



## Erläuterungen zum Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 15. Februar 2021 (SR 173.712.243)

### Zweck und Grundlagen

Die geltenden Rechtsgrundlagen für die Organisation und Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) sind in Art. 17 und Art. 23-31 des *Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG)*<sup>1</sup> sowie in der *Verordnung der Bundesversammlung über Organisation und Aufgaben der AB-BA*<sup>2</sup> festgelegt. Beide Erlasse stammen aus dem Jahr 2010 und waren als erste Regelungen für den Start der Tätigkeit der AB-BA gedacht. In der Praxis der AB-BA hat sich bald gezeigt, dass die beiden Erlasse inhaltlich rudimentär sind und zu wenig Klarheit über die Kompetenzen der Aufsichtsbehörde schaffen. In Ergänzung zu beiden genannten Rechtserlassen hat sich die AB-BA im Jahr 2010 ein Reglement über ihre Aufgaben und Organisation<sup>3</sup> gegeben, das allerdings nach zehn Jahren revisionsbedürftig ist. Bei diesem Reglement handelt es sich um den einzigen Rechtserlass, den die AB-BA autonom ändern kann; weitere Rechtsänderungen wird sie zusammen mit der Bundesversammlung angehen.

Der Zweck des *totalrevidierten* Reglements ist, ein Bild der wesentlichen Aufgaben und der Wirkungsweise der AB-BA zu vermitteln sowie deren Organisation und Arbeitsabläufe festzulegen. Dieser Zweck führt dazu, dass das Reglement zum Teil Bestimmungen des StBOG sowie der Verordnung der Bundesversammlung über die AB-BA näher ausführt, zum Teil einzelne bisher nicht festgelegte Regeln der heutigen Arbeit der Behörde (z. B. über die Protokollierung der Beratungen und Verhandlungen) konkretisiert und festschreibt. Damit will die AB-BA für sich selber als Behörde Klarheit und Verbindlichkeit schaffen. Gleichzeitig will sie über das revidierte Reglement alle Behörden und Personen, die mit ihr verkehren, namentlich die beaufsichtigte Bundesanwaltschaft (BA), die Organe der Bundesversammlung sowie die Öffentlichkeit, über ihre Aufgaben und Organisation präzise informieren.

### Übersicht über die Gliederung und den Inhalt des Reglements

Das erneuerte Reglement ist in sieben Abschnitte gegliedert:

- Der 1. Abschnitt betrifft die Aufgaben und die Grundzüge der Organisation der Behörde;

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71).

<sup>2</sup> Verordnung der Bundesversammlung vom 1. Oktober 2010 über die Organisation und Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (Organisations- und Aufgabenverordnung der Bundesversammlung; SR 173.712.24).

<sup>3</sup> Reglement vom 4. November 2010 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

- der 2. Abschnitt bezeichnet die spezifischen Kontrollen und Aufsichtsmittel der AB-BA;
- der 3. Abschnitt benennt die Aufgaben der Leitung der AB-BA, die der Präsidentin oder dem Präsidenten obliegen;
- der 4. Abschnitt handelt vom Sekretariat, das die Infrastruktur der Behörde bildet;
- der 5. Abschnitt regelt die wichtige Frage der Arbeitsweise der AB-BA;
- der 6. Abschnitt widmet sich den Informationsaufgaben der Behörde; und
- der 7. Abschnitt enthält die übliche Schlussbestimmung.

## Einzelne Hinweise und Erläuterungen

Sachlich und rechtlich zentral ist in **Artikel 1** über die Aufgaben der Aufsichtsbehörde der **Absatz 2**: *«Im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben übt sie (d. h. die AB-BA) eine Fach- und Dienstaufsicht über die Bundesanwaltschaft nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit aus.»*. So explizit wird dies im StBOG und der Verordnung der Bundesversammlung über die AB-BA nicht ausgeführt. Diese Präzisierung ergibt sich aus den für die Aufsicht über Verwaltungs- und Justizbehörden des Bundes massgeblichen Verfassungsbestimmungen. In **Absatz 3** werden einzelne wichtige Aufsichtsbefugnisse aufgezählt. **Bst. a** hält fest, dass die AB-BA nicht nur von der BA, sondern amtshilfweise von anderen administrativen und richterlichen Behörden Informationen einholen kann. In der Praxis relevant ist auch **Bst. c**, wonach die AB-BA berechtigt ist, in den in Art. 67 StBOG genannten speziellen Fällen sowie in weiteren gerichtlich anerkannten Fällen, eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt zu ernennen.

