnen. Diese Neuausrichtung und Neugestaltung ist an den Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft nicht ganz spurlos vorbeigegangen. Die Aufsichtsbehörde hat die bisherigen Anpassungen und Änderungen eng begleitet und verfolgt die Situation weiterhin mit grossem Interesse. Sie ist überzeugt davon, dass diese Schritte nötig waren, und strebt gemeinsam mit den Leitungsgremien der Bundesanwaltschaft einen Prozess der ständigen Optimierung an.

### **3.3 Aufsichtsbeschwerdeverfahren**

Von den Beschwerden, die bei der Aufsichtsbehörde eingingen, liessen sich die meisten durch Weiterleitung an die zur Behandlung zuständige Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts erledigen. Zwei Beschwerden beurteilte die Aufsichtsbehörde in eigener Kompetenz; der einen wurde keine Folge geleistet, die andere wurde abgewiesen.

### **3.4 Disziplinarverfahren**

Im Jahre 2016 waren keine Disziplinarverfahren gemäss Art. 31 Abs. 2 StBOG gegen den Bundesanwalt oder seine Stellvertreter zu verzeichnen.

### **3.5 Ermächtigung zur Strafverfolgung**

Der Bundesanwalt und die Stellvertretenden Bundesanwälte werden von der Vereinigten Bundesversammlung, die übrigen Staatsanwälte vom Bundesanwalt gewählt (Art. 20 StBOG). Die Strafverfolgung von durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte (Art. 14 Abs. 1 VG). Für die Staatsanwälte des Bundes und das übrige Personal der Bundesanwaltschaft ist der

Bundesanwalt zur Erteilung der Ermächtigung zuständig (Art 15 Abs. 1 lit. d VG).

Richtet sich eine Strafanzeige wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen einen Staatsanwalt des Bundes, bezeichnet die AB-BA nach Art. 67 StBOG ein Mitglied der BA oder ernennt einen ausserordentlichen Staatsanwalt. Diese Bestimmung bezieht sich vom Wortlaut her zwar nur auf Strafanzeigen gegen Staatsanwälte des Bundes und das übrige Personal der Bundesanwaltschaft, da für die Strafverfolgung gegen den Bundesanwalt und die Stellvertretenden Bundesanwälte eine Ermächtigung durch die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte erforderlich ist. Die Rechtskommission des Ständerates und die Immunitätskommission des Nationalrates interpretieren Art. 14 Abs. 1 VG dahingehend, dass es nur zur Eröffnung einer formellen Strafuntersuchung im Sinn von Art. 309 StPO, nicht aber bereits für die Einleitung von Vorermittlungen einer Ermächtigung bedarf. Sie überlassen es deshalb der Staatsanwaltschaft, die erforderlichen Vorabklärungen zu tätigen und, falls die zur Anzeige gebrachten Straftatbestände oder Prozessvoraussetzungen eindeutig nicht erfüllt sind, gegebenenfalls eine Nichtanhandnahmeverfügung (Art. 310 StPO) zu erlassen. Führen die Vorabklärungen zur Annahme eines hinreichenden Tatverdachts, ist es Aufgabe des von der AB-BA eingesetzten Staatsanwalts, bei der zuständigen Behörde die Ermächtigung einzuholen und das Strafverfahren durchzuführen.

Bei der Bezeichnung eines ausserordentlichen Staatsanwalts durch die AB-BA handelt es sich um eine organisatorische Anordnung, mit welcher nicht in die Rechte der im Verlauf des späteren Verfahrens allenfalls Betroffenen eingegriffen wird. Parteirechte, insbesondere Anhörungs- oder Mitwirkungsrechte, stehen diesen deshalb in diesem Stadium der organisatorischen Anordnung nicht zu, und auch eine formelle Eröffnung der Einsetzung ist nicht erforderlich. Derartige Akte, die nicht unmittelbar auf die Erzeugung von Rechtswirkungen ausgerichtet sind, weisen keinen Entscheidcharakter auf.

Im Berichtsjahr ernannte die Aufsichtsbehörde vier ausserordentliche Staatsanwälte, wovon zwei Staatsanwälte des Bundes und zwei nicht der Bundesanwaltschaft zugehörige Staatsanwälte. Drei laufende Verfahren konnten abgeschlossen werden, drei sind noch in Arbeit.

### **3.6 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). Im Berichtsjahr entschied die AB-BA über ein Begehren um Entbindung vom Amtsgeheimnis. Die AB-BA trat auf jenes Begehren nicht ein, da sich die vom Bundesanwalt verlangten Auskünfte auf ein laufendes Verfahren der Bundesanwaltschaft im Rahmen eines Gerichtsverfahrens bezogen. Da das Amtsgeheimnis gegenüber den mit der gleichen Angelegenheit in unterschiedlichen Funktionen befassten Behörden – so insbesondere zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens – nicht gilt (vgl. BGE 140 IV 177 E. 3.3), war keine Entbindung vom Amtsgeheimnis erforderlich.

