



Aufsichtsbehörde
über die Bundesanwaltschaft

2018

TÄTIGKEITSBERICHT

Inhalt

Vorwort	5
Allgemeines	7
1 Gesetzliche Grundlagen der AB-BA	7
2 Behörde sui generis	7
3 Aufsichtskompetenzen	7
4 Kurzgutachten von Professor Felix Uhlmann	7
Organisation der Aufsichtsbehörde	8
1 Zusammensetzung	8
2 Sitzungen	9
3 Referentensystem	9
4 Sekretariat	10
Sicherheit	11
Information der Öffentlichkeit	11
Aufsichtstätigkeit	12
1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft	12
2 Inspektionen	12
3 Im Berichtsjahr an den Bundesanwalt gerichtete Empfehlungen und Weisungen	16
Bezeichnung ausserordentlicher Staatsanwälte	17
Besondere Fragen	18
1 Disziplinarverfahren	18
2 Aussageermächtigung für den Bundesanwalt und seine Stellvertreter	18
Zusammenarbeit mit anderen Behörden	18
1 Bundesversammlung	18
2 Exekutive	19
Finanzen	20
1 Budget 2018	20
2 Voranschlag 2019	20
Anhang	21
Abkürzungen	33

Nach vierjähriger Amtszeit als Präsident der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) heisst es für mich, Abschied zu nehmen und zugleich Rückschau zu halten. Es ist Einiges geschehen in dieser Zeit. Von den damaligen sieben Mitgliedern der AB-BA sind heute noch zwei im Amt. Der Wechsel in der Zusammensetzung der sieben Mitglieder umfassenden Behörde ist rege; er gibt aber zu keiner Besorgnis Anlass. Die neu hinzugekommenen Mitglieder sind hoch motiviert und es ist bestens gelungen, sie in das Team einzufügen.

Der Anfang der Amtszeit war geprägt von teils weitreichenden Umwälzungen innerhalb der Bundesanwaltschaft (BA). Obwohl schon 2011 aus der Einbettung in die Verwaltung entlassen, brauchte es eine gewisse Zeit, bis die BA ihre neu eingeräumte Selbständigkeit zu entdecken begann. Mit dem Projekt BA Profiles strebte der Bundesanwalt unter engem Einbezug der Geschäftsleitung und der Mitarbeitenden schon früh einen einschneidenden Umbau der Behördenorganisation an. Die Reorganisation hatte zum Ziel, Strukturen und Abläufe zu vereinheitlichen sowie die Durchlässigkeit von Mitarbeitenden und Verfahren zu fördern. Dies ging nicht immer ganz reibungslos vor sich. Die AB-BA hat diesen Prozess kritisch, aber auch unter Respektierung der dem Bundesanwalt obliegenden Führungsverantwortung begleitet. Vier Jahre später lässt sich sagen, dass der Umbau gelungen ist. Er ist aber keineswegs abgeschlossen, denn die sich ständig wandelnden Formen der Kriminalität verlangen auch in Zukunft nach flexiblen Strukturen und Anpassungen an die veränderten Verhältnisse.

Die BA hat sich zu einer modernen und selbstbewussten Strafbehörde gewandelt. Während früher noch der einzelne Staatsanwalt weitgehend auf sich allein gestellt über die ihm zugeteilten Fälle entscheiden konnte, hat die BA mit dem neuen Führungs- und Organisationsmodell an Profil gewonnen. Mit dem ausgebauten Controlling, mit der Fallbewirtschaftung, mit den Deliktsfeldverantwortlichen und vor allem auch mit den Projekten im Bereich UNAVOCE konnte eine Einheitlichkeit erzielt werden, die im Interesse einer effizienten und wirkungsvollen Strafverfolgung unerlässlich ist. Damit einher ging die Erkenntnis, dass sich die neu gewonnene Unabhängigkeit der BA nicht an der Ungebundenheit des einzelnen Staatsanwaltes, der einzelnen Staatsanwältin misst. Denn erst eine «*unité de doctrine*» kann der BA als oberster Strafverfolgungsbehörde des Bundes zum Durchbruch verhelfen.

Nicht nur die BA, sondern auch die AB-BA hat sich gewandelt. Nach einer ersten Aufbauphase hat sie sich einen vertieften Überblick über die spezifischen Problemstellungen der BA verschafft. Sie beschränkt sich nicht mehr darauf, die BA kritisch zu begleiten, und ist

heute in der Lage, mit gezielten Schwerpunktinspektionen Strukturen und Verfahrensabläufe der BA auszu-leuchten. Dazu zählten etwa im Berichtsjahr die aufwändigen Inspektionen des Generalsekretariats und des Deliktfelds Völkerstrafrecht.

Ursprünglich als reine Aufsichtsbehörde über die BA konzipiert, kamen in den vergangenen vier Jahren verschiedene neue Aufgaben hinzu. Gemeinsam mit dem EJPD gab die AB-BA einen Bericht zur Optimierung der Schnittstellenprobleme zwischen BA und Bundeskriminalpolizei in Auftrag. Im Auftrag der parlamentarischen Obergabe bereite sie aus rechtshistorischer Sicht die seinerzeitige Strafuntersuchung zum Flugzeugabsturz in Würenlingen auf. Und im Zusammenhang mit den Kontroversen um den Einsatz eines schweizerischen Spions in Deutschland analysierte sie in Absprache mit der GPDel das von der BA parallel geführte Strafverfahren gegen diesen Spion. Hinzu kam in zunehmendem Mass die Beantwortung politischer Vorstösse im Parlament, welche nicht selten Auskunft zu konkreten Strafverfahren der BA verlangten.

Die AB-BA hat in den vergangenen Jahren aber auch sonst Einiges gelernt. Sie musste zur Kenntnis nehmen, dass Strafverfolgung im 21. Jahrhundert nicht mehr mit den Mitteln des 19. Jahrhunderts betrieben werden kann. Das dürfte denn auch eine der grössten Herausforderungen für die BA sein. Das klassische Strafrecht, aber auch das traditionelle Strafprozessrecht geht immer noch weitgehend vom Bild des herkömmlichen Einzeltäters aus. Die BA bewegt sich in einem anderen Umfeld. Es sind heute hochkomplexe Strukturen, die es zu untersuchen gilt. Wer ist Täter, wer ist Opfer; oder sind die Rollen gar verwoben? Wie ist vorzugehen, wenn sich das Geschehen in arbeitsteiligem Vorgehen, auf verschiedenen Hierarchiestufen und in unterschiedlichsten Kulturkreisen abspielt? Was geschieht, wenn in der politischen Wahrnehmung aus Staatsoberhäuptern plötzlich Verbrecher, aus Terroristen Freiheitskämpfer, aus begnadeten Finanzgenies Wirtschaftskriminelle oder – jedenfalls aus ausländischer Perspektive – gar aus bodenständigen Finanzinstituten kriminelle Vereinigungen werden? Wer bestimmt darüber und wie ist vorzugehen, wenn Staaten mit unterschiedlichen Rechtskulturen um die Verteilung beschlagnahmter Vermögenswerte streiten, wenn Cyberkriminelle aus aller Welt in der Schweiz und anderswo ihre Aktivitäten entfalten, oder wenn Spione ein grenzüberschreitendes und erst noch behördenübergreifendes Doppelleben führen? Oder auch ganz trivial: Wie führt man ein Verfahren durch all die formellen Hürden des Strafprozesses, wenn 1500 Geschädigte mit all ihren Partei-, Teilnahme- und anderen Rechten am Verfahren beteiligt sind?

1 Der Tätigkeitsbericht 2018 verwendet im Interesse der Lesbarkeit nur die männliche Form; in dieser ist die weibliche Form eingeschlossen

Fragestellungen, die in den letzten 20 Jahren noch weitgehend unbekannt waren und auf die das Gesetz kaum eine Antwort gibt. Der BA bleibt nichts anders übrig, als sich auf der Basis des geltenden Rechts schrittweise an die neuen Fragestellungen mit neuen Lösungsansätzen heranzutasten. Auch die AB-BA musste lernen, dass dieser Weg nicht immer ganz problemlos ist. Zu vielfältig sind die Interessen der einzelnen Akteure und zu unterschiedlich sind die kontroversen Meinungen der Parteien. Dies gilt es auch zu bedenken, wenn einzelne Verfahrensschritte der BA gelegentlich in den Medien zu kritischen Fragen führen.

Der Präsident der Aufsichtsbehörde
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter

Allgemeines

1 Gesetzliche Grundlagen der AB-BA

Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) 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) sowie das Reglement vom 4. November 2010 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

2 Behörde sui generis

Die AB-BA ist als Behörde eigener Art nicht in die Departementsstruktur der Bundesverwaltung oder den Parlamentsdienst eingegliedert. Staatsorganisationsrechtlich ist sie direkt der Bundesversammlung und deren Aufsicht unterstellt, unabhängig von Bundesrat, Bundesverwaltung und Gerichten.

3 Aufsichtskompetenzen

Gemäss Art. 29 Abs. 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der Bundesanwaltschaft (BA) allgemeine Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Sie überprüft deren Einhaltung. Grundsätzlich 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 BA im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens richten, sind die dafür in der Strafprozessordnung (StPO; SR 312) geregelten Rechtsmittel an das Bundesstrafgericht (BStGer) anwendbar. Die AB-BA tritt auf Aufsichtsbeschwerden, die Verfügungen oder Verfahrenshandlungen in den von der BA geführten Untersuchungsverfahren zum Gegenstand haben, und nicht auf systemische Problemstellungen hinweisen, nicht ein.

Nach Art. 9 Abs. 2 StBOG trägt der Bundesanwalt die Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation der BA sowie den wirksamen Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmitteln. Die Aufsichtsbehörde prüft in erster Linie die Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch ihn und auferlegt sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Ausübung seines Ermessens geht; es ist nicht Aufgabe der AB-BA, die BA direkt zu führen. In ihrer Eigenschaft als Fachaufsichtsbehörde, die nicht in voller Analogie zu einer Departementsleitung an der Spitze einer verwaltungsrechtlichen Hierarchie steht, obliegt es auch nicht

der AB-BA, Einzelentscheide des Bundesanwalts aufsichtsrechtlich zu prüfen, soweit sie nicht von systemischer Tragweite sind. Personalpolitische Entscheide des Bundesanwaltes begleitet die Behörde im Rahmen ihrer Aufsichtssitzungen oder von Inspektionen. Gegenüber dem Bundesanwalt und seinen Stellvertretern verfügt die AB-BA über beschränkte personalrechtliche Befugnisse gemäss Art. 31 StBOG.

Zusammengefasst beaufsichtigt die AB-BA die systemischen Aspekte der Tätigkeit der BA, wobei die AB-BA, ihrem Charakter als unabhängige Aufsichtsbehörde entsprechend, im Rahmen des Gesetzes grundsätzlich eigenständig definiert, welche Tätigkeiten der BA als systemisch einzustufen sind.

Nebst dem Erlass von Weisungen kann die AB-BA nach Art. 30 Abs. 3 StBOG unverbindliche Empfehlungen an den Bundesanwalt richten.

Gestützt auf eine Analyse der rechtlichen Grundlagen und der Materialien erarbeitete die Aufsichtsbehörde verschiedene Grundsätze für die allgemeine Aufsicht über die Strafverfolgungstätigkeit der BA (vgl. Anhang 1).

4 Kurzgutachten von Professor Felix Uhlmann

Die AB-BA stellt innerhalb des Staatsorganisationsrechts des Bundes eine in ihrem Wesen singuläre Behörde dar. Entsprechend besteht der Bedarf, ihre Rechtsnatur sowie ihre Aufsichtskompetenzen rechtswissenschaftlich vertiefter abzuklären. Im Berichtsjahr beauftragte die AB-BA Professor Felix Uhlmann, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtssetzungslehre an der Universität Zürich, mit der Erstellung eines Kurzgutachtens (vgl. Anhang 3). Anlässlich ihrer Retraite präsentierte Professor Uhlmann der AB-BA seine Erkenntnisse.

In seinem Kurzgutachten zog Professor Uhlmann folgendes Fazit:

«Die AB-BA ist *ein eigenständiges Aufsichtsorgan sui generis*, welches nicht einer bestimmten Staatstätigkeit zugeordnet werden kann. Die Bezüge sind am stärksten zur *Bundesversammlung*. Die AB-BA ist erste Ansprechpartnerin der GPK für Belange der Bundesanwaltschaft, aber mehr als ein blosses ‚Hilfsorgan‘ des Parlaments. Die Befugnisse der AB-BA gehen über eine parlamentarische Oberaufsicht hinaus. Die AB-BA kann namentlich Weisungen erlassen und verfügt über – wenn auch beschränkte – personalrechtliche Befugnisse, die typisch für ein hierarchisches Aufsichts- und Leitungsverhältnis sind. Trotz der Fachkompetenz der Mitglieder der AB-BA ist der quasi-justizielle Bereich der Bundesanwaltschaft grundsätzlich zu wahren.

Unsicherheiten bestehen, ob die Aufsicht der AB-BA primär politisch (weil nahe am Parlament) oder fachlich (aufgrund der Sachkompetenz der Mitglieder)

Organisation der Aufsichtsbehörde

ausgerichtet ist. Klärungsbedürftig erscheint auch die Reichweite der Weisungskompetenz. Der AB-BA muss es möglich sein, Weisungen zum äusseren Geschäftsgang der Bundesanwaltschaft zu erlassen, sofern die Bundesanwaltschaft nicht selbst fähig ist, Defizite und Versäumnisse innert nützlicher Frist zu beheben. Die Befugnis zum Erlass kriminalpolitischer Weisungen erscheint dagegen unsicher. Unsicher ist auch die Beurteilung des Einzelfalls durch die AB-BA. Dies sollte möglich sein, wenn der Einzelfall eine systematische Bedeutung aufweist.»

1 Zusammensetzung

Gemäss Art. 23 Abs. 2 StBOG umfasst die Behörde sieben Mitglieder, die ihre Tätigkeit nach Art. 3 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft im Nebenamt ausüben. Die Behörde setzt sich aus je einem Richter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwälten und drei Fachpersonen zusammen.

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die vergangene Amtsperiode endete am 31.12.2018. Am 12.9.2018 wählte die Vereinigte Bundesversammlung sämtliche Mitglieder der AB-BA, mit Ausnahme des zurücktretenden Niklaus Oberholzer, für die Amtsperiode 2019–2022 wieder.

Nach Art. 27 Abs. 1 StBOG konstituiert sich die Aufsichtsbehörde selbst. Präsident und Vizepräsidentin werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Eine einmalige Wiederwahl für weitere zwei Jahre ist möglich (Art. 7 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft).

Als Präsident bzw. als Vizepräsidentin fungierten 2018 Niklaus Oberholzer, Bundesrichter, und Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE).

Der AB-BA gehörten im Berichtsjahr in alphabetischer Reihe folgende Mitglieder an:

- Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE), Neuchâtel
- Cornel Borbély, Rechtsanwalt, Zürich (ab 1.4.2018 bis 30.11.2018)
- Tamara Erez, Rechtsanwältin, Lugano
- Rolf Grädel, a. Generalstaatsanwalt des Kantons Bern, Bern
- Veronica Hälg-Büchi, Rechtsanwältin, St. Gallen (bis 31.3.2018)
- Stefan Heimgartner, Richter am Bundesstrafgericht, Bellinzona
- Niklaus Oberholzer, Bundesrichter, Lausanne (bis 31.12.2018)
- Hanspeter Uster, Projektleiter im Justiz- und Polizeibereich, Baar

Frau Veronica Hälg-Büchi wurde von der Vereinigten Bundesversammlung für die Amtsperiode 2015–2018 in ihrer Eigenschaft als Rechtsanwältin gewählt. Auf eigenen Wunsch trat Frau Hälg-Büchi per 31.3.2018 als Mitglied der AB-BA zurück. Als neues anwaltschaftliches Mitglied der Aufsichtsbehörde wählte die Vereinigte Bundesversammlung in der Nachfolge von Frau

Hälg-Büchi Herrn Cornel Borbély. Die sich während der zweiten Hälfte des Berichtsjahres intensivierenden Entwicklungen um den Fussballverfahrenskomplex der BA führten dazu, dass dieser in der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde zunehmend eine nicht vorhersehbare, dominierende Stellung einnahm. Herr Borbély hätte sich somit aufgrund seiner beruflichen Vergangenheit in andauerndem Ausstand befunden. Um dringend benötigte Ressourcen in der Aufsichtsbehörde frei zu machen, entschied sich Herr Borbély, seinen Rücktritt aus der Behörde per 30.11.2018 zu erklären. Der Präsident der AB-BA dankt beiden im Berichtsjahr ausgeschiedenen Mitgliedern für ihre geleistete Arbeit.