**Artikel 2** bezeichnet die AB-BA explizit als *«Kollegialbehörde»*. Damit ist ein kollektives Handeln und Entscheiden sowie eine kollektive Wahrnehmung der Verantwortung in der Aufgabenerfüllung gemeint. In **Absatz 2** wird der Charakter der Wahrnehmung der Aufsichtsaufgabe durch die Mitglieder der AB-BA beschrieben: Es handelt sich um eine *nebenamtliche* Tätigkeit, wie dies Art. 3 der Verordnung der Bundesversammlung vom 1. Oktober 2010 über die AB-BA vorschreibt. Damit können Vertreterinnen und Vertreter verschiedener juristischer Berufe in der Aufsichtsbehörde ihre Expertise einbringen. Zugleich bedeutet diese Begrenzung, dass die Mitglieder der AB-BA ihr öffentliches Mandat wie eine Milizbehörde ausüben. Um die Leitungsfunktion in der Praxis wahrnehmen zu können, aber dem Kriterium der nebenamtlichen Tätigkeit aus dem übergeordneten Recht weiterhin gerecht zu werden, verfügt die Präsidentin bzw. der Präsident neu über eine Teilzeitanstellung von 35%. **Absatz 3** und das vorliegende Reglement sind Ausdruck des Prinzips der Selbstorganisation der AB-BA, das Art. 6 der vorgenannten Verordnung der Bundesversammlung garantiert.

**Artikel 3** gibt im Wesentlichen die Befugnis von Art. 9 der Verordnung der Bundesversammlung über die AB-BA zur Aufgabendelegation innerhalb der Behörde wieder.

**Artikel 4** nennt, in Umsetzung von Art. 30 StBOG, die beiden Hauptformen der Untersuchungen der AB-BA zu Kontrollzwecken: Dies sind die Abklärungen und die Inspektionen. Aus dem übergeordneten Recht kommen zwei spezielle Untersuchungsverfahren dazu: Die Administrativuntersuchungen und die Disziplinaruntersuchungen. Diese vier Aufsichtsmittel resp. Aufsichtsverfahren werden in den anschliessenden **Artikeln 5-8** des Reglements näher spezifiziert. Mindestens einmal pro Jahr soll die AB-BA eine

Inspektion **nach Artikel 6** bei der BA vornehmen. Die konkrete Art und Weise der Durchführung ihrer Inspektionen regelt die AB-BA in einem Leitfaden. Insbesondere über den jeweiligen Inspektionsbericht sollen sich in der Folge Meinungs austausche zwischen der AB-BA und der BA sowie konkrete Vorschläge der AB-BA zur Verbesserung der Organisation oder der Arbeit der BA ergeben.

Die in **Artikel 7** vorgesehene Administrativuntersuchung soll festgestellte Problemfelder der Tätigkeit der beaufsichtigten Stelle vertieft aufklären. Die in **Artikel 8** geregelte Disziplinaruntersuchung soll hingegen allfällige Regelverstösse derjenigen Personen ermitteln, die der Disziplinargewalt der AB-BA unterstehen. Diese beiden Untersuchungen bilden im Wirken der Aufsichtsbehörde seltene Ausnahmen. Wie die Mitarbeitenden der BA der AB-BA Auskunft erteilen sollen, bestimmt **Artikel 9**. Das Reglement betont, dass in allen Kontrollverfahren das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) des Bundes<sup>4</sup> zur Anwendung kommt. Dieses regelt etwa das rechtliche Gehör betroffener Personen, deren Zugang zu Beweismitteln und die Begründungspflicht bei allen hoheitlichen Entscheiden resp. Verfügungen. **Artikel 11** umschreibt die in Art. 29 Abs. 2 StBOG der AB-BA eingeräumte Befugnis, der BA Weisungen von genereller und grundsätzlicher Tragweite bezüglich der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erteilen.