### 3.7 Bundeszuständigkeiten Cybercrime

Die Bundesanwaltschaft hat sich entschieden, im Bereich Internetkriminalität zwei Pilotverfahren durchzuführen (btr. sog. «Phishingfälle»). Weitere rund 450 Fälle sind pendent und sollen erst nach dem ersten Bundesstrafgerichtsentscheid bezüglich einem Pilotfall weiterbehandelt werden. Mit Beschluss vom 26. Oktober 2016 hat das BStGer den Antrag der Bundesanwaltschaft, die Straftatbestände der Anklageschrift vom 21. September 2016 (abgekürztes Verfahren) zu einem Urteil zu erheben, jedoch abgelehnt und den Fall zur Durchführung eines ordentlichen Verfahrens an die BA zurückgewiesen. Die Bundesanwaltschaft vertrat vor BStGer die Auffassung, dass dieses Gericht gestützt auf Art. 6 StGB in Verbindung mit der «Cybercrime-Convention» (Uebereinkommen über die Cyberkriminalität des Europarates vom 23. November 2001, in der Schweiz seit 1. Januar 2012 in Kraft) auch für die Beurteilung von im Ausland durch ausländische Täter gegen ausländische Opfer verübte «Cyber-Taten» zuständig sei. Das BStGer verneinte dies jedoch, ohne sich näher zur Anwendung dieser durch die Schweiz ratifizierten Konvention zu äussern. Da die im abgekürzten Verfahren erhobenen Beweise nun nicht mehr verwendet werden können, stellt sich die Frage, wie dieser Pilotfall weitergeführt werden kann. Es sind noch rund 450 Phishingfälle pendent, weshalb sich möglicherweise ein systemisches Problem bezüglich Ressourcen stellen wird. Die Verfolgung dieser über das Internet begangenen Delikte gestaltet sich äussert schwierig und aufwändig, was zur Frage führt, ob die Strafverfolgung in diesem Bereich überhaupt noch ihren Zweck erfüllen kann. Zudem sind zwischen Bund und Kantonen noch Zuständigkeitsfragen offen.

Im Berichtsjahr fand eine (interkantonale) Arbeitssitzung statt, an welcher u.a. die Schweizerische Staatsanwältinnenkonferenz vertreten war. Ziel war es, die Zuständigkeiten im Bereich Internetkriminalität in der Schweiz zu klären und das weitere Vorgehen bezüglich der grundsätzlichen Fragen, die sich bei der Bekämpfung von Internetkriminalität stellen, festzulegen.

Konkrete Resultate, wie mit dem erwähnten Pilotfall umgegangen werden soll und wie die noch hängigen rund 450 Phishingfälle erledigt werden sollen, werden im nächsten Berichtsjahr erwartet. Verschiedene Projekte bezüglich der Analyse und der Verfolgung von Internetkriminalfällen sind im Gange. Die AB-BA wird diese Situation eng verfolgen.

### 3.8 Untersuchungen zum Fall Würenlingen

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte gelangten im Februar 2016 an die AB-BA. Sie verwiesen einleitend auf die bekannt gewordenen Informationen zu einem mutmasslichen Geheimabkommen der Schweiz mit der damals als terroristische Organisation eingestuftes Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) in den 1970er Jahren. Die im Raum stehenden Vorwürfe an die damaligen Behörden – der Abschluss eines Stillhalteabkommens des ehemaligen Vorstehers des Aussendepartementes mit der PLO und die Beeinträchtigung der Strafuntersuchung im Fall Würenlingen – seien gravierend und müssten rasch und lückenlos aufgearbeitet werden. Gemäss diesen Vorwürfen habe die Bundesanwaltschaft sowohl in den 1970er Jahren als auch bei der später wieder aufgenommenen Strafuntersuchung in den 1990er Jahren unter dem Einfluss der Bundespolitik gestanden, so dass es zu keiner Anklageerhebung gekommen und das Verfahren eingestellt worden sei. Die GPK ersuchten die AB-BA um die Abklärung, «inwiefern aus den vorhandenen Akten zur Strafuntersuchung zum Flugzeugabsturz von Würenlingen auf eine Einflussnahme des Bundesrates oder der Bundesverwaltung geschlossen werden kann».

