



Aufsichtsbehörde
über die Bundesanwaltschaft

2013

TÄTIGKEITSBERICHT

Inhalt

Vorwort	4
Allgemeines	6
1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben	6
2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde	6
Tätigkeit im Allgemeinen	7
1 Organisation und Infrastruktur der Behörde	7
2 Arbeitsweise	7
3 Information der Öffentlichkeit	7
Aufsichtstätigkeit	9
1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft	9
2 Inspektionen	9
3 Besondere Fragen	11
Zusammenarbeit mit anderen Behörden	14
1 Bundesversammlung	14
2 Bundesstrafgericht	16
3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	16
Besondere Feststellungen	17
1 Hinweise an den Gesetzgeber	17
2 Praxisfestlegungen	17
Anhang	19
Abkürzungen	20

Vorwort

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft legt der Bundesversammlung ihren dritten Tätigkeitsbericht vor.

Es gibt im Berichtsjahr keine ausserordentlichen Ereignisse oder bedeutende Mängel zu vermelden, welche die Aufgabenerfüllung durch die Bundesanwaltschaft beeinträchtigt hätten. Die Aufsichtsbehörde kann feststellen, dass die Bundesanwaltschaft ihre Aufgabe professionell und kompetent wahrnimmt. Verbesserungsmöglichkeiten werden bundesanwaltschaftsintern wie auch im Dialog mit der Aufsichtsbehörde systematisch eruiert und der Realisation zugeführt.

Die mit dem Strafbehördenorganisationsgesetz eingeführte Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft vom Bundesrat hat sich eingespielt und bewährt. Es ist ein wichtiges Ziel der Aufsichtsbehörde, diese gesetzlich gewollte Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft zu schützen und zu verteidigen. Die Behörde achtet auch selber darauf, sich nicht in die Behandlung konkreter Einzelfälle einzumischen.

Die frühere Trennung in administrative Aufsicht (durch EJPD und Bundesrat) und fachliche Aufsicht (durch das Bundesstrafgericht) über die Bundesanwaltschaft wurde als unbefriedigend beurteilt, weil sie zu Schnittstellenproblemen geführt hatte. Die Vereinigung der Aufsicht bei der Aufsichtsbehörde hat diese Trennung aufgehoben, was sinnvoll ist, weil sich die Aufsichtsbereiche nicht sauber trennen lassen. Nach wie vor bestehen allerdings Schnittstellen zwischen der Bundesanwaltschaft und der Bundesverwaltung, namentlich mit dem EJPD, die eine Zusammenarbeit sowohl in der täglichen Arbeit als auch auf Aufsichtsebene verlangen. Die Aufsichtsbehörde dankt dem EJPD und seiner Vorsteherin, Bundesrätin Sommaruga, für die konstruktive und kooperative Art, in der diese Zusammenarbeit geschieht.

Wie jede staatliche Stelle muss auch die Strafverfolgungsbehörde Wirksamkeit mit Wirtschaftlichkeit verbinden. Die Aufsichtsbehörde ist sich bewusst, dass die Ausgaben der Bundesanwaltschaft in den letzten Jahren überproportional gestiegen sind und dankt der Bundesversammlung für das Vertrauen, das sie im Rahmen der Budgetberatung der Bundesanwaltschaft entgegengebracht hat. Sie setzt sich dafür ein, dass dieses Vertrauen gerechtfertigt ist.

Es ist mir ein Anliegen, dem Bundesanwalt, Michael Lauber, den Stellvertretenden Bundesanwälten sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesanwaltschaft für ihre grosse und engagierte Arbeit im vergangenen Jahr zu danken.

Der Präsident der Aufsichtsbehörde
Hansjörg Seiler, Bundesrichter



Allgemeines

1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben

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

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

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

2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt, erstmals für die Amtsdauer 2011–2014. Seit 1.1.2013 gehören der Behörde als Mitglieder an:

- Frau Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE)
- Herr Giorgio Bomio, Richter am Bundesstrafgericht
- Herr Thomas Fingerhuth, eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Zürich
- Herr Hansjörg Seiler, Bundesrichter
- Herr Hanspeter Uster, Projektleiter im Justiz- und Polizeibereich
- Frau Carla Wassmer, eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Schwyz
- Herr David Zollinger, Organisationsberater, a. Staatsanwalt.