Aufgrund der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft endete die Amtszeit des bisherigen AB-BA-Präsidenten, Niklaus Oberholzer, per 31.12.2018. Anlässlich ihrer Dezember-Sitzung bestellte die Behörde deswegen ihr Präsidium neu: Für die Amtsperiode 2019–2020 wählte sie Herrn Hanspeter Uster zum Präsidenten. Frau Isabelle Augsburger-Bucheli bestätigte die AB-BA als Vizepräsidentin.

Die AB-BA bedankt sich bei Niklaus Oberholzer für seine verdienstvolle vierjährige Tätigkeit als ihr Präsident und wünscht ihm für sein weiteres Wirken am Bundesgericht alles Gute. Als Vertreterin des Bundesgerichts ab 1.1.2019 wählte die Vereinigte Bundesversammlung Frau Alexia Heine in die Aufsichtsbehörde.

Für die neu gewählten Mitglieder führte die AB-BA in Zusammenarbeit mit der BA im Berichtsjahr erstmals einen Einführungshalbtag durch, der am 15.5.2018 in Anwesenheit des AB-BA-Präsidenten und des Bundesanwalts in den Räumlichkeiten der BA stattfand.

2 Sitzungen

Die Aufsichtsbehörde führte im Berichtsjahr in der Regel einmal pro Monat eine Sitzung unter Vorsitz des Präsidenten durch. Im Abstand von zwei Monaten lud die AB-BA ebenfalls den Bundesanwalt ein (siehe dazu unten unter Aufsichtstätigkeiten).

Gemäss Art. 8 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft ist die Behörde beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder an den nicht öffentlichen Sitzungen anwesend ist. Für die Beschlussfassung zählt die Mehrheit der stimmenden Mitglieder. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. Ergänzend hält das Reglement über die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft in Art. 2 Abs. 3 fest, dass die Beschlüsse in dringenden Fällen auf dem Zirkulationsweg oder auf elektronischem Weg gefasst werden können. Im Berichtsjahr wurden etwa zwecks

Einsetzung von ausserordentlichen Staatsanwälten mehrfach Beschlüsse auf elektronischem Weg gefasst.

Themen der AB-BA-internen Sitzungen waren nebst der Einsetzung von ausserordentlichen Staatsanwälten u.a. die Inanspruchnahme von Polizeikräften bei der Durchführung von Zwangsmassnahmen im Auftrag von ausserordentlichen Staatsanwälten, die Erkenntnisse aus der Inspektion des Generalsekretariats der BA sowie der FIFA-Verfahrenskomplex.

Am 11.6.2018 zog sich die AB-BA zu einer Retraite zurück. Dabei behandelte sie u.a. das Kurzgutachten von Professor Felix Uhlmann, das Konzept zur Inspektion des Generalsekretariats der BA, die Verstärkung des Sekretariats der AB-BA sowie die Konzeption ihrer Aufsichtssitzungen.

Am 19.11.2018 beschäftigte sich die AB-BA ausschliesslich mit dem FIFA-Verfahrenskomplex. U.a. beschloss die AB-BA, ihr Reglement anzupassen: Mitglieder der AB-BA, die aufsichtsrechtliche Informationen erlangen, müssen diese zuerst innerhalb der Behörde zur Diskussion stellen.

Wie in ihrem Tätigkeitsbericht 2017 angekündigt, artikuliert die AB-BA ihre im Berichtsjahr an den Aufsichtssitzungen gefassten Beschlüsse gegenüber dem Bundesanwalt mehrmals schriftlich.

3 Referentensystem

Nach Art. 9 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde kann die Behörde einem oder mehreren Mitgliedern die Instruktion von Verfahren und die Vorbereitung von Entscheiden übertragen. Intern organisierte sich die AB-BA entsprechend im Berichtsjahr gestützt auf Art. 3 Abs. 1 und 2 ihres Reglements in der Form des folgenden Fachreferentensystems:

Fachgebiet	Referentinnen und Referenten
Budget und Rechnung AB-BA und BA/ Finanzkommissionen/ Spesen Bundesanwalt	Rolf Grädel, Stefan Heimgartner
GPK/GPDeI	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburger-Bucheli, Hanspeter Uster
Nachrichtendienst	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburger-Bucheli, Hanspeter Uster
Austausch EJPD – BA – AB-BA	Niklaus Oberholzer, Rolf Grädel, Tamara Erez

Herrn Cornel Borbély übertrug die AB-BA unterjährig die Ausarbeitung eines Kurzkonzepts zur Prüfung der Auswahl von Amtlichen Verteidigern durch die BA.

dem BIT und dem Dienstleistungszentrum Finanzen EFD ab. Die aus dem Jahr 2013 stammende Vereinbarung mit dem Generalsekretariat EFD wurde im Jahr 2018 aktualisiert und revidiert.

4 Sekretariat

Die Aufsichtsbehörde verfügt über ein ständiges Sekretariat. Dieses stellt die Verwaltung der Behörde sicher und unterstützt sie fachlich und administrativ. Die Aufsichtsbehörde organisiert das Sekretariat, in dessen Gestaltung sie frei ist (Art. 10 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft). Per 31.12.2018 umfasste das Sekretariat einen juristischen Sekretär und eine administrative Assistentin bei einem Gesamtpensum von 160 bzw. temporär 180 Stellenprozent.

Mit den zunehmenden Anforderungen an die BA, gilt es auch die sie überwachende Aufsichtsbehörde bald zehn Jahre nach ihrer Entstehung weiterzuentwickeln. Die Bundesversammlung bewilligte deshalb mit dem Voranschlag 2019 die Verstärkung des Sekretariats der AB-BA mit einer weiteren Fachperson im Umfang von maximal 80 Stellenprozent. Mit einer zusätzlichen Fachkraft beabsichtigt die AB-BA, die Qualität ihrer Aufsichts- und Inspektionstätigkeit weiter zu verbessern. Im Vergleich mit anderen Aufsichtsbehörden wird das Sekretariat der AB-BA auch nach der Anstellung dieser Fachkraft weiterhin bescheiden ressourciert sein.

Ausserhalb von Sitzungen steht das Sekretariat im täglichen Kontakt mit dem Präsidenten der AB-BA, den Mitgliedern, der BA sowie diversen Stellen in den Parlamentsdiensten und der Bundesverwaltung. Der im Vorjahr etablierte administrative und organisatorische Kontakt mit der BA bewährte sich im Berichtsjahr bestens.

Sitz der Behörde ist Bern (Art. 11 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft), wo sich entsprechend das Sekretariat befindet. Im Berichtsjahr suchte die Behörde für das Sekretariat in Zusammenarbeit mit dem BBL neue Büroräumlichkeiten. Auf provisorischer Basis liess sich innerhalb von Bern in den diversen Anforderungen genügender Standort finden. Dieser kann voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2019 bezogen werden.

Die Aufsichtsbehörde kann von anderen Bundesstellen gegen Verrechnung administrative und logistische Leistungen beziehen. Die Einzelheiten sind mit Leistungsvereinbarungen zu regeln (Art. 10 Abs. 3 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft). Für den Bezug von Infrastruktur-, Finanz- und Personaldienstleistungen schloss die Behörde Vereinbarungen mit dem Generalsekretariat EFD, dem BBL,

Sicherheit

Sowohl die BA als auch ihre Aufsichtsbehörde liegen ausserhalb des Geltungsbereichs der bundesrätlichen Informationsschutzverordnung (ISchV; SR 510.411). Im Sinne eines best-practice-Ansatzes ist es angesichts der Sensitivität der bearbeiteten Daten und der potenten Akteure im Cyberraum jedoch unerlässlich, die Bestimmungen der Verordnung analog anzuwenden.

Das Thema Sicherheit nahm entsprechend im Berichtsjahr einen hohen Stellenwert ein. Die informationstechnischen Herausforderungen der direkt dem Parlament unterstellten AB-BA sind denjenigen einer parlamentarischen Aufsichtskommission, etwa der Geschäftsprüfungsdelegation, sehr ähnlich. Die unabhängige AB-BA erhält jedoch aus institutionellen Gründen keinen Informatik-Support durch den Parlamentsdienst; sie muss Leistungen gegen Abgeltung aus der Bundesverwaltung beziehen. Aufgrund der Ressourcenknappheit im Bereich Sicherheit, der in Bezug auf Cyberbedrohungen in der Bundesverwaltung grösstenteils noch im Aufbau begriffen ist, kam die erwünschte bundesinterne Zusammenarbeit im Jahr 2018 weniger schnell voran, als im Tätigkeitsbericht 2017 der AB-BA erhofft. Als nicht gangbar erwies sich der Bezug von zusätzlichen Dienstleistungen beim GS-EFD zwecks Verbesserung der Informationssicherheit.

Da zur Risikominimierung in der IKT-Infrastruktur die rasche Umsetzung von Massnahmen nötig ist, bewilligte die Bundesversammlung der AB-BA auf ihren Antrag mit dem Voranschlag 2019 einen Betrag von CHF 228'300. In der Umsetzung gab die AB-BA schon im November 2018 mit fachlicher Unterstützung des GS-EFD eine externe Projektstudie in Auftrag, die eine grundlegende Problemanalyse zur IKT-Sicherheit vornehmen sollte. Die Studie wird die Basis für die Lancierung des Projekts IKT AB-BA bilden.

Teilaspekt zur Verbesserung der integralen Sicherheit der AB-BA ist der oben erwähnte Bezug neuer Büroräumlichkeiten.

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). Alljährlich publiziert sie dazu einen Tätigkeitsbericht. Gemäss Art. 30 Abs. 3 StBOG dürfen aufgrund der Einsicht in die Verfahrensakten der BA erlangte Erkenntnisse nur in allgemeiner und anonymisierter Form als Grundlage für die Berichterstattung verwendet werden. Zum Zweck der Information führt die AB-BA zudem eine Homepage (www.ab-ba.ch). Die Seiten beinhalten namentlich die Zusammensetzung der Behörde, Kurzprofile der Mitglieder, die Rechtsgrundlagen, den Tätigkeitsbericht sowie die Medienmitteilungen der AB-BA.

Im Jahr 2018 veröffentlichte die Aufsichtsbehörde Medienmitteilungen anlässlich der Publikation ihres Schlussberichts zum Fall «Daniel M.» (26.3.2018), der Publikation ihres Tätigkeitsberichts 2017 (20.4.2018), zum Rücktritt eines Mitglieds der Aufsichtsbehörde (19.11.2018) sowie zur Wahl des neuen AB-BA-Präsidenten (10.12.2018).

Rund um ihre Untersuchung des FIFA-Verfahrenskomplex beantwortete die über keine eigene Medienstelle verfügende AB-BA eine Vielzahl von Medienanfragen. Dabei betonte sie wiederholt, dass sie die Durchführung von laufenden Inspektionen und Untersuchungen zwar bestätigt, inhaltlich jedoch vor Abschluss nicht kommentiert.

Aufsichtstätigkeit

1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

1.1 Aufsichtssitzungen

Im Berichtsjahr lud die AB-BA die BA zu sechs Aufsichtssitzungen ein. An den Sitzungen waren die Mitglieder der Aufsichtsbehörde und – in einem besonderen Teil, der jeweils etwa zweieinhalb Stunden dauerte – der Bundesanwalt und seine Geschäftsleitungsmitglieder anwesend.

Materiell befasste sich die AB-BA im Rahmen der Aufsichtssitzungen mit der BA im ersten Quartal 2018 v.a. mit dem Spionagefall Daniel Moser. In den weiteren Sitzungen des Berichtsjahres behandelte sie u.a.:

- die Rechnung 2017 der BA sowie ihren Vorschlag 2019;
- mögliche Interessenkonflikte von Mitarbeitenden nach ihrem Austritt aus der BA;
- parlamentarische Vorstösse;
- das Deliktfeld Völkerstrafrecht;
- die Bestrebungen der BA, in Zusammenarbeit mit ihren Partnerbehörden ein Cyberboard einzurichten;
- den Abschluss einer Absichtserklärung mit dem Schweizerischen Anwaltsverband;
- den Umgang der BA mit Amtlichen Verteidigern;
- die Resultate der Personalbefragung 2017;
- das neue Organisationsreglement der BA;
- die institutionellen Bedenken der BA bzgl. der neuen Berufungskammer des BStGer;
- die Revision der Zusammenarbeitsvereinbarung BA-NDB;
- ihre aus der Inspektion des Generalsekretariats der BA gewonnenen Erkenntnisse;
- den FIFA-Verfahrenskomplex der BA.

Obwohl sich die Aufsichtsbehörde, wie oben dargestellt, zu Gunsten des in der StPO definierten, ordentlichen Rechtsmittelwegs grundsätzlich nicht mit einzelnen, laufenden Verfahren befasst, ist es für die Wahrnehmung ihrer systemischen Aufsicht dennoch unerlässlich, mindestens einen Überblick über die wichtigsten Fälle der BA zu erhalten. Entsprechend liess sich die AB-BA im Berichtsjahr an der Aufsichtssitzung vom 13.8.2018 von der BA zu einer Auswahl von aktuellen Fällen bzw. Fallkomplexen informieren. Zudem erklärte die BA ihr Portfolio-Tool und das System der Fallpriorisierung.

1.2 Eingaben an die AB-BA

Im Berichtsjahr richteten sich 16 Bürger mit Eingaben, davon der grösste Teil Strafanzeigen, an die Aufsichtsbehörde. Oftmals sind oder waren diese an Verfahren der BA oder vor dem BStGer (bzw. vor kantonalen Behörden) beteiligt.

Soweit in den Beschwerden systemische Aspekte moniert werden, die über den konkreten Einzelfall hinausgehen, nimmt die AB-BA diese im Rahmen der Auf-

sichtssitzungen oder von Inspektionen auf. So thematisierte sie etwa aufgrund von Aufsichtsbeschwerden die Fristenkontrolle in der Zentralen Eingangsbearbeitung der BA.

Auch im Berichtsjahr 2018 wurde auf dem elektronischen Weg eine grosse Zahl von oben nicht mitgezählten, sich teils täglich wiederholenden, schon zu einem früheren Zeitpunkt materiell behandelten Eingaben an die AB-BA gerichtet. Die AB-BA macht querulatorisch motivierte Absender im Wiederholungsfall jeweils einmalig schriftlich darauf aufmerksam, dass sie künftige Eingaben in derselben Sache nicht mehr beantworten wird.

2 Inspektionen

Gemäss Art. 9 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft kann die AB-BA für Inspektionen bei der BA eine mindestens drei Mitglieder umfassende Delegation entsenden.

Im Berichtsjahr führten verschiedene Delegationen der im Milizprinzip tätigen Behörde Befragungen im Rahmen der Inspektion zum Spionagefall Daniel Moser, der Inspektion des Bereichs Völkerstrafrecht, zum FIFA-Verfahrenskomplex sowie der Inspektion des Generalsekretariats durch.

Ihre mit der Inspektion zum Spionagefall Daniel Moser gewonnenen Erkenntnisse stellte die AB-BA in ihrem im März 2018 veröffentlichten Schlussbericht und zusammenfassend in ihrem Tätigkeitsbericht 2017 dar.

Aufgrund der Weisung der AB-BA an die BA vom 31.8.2011 übermittelte die BA der Aufsichtsbehörde in der Berichtsperiode zwei halbjährliche Fall-Reportings für die Zeiträume vom 21.5.2017–31.12.2017 und vom 1.1.2018–30.6.2018. Obwohl die AB-BA keine laufenden Verfahren anstelle gerichtlicher Instanzen im Einzelfall prüft, bilden die Fallberichte, zusammen mit der oben erwähnten Vorstellung aktueller Fälle, eine der Grundlagen für die Prüfung systemischer Aspekte der Tätigkeit der BA.

2.1 Inspektion Deliktfeld Völkerstrafrecht

Mit dem Inkrafttreten der in das Schweizer Recht überführten Strafbestimmungen des Römer Statuts und der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung im Jahr 2011 wurde die Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie von Kriegsverbrechen in die Zuständigkeit der BA überführt. Zu diesem Zweck wurde innerhalb der BA ein Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht geschaffen. Seit 2016 ist das Kompetenzzentrum in die Abteilung Rechtshilfe und Völkerstrafrecht (RV) integriert. Die Abteilung besteht aus rund 18 Vollzeitstellen, davon sechs Staatsanwälten und fünf Assistenz-Staatsanwälten.

In den acht Jahren, in denen die BA für den Bereich Völkerstrafrecht zuständig ist, sind 40 Fälle (Strafverfahren) eingegangen. Vor dem BStGer konnte noch in keinem Fall Anklage erhoben werden. Mehrheitlich wurden die Verfahren mit Nichtanhandnahme (16) oder Einstellungen (3) zum Abschluss gebracht; drei Verfahren wurden kantonalen Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Zurzeit sind 14 eröffnete Strafuntersuchungen und vier Verfahren im Stadium der Vorabklärungen hängig. Darüber hinaus sind bislang 29 Rechtshilfeersuchen eingegangen. Die bisher in die Verfahren involvierten Länder sind weltumspannend; und auch die untersuchten Delikte reichen von Plünderung, Rekrutierung von Kindersoldaten bis zu Vergewaltigung und Mord.