Nachdem die AB-BA die seinerzeitigen Untersuchungsakten über den Flugzeugabsturz in Würenlingen vom 21. Februar 1970 gesichtet hatte, erstattete sie den GPK im April 2016 Bericht. Sie gelangte zum Schluss, dass sich den Akten der Bundesanwaltschaft zum Flugzeugabsturz in Würenlingen keinerlei Hinweise auf eine nicht gesetzmässige Durchführung des Strafverfahrens entnehmen lassen. Insbesondere fänden sich darin keine Hinweise, dass sachfremde Motive, insbesondere ausdrückliche oder stillschweigende Weisungen politischer Behörden, in irgendeiner Weise Einfluss auf den korrekten Gang der Strafuntersuchung gehabt haben könnten. Die Akten würden vielmehr zeigen, dass die These einer unzulässigen Beeinflussung nicht plausibel erscheint.

# 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 zwei Interpellationen Stellung. Die Eingaben sind zusammen mit der Antwort der Aufsichtsbehörde im Anhang, Ziff. 2 S. 18 ff. abgedruckt.

### 1.2 Geschäftsprüfungskommissionen

Ausgehend von der Tatsache, dass die Subkommission Gerichte/BA der Geschäftsprüfungskommissionen etliche neue Mitglieder aufweist, hat der Präsident der Aufsichtsbehörde an der Sitzung vom 11.04.2016 die Anwesenden in allgemeiner Art und Weise über Organisation und Aufgaben der AB-BA wie auch über Schwerpunkte in der Reorganisation der BA informiert. Zur Sprache kamen des Weiteren die aktuellen Untersuchungen zu einem allfälligen Geheimabkommen des Bundesrates mit der PLO (vgl. Ziff. 3.8 S. 14). Im Anschluss an diese Ausführungen beantworteten die Vertreter der Aufsichtsbehörde Fragen der Parlamentarier.

### 1.3 Geschäftsprüfungsdelegation

Die Aufsichtsbehörde wird einmal im Jahr von der GPDel eingeladen. Gegenstand des Gesprächs sind die Schnittstellen zwischen parlamentarischer Aufsicht und Fachaufsicht, sowie die Abgrenzung zwischen den präventiven Staatsschutzaufgaben des NDB und der Untersuchung von Delikten, bei denen bereits Vorbereitungshandlungen strafbar sind, durch die Bundesanwaltschaft. Diese Schnittstelle ist anspruchsvoll, und zwar punkto Strategie, eingesetzten Mitteln und der Zusammenarbeit von NDB und BA. An der Besprechung vom 28.06.2016 war im Hinblick auf die neue Aufsicht über den NDB auch die Stellung der AB-BA Thema, die als direkt von der Vereinigten Bundesversammlung gewählte Aufsichtsbehörde völlig unabhängig ist. Internationale Vergleiche zur Frage der Zusammenarbeit wie auch zur Aufsicht über die Nachrichtendienste sind schwierig, weil die Systeme in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind (vgl. auch Ziff. 4 S. 16).

### 1.4 Finanzkommissionen

Eine Delegation der AB-BA nahm am 20. April 2016 an der gemeinsamen Sitzung der Subkommissionen FK-S1 und FK-N1 der Finanzkommissionen und der Präsidenten der Subkommissionen Gerichte/BA der Geschäfts-

prüfungskommissionen der eidgenössischen Räte teil.

Am 12. Oktober 2016 legte eine Delegation der AB-BA den Subkommissionen FK-S1 und FK-N1 der FIKO das Budget der AB-BA für das Jahr 2017 vor (s. Ziff. 1.6). Im Rahmen der Präsentation des Budgets für das Jahr 2017 beantwortete die AB-BA ebenfalls die transversalen Fragen der FIKO.

### 1.5 Budget 2016

Der Voranschlag der AB-BA für das Jahr 2016 betrug CHF 857'400.00 und fiel damit um über 6 % kleiner aus als der Voranschlag 2015. Dies lässt sich zum einen auf Sparvorgaben des Bundesrates zurückführen, welche die Aufsichtsbehörde freiwillig übernahm. Gleichzeitig wurden einzelne Budgetposten gekürzt, welche in den Jahren seit der Entstehung der Behörde nie ausgeschöpft wurden. Die im Bereich Büroausrüstung aktivierten Anlagen wurden per 31. Dezember 2015 vollständig abgeschrieben. Da keine Ersatzinvestitionen geplant sind, verringerte sich auch der budgetierte Aufwand im Bereich Abschreibungen.

### 1.6 Budget 2017

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 ParlG).

Mit der Einführung des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) per 1. Januar 2016 hat sich die Präsentation des Voranschlages 2017 erheblich verändert. Das Führungsmodell bringt eine stärkere Ausrichtung der Budgetierung und Planung auf Ziele und Ergebnisse. Mit einem Globalbudget von CHF 857'300.00 entspricht das Budget trotz Verschiebungen innerhalb der Kreditanteile *finanzierungswirksam* und *Leistungsverrechnung* praktisch dem Budget 2016. Eine Unbekannte stellen wie immer die Kosten für die ausserordentlichen Staatsanwälte dar, wobei von einer insgesamt stabilen Entwicklung des Funktionsaufwandes ausgegangen werden kann.