Die Herren Thierry Béguin, ehem. Staatsanwalt und Staatsrat sowie alt Ständerat des Kantons Neuenburg, und Niklaus Oberholzer, Bundesrichter, traten auf Ende 2012 als Mitglieder der Aufsichtsbehörde zurück. Die Bundesversammlung wählte am 12. Dezember 2012 als neue Mitglieder für den Rest der Amtsperiode 2011–2014 Frau Isabelle Augsburger-Bucheli und Herrn Hanspeter Uster.

Tätigkeit im Allgemeinen

1 Organisation und Infrastruktur der Behörde

1.1 Organisation

Die Aufsichtsbehörde konstituiert sich selbst. Sie wählt aus ihrer Mitte Präsident/in und Vizepräsident/in für eine Dauer von zwei Jahren. Einmalige Wiederwahl ist möglich. Herr Hansjörg Seiler amtierte in der Amtsdauer 2011–2012 als Präsident und wurde in dieser Funktion für die Amtsdauer 2013–2014 bestätigt. Die Aufsichtsbehörde wählte anstelle des zurückgetretenen Thierry Béguin Herrn Giorgio Bomio zum Vizepräsidenten für die Amtsdauer 2013–2014.

1.2 Sekretariat | Infrastruktur

Die Aufsichtsbehörde verfügt über ein ständiges Sekretariat unter der Leitung einer juristischen Sekretärin. Das Sekretariat umfasst aktuell 150 Stellenprozent. Im Berichtsjahr wurden sowohl die Stelle der juristischen Sekretärin wie jene der administrativen Sekretärin neu besetzt.

Sitz der Behörde ist Bern (Art. 11 der Verordnung vom 1. Oktober 2010 der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft).

Nach Art. 10 Abs. 3 der genannten Verordnung kann die Aufsichtsbehörde von anderen Bundesstellen gegen Verrechnung administrative und logistische Leistungen beziehen. Die Behörde hat für die Infrastruktur-, Finanz- und Personaldienstleistungen Leistungsvereinbarungen und SLA mit dem BBL, dem Dienstleistungszentrum Finanzen EFD und dem Generalsekretariat EFD abgeschlossen.

2 Arbeitsweise

2.1 Sitzungen intern | mit der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde führte im Berichtsjahr neun interne Sitzungen durch. Gleichzeitig fanden in deren Rahmen auch die Aufsichtssitzungen mit der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft statt. An zwei ausserordentlichen Sitzungen präsentierte die Bundesanwaltschaft ihr Reorganisationskonzept bzw. das Informatikprojekt transform it. Über das Sekretariat steht die Aufsichtsbehörde auch ausserhalb der Sitzungen in dauerndem Kontakt mit ihren Mitgliedern und mit der Bundesanwaltschaft.

Verschiedene Delegationen der Behörde führten die Inspektionen bei einzelnen Abteilungen der Bundesanwaltschaft durch (vgl. Ziff. 2 S. 9) und nahmen an Besprechungen mit der BA, mit verschiedenen parlamentarischen Kommissionen (vgl. Ziff. 1.2 – 1.4 S. 14) und mit dem EJPD (vgl. Ziff. 3.1 S. 16) teil. Der Präsident vertrat die Behörde in der Arbeitsgruppe beschlagnahmte Vermögenswerte (vgl. Ziff. 2.2 S. 16).

2.2 Referentensystem

Die AB-BA organisiert sich gestützt auf Art. 3 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 4. November 2010 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft in der Form eines Fachreferentensystems. Sie verfügt über eine Fachreferentin für Finanzfragen und einen Fachreferenten für Organisations- und Informatikfragen. Fachreferenten werden auch für die Leitung von Projekten oder für die Klärung von Einzelfragen bestimmt.

2.3 Tragweite der Aufsichtskompetenzen

Gemäss Art. 29 Abs. 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der Bundesanwaltschaft generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Gestützt auf eine Analyse der rechtlichen Grundlagen und der Materialien erarbeitete die Aufsichtsbehörde im Jahr 2012 verschiedene Grundsätze für die Aufsicht über die Strafverfolgungstätigkeit, die nach wie vor aktuell sind (Anhang S. 19).

3 Information der Öffentlichkeit

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

Zu diesem Zweck führt sie eine Homepage (<http://www.ab-ba.ch>). Auf diesen Seiten werden namentlich die Zusammensetzung der Behörde, die Grundlagen, der Tätigkeitsbericht sowie die Medienmitteilungen der AB-BA publiziert.