Als Staat mit Beobachterstatus des Genocide Networks ist die Schweiz Teil eines führenden internationalen Netzwerks zur Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Direkte Ländervergleiche sind aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme und Behördenorganisationen nur bedingt möglich. Dabei darf insbesondere nicht übersehen werden, dass auch die anderen, im Netzwerk zusammengeschlossenen Staaten bei der Strafverfolgung von Völkerrechtsstraftaten mit den gleichen Problemen konfrontiert werden wie die BA, die im Übrigen auch der Internationale Strafgerichtshof kennt.

Bei der Verfolgung von Völkerstrafrechtsfällen stellen sich ganz besondere Herausforderungen. Die Strafverfahren stehen häufig in einem politisierten Kontext. Während politische Verantwortlichkeiten von der Weltgemeinschaft nach ethisch-moralischen Kriterien kollektiv zugeschrieben werden können, geht es im Strafverfahren immer um die individuelle Zurechnung eines tatbestandsmässigen, rechtswidrigen und schuldhaften Verhalten an eine individualisierte Einzelperson. Die BA misst gemäss den Erkenntnissen der AB-BA der ihr übertragenen Aufgabe hohes Gewicht bei und ist sich ihrer Verantwortung bewusst.

Mit den Mitteln des schweizerischen Strafrechts und nach den Verfahrensbestimmungen der schweizerischen Strafprozessordnung sind Straftaten abzuklären und zu sanktionieren, die in kriegerischen oder kriegsähnlichen Ausnahmesituationen im Ausland, meist in fremden Kulturen und unter Umständen vor langer Zeit begangen wurden. Unter Einhaltung der in der Schweiz geltenden rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien sind einem individuellen Beschuldigten konkrete Verbrechen nachzuweisen, die sich in Bezug auf Täter und Opfer, Tatzeit, Tatort und Tathandlung ausreichend individualisieren und belegen lassen.

Die Möglichkeiten der Strafverfolgung in diesem Deliktsfeld sind begrenzt und in sehr hohem Mass von der Kooperationsbereitschaft der involvierten Staaten abhängig. Sind diese nicht bereit, der Schweiz Rechtshilfe zu gewähren, sind der BA die Hände gebunden, da sie nicht

befugt ist, im Ausland selbständig Ermittlungen zu tätigen. Selbst wenn aber der ausländische Staat kooperiert, ist die Interessenlage vielfach nur schwer durchschaubar, weil es sich bei den Beschuldigten in aller Regel um Personen handelt, die dem Umfeld der aktuellen oder öfters noch einer ehemaligen Regierung stammen.

Hinzu kommt, dass die abzuklärenden Straftaten immer im Ausland begangen wurden. Betroffen sind verschiedene Kulturen, Regionen und Länder, deren Strukturen mit den schweizerischen Verhältnissen nur schwer vergleichbar sind. Die betreffenden Straftatbestände sind unverjährbar, so dass zum Teil auch sehr lang zurückliegende Vorfälle mit all den damit verbundenen Konsequenzen des Beweisverlusts zu untersuchen sind. Besonders schwierig erweist sich die Vereinbarkeit von privat erhobenen oder im Ausland gemachten Aussagen mit den Beweiserhebungsgrundsätzen des schweizerischen Prozessrechts und damit deren Verwertbarkeit in einem schweizerischen Strafverfahren.

Insbesondere der Zugang zu Beweisen gestaltet sich herausfordernd. Sachbeweise sind kaum vorhanden, so dass die Ermittlung weitgehend von den Einvernahmen der Opfer und Zeugen abhängt. Diese waren ihrerseits in die Ereignisse involviert, sind oftmals traumatisiert oder befürchten lebensbedrohliche Nachteile für sich und ihre Angehörigen. Welche Konsequenzen sich daraus für die Würdigung der Aussagen ergeben, ist weitgehend noch nicht geklärt.

Die Beschuldigten selbst haben die ihnen vorgeworfenen Straftaten selten allein oder eigenhändig ausgeführt. Meist gaben sie die Straftaten in Auftrag oder handelten als Vorgesetzte der die Tat ausführenden Untergebenen. Daraus ergeben sich zusätzliche rechtliche Fragestellungen, zu denen noch keine gefestigte Rechtsprechung vorliegt.

Im Verlauf der vergangenen Jahre wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse zu Verfahren der BA im Bereich Völkerstrafrecht eingereicht. Dies veranlasste die AB-BA, das Deliktsfeld Völkerstrafrecht einer eingehenden Inspektion zu unterziehen. Sie führte mit der der Abteilungsleiterin RV, der Deliktsfeldverantwortlichen Staatsanwältin, zwei Staatsanwälten, einer Assistenz-Staatsanwältin und einer Verfahrensassistentin Befragungen durch, holte bei der BA zusätzlich Auskünfte ein und zog verschiedene Unterlagen der BA bei.

Die Verfolgung von Straftaten gegen das Völkerstrafrecht ist eine relativ neue Aufgabe der BA. Dementsprechend mussten Organisation und Verfahrensabläufe zunächst entwickelt und laufend angepasst werden, was nicht immer ganz reibungslos gelang. Anfänglich wurden 400 Stellenprozent für das damalige Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht eingesetzt, wobei sich jedoch der fixe Stellenbestand aufgrund des unterschiedlichen Arbeitsanfalls schon bald als zu wenig flexibel erwies. Die Zusammenlegung mit der Abteilung

Rechtshilfe erlaubte es, bei Bedarf weitere Personen zur Bearbeitung von Völkerstrafrechtsfällen heranzuziehen. Zwischen den beiden Materien besteht ein überaus enger Konnex, da die Verfolgung von Straftaten gegen das Völkerstrafrecht ohne vielfältige internationale Rechtshilfekontakte nicht möglich ist. Mit der Zusammenlegung konnten Synergien genutzt und kann insbesondere auch eine kontinuierliche Aus- und Weiterbildung gewährleistet werden, indem neue Mitarbeitende zunächst ihre Erfahrungen im Bereich der internationalen Rechtshilfe sammeln und dann sukzessive an die spezifischen Anforderungen im Bereich des Völkerstrafrechts herangeführt werden können. Die Abteilung RV ist zwar innerhalb der BA immer noch die kleinste Abteilung; sie weist nun aber eine Grösse auf, die auch unter dem Aspekt der Führungs- und Organisationsverantwortung professionelle Strukturen erlaubt.

Bei der Zusammenführung der beiden Abteilungen wurde anfänglich wohl zu stark auf bestehende Strukturen Rücksicht genommen und dem Aspekt klarer Führungsverantwortung etwas zu wenig Bedeutung zugemessen. Im Unterschied zu den anderen Abteilungen der BA blieb das Verhältnis zwischen der Abteilungsleitung RV und der Deliktsfeldverantwortlichen Staatsanwältin Völkerstrafrecht zunächst ungeklärt, was innerhalb der Abteilung zu gewissen Reibungen führte. Die Geschäftsleitung der BA erkannte das Problem; sie hat die entsprechenden Massnahmen in die Wege geleitet.

Das Projekt UNAVOCE ist dabei besonders hervorzuheben. UNAVOCE will in einem ersten Schritt eine systematische Analyse des Ist-Zustandes vornehmen. In enger Zusammenarbeit mit den Führungsverantwortlichen der jeweiligen Abteilungen erarbeitete die im Generalsekretariat angesiedelte Abteilung BA Entwicklung eine strategische Analyse einzelner Deliktsfelder und entwickelte daraus konkrete Handlungsanweisungen für die Strafverfolgung. In einer ersten Phase wurde neben dem Bereich Cyberkriminalität insbesondere auch das Deliktsfeld Völkerstrafrecht untersucht. Das Projekt soll in Zukunft auf weitere Deliktsfelder ausgedehnt werden. Mit UNAVOCE wird das bei den einzelnen Mitarbeitenden vorhandene spezifische Wissen zusammengeführt und in einer Form aufbereitet, die allen, auch den künftigen Mitarbeitenden der BA, zugänglich ist. Die systematische Auswertung des akkumulierten Wissens und der gesammelten Erwartungen erlaubt es, deliktspezifische Problemfelder zu erkennen und daraus konkrete Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Verfahrensführung abzuleiten. Das Projekt trägt damit wesentlich zu einer Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe und zu einer Professionalisierung der Strafverfolgung bei.

Die AB-BA erachtet die von der BA geschaffenen Organisationsstrukturen, insbesondere die Zusammenlegung der beiden Abteilungen Rechtshilfe und Völkerstrafrecht, als sachdienlich. Sie teilt die Auffassung der

BA, wonach die im Bereich Völkerstrafrecht eingesetzten Mittel für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung ausreichend sind. Letztlich dürfte es aber eine Frage der kriminalpolitischen Priorisierung sein, welche Ressourcen für die einzelnen Aufgabenbereiche einzusetzen sind. Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die BA nicht nur ihre Aufgaben im Bereich Völkerstrafrecht zu erfüllen, sondern auch noch andere bedeutsame Deliktsfelder zu bearbeiten hat (so etwa im Bereich des Terrorismus, des Staatsschutzes, von Cybercrime, der internationalen Wirtschaftskriminalität etc.).

2.2 Inspektion FIFA-Verfahrenskomplex

Der Bundesanwalt informierte am 3.10.2018 den Präsidenten der AB-BA über Informationen, welche ihm Cornel Borbély, ein Mitglied der AB-BA, zugetragen hatte und die Amtsführung eines Leitenden Staatsanwaltes betrafen. Am 9.10.2018 erstattete die BA Anzeige gegen diesen Leitenden Staatsanwalt und ersuchte um Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwaltes des Bundes zur Abklärung der möglicherweise auf strafbare Handlungen hindeutenden Vorkommnisse. Die AB-BA ernannte in der Folge am 12.10.2018 einen ausserordentlichen Staatsanwalt. Am 19./22.10.2018 machte sie Cornel Borbély und den Bundesanwalt schriftlich auf die Einhaltung des Dienstwegs aufmerksam. Zudem nahm die AB-BA eine Änderung ihres Reglements in Aussicht, wonach über die Weitergabe aufsichtsrechtlich relevanter Informationen die AB-BA bzw. deren Präsident entscheidet.

Am 3.11.2018 erschien in einer schweizerischen Tageszeitung ein Bericht zum FIFA-Komplex, in welchem unter anderem einerseits zwei vertrauliche Treffen zwischen dem Präsidenten der FIFA und dem Bundesanwalt und andererseits die frühere Tätigkeit von Cornel Borbély für die Ethikkommission der FIFA thematisiert wurde.

Am 9.11.2018 stellte der von der AB-BA eingesetzte ausserordentliche Staatsanwalt die Strafuntersuchung gegen den in der Zwischenzeit freigestellten Leitenden Staatsanwalt ein. Im Rahmen ihrer eigenen aufsichtsrechtlichen Untersuchung befragte die AB-BA am 12.11.2018 den Bundesanwalt sowie seinen Informationschef und nahm weitere Abklärungen zu den in den Medien genannten Treffen mit dem Präsidenten der FIFA vor. Am 19.11.2018 erklärte Cornel Borbély seinen sofortigen Rücktritt aus der Aufsichtsbehörde. Am 23.11.2018 gab die AB-BA der BA die Empfehlung ab, jedes Treffen mit einer Partei oder einem Verfahrensbeteiligten in einem laufenden Strafverfahren zu dokumentieren. Der Bundesanwalt löste das Arbeitsverhältnis mit dem freigestellten Leitenden Staatsanwalt in gegenseitigem Einvernehmen auf.

Die öffentlich geführten Diskussionen um den FIFA-Komplex geben zu folgenden Bemerkungen Anlass:

a) Cornel Borbély, Mitglied der AB-BA, welcher den Bundesanwalt über gewisse Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Amtsführung eines Leitenden Staatsanwaltes des Bundes in der Strafuntersuchung im FIFA-Komplex informiert hatte, war bis Mai 2017 als Leiter der Ethik-Untersuchungskommission der FIFA tätig gewesen. Er wurde im März 2018 von der Vereinigten Bundesversammlung im Rahmen einer Ersatzwahl als neues Mitglied der AB-BA ernannt. Seine vorhergehende berufliche Tätigkeit war der Wahlbehörde wie auch der AB-BA bekannt. In der Folge trat Cornel Borbély in der AB-BA jeweils in den Ausstand, wenn Themenbereiche mit Bezug zum FIFA-Komplex Gegenstand der Aufsichtstätigkeit bildeten. Nachdem dann im Herbst 2018 der FIFA Komplex für die AB-BA eine nicht vorhersehbare und zugleich dominierende Stellung eingenommen hatte, erwies sich eine punktuelle Ausstandsregelung nicht mehr länger als sinnvoll. Cornel Borbély entschloss sich deshalb, seinen sofortigen Rücktritt zu erklären, um damit bei der AB-BA die dringend erforderlichen Ressourcen frei zu machen.

Die AB-BA ist als Milizbehörde konzipiert. Sie umfasst sieben Mitglieder, wobei zwei Mitglieder in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sein müssen (Art. 23 Abs. 2 lit. b StBOG). Den als Anwalt tätigen Mitgliedern der AB-BA ist es untersagt, als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes aufzutreten (Art. 24 Abs. 2 StBOG). Die AB-BA hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass sich die Rekrutierung von Anwälten nicht immer als einfach erweist. Mit dem Verbot, Parteien vor den Strafbehörden des Bundes zu vertreten, zeigt sich zum einen bei den erfahrenen Strafverteidigern eine gewisse Zurückhaltung, sich als Mitglied der AB-BA zur Verfügung zu stellen. Zum andern liegt die Gefahr möglicher Interessenkollisionen mit der früheren Tätigkeit bzw. mit früher geführten Mandaten auf der Hand. Die AB-BA begegnet dieser Problematik mit einer restriktiven Handhabung der Ausstandsbestimmungen (Art. 28 StBOG). Wie der vorliegende Fall zeigt, genügt dies dann nicht mehr, wenn ein von der BA geführter Verfahrenskomplex unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten eine dominierende Stellung einnimmt. In derartigen Situationen kann das weitere Verbleiben eines vorbefassten Mitglieds die Funktionsfähigkeit der AB-BA ernsthaft in Frage stellen.

b) Gestützt auf die Anzeige der BA hat die AB-BA im Rahmen der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben (Art. 67 StBOG) einen ausserordentlichen Staatsanwalt zur Abklärung der gegenüber einem Leitenden Staatsanwalt erhobenen Verdächtigungen eingesetzt. Sie war sich bewusst, dass die Verdachtslage unklar war und allenfalls nicht zur Eröffnung einer

Strafuntersuchung reichen könnte. Nachdem aber die korrekte Amtsführung eines Staatsanwaltes in Zweifel stand, verblieb als einzige Abklärungsmöglichkeit die Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwaltes. Die AB-BA hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass der ausserordentliche Staatsanwalt seine Ermittlungen in kürzester Zeit abschliessen, jeden Verdacht auf ein möglicherweise strafbares Verhalten ausschliessen und eine Einstellungsverfügung erlassen konnte.

Die vom Bundesanwalt in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber (vgl. Art. 22 Abs. 2 StBOG) verfügte Freistellung des Leitenden Staatsanwaltes des Bundes und die im Anschluss daran in gegenseitigem Einverständnis erfolgte Auflösung des Arbeitsverhältnisses fällt nicht in den Aufsichtsbereich der AB-BA. Bei personalrechtlichen Massnahmen des Bundesanwalts im konkreten Einzelfall sind die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes (BPG; SR 172.220.1) massgebend. Den betroffenen Mitarbeitenden der BA steht der Rechtsmittelweg an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 36 BPG).

c) Die FIFA, damals noch unter dem Präsidium von Joseph Blatter, hatte am 18.11.2014 bei der BA eine Strafanzeige eingereicht. Am 10.3.2015 erfolgte die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen Unbekannt wegen ungetreuer Geschäftsbesorgung, Betrugs, Veruntreuung und Geldwäscherei. Der FIFA wurde die Parteistellung als Privatklägerin zuerkannt. Die Strafuntersuchung weitete sich in der Folge aus zu einem eigentlichen Verfahrenskomplex: Die BA führt heute rund 25 Strafuntersuchungen, arbeitet mit 15 ausländischen Strafbehörden zusammen und analysiert eine kumulierte Datenmenge von 19 Terabytes an sichergestellten Unterlagen.