## 2 Bundesstrafgericht

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.

Während die Staatsanwaltschaften der Kantone befugt sind, Entscheide der kantonalen Beschwerdeinstanzen an das Bundesgericht weiterzuziehen, ist diese Möglichkeit der Bundesanwaltschaft weitgehend verwehrt, da nach Art. 79 BGG die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts unzulässig ist, soweit es sich nicht um Entscheide über Zwangsmassnahmen handelt. Zahlreiche Fragen der Rechtsanwendung werden somit vom Bundesstrafgericht letztinstanzlich entschieden, ohne dass die Bundesanwaltschaft bei kontroversen Rechtsauffassungen einen höchstrichterlichen Entscheid bewirken kann.

### 3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

#### Periodische Besprechungen mit der Vorsteherin EJPD

Vertreter der Aufsichtsbehörde und der Bundesanwaltschaft haben sich seit 2011 regelmässig mit der Vorsteherin EJPD, Vertretern des Generalsekretariates EJPD, des Bundesamtes für Justiz sowie mit Exponenten von fedpol und BKP getroffen. An diesen Sitzungen wurden Schnittstellenprobleme behandelt wie laufende Gesetzesvorhaben mit Bedeutung für die BA, Schnittstellen zwischen BA und fedpol, Informationspolitik in Strafverfahren sowie Ressourcenfragen. Indem zahlreiche Fragen in den vergangenen fünf Jahren geklärt und einer Lösung zugeführt werden konnten, haben EJPD und AB-BA beschlossen, nurmehr eine jährliche Zusammenkunft vorzusehen. Diese Besprechung fand am 24. Mai 2016 statt und diente insbesondere der gegenseitigen Information sowie der Verdankung des erfolgreichen Abschlusses des Zusammenarbeitsprojektes BA – BKP an die Adresse von dessen Leiter Pierre Cornu.

### 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 VBS und der von der AB-BA eingesetzten Arbeitsgruppe statt. Mit Blick auf die Ausgestaltung der mit der Revision des Nachrichtendienstgesetzes geschaffenen unabhängigen Aufsicht über die Nachrichtendienste standen die gegenseitigen Ausführungen zur Organisation und Arbeitsweise sowie der Zusammenarbeit mit anderen Behörden im Fokus des Interesses.

### 5 Eidgenössische Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führt im Berichtsjahr eine Querschnittsprüfung der Bundesverwaltung betreffend die in verschiedene behördliche Zuständigkeiten fallende Beschlagnahme von Vermögenswerten durch. Davon betroffen ist u.a. auch die Bundesanwaltschaft. In diesem Zusammenhang haben verschiedene Besprechungen zwischen der EFK einerseits und der BA und der AB-BA andererseits stattgefunden.

Unterschiedlich beurteilt wird insbesondere die Frage, ob die EFK berechtigt ist, im Rahmen ihres Prüfprogramms auch Einsicht in konkrete Verfahrensdossiers zu erhalten. Die BA und mit ihr auch die AB-BA stellen sich auf den Standpunkt, dass die Beschlagnahme von Gegenständen und von Vermögenswerten im Rahmen eines Strafverfahrens abschliessend in der Strafprozessordnung geregelt sind. Sowohl die Anordnung einer Beschlagnahme wie auch die in diesem Zusammenhang ergehenden Entscheide über die Durchführung der Beschlagnahme stellen Verfahrenshandlungen der Strafverfolgungsbehörden dar. Deren Überprüfung ist – namentlich auf dem Weg der strafprozessualen Beschwerde – den Gerichten vorbehalten. Wie die inhaltliche Kontrolle von Verfahrenshandlungen und Entscheiden von der Oberaufsicht der Bundesversammlung ausgeschlossen ist (Art. 26 Abs. 4 ParlG), muss die gleiche aufsichtsrechtliche Grenze auch für die EFK gelten, wenn sie die Bundesversammlung bei der Oberaufsicht über die eidgenössische Rechtspflege unterstützt (Art. 1 Abs. 1 lit. a FKG). Aus der gesetzlichen Umschreibung der Kontrollaufgaben der EFK (Art. 6 FKG) ergibt sich, dass inhaltliche Aspekte der behördlichen Tätigkeit der BA nicht zum Prüfprogramm der EFK gehören. Die von der Bundesanwaltschaft angeordneten Beschlagnahmen und die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Verfahrenshandlungen sind nicht Bestandteil des «Finanzhaushalts» bzw. des «Finanzgebarens» der BA.