Im laufenden Jahr veröffentlichte die Aufsichtsbehörde keine Medienmitteilungen.

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



Aufsichtstätigkeit

1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

1.1 Reporting

Die Bundesanwaltschaft übergab der Aufsichtsbehörde in der Berichtsperiode zwei halbjährliche Reportings für den Zeitraum vom 1.7.2012 – 31.12.2012 und vom 1.1.2013 – 30.6.2013. Die Behördemitglieder teilten diese Fälle unter sich auf und prüften die einzelnen Fallberichte. Die Ergebnisse wurden zusammengetragen, diskutiert und mit Blick auf Optimierungen gewichtet.

Im Bereich der Verfahrensplanung und der Fallberichte lassen sich noch Verbesserungen erzielen. Eine verstärkte Auseinandersetzung mit Planung und Strategie bei Verfahrensbeginn ermöglicht eine effiziente und ressourcenbewusste Verfahrensführung. Die Aufnahme der einzelnen Tatbestandselemente und eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Verjährung dienen demselben Ziel. Auch im Bereich des Controlling – welches indessen erst seit September 2012 in dieser Form besteht und seine Tauglichkeit in der praktischen Anwendung beweisen musste – bedurfte es gewisser Anpassungen. Diese sind mit der Verabschiedung des definitiven Controllingkonzeptes im Sommer 2013 erfolgt. Im Verlaufe des Jahres hat sich eine klare Verbesserung im Zeitmanagement herauslesen lassen. Die Bundesanwaltschaft hat zahlreiche ältere Fälle zu einem Abschluss gebracht. Die laufenden Verfahren werden regelmässig geprüft und vorangetrieben.

Die Aufsichtsbehörde bringt der Bundesanwaltschaft die Ergebnisse der Überprüfung der Fallberichte zur Kenntnis. Gleichzeitig dienen ihr diese als Quelle für Inspektionsthemen und Fallanalysen.

1.2 Aufsichtssitzungen

Die Aufsichtsbehörde führte im Jahr 2013 neun Aufsichtssitzungen mit der Bundesanwaltschaft durch. An den Sitzungen nahmen regelmässig die Mitglieder der Aufsichtsbehörde, der Bundesanwalt, sein Stellvertreter und seine Stellvertreterin sowie der Stabschef der Bundesanwaltschaft teil. Seit dem personellen Wechsel bei einer Stellvertreterfunktion nehmen die beiden Stellvertreter des Bundesanwaltes und die zwei stellvertretenden Stabschefs an den Sitzungen teil.

An den Sitzungen mit der Bundesanwaltschaft diskutierte die Aufsichtsbehörde grundsätzliche Fragen im Bereich Organisation und Struktur der BA, Amts- und operatives Controlling sowie Informatikprojekte. Gleichzeitig kamen die jeweils aktuellen Themen zur Sprache wie z. B. Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen oder Treffen des Bundesanwaltes mit ausländischen Kollegen.

1.3 Eingaben aus dem Publikum

Die Aufsichtsbehörde erhielt im Berichtsjahr verschiedene Eingaben von Privaten. Diese sind oftmals an Verfahren vor der Bundesanwaltschaft oder dem Bundes-

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

2 Inspektionen

2.1 Vorgehen

Die Aufsichtsbehörde führte im Frühherbst eine ganztägige und fünf halbtägige Inspektionen durch. Inspiziert wurden die Zweigstellen Zürich, Lugano und Lausanne sowie die Abteilungen Terrorismus und Völkerstrafrecht, Wirtschaftskriminalität I + II, Staatsschutz und Rechtshilfe in Bern.

Mit den Inspektionen wollte sich die Aufsichtsbehörde ein Bild über den aktuellen Zustand in den Abteilungen verschaffen und Einblick nehmen in die Funktionsweise des Systems der Bundesanwaltschaft. Im Zentrum stand der generelle Aspekt bei der Verfahrensführung. Das Hauptgewicht lag auf den drei Themen Verfahrensplanung und -strategie, Zeitmanagement und Controlling. Nicht zur Diskussion standen hingegen die konkreten Verfahren und eine Beurteilung der einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

2.2 Verfahrensstrategie und -planung

Die Abteilungsleiter kommen regelmässig mit ihren Verfahrensleitern zusammen, um die laufenden Verfahren zu besprechen. Gleichzeitig findet auch ein spontaner Austausch untereinander statt. Zwar bestehen schriftliche Verfahrensplanungen und -strategien, aber das Vorgehen wurde für die Inspektionsteams oft erst durch die Gespräche mit den Staatsanwälten ersichtlich. Die vorgesehenen Verfahrensschritte und das angestrebte Ziel liessen sich den zu Papier gebrachten Darlegungen nur teilweise entnehmen.