Die FIFA als juristische Person ist in keinem dieser Strafverfahren beschuldigte Person. Sie ist je nach konkreter Deliktslage teilweise Privatklägerin und nimmt über ihre Rechtsvertreter die ihr zustehenden prozessualen Parteirechte wahr. Die FIFA kooperiert mit der BA hinsichtlich der Klärung der verschiedenen Sachverhalte und unterstützt die BA namentlich bei der Vornahme von Beweiserhebungen am Sitz der FIFA (Edition von Unterlagen und Informationen, Sichtung und Herausgabe von elektronischen Daten). Nach der Wahl von Gianni Infantino zum neuen Präsidenten des Weltfussballverbands fand auf Ersuchen der FIFA am 22.3.2016 ein Koordinationstreffen statt, an welchem neben dem Bundesanwalt und dem FIFA-Präsidenten auch der Informationschef der BA und ein Oberstaatsanwalt aus dem Kanton Wallis teilnahmen. Letzterer hatte das Ersuchen der FIFA um ein Treffen der BA übermittelt und nahm auf Einladung der FIFA und nicht in seiner Eigenschaft als kantonaler Staatsanwalt am Treffen teil. Auf der

Grundlage der ersten Standortbestimmung erfolgte am 22.4.2016 ein zweites und abschliessendes Treffen. Anwesend waren neben dem Bundesanwalt und dem Präsidenten der FIFA der Leiter der Abteilung Wirtschaftskriminalität der BA und der damalige Chefjurist der FIFA. Die beiden Treffen fanden jeweils in Sitzungsräumlichkeiten eines Restaurants in Bern bzw. in Zürich statt.

Das erste Treffen diente der allgemeinen Einordnung des Verfahrenskomplexes durch den Bundesanwalt einerseits und der Erörterung der Stellung der FIFA als Anzeigerstatterin und Privatklägerin bzw. Geschädigte andererseits. Im Vordergrund stand die Frage, ob die noch vom Vorgänger des aktuellen FIFA-Präsidenten in Aussicht gestellte und seither praktizierte Kooperationsbereitschaft in Bezug auf die Edition von Unterlagen und die Herausgabe von elektronischen Daten nach wie vor gilt oder ob der neue Präsident diesbezüglich einen Perspektivenwechsel in Erwägung zieht. Nachdem diese Grundsatze Frage geklärt war, standen beim zweiten Treffen verfahrensspezifische Fragen im Hinblick auf die konkrete Umsetzung der Herausgabe von FIFA-internen Unterlagen an deren Hauptsitz im Vordergrund.

Im konkreten Fall wird das BStGer, sei es in seiner Eigenschaft als Beschwerdeinstanz, sei es als urteilendes Sachgericht, auf entsprechenden Antrag einer Verfahrenspartei zu entscheiden haben, welche strafprozessualen Konsequenzen sich aus einem informellen Treffen des Bundesanwalts mit einer der Parteien ergeben können. Es steht der AB-BA deshalb nicht zu, eine abschliessende Würdigung vorzunehmen. Die AB-BA anerkennt das Bedürfnis der Strafverfolgungsbehörden, je nach konkreter Konstellation und Komplexität der Untersuchung das weitere prozessuale Vorgehen mit Verfahrensbeteiligten abzusprechen und gegebenenfalls auch zu koordinieren. Insofern erachtet die AB-BA die blossen Tatsache, dass die zwei Treffen stattgefunden haben, nicht als problematisch. Sie dienen in einem hochkomplexen Verfahren einerseits einer Standortbestimmung nach dem erfolgten Wechsel im Präsidium der Privatklägerschaft und andererseits der Bereinigung verfahrensspezifischer Fragen im Hinblick auf die zugesicherte Kooperationsbereitschaft der FIFA bei der Herausgabe interner Unterlagen.

Systemisch zu hinterfragen ist jedoch die Einbindung derartiger informeller Kontakte in das Gesamtsystem der Strafprozessordnung. Diese sieht vor, dass alle wesentlichen Verfahrenshandlungen zu protokollieren und damit zu dokumentieren sind (Art. 77 StPO). Aktenkundig ist alles zu machen, was einerseits für die spätere Beurteilung von Bedeutung sein kann und andererseits für das Verständnis des Verfahrensgangs erforderlich erscheint. Ebenso verlangt die

Strafprozessordnung, dass allen Parteien des Verfahrens, soweit sie ein rechtlich geschütztes Interesse haben, gleichermaßen das Recht zukommt, Einsicht in die vollständigen Akten zu nehmen (vgl. Art. 107 StPO).

Die AB-BA hat deshalb eine Empfehlung erlassen. Sie empfiehlt dem Bundesanwalt, Gespräche mit Parteien oder anderen Verfahrensbeteiligten im Sinne der Strafprozessordnung zu Handen der Verfahrensakten zu dokumentieren (Ort, Zeit, Datum; Beschreibung der Funktionen anwesender Personen; Ziel und wesentlicher Inhalt der Gespräche).

2.3 Inspektion Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft

Die für die zweite Hälfte des Berichtsjahres vorgesehene Schwerpunktspektion des Generalsekretariats der BA konnte durch die AB-BA wie geplant durchgeführt werden. Auslöser für die Inspektionen waren die fortdauernden Diskussionen, die BA müsse vermehrt operativ tätig sein und im Generalsekretariat habe sich eine Überkapazität angesammelt. Die Ergebnisse der Inspektion werden im zweiten Quartal 2019 vorliegen.

3 Im Berichtsjahr an den Bundesanwalt gerichtete Empfehlungen und Weisungen

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV), das für das gesamte staatliche Handeln bindend ist, sowie der Wahrung der grösstmöglichen Unabhängigkeit der BA, formuliert die AB-BA im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, falls nötig, zunächst mit einer Umsetzungsfrist versehene Empfehlungen an den Bundesanwalt. Setzt der Bundesanwalt die Empfehlungen innerhalb der Frist nicht um, prüft die AB-BA die Gründe für die Nichtumsetzung und richtet ggf. eine verbindliche Weisung an ihn bzw. schreibt die Empfehlung ab. Erlässt die AB-BA eine Weisung, stehen dem Bundesanwalt dagegen keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Im Berichtsjahr 2018 richtete die AB-BA zwei Empfehlungen an den Bundesanwalt.

3.1 AB-BA_01_2018 – Revision des Memorandums zwischen der BA und dem NDB

Die AB-BA empfiehlt dem Bundesanwalt, die Revision des Memorandums zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Nachrichtendienst des Bundes über die Abläufe in der Zusammenarbeit in den Bereichen Prävention und Strafverfolgung einzuleiten. Im revidierten Memorandum ist insbesondere zu definieren, aufgrund welcher Kriterien gemäss dem Nachrichtendienstgesetz (NDG; SR 121) beschaffte Informationen Eingang in von der Bundesanwaltschaft geführte Strafverfahren finden können. Die Bundesanwaltschaft unterbreitet dem

Nachrichtendienst des Bundes dazu einen entsprechenden Vorschlag.

Die BA hat die Umsetzungsarbeiten im Berichtsjahr an die Hand genommen.

3.2 AB-BA_02_2018 – Dokumentation von Gesprächen

Die AB-BA empfiehlt dem Bundesanwalt, Gespräche mit Parteien oder anderen Verfahrensbeteiligten im Sinne der Strafprozessordnung zu Handen der Verfahrensakten zu dokumentieren (Ort, Zeit, Datum; Beschreibung der Funktionen anwesender Personen; Ziel und wesentlicher Inhalt der Gespräche).

Die AB-BA bat den Bundesanwalt, die Empfehlung unverzüglich umzusetzen.

Die Umsetzungskontrolle der Empfehlungen sieht die AB-BA ordentlich per Ende 2019 vor.

Falls sich die Strafverfolgung wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen Leitende Staatsanwälte oder Staatsanwälte der BA richtet, weist Art. 67 StBOG der AB-BA den Entscheid zur Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwalts für die Leitung des Verfahrens zu.

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

- Betreffend den durch die Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der BA (Bundesanwalt und Stellvertretende Bundesanwälte): die Immunitätskommission des Nationalrates und die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (Art. 14 Abs. 1 VG; SR 170.32);
- betreffend Leitende Staatsanwälte und Staatsanwälte des Bundes: der Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 lit. d VG);
- betreffend politische Delikte: der Bundesrat (Art. 66 StBOG).

Die BA stellt bei ihr eingehende Strafanzeigen gegen Leitende Staatsanwälte oder Staatsanwälte jeweils direkt der Aufsichtsbehörde zu. Diese bezeichnet einen ausserordentlichen Staatsanwalt, der ggf. eine Nichtandhandnahmeverfügung erlässt oder das Verfahren durchführt und die Ermächtigung zur Strafverfolgung beim Bundesanwalt einholt. Im Verweigerungsfall kommt dem ausserordentlichen Staatsanwalt ebenfalls die Beschwerdelegitimation zu.

Die AB-BA schliesst mit den von ihr bezeichneten ausserordentlichen Staatsanwälten jeweils einen Dienstleistungsvertrag ab, der u.a. ihre Remuneration festlegt. Zudem ist es den ausserordentlichen Staatsanwälten möglich, einen juristischen Mitarbeiter beizuziehen. Im Abstand von sechs Monaten müssen die ausserordentlichen Staatsanwälte der AB-BA über ihre Tätigkeit Bericht erstatten, wobei die Verfahrensleitung, inklusive des Erlasses von Nichtandhandnahme- und Einstellungsverfügungen, in ihrer alleinigen Kompetenz liegt und keinerlei Genehmigung durch die AB-BA bedarf.

Im Berichtsjahr ernannte die Aufsichtsbehörde elf ausserordentliche Staatsanwälte. Insgesamt konnten per 31.12.2018 sieben Verfahren abgeschlossen werden, vier sind noch in Arbeit.

Besondere Fragen

1 Disziplinarverfahren

Nach Art. 31 Abs. 1 StBOG unterbreitet die AB-BA der Vereinigten Bundesversammlung den Antrag auf Amts-enthebung des Bundesanwaltes sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte. Gestützt auf Abs. 2 kann sie gegenüber den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der BA eine Verwarnung oder einen Verweis aussprechen oder eine Lohnkürzung verfügen. Dagegen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Im Jahr 2018 wurden keine Disziplinarbeschwerden gegen den Bundesanwalt oder seine Stellvertreter eingereicht.

2 Aussageermächtigung für den Bundesanwalt und seine 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 gab es keinen Anwendungsfall.

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

1 Bundesversammlung

1.1 Parlamentarische Vorstösse

Parlamentarische Vorstösse richten sich nach Art. 118 Abs. 4^{bis} ParlG (SR 170.10) an die AB-BA, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der BA oder der Aufsichtsbehörde selber beziehen. Motionen sind ausgeschlossen. Parlamentarische Vorstösse, welche die BA betreffen, werden somit durch die Parlamentsdienste direkt der AB-BA überwiesen. Diese beantwortet die Vorstösse entweder selbst oder lässt die BA eine Antwort vorbereiten. Der Vorschlag der BA wird in der Folge im Rahmen einer Sitzung der AB-BA besprochen, allenfalls angepasst und verabschiedet bzw. es werden weitere Informationen bei der BA eingeholt.

Als vom Parlament eingesetztes Organ ist die Aufsichtsbehörde allein gegenüber der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig. Diese übt ihrerseits nach Art. 26 ParlG die Oberaufsicht u.a. über die AB-BA und die BA aus. Nach Art. 118 Abs. 4^{bis} ParlG können sich, wie oben erwähnt, zwar auch parlamentarische Postulate, Interpellationen oder Anfragen an die AB-BA richten, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der BA oder ihrer Aufsichtsbehörde beziehen. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die unabhängigen Justizorgane nicht die Befugnis umfasst, Entscheide aufzuheben oder zu ändern; eine inhaltliche Kontrolle der Entscheide ist ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG).

Fünf parlamentarische Vorstösse, darunter zwei Interpellationen, richteten sich im Berichtsjahr an die AB-BA (vgl. Anhang 2).

1.2 Geschäftsprüfungskommissionen

Im Berichtsjahr wurde die AB-BA zweimal von den Subkommissionen Gerichte/BA der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats angehört. Anlässlich der Anhörung vom 19.4.2018 erläuterte der Präsident auf Basis des Tätigkeitsberichts 2017 der AB-BA die Funktionsweise der Aufsichtsbehörde, die Aufsichtssitzungen mit der BA sowie die bei der BA durchgeführten Inspektionen.

Wie der Präsident ausführte, kann die AB-BA Einzelfragen systemischer Art prüfen. Etwa bei der Evaluation neu entwickelter Strategien der BA stösst die im Milizprinzip organisierte AB-BA, deren Mitglieder auf Tageldebasis entschädigt werden, mit ihrem kleinen Sekretariat rasch an ihre Grenzen. Demgegenüber muss die BA je länger, je mehr im Bereich hochkomplexer Fälle aktiv werden, bei denen die üblichen Regeln des auf individualisierte Einzelfälle ausgerichteten Straf- und Strafprozessrechts nur beschränkt greifen. Etwa beim Fall Behring handelt es sich um einen Wirtschaftskrimi-

nalität-Fall mit 1400 Geschädigten. Die AB-BA würde im Rahmen ihrer systemischen Aufsichtstätigkeit bei genügenden eigenen Ressourcen gerne evaluieren, welche Ideen in Bezug auf die Bewältigung von Grossverfahren in der Wirtschaftskriminalität entwickelt werden könnten. Weitere Evaluationen wären im Bereich Cyberkriminalität, bei tausenden geschädigten Kreditkarteninhabern mit Sitz in 40 unterschiedlichen Ländern und entsprechenden Rechtshilfeverfahren, oder beim neuen Phänomen der strafrechtlichen Sammelklagen wünschbar.

Weiter wies der Präsident auf die Problematik von parlamentarischen Vorstössen, bei denen einzelne Ratsmitglieder Auskunft zu bestimmten Verfahren verlangen, hin. In einem Fall wurde gar die Einleitung eines Strafverfahrens gegen namentlich bezeichnete Personen beantragt. Art. 7 des Parlamentsgesetzes erlaubt es dem einzelnen Parlamentsmitglied, jede Auskunft zu verlangen, die von Bundesrat und Bundesverwaltung gegeben werden kann. Ausdrücklich ausgeschlossen ist es jedoch, dass parlamentarische Einzelvorstösse Auskünfte über den Stand oder die Abwicklung eines konkreten Justizverfahrens verlangen können. Nur die GPK sind Aufsichtsbehörde über die eidgenössischen Gerichte, über die AB-BA und die BA. Ihnen erteilt die AB-BA jegliche Auskunft.

Anlässlich der Anhörung vom 19.11.2018 gab die AB-BA den Subkommissionen Gerichte/BA der Geschäftsprüfungskommissionen Auskunft über den Stand ihrer Untersuchungen im FIFA-Verfahrenskomplex und informierte über den Rücktritt eines AB-BA-Mitglieds.

1.3 Geschäftsprüfungsdelegation

Die AB-BA wird einmal pro Jahr von der GPDel zu einer ordentlichen Anhörung eingeladen. Gegenstand der Anhörung sind in der Regel die Schnittstellen zwischen parlamentarischer Oberaufsicht und Fachaufsicht im Bereich der Staatsschutzdelikte sowie die Abgrenzung zwischen den präventiven Staatsschutzaufgaben des NDB und der strafprozessualen Untersuchung von Delikten, etwa von strafbaren Vorbereitungshandlungen. Die GPDel wird von der BA jeweils praktisch zeitverzugslos direkt und noch vor der AB-BA über neu eröffnete Strafverfahren nach Art. 272 ff. StGB (verbotener Nachrichtendienst) in Kenntnis gesetzt.

Daneben wurden Vertreter der AB-BA von der GPDel im ersten Quartal 2018 im Zusammenhang mit den aufsichtsrechtlichen Abklärungen im Spionagefall Daniel Moser angehört.

1.4 Finanzkommissionen

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat nach Art. 31 Abs. 4 StBOG sowohl die Entwürfe für ihren eigenen Voranschlag und ihre Rechnung als auch diese der BA. Der Bundesrat leitet die Entwürfe unverändert an die

Bundesversammlung weiter. Ebenfalls vertritt die AB-BA die Entwürfe für die Voranschläge und Rechnungen vor der Bundesversammlung (Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 ParlG).

Im Berichtsjahr wurde die AB-BA zwei Mal von der Subkommission 1 der Finanzkommissionen des Stände- bzw. Nationalrats zu den Rechnungen 2017 bzw. zu den Voranschlägen 2019 angehört.

Die AB-BA kann etwa abschätzen, wie viele Strafanzeigen gegen Leitende Staatsanwälte und Staatsanwälte der BA bei ihr im Laufe eines Jahres eingehen. Dennoch bestehen Unsicherheiten in Bezug auf den jeweils nötigen Aufwand oder eine verfügte Kostenübernahme durch den Bund zu Lasten des AB-BA-Budgets. Entsprechend erwies sich die mit dem Globalbudget gewonnene Flexibilität als vorteilhaft.