### 6 GRECO

Im Frühling 2016 nahm die AB-BA, zusammen mit der BA und mehreren schweizerischen Behörden an der Beurteilung der Schweiz teil, welche in Bern durch die GRECO (Staatengruppe gegen Korruption) durchgeführt wurde. Anlässlich dieser Beurteilung beantwortete eine Delegation der AB-BA die Fragen der Inspektoren, welche hauptsächlich die Arbeitsweise der AB-BA und deren Überwachungsaufgaben der BA betrafen. Die GRECO wird die Resultate ihrer Beurteilung veröffentlichen.



# Hinweise an den Gesetzgeber

Mit einer von den Eidgenössischen Räten angenommenen Motion wurde der Bundesrat beauftragt, nach einer Prüfung der Praxistauglichkeit der geltenden Strafprozessordnung die erforderlichen Gesetzesanpassungen bis Ende 2018 dem Parlament zu beantragen. In der Folge hat das Bundesamt für Justiz eine Arbeitsgruppe zur Ermittlung der Praxistauglichkeit der StPO eingesetzt. In dieser Arbeitsgruppe mit rund 30 Personen waren neben Vertretern aus der Praxis (Polizei, Staatsanwaltschaft, Anwaltschaft, Gerichte und Strafvollzug) auch Personen aus der Wissenschaft beteiligt. Sowohl der Präsident der AB-BA wie auch ein Mitglied der BA konnten ihre Anliegen im Hinblick auf mögliche Revisionspunkte der StPO einbringen.

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft  
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter  
Präsident

Bern, den 1. Februar 2017

## 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
3. Abkürzungen

## 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 Einzelfallentscheidungen 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 16.3745 Interpellation Mazzone Lisa. Genügen die eingesetzten Mittel, um Kriegsverbrecher in der Schweiz zu verfolgen und sicherzustellen, dass für Gerechtigkeit gesorgt wird?

#### Wortlaut der Interpellation vom 28. September 2016

Ich beauftrage die Bundesanwaltschaft, folgende Fragen zu beantworten:

1. Sind die für das Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht (CC V) vorgesehenen 400 Stellenprozent besetzt? Wenn nein, wann werden sie besetzt?
2. Plant die Bundesanwaltschaft, Massnahmen zu ergreifen, um den «Grundsatz der Durchlässigkeit» einzuschränken, damit sich das CC V voll und ganz seiner Aufgabe widmen kann?
3. Plant sie, die Stellenprozent des CC V aufzustocken, wie dies andere europäische Länder getan haben?
4. Plant sie, wenigstens ein Mitglied der Bundeskriminalpolizei dem CC V zuzuweisen, um es in der Arbeit an komplexen Fällen zu unterstützen?
5. Im Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft wird erwähnt, dass Kandidatenprofile für die Dokumentations-, Recherche- und Analysearbeiten erstellt würden. Wie sehen diese Profile aus und in welchem Zeitraum sollen diese Personen rekrutiert werden?

#### Mitunterzeichnende

De la Reussille Denis, Thorens Goumaz Adèle (2).

#### Begründung

2012 wurde ein Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht (CC V) gegründet, um für Straftaten gegen die Interessen

der Völkergemeinschaft verantwortliche Personen vor Gericht zu bringen. Es scheint jedoch, dass die Mittel nicht ausreichen, damit es seinen Auftrag ordnungsgemäss erfüllen kann.

Das CC V wurde kurz nach seiner Gründung dem Kompetenzzentrum Terrorismus angegliedert. Es scheint, dass dem Personal des CC V nach dem «Grundsatz der Durchlässigkeit» zu einem grossen Teil Aufgaben des Kompetenzzentrum Terrorismus zugeteilt wurden. Zudem wurde das CC V zur Erfüllung seiner Aufgaben mit 400 Stellenprozenten ausgerüstet, aber nur eine Person widmete sich Ende 2015 mit einer Teilzeitstelle diesen Aufgaben. Da es offenbar an Mitteln fehlt, hat das CC V in mindestens zwei Fällen darauf verzichtet, Strafprozesse gegen Personen zu eröffnen, die eine Straftat gegen das Völkerrecht begangen haben. Seit Februar 2016 ist das CC V der Abteilung Rechtshilfe (CC RIZ) angeschlossen.

Die Bundesanwaltschaft berichtete im Mai 2014 in ihrer Stellungnahme zur Interpellation 14.3283, dass der «internationale Kampf gegen Straflosigkeit [...] wirksam, zweckmässig und koordiniert zu führen ist.» In der Schweiz besteht im Vergleich mit anderen europäischen Ländern jedoch Nachholbedarf: In den Niederlanden beispielsweise widmen sich 62 Angestellte Straftaten gegen die Interessen der Völkergemeinschaft.

Ein interner Bericht hat die Situation des CC V nach dreijährigem Bestehen evaluiert. Leider sind die Informationen dazu nicht sehr ausführlich. Mit dieser Interpellation sollen daher mehr Informationen gewonnen werden.