**Artikel 12** legt in **Absatz 1** alle wichtigen *Aufgaben und Befugnisse der Präsidentin oder des Präsidenten der AB-BA* fest. Auch hier ergeben sich bestimmte Vorschriften aus dem übergeordneten Recht: So entspricht der **Bst. a** von Abs. 1 dem Art. 7 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung für die AB-BA und der **Bst. e** entspricht dem Art. 12 dieser Verordnung. Vor allem wird deutlich, dass die Präsidentin bzw. der Präsident die Behörde leitet. Diese Stellung ist nicht zuletzt dadurch bedingt, dass die übrigen sechs Mitglieder der AB-BA über geringe Pensen verfügen. Die Präsidentin bzw. der Präsident verfügt neu über eine Teilzeitanstellung von 35%. Damit die Behörde als Kollegialorgan tätig sein kann, sieht **Absatz 2** vor, dass die Präsidentin bzw. der Präsident die anderen Mitglieder der Behörde über alle wichtigen Erkenntnisse, Entscheide und Massnahmen der Behördenleitung von sich aus informieren muss.

**Artikel 13-15** behandeln die *Aufgaben und Zuständigkeiten der Sekretärin bzw. des Sekretärs*, oder anders gesagt, der Leiterin bzw. des Leiters des Sekretariats. Grundlage ist Art. 10 der Verordnung der Bundesversammlung über die AB-BA. Das Sekretariat, respektive seine Leiterin oder sein Leiter, «*gewährleistet den Geschäftsgang der Aufsichtsbehörde*» (so **Art. 13 Abs. 2**) und «*unterstützt die Aufsichtsbehörde fachlich und administrativ*» (Art. 14 Abs. 1). Der konkrete, nicht abschliessende Katalog von **Artikel 14 Absatz 2** der Aufgaben und Zuständigkeiten der Leiterin oder des Leiters zeigt, wie komplex und umfangreich die Aufgaben und Pflichten der AB-BA als einer unabhängigen Aufsichtsbehörde sind und wie diese vom Sekretariat umgesetzt werden müssen. **Artikel 15** stellt klar, dass die AB-BA die Arbeitgeberin aller Mitarbeitenden des Sekretariats ist, wobei sich ihre Arbeitgeberentscheide nach dem Bundespersonalrecht richten.

Wie erwähnt regeln **Artikel 16-21** des 5. Abschnitts diverse *Aspekte der Arbeitsweise der AB-BA*. Diese unterliegen nach **Artikel 16 Absatz 1** einer Geschäftsplanung. Gesetzlich vorgegeben sind die Bestimmungen von **Artikel 17** über die Beschlussfassung, die fast alle schon in Art. 8 der Verordnung der Bundesversammlung über die AB-BA definiert sind; dass gemäss **Absatz 3** Beschlüsse nicht nur an Sitzungen, sondern auch durch Aktenzirkulation und auf digitalem Weg möglich sein müssen, ist

---

<sup>4</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

selbstverständlich. Von besonderer Bedeutung sind die Regeln über die Arbeitsweise der Behörde, wenn diese mit Vertreterinnen und Vertretern der BA zusammenarbeitet. Sitzungen mit diesen Personen ausserhalb der in **Artikel 4-8** genannten Aufsichtsverfahren werden speziell vorbereitet, wie dies **Artikel 16 Absatz 4** bestimmt; die Protokolle solcher Sitzungen sind gemäss **Artikel 18 Absätze 2-4** als Wortprotokolle zu verfassen; dies gilt ebenso bei Befragungen von Mitarbeitenden der BA bei Inspektionen nach **Artikel 6 Absatz 4**. **Artikel 20** über die Vertraulichkeitspflichten und **Artikel 21** über die Beachtung von Ausstandspflichten können als Selbstverständlichkeiten angesehen werden.

**Artikel 19** erwähnt die Finanzkompetenzen der AB-BA; die Vorarbeiten obliegen dem Sekretariat nach **Artikel 14**. Die AB-BA verfügt in der Verwendung der von der Bundesversammlung bewilligten Finanzmittel über eine volle Autonomie. Zugleich ist sie aufgrund von Art. 17 StBOG die erste Instanz zur Prüfung der Finanzen der BA, bevor die jeweiligen Anträge an die Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte weitergeleitet werden.

**Artikel 22** regelt die Informationsaufgaben der AB-BA. Diese umfassen einerseits gesetzlich festgelegte Berichtspflichten an die Bundesversammlung (vgl. Art. 29 Abs. 1 StBOG) sowie andererseits zusätzliche periodische oder fallbezogene Information der Öffentlichkeit respektive der Medien. **Artikel 23** legt fest, ab wann das total revidierte Reglement zur Anwendung kommt.