2 Exekutive

2.1 Austausch EJPD – AB-BA – BA

Vertreter der Aufsichtsbehörde und der BA trafen sich seit 2011 regelmässig mit der Vorsteherin EJPD, dem Generalsekretär EJPD, dem Direktor des Bundesamtes für Justiz, der Direktorin fedpol und dem Leiter BKP. Seit 2015 finden die Besprechungen auf jährlicher Basis statt. An den vergangenen Sitzungen wurden Schnittstellenthemen behandelt, laufende Gesetzesvorhaben mit Bedeutung für die BA oder etwa Ressourcenfragen.

Im Berichtsjahr fand der jährliche Austausch am 22.10.2018 statt. Themen der Besprechung waren u.a. der Stand der StPO-Revision, die neue Berufungskammer des BStGer, das Cyberboard, die Überarbeitung des Memorandums BA-NDB und dessen Implikationen für die BKP, die Bearbeitung von MROS-Meldungen sowie das Projekt «Joining Forces».

Mit «Joining Forces» soll in Bezug auf Abläufe und technische Lösungen eine Verbindung der Strafverfolgung bis hin zum BStGer in Bellinzona entwickelt werden. In der Einschätzung der BA handelt es sich um ein Change-Management-Projekt, kein eigentliches IKT-Projekt.

fedpol betonte anlässlich des Austauschs, es gehe mit «Joining Forces» um Managementfragen und mithin um die Standardisierung und Digitalisierung von Prozessen: Solange die Akteure bei BA und fedpol die Prozesse innerhalb des Strafverfahrens des Bundes unterschiedlich handhaben, besteht weder eine unité de doctrine, noch kann die Effizienz gesteigert werden. Entsprechend bewertet die BA das Projekt als unabdingbar.

«Joining Forces» wird primär über das Budget der BA finanziert und somit jeweils in deren Vorschlag abgebildet.

2.2 Austausch mit der AB-ND

Mit der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) führt die AB-BA auf jährlicher Basis einen institutionalisierten Informationsaustausch.

Am 28.11.2018 besprach sich eine Delegation der AB-BA mit dem Leiter der AB-ND sowie seinem Stellvertreter. Themen des Austauschs waren u.a. in allgemeiner Form die Inspektionen der beiden Aufsichtsorgane, methodische Aspekte, der jeweilige IKT-Unterstützungsprozess, Sicherheitsfragen, die gegenseitigen Schnittstellen sowie die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsorganen, v.a. der parlamentarischen Oberaufsicht.

1 Budget 2018

Das von der Bundesversammlung bewilligte Globalbudget der AB-BA für das Jahr 2018 betrug 825'700 Franken. Der Gesamtaufwand der Aufsichtsbehörde im Rechnungsjahr 2018 entwickelte sich wie vorgesehen: Die Ausgaben von rund 759'335 Franken entsprechen einem Ausschöpfungsgrad von rund 92 %.

2 Voranschlag 2019

Die im Planungsprozess 2019 beantragten Mittel für die AB-BA belaufen sich auf insgesamt CHF 1'316'100. Sie wurden von der Bundesversammlung ohne Änderung bewilligt. Die Erstellung des Voranschlags beruht einerseits auf Schätzungen und Erfahrungszahlen der Vorjahre, andererseits wurden Mittel für die zusätzliche, unbefristete Fachstelle im Sekretariat der Aufsichtsbehörde (Personalaufwand), die Umsetzung der Sicherheitsanforderungen betreffend Informationsschutz (Informatik Sachaufwand) sowie die Mehrausgaben im Bereich der Auftragvergabe an Dritte (Übriger Betriebsaufwand) beantragt.

Der grösste Investitionsbedarf besteht im Bereich der Umsetzung der Informationsschutzverordnung. Dazu erhielt die AB-BA mit dem Budget 2019 Mittel im Umfang von CHF 228'300.

Nicht planbare und ausserordentliche Mehrkosten können innerhalb des bewilligten Globalbudgets antragslos kompensiert werden.

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter
Präsident (bis 31.12.2018)

Bern, den 1. Februar 2019

Anhang

- 1 Grundsätze der AB-BA für die Aufsicht über die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft vom 26.3.2012
- 2 Antworten der AB-BA auf parlamentarische Vorstösse
- 3 Kurzgutachten von Professor Felix Uhlmann vom 30.5.2018: «Rechtscharakter und aufsichtsrechtliche Kompetenzen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)»

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 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, bspw. weil keine Beschwerden erhoben werden oder weil auf Beschwerde im Einzelfall immer nur die Rechtmässigkeit im konkreten Fall, nicht aber die Angemessenheit der Praxis als solcher überprüft werden kann.
 - b) Zu diesem Zweck ist der Aufsichtsbehörde die Auseinandersetzung mit konkreten Einzelfällen aus der Strafverfolgungstätigkeit der 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 26.3.2012

2 Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA

2.1 18.1017 Anfrage Romano Marco vom 15.3.2018. Beschlagnahme und Einziehung in der Schweiz von Vermögenswerten mafiöser krimineller Organisationen: detaillierte Zahlen

Am 22. Februar 2017 hat Bundesanwalt Michael Lauber in Lugano an einer öffentlichen Veranstaltung über die organisierte Kriminalität in der Schweiz dem Publikum und den Medien eröffnet, dass die Bundesanwaltschaft (BA) Vermögenswerte im Wert von rund 6 Milliarden Franken beschlagnahmt hat und dass ein Teil dieser Vermögenswerte von kriminellen Organisationen aus Italien stammt. Dieser Gesamtbetrag (Stand Juni 2016) wurde kürzlich von der Eidgenössischen Finanzkontrolle in ihrem Bericht «Verwaltung der beschlagnahmten Güter – Querschnittsprüfung: Bundesanwaltschaft, Bundesstrafgericht, Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Steuerverwaltung, Eidgenössische Zollverwaltung» vom 8. Januar 2018 bestätigt. Zu dieser tatsächlich beeindruckenden Zahl braucht es Präzisierungen. Einerseits kann diese Summe dabei helfen abzuschätzen, in welchem Ausmass das kriminelle Kapital, das in der Verfügungsgewalt grenzüberschreitend tätiger Organisationen ist, im Umlauf ist, nicht zuletzt zu Geldwäschereizwecken. Andererseits lässt sich daran auch beurteilen, wie effizient die Strafverfolgungsbehörden des Bundes bei der Bekämpfung dieses Phänomens sind, dies auch mit Blick auf die vielen internen Reorganisationen. Gemäss den Fachleuten ist es nämlich so, dass die Bekämpfung auf finanzieller Ebene, auch durch die definitive Einziehung von Vermögenswerten, eine der «wirksamsten Waffen» in diesem Kampf ist. Folgende Klärungen sind daher nötig:

1. Auf welchen Gesamtbetrag (in Franken) beliefen sich im Juni 2016 die von der BA beschlagnahmten

- Vermögenswerte, die über natürliche oder juristische Personen kriminellen Organisationen aus Italien zugeordnet werden können?
2. Welcher Anteil an diesem Gesamtbetrag geht auf inländische Ermittlungen zurück und welcher Anteil auf Verfahren aufgrund von Rechtshilfeersuchen in Strafsachen der italienischen Justizbehörden?
 3. Wie haben sich diese beiden Anteile im Zeitraum von 2002 bis 2017 entwickelt, aufgeschlüsselt nach Jahren?
 4. Wie hoch sind die Gesamtbeträge der entsprechenden Vermögenswerte, die im Rahmen inländischer Ermittlungen eingezogen wurden, im Zeitraum von 2002 bis 2017, aufgeschlüsselt nach Jahren (massgeblich ist jeweils das Datum des ursprünglichen Entscheids)?
 5. Wie viele Beschlagnahmen wurden an den vier Standorten der BA im Rahmen inländischer Ermittlungen angeordnet und welches waren die entsprechenden Gesamtbeträge, einerseits im Zeitraum von 2004 bis 2015 und andererseits in den beiden Jahren 2016 und 2017, aufgeschlüsselt nach Standorten und Jahren? Wie viele Einziehungen und mit welchen Gesamtbeträgen? Wie viele gestützt auf Artikel 72 des Strafgesetzbuchs und mit welchen Gesamtbeträgen (massgeblich ist jeweils das Datum des ursprünglichen Entscheids)?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 18.5.2018:

Die Bundesanwaltschaft (BA) beschlagnahmt Vermögenswerte deliktischen Ursprungs konsequent und zieht diese bei gegebenen Voraussetzungen ein bzw. beantragt deren Einziehung dem Gericht. Beschlagnahme und Einziehung solcher Vermögenswerte genießen die angemessen hohe Priorität. Wie im Tätigkeitsbericht der BA des Jahres 2016 festgehalten, hob auch die GAfi (Groupe d'Action financière) im Zusammenhang mit den Bestrebungen der Schweiz zur Bekämpfung der Geldwäscherei hervor, dass die Schweizer Behörden die Beschlagnahme umfassend nutzen und der Einziehung auch dann Priorität zukommt, wenn keine Verurteilung erfolgt (Tätigkeitsbericht BA 2016, S. 4). Diese Angaben beziehen sich nicht zuletzt auf das Vorgehen und die Praxis der BA. Die Verfolgung krimineller Organisationen nach Artikel 260^{ter} des Strafgesetzbuches (StGB) und Verbrechen, die von solchen ausgehen, ist Bestandteil der obligatorischen Zuständigkeit der BA gemäss Artikel 24 Absatz 1 der Strafprozessordnung (wenn die Straftaten zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind oder in mehreren Kantonen, ohne dass ein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht) und gehört zu ihren Kernaufgaben. Die BA führt auch diesen Auftrag des Gesetzgebers konsequent aus.

Die BA veröffentlicht die wesentlichen Angaben zu Einziehungen in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden ihrer Aufsichtsbehörde (AB-BA). Hingegen führt die BA keine Statistiken gemäss den in der Anfrage bezeichneten Parametern, die auf die vom Fragesteller gewünschten, sehr spezifischen Angaben ausgerichtet wären.

Derartige Statistiken würden im Übrigen keine Aussagen über die Effizienz der Strafverfolgungsbehörden des Bundes im Deliktsbereich der kriminellen Organisationen bzw. spezifisch von kriminellen Organisationen italienischer Provenienz zulassen. Einerseits lässt sich die Effizienz einer Strafverfolgungsbehörde nicht anhand der Summen von ihr beschlagnahmter oder eingezogener Vermögenswerte beurteilen. Andererseits könnten solche Statistiken – selbst wenn vorhanden – auch nicht in Relation gesetzt werden zur Summe aller inkriminierter Vermögenswerte einer oder mehrerer krimineller Organisationen, um eine insinuierte Erfolgsquote zu bestimmen, weil solche Gesamtsummen nicht bekannt und diesbezügliche Schätzungen stets spekulativ sind. Umgekehrt lässt sich eine solche Gesamtsumme bzw. das «kriminelle Kapital» auch nicht einfach aus Statistiken über Beschlagnahmungen und Einziehungen extrapolieren, weil die Aufklärungsquote gerade im klandestinen Bereich der organisierten Kriminalität nicht verlässlich bestimmbar ist. Hinzu kommt, dass das gemäss Anfrage gewünschte Zahlenwerk ohnehin unvollständig wäre und keine Gesamtbeurteilung erlauben würde, weil es die gleichermassen bedeutende Arbeit der im Deliktsbereich von Artikel 260^{ter} StGB ebenfalls tätigen Strafverfolgungsbehörden der Kantone ausblenden würde.

2.2 18.5629 Anfrage Addor Jean-Luc vom 28.11.2018. Ist der Bundesanwalt seinem Amtsgeheimnis und seiner Pflicht zur Zurückhaltung nachgekommen?

Im Rahmen eines Strafverfahrens scheint der Bundesanwalt fragwürdige Kontakte mit dem FIFA-Präsidenten und einem Oberwalliser Staatsanwalt gehabt zu haben.

- Sind die Voraussetzungen für eine Strafanzeige wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses erfüllt?
- Und stellt die jüngst vom Bundesanwalt veranstaltete Pressekonferenz keine Verletzung seiner Pflicht zur Zurückhaltung dar?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 3.12.2018:

Einleitend sind zwei wesentliche Punkte in Erinnerung zu rufen: Erstens bezieht sich Art. 7 des Parlamentsgesetzes (ParlG), welcher die Informationsrechte des einzelnen Ratsmitglieds regelt, nur auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesversammlung. Die Bestimmung ist hingegen nicht anwendbar für Auskunftsbegehren

gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der Bundesanwaltschaft bzw. der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA), denn die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, der AB-BA sowie der Bundesanwaltschaft wird nach Art. 52 ParlG von den Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen. Der Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der AB-BA richtet sich nach Art. 162 ParlG. Dementsprechend sind für Auskünfte der eidgenössischen Gerichte und der AB-BA allein die Informationsrechte der Kommissionen, nicht aber diejenigen des einzelnen Ratsmitglieds massgebend.

Zweitens ist erneut zu betonen, dass die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Verfahren der Bundesanwaltschaft gemäss Art. 26 Abs. 4 ParlG nicht Gegenstand der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht ist und demzufolge auch nicht Gegenstand einer Anfrage sein kann. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der Bundesanwaltschaft vor politischen Einflussnahmen auf deren Entscheidungsfindung.

Die AB-BA wies bereits anlässlich ihrer Anhörung durch die Subkommission Gerichte / Bundesanwaltschaft der Geschäftsprüfungskommissionen vom 19. November 2018 darauf hin, dass sie im Rahmen ihrer ordentlichen Aufsichtstätigkeit unter anderem auch die in verschiedenen Medien thematisierten Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem von der Bundesanwaltschaft geführten FIFA-Komplex abklärt bzw. weiterhin abklären wird. Sie kommentiert aber ihre laufenden Abklärungen nicht und wird nach deren Abschluss und erfolgter Meinungsbildung innerhalb der Aufsichtsbehörde darüber Bericht erstatten.

2.3 18.1098 Anfrage Rytz Regula vom 14.12.2018. Nutzt der Bund zur Bekämpfung der internationalen Wirtschaftskriminalität auch die «Panama-Papers»-Daten des BKA?

Gemäss Medienberichten hat das deutsche Bundeskriminalamt BKA in diesem Herbst den Ermittlern aus 17 europäischen Staaten Detailinformationen zu den «Panama Papers» angeboten. Die «Panama Papers» umfassen über 16 Millionen Dokumente aus einer Offshore-Kanzlei in Panama. Diese koordinierte ein internationales Netz aus Steuerbetrug und Wirtschaftskriminalität, das im April 2016 durch ein weltweites Konsortium von Journalist/innen an die Öffentlichkeit gezerrt wurde.

Laut BKA sind die Deutschen Behörden seit Mai 2017 im Besitz des gesamten Datensatzes der «Panama Papers». Seit über einem Jahr hat eine spezielle Taskforce in Deutschland mehrere Millionen Datensätze zu rund 270'000 Briefkastenfirmen analysiert. Als Folge davon konnten bereits über 140 Millionen Euro an Strafzahlungen und Steuerrückzahlungen ausgelöst werden.

Gemäss Medienberichten wurden die Rohdaten der «Panama Papers» im September 2018 auch dem Bundesamt für Polizei Fedpol angeboten.

Es stellen sich folgende Fragen:

- Welche Bedeutung misst der Bundesrat den detaillierten Datensätzen aus den «Panama-Papers» für die Aufdeckung von Steuerbetrug und Wirtschaftskriminalität mit Bezug zur Schweiz zu?
- Werden die Schweizer Ermittlungsbehörden die «Panama»-Datenpakete des BKA zur Aufdeckung von Steuerbetrug und Wirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der Schweiz für ihre Ermittlungen nutzen?
- Falls Nein: warum nicht?
- In der Schweiz laufen seit der Veröffentlichung der Panama Papers im April 2016 zahlreichen Ermittlungen, insbesondere der Steuerbehörden und der Bundesanwaltschaft. Was ist die Zwischenbilanz dieser Ermittlungen? Wie viele Strafverfahren wurden eröffnet und abgeschlossen? Wie viele Strafzahlungen und Steuerrückzahlungen wurden bereits verfügt, und in welcher Höhe?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 28.1.2019:

Einleitend bzw. zu Frage 1 ist festzuhalten, dass die AB-BA nicht für den Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung und ihre Ämter antworten kann.

2.–4. Die Bundesanwaltschaft (BA) hat Kenntnis genommen von der fraglichen Medienberichterstattung und prüft die entsprechende Informationslage laufend. Die Strafverfolgungsbehörden sind an die gesetzlichen Grundlagen betreffend Beweiserhebung und Beweisverwertbarkeit gebunden. Wie von der Strafprozessordnung (StPO) vorgesehen, dürfen ausschliesslich rechtlich zulässige Beweismittel eingesetzt werden. Beweise, die in strafbarer Weise oder unter Verletzung von Gültigkeitsvorschriften erhoben worden sind, dürfen grundsätzlich nicht verwertet werden (StPO Art. 139 ff.).