### **Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft**

1. Im Rahmen der erfolgten Reorganisation der Bundesanwaltschaft (BA) wurde das CC V wegen der starken Rechtshilfe-Komponente, die für seine Fälle charakteristisch ist, ab Februar 2016 mit dem Kompetenzzentrum Rechtshilfe (CC RIZ) in der Abteilung «Rechtshilfe, Völkerstrafrecht» (RV) zusammengefasst.

Für die Behandlung der Verfahren im Bereich Völkerstrafrecht stehen ein seit 2011 im Bereich des Völkerstrafrechts spezialisierter Staatsanwalt, eine Staatsanwältin mit Erfahrung beim Internationalen Strafgerichtshof, ein Staatsanwalt mit Erfahrung beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und eine im Bereich des Völkerstrafrechts spezialisierte Assistenz-Staatsanwältin zur Verfügung. Je nach Fallaufkommen kann in der Abteilung RV zudem auf drei weitere Staatsanwälte bzw. Staatsanwältinnen, bei denen es sich um ausgewiesene Spezialisten / Spezialistinnen im Rechtshilfebereich und erfahrene Verfahrensleitende handelt, sowie auf drei Assistenz-Staatsanwälte bzw. Assistenz-Staatsanwältinnen zurückgegriffen werden.

Für die administrative Dossierführung besteht in der Abteilung RV ein Pool von sechs Verfahrensassistentinnen und -assistenten.

Mit diesen Ressourcen ist die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung auch im Bereich Völkerstrafrecht gewährleistet.

2. Der Grundsatz der Durchlässigkeit gilt für alle Abteilungen der BA. Er schränkt die Strafverfolgung im Bereich Völkerstrafrecht nicht ein. Im Gegenteil: Sollte es zu einem erhöhten Fallaufkommen kommen, können andere Verfahrensleitende, die nicht im Bereich Völkerstrafrecht tätig sind, auch zu dessen Unterstützung beigezogen werden. Der Grundsatz der Durchlässigkeit ist ein Mittel, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen optimal einzusetzen, dem konkreten Fallaufkommen in einer Abteilung Rechnung zu tragen und eine ausgeglichene Fallbelastung der einzelnen Verfahrensleitenden zu ermöglichen. Die Durchlässigkeit fördert schliesslich auch den Wissenstransfer innerhalb der BA und die fachliche Weiterentwicklung der Verfahrensleitenden.
- 3.–5. Der Bundesanwalt ist unter anderem für die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft verantwortlich (Art. 9 des Strafbehördenorganisationsgesetzes; SR 173.71). Ihm obliegt somit auch der Entscheid über die konkrete Ausgestaltung der Abteilung RV und die diesbezügliche Zuteilung der personellen Ressourcen. Es gehört zu den Aufgaben des Bundesanwalts, 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 Ressourcenbedarf der BA kann nicht anhand des Vergleichs mit Behörden anderer Länder bemessen werden, weil sich die jeweiligen Zuständigkeiten und Behördenstrukturen unterscheiden.

Mit der Zusammenlegung der Bereiche Völkerstrafrecht und Rechtshilfe konnte bereits ein Synergiegewinn und damit eine Optimierung der Ressourcennutzung erzielt werden. Gestützt auf die seit 2011 gewonnenen Erfahrungen und nach Umsetzung der internen Reorganisation ist die BA gegenwärtig daran, ein Konzept über die Weiterführung und -entwicklung des Bereichs Völkerstrafrecht auszuarbeiten. In diesem Rahmen wird unter anderem auch die Frage der Wahrnehmung von Analyse- und Dokumentationsaufgaben behandelt. Die Inanspruchnahme nicht nur der Ermittlungs-, sondern auch der Analysekompetenzen der Bundeskriminalpolizei (BKP) für den Bereich des Völkerstrafrechts wurde mit der Leitung von fedpol bereits in einem positiven Sinn erörtert. Die BA kann jedoch nicht selbständig über die Zuweisung von Ressourcen der BKP entscheiden,

da die BKP organisatorisch nicht der BA unterstellt ist, sondern zu fedpol gehört.

## **2.2 16.3900 Interpellation Sommaruga Carlo. BA: Erfüllt die BA alle institutionellen Anforderungen hinsichtlich einer guten Arbeitsweise?**

### **Wortlaut der Interpellation vom 30. September 2016**

In zwei Fällen, mit denen die Bundesanwaltschaft neu-lich in die Schlagzeilen geraten ist, nämlich im Fall Dieter Behring und im Fall um Botschafter Jacques Pitteloud, gab es widersprüchliche öffentliche Aussagen über interne Geschäftsabläufe innerhalb der Bundesanwaltschaft, und zwar haben sich der Bundesanwalt selber, andere Staatsanwälte des Bundes und sogar Kader des EDA öffentlich widersprochen. Diese Widersprüche lassen vermuten, dass Weisungen der Bundesanwaltschaft, solche von erheblichem Gewicht und brisantem Inhalt, sowohl innerhalb wie ausserhalb der Bundesanwaltschaft mündlich und nicht schriftlich erteilt werden.