Funktion und Inhalt der Fallberichte sind noch zu konkretisieren. Für die meisten Befragten ist der Fallbericht kein Arbeitsinstrument, sondern ein Vorbereitungselement für das Controlling. Etliche Fallberichte geben ausführlich Auskunft über das Verfahren, andere nehmen nur die wesentlichen Elemente auf. Die Inspektionsteams haben dazu aufgefordert, in der Beschreibung des Sachverhaltes, der Verjährung und der juristischen Qualifikationen präziser zu sein. Der Fallbericht soll so verfasst sein, dass der Verfahrensablauf nachvollziehbar wird.

2.3 Zeitmanagement

Mehrere Staatsanwälte konzentrieren sich auf die Erledigung alter Schlüsselverfahren. Etliche ältere Fälle konnten denn auch abgeschlossen werden. Ein wichtiger Punkt spielt dabei die (drohende) Verjährung von Straftaten. Immer noch gibt es Verfahren, die zwar materiell, aber nicht formell abgeschlossen sind. Im Bereich Rechtshilfe werden die Rechtsmittelmöglichkeiten (ans BStGer und BGer) als negative Zeitfaktoren gewertet.

2.4 Controlling

Das interne Controlling zwischen dem Abteilungsleiter und den verfahrensleitenden Staatsanwälten funktioniert gut. Die Abteilungsleiter besprechen die Fälle bei der Zuteilung und später in regelmässigen Abständen mit dem verfahrensleitenden Staatsanwalt. Einige Einheiten führen in einem bestimmten zeitlichen Rhythmus Sitzungen mit der gesamten Abteilung durch.

Auf den 1. September 2012 verabschiedete die Geschäftsleitung ein neues Controllingkonzept. Dieses wurde in der Zwischenzeit überarbeitet und die definitive Version im Sommer 2013 eingeführt. Die Aufsichtsbehörde kann sich zum neuen Konzept aufgrund seiner kurzen Einführungszeit noch nicht verbindlich äussern.

Aus Sicht der Staatsanwälte wird das Controlling unterschiedlich gewürdigt. Im Allgemeinen ist die Meinung positiv, aber die Neuerungen brauchen Zeit zur Umsetzung, und es sind Anpassungen nötig. Nach wie vor besteht eine gewisse Unklarheit über den genauen Zweck des Controlling und über die Aufgabenteilung in diesem Bereich. Das sog. Ampelsystem (Einteilung in rote, orange und grüne Fälle aufgrund verschiedener Sensibilitäten) findet rege Beachtung und wird überall mit denselben Kriterien geführt.

Zu System und Zweck des operativen Controlling vgl. Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft 2013 Ziff. III 1 S. 7.

2.5 Zusammenarbeit mit der BKP und mit dem Ausland

In den Bereichen Terrorismus und Rechtshilfe, wo eine fixe Zuteilung bzw. eine besondere Abteilung der BKP bestehen, funktioniert die Zusammenarbeit mit der BKP sehr gut. In den anderen Abteilungen gibt es ebenfalls positive Rückmeldungen, aber es werden auch Vorbehalte angemeldet. Im Vordergrund stehen die mangelnde Verfügbarkeit der Polizei und ihre teils ungenügende fachliche Qualifikation oder Ausbildung für die zum Teil sehr komplexen Ermittlungen. Probleme ergeben sich auch mit Blick auf die Strukturen der BKP, indem die Ermittler von den Verfahren für andere Aufgaben abgezogen werden, die Zusammenarbeit mit der Hierarchie aufwändig ist und die polizeilichen Strategien nicht immer mit den Prioritäten des Staatsanwaltes übereinstimmen (vgl. auch Ziff. 3.2 S. 16).

Die Inspektionen zeigen auf, dass die Staatsanwälte für Verfahren mit Auslandsbezug auf gute Kontakte und eine funktionierende Zusammenarbeit mit dem Ausland angewiesen sind. Zeitliche Verzögerungen in den Verfahren ergeben sich oft in Zusammenhang mit der Abhängigkeit von ausländischen Aktivitäten (Rechtshilfe).