Gemäss Rundschreiben Nr. 1 des Bundesamts für Justiz vom 20. Juni 2014 sind ausländische Rechtshilfeersuchen an die Schweiz, denen ein Strafverfahren zugrunde liegt, das sich auf gestohlene Daten stützt, abzulehnen, zumal sie dem Prinzip von Treu und Glauben (Vertrauensprinzip) zwischen Staaten widersprechen (vgl. www.rhf.admin.ch/dam/data/rhf/strafrecht/wegleitungen/rundschreiben-datendiebstahl-d.pdf). Umgekehrt dürfen die schweizerischen Behörden an einen anderen Staat keine Ersuchen richten, denen sie selbst nach diesem Gesetz nicht entsprechen könnten (Art. 30 Abs. 1 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRSG).

2.4 18.4373 Interpellation Sommaruga Carlo vom 14.12.2018. Kriegsverbrechen in Syrien: Wird die Bundesanwaltschaft in ihrem Handeln politisch behindert?

Es ist fast fünf Jahre her, dass die Bundesanwaltschaft (BA) ein Verfahren wegen Kriegsverbrechen gegen Rifaat Al-Assad (ehemals die rechte Hand des syrischen Regimes) eröffnet hat. Ihm wird vorgeworfen, für das Massaker von Hama verantwortlich zu sein, dem zwischen 10'000 und 40'000 Menschen zum Opfer gefallen sind.

Allerdings steht das Verfahren unter dem Verdacht einer «ungerechtfertigten Verzögerung [...], die mit der Absicht unvereinbar ist, die betreffende Person vor Gericht zu stellen, und die durch eine politische Einflussnahme der Schweizer Regierung in die Untersuchungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ausgelöst wurde. [...] Der politische Druck und die Steine, die dem für das Verfahren zuständigen Anwalt in den Weg gelegt wurden, hätten [...] zu seinem Rücktritt geführt.» So ist es einem Schreiben zu entnehmen, das dem EDA vom UN-Sonderberichterstatter über Folter und dem UN-Sonderberichterstatter über die Unabhängigkeit der Richterschaft übermittelt wurde.

Diese Vorwürfe sind sehr beunruhigend und stellen das unumstössliche Prinzip der Unabhängigkeit der Justiz in Frage. Ausserdem steht der mangelnde Wille, diese Angelegenheit zu klären, im kompletten Widerspruch zur schweizerischen Menschenrechtspolitik.

Daher bitte ich die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Führt die BA die Untersuchungen mit der Gewissenhaftigkeit, der Schnelligkeit und den Mitteln durch, die eine derartige Angelegenheit erfordert?
2. Wurde politischer Druck auf das BA ausgeübt, der darauf abzielte, die ordnungsgemässe Durchführung des Verfahrens zu behindern?
3. Steht der Rücktritt des Anwalts, der für das Verfahren zuständig war, in Verbindung zu dem politischen Druck, der vom Sonderberichterstatter genannt wurde?
4. Für den Fall, dass die Antwort auf Frage eins «Ja» lautet und die Antworten auf Frage zwei und drei «Nein» lauten: Wie erklärt die Aufsichtsbehörde den unglaublichen Verzug dieses Verfahrens?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 28.1.2019:

1./4. Zunächst ist zu unterstreichen, dass die Hauptverantwortung für eine fachgerechte und wirksame Strafverfolgung, für den Aufbau und den Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie für den wirksamen Einsatz von Finanz- und Sachmitteln nach dem Willen des Gesetzgebers beim Bundesanwalt liegt. Die Aufsichtsbehörde überprüft in erster Linie die Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch ihn und auferlegt sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Ausübung

seines Ermessens geht. Im Bereich der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall fehlen der Aufsichtsbehörde entsprechende Kompetenzen. Es ist ihr nach Artikel 29 des Strafbehördenorganisationsgesetzes ausdrücklich verwehrt, der Bundesanwaltschaft (BA) Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erteilen.

Dazu ist wie bereits anlässlich der Beantwortung der Interpellation 17.3890 von Nationalrat Carlo Sommaruga daran zu erinnern, dass sich Artikel 7 des Parlamentsgesetzes (ParlG), welcher die Informationsrechte des einzelnen Ratsmitglieds regelt, nur auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesversammlung bezieht. Die Bestimmung ist hingegen nicht anwendbar für Auskunftsbegehren gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der BA bzw. der AB-BA (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N. 19 zu Art. 7 ParlG); denn die parlamentarische Oberaufsicht wird nach Artikel 52 ParlG von den Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen, und der Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der AB-BA richtet sich nach Artikel 162 ParlG. Dementsprechend sind für Auskünfte der eidgenössischen Gerichte oder der AB-BA allein die Informationsrechte der Kommissionen, nicht aber diejenigen des einzelnen Ratsmitglieds massgebend.

Wie die BA schon zu einem früheren Zeitpunkt bestätigt hat, führt sie seit Dezember 2013 aufgrund einer Strafanzeige ein Verfahren gegen einen syrischen Staatsangehörigen. Es geht um mutmassliche Kriegsverbrechen, die in den 1980er Jahren in Syrien stattgefunden haben sollen und für die der syrische Staatsangehörige als Kommandant einer militärischen Einheit mutmasslich verantwortlich gewesen sein soll. Die Zuständigkeit der Schweiz für solche Kriegsverbrechen ergibt sich aus Art. 108 und 109 des alten Militärstrafgesetzes in Verbindung mit dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949. Wie zumeist in solchen Fällen gestalten sich die Ermittlungen angesichts des lange zurückliegenden Tatzeitpunktes, der Lage des Tatorts und des komplexen Charakters der aufzuklärenden Vorfälle als aufwendig und langwierig.

2./3. Das Prinzip der Unabhängigkeit der (Straf-) Justiz ist eine Prozessmaxime, welche auch für die BA gilt. Soweit die BA als Staatsanwaltschaft des Bundes in der Rechtsanwendung tätig ist, ist sie – wie es Artikel 4 der Strafprozessordnung (StPO) festlegt – unabhängig und allein dem Recht verpflichtet. Die Unabhängigkeit der BA wurde im Rahmen einer Länderprüfung (vierte Evaluationsrunde) durch die GRECO (Staatengruppe gegen Korruption) untersucht und positiv gewürdigt. Die GRECO kam in ihrem am 15. März 2017 publizierten Bericht «Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten,

Gerichten und Staatsanwaltschaften» (Rz. 192) zum Schluss, dass Eingriffe politischer Behörden in die konkrete Strafverfolgungstätigkeit der BA unbedingt ausgeschlossen seien. Dies gilt auch für das vorliegend in Frage stehende Verfahren und dessen Verfahrensleitung. Die fachliche Kontrolle der Verfahrensführung im Einzelfall obliegt ausschliesslich dem zuständigen Gericht und umfasst auch die Einhaltung der Prozessmaximen. Die StPO bietet hierfür umfassende Beschwerdemöglichkeiten gegen Entscheide und Verfahrenshandlungen der BA.

2.5 18.4380 Interpellation Sommaruga Carlo vom 14.12.2018. Bundesanwaltschaft: Das Geld aus dem Korruptionssystem der Eheleute Kirchner wurde viel zu früh zurückgezahlt!

Am 30. Oktober 2018 wurde in Buenos Aires das Verfahren gegen Lzaro Bez eröffnet. Der Unternehmer spielt eine Schlüsselrolle im Korruptionssystem des Clans rund um die Eheleute Néstor Kirchner und Cristina Kirchner (ehemaliger Präsident und ehemalige Präsidentin von Argentinien). Ausserdem wurden Verfahren gegen weitere 25 Personen eingeleitet, die an diesem Korruptionssystem beteiligt sind. Die Verzweigungen dieser kriminellen Organisation reichen bis in die Schweiz:

Ein Teil der «Korruptionsbeute» wurde in Schweizer Banken versteckt. Die Schweizer Konten, auf denen sich das Geld befand, wurden im Juni 2013 von der Bundesanwaltschaft (BA) gesperrt. Überraschenderweise, und obwohl der Nationalrat die Interpellation 14.4028 noch nicht behandelt hatte, wurden die Konten dann aber von der BA freigegeben – ganz so, als würde sie handeln wollen, bevor sich die Politik mit der Frage auseinandersetzt. Die Gelder kehrten in die Hände der kriminellen Organisation der Eheleute Kirchner zurück.

Hinzu kommt, dass die Anklageschrift Argentinien vom 29. Dezember 2017 mehrfach darauf hinweist, dass Néstor Marcelo Ramos (ein in der Schweiz lebender Argentinier) an der kriminellen Organisation beteiligt ist. Es ist ihm jedoch aus nicht nachvollziehbaren Gründen möglich gewesen, den drei Auslieferungsanträgen zu entkommen, die Argentinien an die Schweiz gestellt hatte. Er ist daher nicht unter den Angeklagten der Anklageschrift vom 29. Dezember 2017.

Vor diesem Hintergrund wird die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Bedenkt man die Komplexität des Verfahrens und die Tatsache, dass die Ehefrau von Néstor Kirchner im Jahr 2014 Präsidentin war und Einfluss auf die Gerichte ausübte: Hat die BA nicht vorschnell gehandelt, als sie 2014 die 2013 gesperrten Gelder wieder freigab, obwohl keine gerichtliche Instanz einen entsprechenden Beschluss gefällt hatte?

2. Der argentinische Untersuchungsrichter Sebastian Casanello hat verschiedene Schritte unternommen, um die Rechtshilfe der Schweiz zu erhalten. Er ist sogar in die Schweiz gekommen (zum letzten Mal im Jahr 2016). Wie ist es angesichts dieser Bemühungen zu erklären, dass die verschiedenen Rechtshilfeersuchen, die an die Schweiz gerichtet wurden, weder dazu geführt haben, dass die Gelder krimineller Herkunft erneut gesperrt wurden, noch dazu, dass Néstor Marcelo Ramos ausgeliefert wurde?
3. Artikel 72 des Strafgesetzbuches ermöglicht die Einziehung aller Vermögenswerte, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, und bewirkt die Umkehr der Vermutung der Verfügungsmacht über die Vermögenswerte. Warum wurde dieser Artikel nicht angewandt?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 28.1.2019:

1.–3. Zunächst ist zu unterstreichen, dass die Hauptverantwortung für eine fachgerechte und wirksame Strafverfolgung, für den Aufbau und den Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie für den wirksamen Einsatz von Finanz- und Sachmitteln nach dem Willen des Gesetzgebers beim Bundesanwalt liegt. Die Aufsichtsbehörde überprüft dabei in erster Linie die Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch ihn und auferlegt sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Ausübung seines Ermessens geht. Im Bereich der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall fehlen der Aufsichtsbehörde entsprechende Kompetenzen. Es ist ihr nach Art. 29 des Strafbehördenorganisationsgesetzes ausdrücklich verwehrt, der BA Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erteilen.

Zudem ist, wie schon anlässlich der Beantwortung der Interpellation 17.3890 des Interpellanten einerseits daran zu erinnern, dass sich Art. 7 des Parlamentsgesetzes (ParIG), welcher die Informationsrechte des einzelnen Ratsmitglieds regelt, nur auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesversammlung bezieht. Die Bestimmung ist hingegen nicht anwendbar für Auskunftsbegehren gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der Bundesanwaltschaft bzw. der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N. 19 zu Art. 7 ParIG); denn die parlamentarische Oberaufsicht wird nach Art. 52 ParIG von den Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen, und der Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft richtet sich nach Art. 162 ParIG. Dementsprechend sind für Auskünfte der eidgenössischen Gerichte oder der AB-BA allein die Informationsrechte

der Kommissionen, nicht aber diejenigen des einzelnen Ratsmitglieds massgebend. Andererseits ist erneut zu betonen, dass die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA gemäss Art. 26 Abs. 4 ParlG nicht Gegenstand der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht ist. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischen Einflussnahmen auf deren Entscheidungsfindung.

3 Kurzgutachten von Professor Felix Uhlmann vom 30.5.2018: «Rechtscharakter und aufsichtsrechtliche Kompetenzen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)»

I. Ausgangslage und Gutachtauftrag

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) wurde mit Art. 23 ff. Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG, SR 173.71) geschaffen. Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit gegenüber der Bundesanwaltschaft sind verschiedene Fragen aufgetaucht, namentlich betreffend Umfang und Reichweite der Aufsicht. Zur Klärung dieser Fragen hat die AB-BA den Unterzeichnenden gebeten, ein Kurzgutachten zu erstellen. Dieses soll sich auf die wesentlichen Problempunkte der externen Aufsicht über die Bundesanwaltschaft konzentrieren. Literatur, Gerichtsentscheide und Materialien sollen sich auf ausgewählte Quellen beschränken.

Der formelle Auftrag wurde dem Unterzeichnenden am 4. Mai 2018 erteilt. Gleichentags fand eine Besprechung mit dem juristischen Sekretär der AB-BA statt. Der Unterzeichnende hat der AB-BA am 19. Mai 2018 einen Entwurf des Gutachtens zugestellt. Nach einer Rückmeldung per Mail vom 22. Mai 2018 wurde das Gutachten in die vorliegende Form gebracht. Am 11. Juni 2018 findet bzw. fand ein Austausch zwischen den Mitgliedern der Aufsichtsbehörde und dem Unterzeichnenden statt.

II. Grundlagen

1. Stellung der Bundesanwaltschaft

a) Gesetzliche Grundlagen

Die Bundesanwaltschaft ist die Staatsanwaltschaft des Bundes (Art. 7 StBOG). Sie findet ihre Grundlage in Art. 7 ff. StBOG und ist verantwortlich für die fachgerechte und wirksame Strafverfolgung in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 9 Abs. 2 lit. a StBOG). Für den Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation ist

die Bundesanwaltschaft selbständig verantwortlich (Art. 9 Abs. 2 lit. b und Art. 16 StBOG). Dazu gehört auch der wirksame Einsatz von Personal sowie von Finanz- und Sachmitteln (Art. 9 Abs. 2 lit. c StBOG).

Geleitet wird die Bundesanwaltschaft vom Bundesanwalt oder der Bundesanwältin sowie zwei Stellvertreterinnen oder Stellvertretern (Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 StBOG). Die Wahl erfolgt durch die Vereinigte Bundesversammlung (Art. 20 StBOG). Eine Amtsenthebung ist nur möglich, wenn der Bundesanwalt bzw. die Bundesanwältin oder die Stellvertreterin oder der Stellvertreter Amtspflichten vorsätzlich oder grobfahrlässig schwer verletzt oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat (Art. 21 StBOG).

Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin ist zur Berichterstattung zu Handen der Bundesversammlung verpflichtet (Art. 17 Abs. 1 StBOG). Gegenstand der Berichterstattung sind namentlich die interne Organisation, die Weisungen, die Zahl und Art der abgeschlossenen und der hängigen Fälle, der Einsatz von Personal sowie von Sachmitteln sowie die Zahlen und die Ergebnisse von Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft (Art. 17 Abs. 2 StBOG). Die Bundesversammlung ist für die Genehmigung von Voranschlag und Rechnung der Bundesanwaltschaft zuständig (Art. 17 Abs. 1 StBOG), während die Infrastruktur der Bundesanwaltschaft grundsätzlich durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zur Verfügung gestellt wird (Art. 18 StBOG).

b) Unabhängigkeit

Die Bundesanwaltschaft ist eine Strafverfolgungsbehörde im Sinne von Art. 4 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0). «Die Strafbehörden sind in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet» (Art. 4 Abs. 1 StPO). Vorbehalten bleiben gesetzliche Weisungsbefugnisse (Art. 4 Abs. 2 StPO i.V.m. Art. 14 StPO).

Gemäss Art. 14 Abs. 5 StPO regeln Bund und Kantone die Aufsicht über ihre Strafbehörden. Diese Bestimmung lässt Bund und Kantone einen weiten Spielraum in Bezug auf die Art und Umfang der Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden (BGE 142 IV 70 ff., 76 E. 3.2); Bund und Kantone haben diesen Spielraum auch genutzt (vgl. ANDREAS KELLER, Art. 14, in: Andreas Donatsch/Thomas Hansjakob/Viktor Lieber [Hrsg.], Kommentar zur schweizerischen Strafprozessordnung [StPO], Zürich 2010, Rz. 36; vgl. ausführlich die Übersicht bei RAINER J. SCHWEIZER, Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaften, AJP 2013, S. 1384 ff.).