Was die Form von Weisungen betrifft, hat sich das Ministerkomitee des Europarats im Jahr 2000 mit den institutionellen Bedingungen der Organisation von Staatsanwaltschaften beschäftigt und die Empfehlung REC (2000)19 zur Rolle der Staatsanwaltschaft im System der Strafjustiz veröffentlicht. Darin heisst es in Ziffer 10: «Jedes Mitglied der Staatsanwaltschaft kann verlangen, dass die an es gerichteten Instruktionen in schriftlicher Form erfolgen.»

Ich stelle der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft folgende Fragen:

1. Sind die Staatsanwälte des Bundes in den ihnen übertragenen Verfahren unabhängig, wie dies zum Beispiel das Reglement über die Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg bestimmt, oder sind sie an Weisungen der Vorgesetzten über die Prozessführung gebunden?
2. Gibt es in der Bundesanwaltschaft eine Regelung über die Weisungen des Bundesanwalts, der beiden Stellvertretenden Bundesanwälte und der ihnen unterstellten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes?
3. Wenn ja: Ist diese Regelung öffentlich oder lediglich dem Personal der Bundesanwaltschaft zugänglich?
4. Wenn nein: Ist die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft nicht der Meinung, dass es gut wäre, wenn die Bundesanwaltschaft sich eine solche Regelung geben würde?
5. Ist die Aufsichtsbehörde nicht der Meinung, dass es im Zeitalter des Intranets angezeigt wäre, eine Regel zu erlassen, wonach Weisungen aus der Hierarchie über die Prozessführung in schriftlicher Form zu ergehen haben?

6. Falls es in der Bundesanwaltschaft keine Regel gibt, die besagt, dass Weisungen schriftlich zu ergehen haben: Hat die Bundesanwaltschaft dann wenigstens geregelt, wie zu verfahren ist, wenn ein Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin des Bundes mit mündlich erteilten Weisungen nicht einverstanden ist, und wie sie oder er eine schriftliche Weisung verlangen kann?

### **Mitunterzeichnende**

Cesla Amarelle, Naef Martin, Ruiz Rebecca Ana, Wermuth Cédric (4).

### **Ohne Begründung**

### **Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft**

1. Der Gesetzgeber hat für die Bundesanwaltschaft (BA) im Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG; SR 173.71) eine hierarchische Führungsstruktur festgelegt. Weil der Bundesanwalt die Gesamtverantwortung für eine fachgerechte und effiziente Strafverfolgung, den Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation und den wirksamen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel trägt (Art. 9 StBOG), muss er auch die Möglichkeit haben, Einfluss auf alle relevanten Faktoren zu nehmen. Dies bedingt ein starkes Weisungsrecht des Bundesanwalts gegenüber allen Mitarbeitenden (allgemeines Weisungsrecht und Weisungsrecht im Einzelfall) und eine hohe Organisationskompetenz (Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes, BBl 2008 8125, S. 8152). Gestützt auf Art. 13 StBOG kann der Bundesanwalt auch Weisungen im Einzelfall über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss eines Verfahrens sowie über die Vertretung der Anklage und die Ergreifung von Rechtsmitteln erteilen. Den Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen steht dieses Weisungsrecht gegenüber den ihnen unterstellten Mitarbeitenden bzw. den ihnen zugeteilten Einheiten der BA zu.

Die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen der BA geniessen bei der Führung der ihnen zugeteilten Verfahren somit keine völlige Unabhängigkeit. Sie führen ihre Verfahren zwar selbständig und in eigener Verantwortung. Im Interesse übergeordneter Ziele wie der Qualitätssicherung und Effizienzoptimierung kann und soll aber von hierarchisch vorgesetzter Stelle mittels Weisung direkt in die Verfahrensführung eingegriffen werden. Der hierfür vom Bundesanwalt etablierte und formalisierte Prozess ist das sog. operative Controlling.

2. Der Bundesanwalt erlässt seine Weisungen direkt gestützt auf Art. 13 StBOG. Die allgemeinen Weisungen,

welche die gesamte Belegschaft der BA betreffen, finden Eingang in die Handbücher der BA (Art. 17 des Reglements über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft; SR 173.712.22).

Das operative Controlling, das für die laufenden Verfahren der BA im Vordergrund steht, wird in einem gleichnamigen Konzept eingehend geregelt. So werden nebst den Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Controlling-Stufen auch die bereits erwähnten Weisungsbefugnisse der beiden Stellvertretenden Bundesanwälte sowie der Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen (Abteilungsleitende) thematisiert.