Unbestrittenermassen zulässig ist eine Aufsicht, soweit sie auf *administrative Abläufe* gerichtet ist (vgl. WOLFGANG WOHLERS, Art. 4, in: Andreas Donatsch/Thomas Hansjakob/Viktor Lieber [Hrsg.], in: Kommentar

zur schweizerischen Strafprozessordnung [StPO], Zürich 2010, Rz. 22). Fachliche Weisungen sind demgegenüber heikel, namentlich, wenn sie den Einzelfall betreffen und sich auf die quasi-richterliche Funktion der Staatsanwaltschaft beziehen (vgl. WOHLERS, a.a.O., Rz. 24; FRANZ RIKLIN, StPO Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung mit JStPO, StBOG und weiteren Erlassen, 2. Aufl., Zürich 2014, Art. 4 Rz. 13; VIKTOR LIEBER, Vorbemerkungen zu §§ 115 f., in: Robert Hauser/Erhard Schweri/Viktor Lieber [Hrsg.], GOG, Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010, 2. Aufl., Zürich 2017, Rz. 6; MICHAEL LAUBER, Die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft – erörtert am Beispiel der Bundesanwaltschaft, in: Andreas Kellerhals [Hrsg.], Herausforderungen für die Schweiz und Europa, Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2015, Zürich 2016, S. 165 ff., 171 f.). Zulässig dürfte auch sein, Schwerpunkte in der Kriminalitätsbekämpfung zu setzen (vgl. WOHLERS, a.a.O., Rz. 23; vgl. die entsprechende Regelung im Kanton Zürich bei VIKTOR LIEBER, Vorbemerkungen § 115, in: Robert Hauser/Erhard Schweri/Viktor Lieber [Hrsg.], GOG, Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010, 2. Aufl., Zürich 2017, Rz. 5), wenn auch diese Frage weniger eindeutig erscheint (RIKLIN, a.a.O., Art. 4 Rz. 13):

«Die Staatsanwaltschaft entscheidet über die Frage, wo die Schwerpunkte der Strafverfolgung zu setzen sind und welche Mittel schewergewichtig zum Einsatz gelangen. Strafverfolgung und Anklagevertretung stellen deshalb grundsätzlich exekutive Aufgaben dar [...] Zur positiven Legitimation eines externen Weisungsrechts wird darauf hingewiesen, dass die Regierung damit ein Instrument zur Verfügung stehe, mit dem sie die von ihr angestrebte Kriminalpolitik umsetzen bzw. auf sie Einfluss nehmen könne [...] Dagegen spricht allerdings, dass der Staatsanwaltschaft mit der Zuständigkeit für Strafbefehle und für Opportunitätsentscheide mehr und mehr an traditionellen richterlichen Agenden übertragen wurden.»

Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft ist keine eigentliche Rechtsprechungsfunktion und weist eine gewisse Nähe zur Verwaltungstätigkeit auf (Tätigkeit aus eigenem Antrieb, keine richterliche Unabhängigkeit [vgl. Botschaft vom 10. September 2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes, Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG, BBl 2008, 8125 ff., im Folgenden: «Botschaft StBOG», S. 8141 m.w.H.]). Allerdings wird verschiedentlich auch die Justizfunktion der Staatsanwaltschaft betont, etwa beim Erlass von Strafbefehlen (so etwa SCHWEIZER, a.a.O., S. 1389). Die Rechtsnatur der Staatsanwaltschaft

ist dementsprechend umstritten (MICHAEL DAPHINOFF, Das Strafbefehlsverfahren in der Schweizerischen Strafprozessordnung, Diss., Freiburg 2012, S. 123 m.w.H.; so auch LAUBER, a.a.O., S. 169 mit Bezug auf die Bundesanwaltschaft).

Die Weisungsunabhängigkeit der Staatsanwaltschaft, vor allem gegenüber der Exekutive, wirkt der «Gefahr des Machtmissbrauchs» entgegen (Botschaft StBOG, S. 8142). Hingegen kann die Aufsichtsbehörde – in der Botschaft noch der Bundesrat – «in allgemeinen Fragen und mit der notwendigen Zurückhaltung der Bundesanwaltschaft Weisungen erteilen, soweit dafür eine gesetzliche Basis vorhanden ist (Art. 4 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 5 StPO) (Botschaft StBOG, S. 8142).

2. Stellung der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)

a) Grundlagen auf Gesetzesstufe

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) beruht auf Art. 23 ff. StBOG. Sie umfasst sieben Mitglieder, zusammengesetzt aus Richterinnen und Richtern des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, Anwältinnen und Anwälten sowie Fachpersonen (Art. 23 Abs. 1 StBOG). Die Mitglieder werden von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt (Art. 23 Abs. 1 StBOG). Sie werden unterstützt durch ein ständiges Sekretariat (Art. 27 Abs. 2 StBOG). Amtsenthaltung und Amtsdauer sind ähnlich geregelt wie bei der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt (Art. 25 f. StBOG).

Die Berichterstattung der Aufsichtsbehörde ist an die Bundesversammlung gerichtet (Art. 29 Abs. 1 StBOG). Die Aufsichtsbehörde kann der Bundesanwaltschaft auch Weisungen erteilen; Art. 29 Abs. 2 StBOG lautet wörtlich:

«[Die Aufsichtsbehörde] kann 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 ersichtlich hat die AB-BA lediglich eine Weisung erlassen, nämlich die Weisung über die Berichterstattung vom 31. August 2011. Die AB-BA kann überprüfen, ob ihre Weisungen eingehalten werden; nötigenfalls trifft sie Massnahmen (Art. 29 Abs. 3 StBOG).

Art. 30 StBOG regelt die Informationsbeschaffung der AB-BA. Die AB-BA kann Auskünfte und Berichte einverlangen sowie Inspektionen durchführen (Art. 30 Abs. 1 StBOG). Im Rahmen dieser Aufsicht ist Einzelpersonen die Einsicht in Verfahrensakten zu gestatten, «soweit dies für die Erfüllung ihres Auftrages nötig ist»

(Art. 30 Abs. 2 StBOG). Solche Kenntnisse dürfen grundsätzlich nur in allgemeiner und anonymisierter Form gegen aussen verwendet werden (Art. 30 Abs. 3 StBOG).

Die AB-BA ist antragsberechtigt, soweit es um die Amtsenthebung der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts sowie deren Vertreterinnen und Vertreter geht (Art. 21 i.V.m. Art. 31 Abs. 1 StBOG). Sie ist auch zu disziplinarischen Massnahmen befugt: «Bei Amtspflichtverletzungen kann sie gegenüber den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft eine Verwarnung oder einen Verweis aussprechen oder eine Lohnkürzung verfügen.» (Art. 31 Abs. 2 StBOG). Gegen eine solche Verfügung besteht Rechtsschutz (Art. 31 Abs. 3 StBOG).

b) Grundlagen auf Verordnungsebene und Praxis

Die Grundlagen der AB-BA auf Gesetzesstufe werden konkretisiert durch die Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 1. Oktober 2010 (SR 173.712.24) sowie das Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 4. November 2010 (SR 173.712.243). Verordnung und Reglement regeln weitere Fragen der Organisation der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Bestimmungen über Umfang und Reichweite der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft sind soweit ersichtlich nicht enthalten.

Hingegen besteht ein (internes) Aufsichtskonzept der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (im Folgenden: «Aufsichtskonzept AB-BA»). Hauptzielsetzungen der AB-BA sind gemäss Konzept einerseits die Überwachung der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns der Bundesanwaltschaft (unter Verweis auf Art. 26 Abs. 3 Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) sowie andererseits die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 2). Inhaltlich konzentriert sich die AB-BA «auf Bereiche, die von Gerichten nicht oder nur schwer anhand von Einzelfällen überprüft werden können» (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 3). Zu den Schwerpunkten zählt die AB-BA unter anderem die Prüfung der Verfahrensdauer, die Prüfung der Effizienz der Bundesanwaltschaft, die Prüfung kriminalpolitischer Vorkehrungen, die Grundsätze für die Anklageerhebung (Opportunitätsprinzip), die Strategie bei der Ergreifung von Rechtsmitteln gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts, Arbeitsinstrumente sowie Führungsverantwortung des Bundesanwalts (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 3).

Als Schranken ihrer Tätigkeit sieht die AB-BA die Zurückhaltung in Bereichen, in denen die Gerichte zuständig sind (Einzelfälle), die Wahrung der Organisationsautonomie der Bundesanwaltschaft sowie die Ei-

genständigkeit der Aufgaben der Bundesanwaltschaft (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 3 f.). Aufsichtsbeschwerden werden von der AB-BA behandelt, soweit nicht das Bundesstrafgericht zuständig ist (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 5).

Weiter enthält das Aufsichtskonzept Angaben über die Art und Weise der Aufsicht, Abgrenzung zur Aufsichtstätigkeit anderer Behörden und interne Regeln zur Aufsichtstätigkeit. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung sieht sich die AB-BA als «erste Ansprechpartnerin der GPK für Belange der Bundesanwaltschaft» (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 9). Die GPK kann indessen auch direkt mit der Bundesanwaltschaft verkehren (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 9 unter Verweis auf Art. 153 Abs. 1 ParlG i.V.m. Art. 162 ParlG). Mit der GPDel findet ein regelmässiger Austausch statt.

Vergleichbare Angaben zur Aufsichtspraxis der AB-BA finden sich auch im Jahresbericht 2017, S. 9 ff. Neben den systemischen Fragen wurden insbesondere Abklärungen im Bereich Völkerstrafrecht und Abklärungen im Fall D.M. zu Handen der GPDel vorgenommen (Jahresbericht AB-BA 2017, S. 9).

c) Entstehungsgeschichte der AB-BA

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft geht historisch zurück auf einen Vorschlag der zuständigen Kommission des Ständerates. In seiner Botschaft vom 10. September 2008 hatte der Bundesrat noch ein anderes Vorgehen vorgeschlagen, nämlich eine ungeteilte Aufsicht der Bundesanwaltschaft durch den Bundesrat. Er prüfte dabei mehrere Modelle, so auch «ein neu zu schaffendes gemischtes Aufsichtsorgan, in dem die Justiz-, die Exekutiv- und die Legislativbehörden vertreten sind» (Botschaft StBOG, S. 8135). Der Bundesrat lehnte dieses Modell u.a. deswegen ab, weil vergleichbare Gremien, etwa aus den Kantonen, eine Aufsicht über die gesamte Rechtspflege innehatten, nicht nur über die Staatsanwaltschaft (Botschaft StBOG, S. 8138 f.; zur Entstehungsgeschichte vgl. auch LAUBER, a.a.O., S. 170).

Im Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 3. Juni 2009 (Geschäft 08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz. Wahl des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und Aufsicht über die Bundesanwaltschaft) wird ein unabhängiges Gremium vor allem dadurch begründet, dass damit jede Einflussnahme der Exekutive ausgeschlossen sei. Dies diene nicht zuletzt dem Ansehen dieser Institution, da Einflüsse des Bundesrates nunmehr ausgeschlossen seien (Bericht, S. 2). Mit dem Bundesrat besteht Einigkeit, dass die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft nur von einem Gremium ausgeübt werden soll und die bestehende Aufteilung der Aufsicht beseitigt werden soll. Die Aufsichtsbehörde soll schlank gehalten werden (Bericht, S. 5).

Mit Bezug auf die Oberaufsicht des Parlaments hält der Bericht fest, dass die Berichterstattung der AB-BA an die Bundesversammlung «analog der Berichterstattung der eidgenössischen Gerichte» erfolge (Bericht, S. 5). Zum Weisungsrecht der AB-BA hält der Bericht auf S. 5 fest: *«Die Aufsichtsbehörde kann generelle Weisungen nicht nur erteilen, wenn sie Missstände in der Bundesanwaltschaft feststellt, sondern auch in Belangen, wo es um Grundsätzliches geht, wie beispielsweise bei der Koordination der Informationspolitik. Es obliegt aber in erster Linie dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin, die Bundesanwaltschaft zu organisieren [...] Er oder sie setzt die Prioritäten für die Tätigkeiten der Bundesanwaltschaft.»*

Das Plenum des Nationalrates folgte zunächst knapp (95 zu 82 Stimmen) dem Vorschlag des Bundesrates, folgte im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens aber dann der Lösung des Ständerates.

3. Weitere Aufsichtsorgane der Bundesanwaltschaft, namentlich parlamentarische Oberaufsicht

Die Oberaufsicht des Parlaments dient der Prüfung der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit des Handelns der beaufsichtigten Staatsorgane (Art. 26 Abs. 3 ParlG), wobei der Schwerpunkt der Prüfung auf den erstgenannten drei Kriterien liegt (Art. 52 Abs. 2 ParlG). Die Oberaufsicht soll die demokratische Verantwortlichkeit der Beaufsichtigten stärken, zur Behebung von Mängeln und Missständen beitragen, mehr Transparenz und Vertrauen schaffen sowie Erkenntnisse für die zukünftige Gesetzgebung gewinnen (vgl. ausführlich Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen, verabschiedet am 29. August 2003 und am 4. September 2003, abrufbar unter <http://www.parlament.ch/d/wissen/parlamentswissen/parlamentsrecht/Documents/ko-au-gpk-handlungsgrundsätze-d.pdf>, abgerufen am 14. Mai 2018, im Folgenden «Handlungsgrundsätze GPK»). Der Oberaufsicht unterstellt sind der «Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes» (Art. 169 Abs. 1 BV). Die Einzelheiten der Aufsicht richten sich nach Art. 26, Art. 52 und Art. 153 ff. ParlG.

Nach der hier vertretenen Auffassung gibt es keine Bereiche der Staatstätigkeit, die von vornherein von der Oberaufsicht ausgeschlossen sind (vgl. dazu und nachfolgend, zum Teil wörtlich, FELIX UHLMANN, Gutachten zu Handen der GPK betreffend Oberaufsicht FINMA vom 28. August 2013, www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf) Umso wichtiger erscheint es, dass das Parlament seine Befugnisse verantwortungsbewusst wahrnimmt. Zu beachten sind meines Erachtens folgende Grundsätze:

- *Vorrang der Aufsicht vor der Oberaufsicht:* In ver-

schiedenen Konstellationen können sich zwischen Aufsicht, Leitung und Mitwirkung des Bundesrates einerseits und der Oberaufsicht des Parlaments Überschneidungen und Konkurrenzen ergeben. Die Befugnisse des Bundesrates (Art. 174 BV; Art. 8 RVOG) dürfen nicht durch eine ausufernde Wahrnehmung der Oberaufsicht ausgehöhlt werden. Oberaufsicht dient der «Gewaltenhemmung» der Regierung (REGINA KIENER, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich 2016, § 18 N. 41), nicht der Gewaltenattraktion durch das Parlament.

- *Nachträgliche, nicht begleitende Aufsicht:* Die Aufsicht sollte grundsätzlich nachträglich sein (vgl. Gutachten Georg MÜLLER/STEFAN VOGEL, Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbstständigte Träger von Bundesaufgaben, ZBl 111 [2010], S. 649 ff., S. 650). Diese Ansicht ist indessen nicht unbestritten und steht im Widerspruch zur Praxis der Geschäftsprüfungskommissionen (vgl. Handlungsgrundsätze GPK, S. 332; ebenfalls eher weitergehend BIAGGINI, a.a.O., N. 4; KIENER, a.a.O., N. 43; ausführlich PHILIPPE MASTRONARDI, Art. 169 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, N. 10 ff.). Das Parlament soll meines Erachtens nicht mitentscheiden, sondern nachträglich beurteilen. Dies gilt auch für die Überwachung strategischer Ziele. Im geltenden Gesetzesrecht findet sich diese Differenzierung indessen nicht. Entsprechende Vorschläge wurden nicht aufgenommen, da nach Meinung des Parlaments nicht klar zwischen begleitender und nachträglicher Kontrolle unterschieden werden könne und auch eine begleitende Kontrolle nicht automatisch Mitbestimmung bedeute (vgl. dazu PI Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Dezember 2010, BBl 2011, 1817 ff., 1822). In der Tat ist gerade bei lang dauernden oder permanenten Problemlagen eine Differenzierung schwierig. Gleichwohl sollte der Fokus der Oberaufsicht auf einer nachträglichen Beurteilung des Handelns der beaufsichtigten Organe liegen, weil Begleitung auch immer Mitwissen und damit eine gewisse Mitverantwortung mit sich bringt. Die Unbefangenheit der Aufsicht kann getrübt sein, wenn Kommissionen von Vorgängen in der Verwaltung gewusst, dagegen aber nicht opponiert haben.
- *Generelle, nicht konkrete Aufsicht:* Die Oberaufsicht blickt typischerweise nicht auf den Einzelfall, SONDERN nimmt eine generelle, abstraktere Beurteilung vor. Das Parlament sollte im Rahmen der Oberaufsicht eine gewisse «Mindestflughöhe» einhalten (MASTRONARDI, a.a.O., N. 16, spricht von «stufengerechter

Zurückhaltung»; MÜLLER/VOGEL, a.a.O., S. 652, von einer «distanziert-politischen Beurteilung»). Natürlich lassen sich gewisse Vorgänge nur mit Blick auf den Einzelfall beurteilen und kann ein Einzelfall von so grosser Bedeutung sein, dass er eine genaue Prüfung im Rahmen der Oberaufsicht rechtfertigt. Zu Recht befassen sich die Geschäftsprüfungskommissionen auch mit Einzelfällen, «soweit diese eine *systematische Bedeutung* aufweisen» (Handlungsgrundsätze GPK, S. 292). Der Gesichtswinkel einer generellen Aufsicht darf aber nicht aus den Augen verloren werden.

- *Politische, nicht justizielle Aufsicht*: Zusammenhängend mit dem vorangehenden Punkt darf die Oberaufsicht nicht zu einem Rechtsmittelverfahren werden. Justizielle und JUSTIZÄHNLICHE Funktionen sind in ihrer Unabhängigkeit zu respektieren; «die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide... ist ausgeschlossen» (Art. 26 Abs. 4 ParlG).
- *Verhältnismässigkeit*: Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bindet die gesamte Staatstätigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Mit Bezug auf die Oberaufsicht bedeutet dies, dass das Parlament und seine Kommissionen und Delegationen zwar vieles sehen und verlangen können, dies aber nicht unbedingt tun sollten. Der Datenhunger des PARLAMENTS muss verhältnismässig sein; bindet der Aufwand zur Befriedigung der Informationsbedürfnisse des Parlaments wesentliche Ressourcen des Verwaltungsträgers, liegt ein Indiz vor, dass die Oberaufsicht nicht mehr verhältnismässig ausgeübt wird (ähnlich MASTRONARDI, a.a.O., N. 4).
- *Schutz interner Entscheidungsprozesse*: Alle beaufichtigten Organe haben Anspruch darauf, dass sie sich im Rahmen der Entscheidungsfindung frei äussern können. Es geht um den Schutz eines «eigenständigen Beratungsbereiches» (BERNHARD EHRENZELLER, Zum Verhältnis Parlament – Regierung, Ausgewählte Fragen am Beispiel der bernischen Parlamentsreform, AJP 2013, S. 782 ff., S. 794). Für den Bundesrat ist die (wichtige) Fragestellung nunmehr geklärt worden (vgl. Art. 153 Abs. 6 ParlG i.d.F. vom 17. Juni 2011, wonach nur Bundesratsprotokolle der Einsicht entzogen sind – beschränkter demgegenüber die Einsichtsrechte der anderen Kommissionen gemäss Art. 150 Abs. 2 lit a ParlG, wonach Bundesratsprotokolle und *Mitberichte* nicht eingesehen werden können).
- *Geheimniswahrung*: Oberaufsicht soll politische Verantwortung «sichtbar» machen (KIENER, a.a.O., § 18 N. 41 m.V.a. TSCHANNEN). Dies steht in einem Spannungsverhältnis zur Vertraulichkeit gewisser staatlicher Informationen. Zur Wahrung von Geheimnissen hat deshalb der Gesetzgeber ein Kaskadensystem geschaffen, an dessen Spitze – vorbehaltlich

des Sonderfalls parlamentarischer Untersuchungskommissionen PUK – die Geschäftsprüfungsdelegation steht. Ihr können schon von Verfassung wegen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV).

Diese allgemeinen Grundsätze der Oberaufsicht sind meines Erachtens auch zu beachten, wenn die parlamentarischen Aufsichtskommissionen Fragen der Oberaufsicht bei der Bundesanwaltschaft prüfen, wobei den spezifischen Gründen für die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft Rechnung zu tragen ist. Auf das Verhältnis Aufsicht der AB-BA zur Oberaufsicht des Parlaments ist zurückzukommen.

III. Charakteristika der Aufsicht

1. Grundzüge der Aufsicht der AB-BA über die Bundesanwaltschaft

Aus den vorstehenden Grundlagen ergeben sich verschiedene Klärungen, allerdings auch gewisse Unsicherheiten. Im Sinne einer ersten Annäherung an die Aufsicht der AB-BA kann Folgendes festgehalten werden:

Die AB-BA ist ein *eigenständiges Aufsichtsorgan sui generis*, welches nicht einer bestimmten Staatstätigkeit zugeordnet werden kann (gleich übrigens die Einordnung des Bundesanwalts für seine eigene Behörde, vgl. LAUBER, a.a.O., S. 170). Daraus folgt, dass bei offenen Fragen der Aufsicht nicht auf ein ähnliches Organ zurückgegriffen werden kann, sondern Antworten soweit möglich aus den Spezifika der AB-BA herzuleiten sind.

Die Bezüge der AB-BA sind am stärksten zur *Bundesversammlung*. Dies ergibt sich aus der Wahl der Mitglieder der AB-BA (Art. 23 StBOG), der Berichterstattung (Art. 29 StBOG) und der Befugnis zum Antrag auf Amtsenthebung (Art. 31 StBOG). Die AB-BA sieht sich folgerichtig als «erste Ansprechpartnerin der GPK für Belange der Bundesanwaltschaft» (Aufsichtskonzept AB-BA, S. 9). Allerdings wäre es falsch, in der AB-BA ein blosses «Hilfsorgan» der GPK zu sehen. Die Zusammensetzung der AB-BA legt ein Schwergewicht auf das Fachwissen der Mitglieder (Art. 23 Abs. 2 StBOG). Die AB-BA hat Befugnisse, die der GPK nicht zukommen, so insbesondere das Recht auf Erlass von Weisungen (Art. 29 Abs. 2 StBOG). Schliesslich bedarf es zur Entlassung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin bzw. deren Stellvertretung dem Antrag der AB-BA. Die Befugnisse der AB-BA gehen über eine parlamentarische Oberaufsicht hinaus; die Aufsicht der AB-BA hat *eigenständigen Charakter*.

Die AB-BA ist mit Blick auf die Zusammensetzung ihrer Mitglieder mit hoher Fachkompetenz ausgestattet (Art. 23 Abs. 2 StBOG). Sie ist aber nicht eine «Oberstaatsanwaltschaft» mit einer Befugnis zum Erlass spezifischer Weisungen im Einzelfall; solche Befugnisse

sind in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 StBOG ausdrücklich unter sagt. Der quasi-justizielle Bereich der Bundesanwaltschaft ist zu wahren. Die AB-BA ist auch nicht eine Art vorgesetzte Verwaltungsbehörde (Exekutive), welche den äusseren Geschäftsgang der Bundesanwaltschaft festlegt. Vielmehr kommen diese Befugnisse der Bundesanwaltschaft selbst zu. Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin ist zum Aufbau einer zweckmässigen Organisation verpflichtet (Art. 9 Abs. 2 lit. b StBOG), und: «Die Bundesanwaltschaft verwaltet sich selbst» (Art. 16 Abs. 1 StBOG). Allerdings werden der AB-BA «jährlich de[r] Entwurf für den Voranschlag und die Rechnung zuhanden der Bundesversammlung» unterbreitet (Art. 17 Abs. 1 StBOG), woraus sich eine gewisse Mitwirkung im Budgetprozess ergibt. Die AB-BA hat auch das Antragsrecht auf Abberufung des Bundesanwalts bzw. der Bundesanwältin sowie der Stellvertretungen (Art. 31 Abs. 1 StBOG). Disziplinar massnahmen gegen diese Personen sind möglich (Art. 31 Abs. 2 StBOG). Damit kommen der AB-BA – wenn auch beschränkte – personalrechtliche Befugnisse zu, die typisch für ein hierarchisches Aufsichts- und Leitungsverhältnis sind (deswegen wohl zu weit gehend LAUBER, a.a.O., S. 169: «Die Bundesanwaltschaft geniesst damit dieselbe organisatorische Unabhängigkeit wie die eidgenössischen Gerichte»; ähnlich LAUBER, a.a.O., S. 172).

Im Folgenden sind drei ausgewählte Bereiche zu vertiefen:

2. Politische oder fachliche Schwerpunkte?

Eine grundlegende konzeptionelle Frage liegt darin, ob die AB-BA in erster Linie als *fachliche Aufsicht* oder als *Erweiterung der Oberaufsicht des Parlaments* verstanden wird. Die Zusammensetzung deutet stark auf fachliche Schwerpunkte hin. Die Anbindung an das Parlament und damit an die Grundsätze der Oberaufsicht lässt eher an politische Schwerpunkte denken. Natürlich werden für viele Fragen eine fachliche *und* eine politische Betrachtung gleichzeitig notwendig sein. Aber es gibt auch Fachfragen, die politisch möglicherweise uninteressant sind, und politische Fragen, die kaum Fachwissen erfordern.

Im Idealfall kann die AB-BA beiden Ausrichtungen entsprechen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass aufgrund der Milizorganisation der AB-BA (vgl. Art. 27 StBOG) Prioritäten zu setzen sind und sich ein Spannungsverhältnis zwischen den beiden möglichen Schwerpunkten zeigt. Aus meiner Sicht klären die gesetzlichen Grundlagen diese Frage nicht eindeutig, sondern überlassen es der Praxis, hier die notwendigen Entscheide zu treffen.

3. Ausrichtung der Weisungskompetenz der AB-BA?

Der AB-BA kommt die Kompetenz zu, generell-abstrakte Weisungen zu erlassen. Bisher hat die AB-BA eine Wei-

sung betreffend Berichterstattung erlassen. Dies ist ein zweifellos zulässiger Bereich für Weisungen. Unsicher ist dagegen, in welchen anderen Bereichen solche Weisungen erlassen werden könnten und was ggf. die Voraussetzungen sind, dass überhaupt Weisungen erlassen werden können. Im Rahmen der beschränkten Untersuchung des vorliegenden Kurzgutachtens konnten in den Materialien und in der Lehre keine eindeutigen Aussagen gefunden werden.

Bei den Weisungen stellt sich wiederum die Grundfrage der politischen oder fachlichen Ausrichtung der AB-BA. Sie geht aber darüber hinaus. Zu fragen ist einerseits, ob die AB-BA betriebliche *Weisungen* erlassen darf (und soll). Dies ist eine Frage der Regelungstiefe. Andererseits ist zu klären, ob Weisungen *strafpolitische Vorgaben* enthalten dürfen.

Die zweckmässige Organisation der Bundesanwaltschaft kommt zunächst dieser Behörde selbst zu. Andererseits ist klar, dass der *äussere Geschäftsgang der Bundesanwaltschaft zum Prüfprogramm der AB-BA* gehört. Nicht zufällig wird die AB-BA im Budgetprozess der Bundesanwaltschaft einbezogen (Art. 17 Abs. 1 StBOG) und besitzt die AB-BA gewisse personalrechtliche Kompetenzen (Art. 31 Abs. 1 u. 2 StBOG). «Die AB-BA kontrolliert die Bundesanwaltschaft vor allem auf allfällige Systemfehler in der Organisation oder der Verfahrensführung hin» (LAUBER, a.a.O., S. 173). Aus diesem Grund muss es der AB-BA möglich sein, Weisungen zum äusseren Geschäftsgang der Bundesanwaltschaft zu erlassen und diese ggf. durchzusetzen (Art. 29 Abs. 3 StBOG). Sie sollte dies aber erst tun, wenn bei der Bundesanwaltschaft Missstände auftreten und die Bundesanwaltschaft nicht selbst fähig ist, diese innert nützlicher Frist zu beheben.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die AB-BA Weisungen zu *Schwerpunkten der Kriminalitätsbekämpfung* erlassen darf. Wäre die AB-BA eine (politisch denkende) Exekutivbehörde, so wäre grundsätzlich denkbar, dass solche strategischen Fragen zuhanden der Bundesanwaltschaft entschieden und als Vorgaben in der Form von Weisungen erlassen werden. Ob dies eine Aufgabe der AB-BA ist, ist meines Erachtens nicht klar. Hier zeigt sich nun praktisch die Schwierigkeit, die AB-BA im Gefüge der Staatsgewalten zu verorten. Im Rahmen einer ersten Einschätzung bin ich eher skeptisch, dass der AB-BA solche strategischen Kompetenzen zukommen, da in ihrer Zusammensetzung eher die fachliche Aufsicht und Kontrolle (Richterinnen und Richter, Anwältinnen etc.) und nicht die Kriminalitätsbekämpfung im Vordergrund stehen. Ihre direkte Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung und ihre Nähe zum Parlament lassen aber auch als möglich erscheinen, dass über die AB-BA (kriminalitäts-)politische Anliegen in die Weisungsbefugnis der AB-BA einfließen.

4. Der «wichtige» Einzelfall – Gegenstand der Aufsicht der AB-BA?

Die Aufsicht der AB-BA ist nicht auf den Einzelfall gerichtet (Art. 29 Abs. 2 StBOG). Allerdings kann ein Einzelfall so bedeutsam werden, dass – auch unter dem Druck der Medien und der GPK – eine nähere Untersuchung angezeigt ist. Im Fall D.M. aus dem Berichtsjahr 2017 dürfte dies der Fall gewesen sein. Dass die Betrachtung des Einzelfalles möglich ist, deutet auch die Tatsache an, dass Verfahrensakten eingesehen werden können – allerdings dann nur allgemein oder anonymisiert verwendet werden dürfen (Art. 30 Abs. 2 u. 3 StBOG).

Aus meiner Sicht liegt nahe, bei dieser Frage auf die *Praxis der Oberaufsicht* abzustellen. Dies bedeutet, dass die AB-BA bei ihrer Prüfung eine gewisse «Mindestflughöhe» einhalten sollte. Allerdings lassen sich gewisse Vorgänge nur mit Blick auf den Einzelfall beurteilen und kann ein Einzelfall von so grosser Bedeutung sein, dass er eine genaue Prüfung rechtfertigt. Die Geschäftsprüfungskommissionen befassen sich mit Einzelfällen, «so weit diese eine systematische Bedeutung aufweisen» (Handlungsgrundsätze GPK, S. 292). Dies scheint mir ein tauglicher Massstab auch für die AB-BA. Der Blickwinkel einer generellen Aufsicht darf aber nicht aus den Augen verloren werden.

Ähnlich kann die Frage entschieden werden, ob die Aufsicht der AB-BA *nur nachträglich oder auch begleitend* sein kann. Hier wird für das Parlament festgehalten, dass dieses nicht mitentscheiden, sondern nachträglich beurteilen soll. Allerdings ist gerade bei lang dauernden oder permanenten Problemlagen eine Differenzierung schwierig. Gleichwohl sollte der Fokus Aufsicht der AB-BA auf einer nachträglichen Beurteilung des Handelns der beaufsichtigten Organe liegen, weil Begleitung auch immer Mitwissen und damit eine gewisse Mitverantwortung mit sich bringt. Die Unbefangenheit der Aufsicht kann getrübt sein, wenn die AB-BA von Vorgängen in Bundesanwaltschaft gewusst, dagegen aber nicht opponiert hat.

IV. Fazit

Die AB-BA ist ein *eigenständiges Aufsichtsorgan sui generis*, welches nicht einer bestimmten Staatstätigkeit zugeordnet werden kann. Die Bezüge sind am stärksten zur *Bundesversammlung*. Die AB-BA ist «erste Ansprechpartnerin der GPK für Belange der Bundesanwaltschaft», aber mehr als ein blosses «Hilfsorgan» des Parlaments. Die Befugnisse der AB-BA gehen über eine parlamentarische Oberaufsicht hinaus. Die AB-BA kann namentlich Weisungen erlassen und verfügt über – wenn auch beschränkte – personalrechtliche Befugnisse, die typisch für ein hierarchisches Aufsichts- und Leitungsverhältnis sind. Trotz der Fachkompetenz der

Mitglieder der AB-BA ist der quasi-justizielle Bereich der Bundesanwaltschaft grundsätzlich zu wahren.

Unsicherheiten bestehen, ob die Aufsicht der AB-BA primär politisch (weil nahe am Parlament) oder fachlich (aufgrund der Sachkompetenz der Mitglieder) ausgerichtet ist. Klärungsbedürftig erscheint auch die Reichweite der Weisungskompetenz. Der AB-BA muss es möglich sein, Weisungen zum äusseren Geschäftsgang der Bundesanwaltschaft zu erlassen, sofern die Bundesanwaltschaft nicht selbst fähig ist, Defizite und Versäumnisse innert nützlicher Frist zu beheben. Die Befugnis zum Erlass kriminalpolitischer Weisungen erscheint demgegenüber unsicher. Unsicher ist auch die Beurteilung des Einzelfalles durch die AB-BA. Dies sollte möglich sein, wenn der Einzelfall eine systematische Bedeutung aufweist.

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Abkürzungen

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AB-ND	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
BA	Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BKA	Bundeskriminalamt
BKP	Bundeskriminalpolizei
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BStGer	Bundesstrafgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GAFI	Groupe d'action financière
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
GS	Generalsekretariat
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (SR 351.1)
ISchV	Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007 (SR 510.411)
JStPO	Schweizerische Jugendstraftprozessordnung vom 1. Januar 2015 (SR 312.1)
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015 (SR 121)
ParIG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommissionen
RV	Rechtshilfe und Völkerstrafrecht
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (SR 173.71)
StPO	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (SR 170.32)