3. Das operative Controlling-Konzept steht allen Mitarbeitenden der BA via Intranet zur Verfügung. Gleiches gilt für die Handbücher der BA. Da es sich um rein interne Regelungen handelt, werden diese nicht veröffentlicht.
4. Der Erlass und die Ausgestaltung interner Regelungen der BA liegen in der Organisationskompetenz des Bundesanwalts. Die in Bezug auf die Einzelfallkontrolle erfolgte Regelung im operativen Controlling-Konzept hat sich in der BA bewährt und bisher als ausreichend erwiesen.
- 5./6. Weisungen des Bundesanwalts zuhanden der gesamten Belegschaft erfolgen immer schriftlich. Auch seine Weisungen im Einzelfall erfolgen in der Regel schriftlich. Lediglich in dringenden Fällen und im Einvernehmen mit dem/der betroffenen Verfahrensleitenden erteilt der Bundesanwalt eine operative Weisung mündlich.

Zudem werden die Einzelfallkontrolle und die in deren Rahmen getroffenen Massnahmen dokumentiert. So regelt das operative Controlling-Konzept, dass die Verfahren, die einem Controlling unterzogen wurden, zusammen mit den wichtigsten Erkenntnissen und Entscheiden in einer Liste festzuhalten sind. Diese Dokumentation dient unter anderem der schriftlichen Rapportierung an den Bundesanwalt. Ferner wird sie der AB-BA – namentlich für die Vorbereitung ihrer alljährlichen Inspektion – jeweils zu Jahresbeginn und in der Jahresmitte zugestellt.

Bei einem Dissens über eine Controlling-Massnahme bzw. Weisung im Einzelfall kann der betroffene Staatsanwalt resp. die betroffene Staatsanwältin gemäss Controlling-Konzept unter Einhaltung des Dienstwegs (via Abteilungsleitende und die Stellvertretenden Bundesanwälte) an den Bundesanwalt gelangen. Dieser bildet in der Hierarchie der BA die letzte «Eskalationsstufe».

# Abkürzungen

|               |   |
|---------------|---|
| <b>AB-BA</b>  | Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft  |
| <b>BA</b>     | Bundesanwaltschaft  |
| <b>BBL</b>    | Bundesamt für Bauten und Logistik   |
| <b>BGer</b>   | Bundesgericht   |
| <b>BGG</b>    | Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)   |
| <b>BIT</b>    | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation  |
| <b>BÜPF</b>   | Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (SR 780.1)                                |
| <b>BJ</b>     | Bundesamt für Justiz  |
| <b>BKP</b>    | Bundeskriminalpolizei   |
| <b>BStGer</b> | Bundesstrafgericht (Bellinzona)   |
| <b>BVers</b>  | Bundesversammlung   |
| <b>BVGer</b>  | Bundesverwaltungsgericht  |
| <b>CC RIZ</b> | Kompetenzzentrum Rechtshilfe  |
| <b>CC WF</b>  | Kompetenzzentrum Wirtschaft und Finanzen  |
| <b>EFD</b>    | Eidgenössisches Finanzdepartement   |
| <b>EFK</b>    | Eidgenössische Finanzkontrolle  |
| <b>EJPD</b>   | Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  |
| <b>FFA</b>    | Forensische Finanzanalyse   |
| <b>FinDel</b> | Finanzdelegation  |
| <b>FKG</b>    | Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 (SR 614.0)   |
| <b>GK</b>     | Gerichtskommission  |
| <b>GPDel</b>  | Geschäftsprüfungsdelegation   |
| <b>GPK</b>    | Geschäftsprüfungskommission   |
| <b>GPK-NR</b> | Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates   |
| <b>GPK-SR</b> | Geschäftsprüfungskommission des Ständerates   |
| <b>GRECO</b>  | Groupe d'Etats contre la corruption;<br>Staatengruppe gegen Korruption  |
| <b>NFB</b>    | Neues Führungsmodell des Bundes   |
| <b>NR</b>     | Nationalrat   |
| <b>OAB</b>    | Operativer Ausschuss des Bundesanwaltes   |
| <b>ParIG</b>  | Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)  |
| <b>SLA</b>    | Service Level Agreement   |
| <b>SR</b>     | Ständerat   |
| <b>SR</b>     | Systematische Rechtsammlung   |
| <b>SSK</b>    | Schweizerische Staatsanwältekonferenz   |
| <b>StBOG</b>  | Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (SR 173.71)  |
| <b>StGB</b>   | Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)  |
| <b>StPO</b>   | Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)  |
| <b>VA</b>     | Voranschlag   |
| <b>VBS</b>    | Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport  |
| <b>VG</b>     | Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32) |
| <b>ZAG</b>    | Zentrale Aufbereitung Geldwäschereiverdachtsmeldungen   |
| <b>ZEB</b>    | Zentrale Eingangsbearbeitung  |