2.6 Interna

Die Staatsanwälte bezeichnen ihre Arbeitsbelastung als relativ hoch. Gründe hierfür liegen neben der Anzahl Verfahren in den Abgängen von Mitarbeitenden, in Fallumteilungen und in der Mitarbeit von Personen, die nicht über die gewünschten Qualifikationen verfügen. Es wird betont, der administrative Aufwand sei gestiegen und sehr gross. Die Staatsanwälte wünschen eine Fokussierung auf das Operative und die grösstmögliche Entlastung im administrativen Bereich.

Den Staatsanwälten gefällt ihre Arbeit. Sie setzen sich für ihre Verfahren ein. Die Stimmung in den Abteilungen ist mehrheitlich gut, die Mitarbeitenden unterstützen sich gegenseitig und die verfahrensleitenden Staatsanwälte fühlen sich von ihren Abteilungsleitern unterstützt.

Das Verhältnis der Abteilungen und Zweigstellen untereinander, zur Leitung und zu anderen Behörden wird insgesamt als erfreulich bezeichnet. Die Aufsichtsbehörde hat den Bundesanwalt aufgefordert, kritischen Äusserungen zu Kommunikation und Personalpolitik nachzugehen und der AB-BA Bericht über seine Vorgehen zu erstatten.

Bei den Zweigstellen und einigen Abteilungen gab es in den letzten Jahren und Monaten organisatorische Veränderungen. So hatte eine Taskforce für einen bedeutenden Fall auf die Zweigstelle Zürich starke Auswirkungen bezüglich Fallübernahmen und Arbeitslast. Der Weggang der Stellvertretenden Bundesanwältin M.-A. Bino führte in der Zweigstelle Lausanne zu Neuerungen. Die per 1. Januar 2013 eingeführte Struktur in Lugano wurde von den Betroffenen unterschiedlich aufgenommen.

2.7 Zusammenfassung

Die Inspektionen führen zu zahlreichen Informationen, erlauben aber – jedenfalls in der heutigen Form und im dargestellten Umfang – keinen abschliessenden Einblick in die Verfahrensabläufe. Die Aufsichtsbehörde ist sich dieser Problematik bewusst und sucht immer wieder nach neuen Inspektionsformen.

Alle Inspektionen fanden in einem angenehmen und entspannten Rahmen statt. Die Inspektionsteams gewannen insgesamt einen positiven Eindruck von der Arbeit der inspizierten Abteilungen der Bundesanwaltschaft. Die Staatsanwälte sind engagiert. Sie führen ihre Verfahren verantwortungsbewusst und ergebnisorientiert. Alte Fälle werden einer Lösung zugeführt, und es wird eine Abwägung zwischen Aufwand und Ergebnis

vorgenommen. Systemisch falsche Vorgehen liessen sich kaum je feststellen.

Die Inspektionen führen zum Ergebnis, dass als Folge des Controlling ein gewisser Druck entstanden ist, die alten Verfahren speditiv zu erledigen. Die Aufsichtsbehörde nimmt dies mit Genugtuung zur Kenntnis. Mit Blick auf die personellen Ressourcen – auch der BKP – werden klare Prioritäten gesetzt. Ob das Bewusstsein für die finanziellen Ressourcen (und Limiten) ebenso vorhanden ist, kann von den Inspektionsteams nicht beurteilt werden. Der Führungsstil der Geschäftsleitung wird von den Staatsanwälten insgesamt begrüsst, wenn auch nicht alle Neuerungen Zustimmung finden.

Die Unsicherheit bezüglich Zweck und Funktion der Fallberichte ist durch eine klare und sorgfältige Information zu beheben. Die Berichte sind so zu verfassen, dass sich daraus zielgerichtete Aussagen entnehmen lassen. Die Aufforderung im Inspektionsbericht 2012, dass sich die Bundesanwaltschaft mit der Berechnung der Verjährung und der Verjährungskontrolle in einem geeigneten Rahmen auseinandersetzen möge, bleibt aktuell.

Das Controlling wird von den Staatsanwälten grundsätzlich begrüsst und positiv aufgenommen. Es ist in seiner Funktion und Ausrichtung aber genauer zu erläutern. Erklärungsbedarf besteht offensichtlich auch hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Stellvertreternden Bundesanwälten und Abteilungsleitern in diesem Bereich. Generell muss der gestiegene Administrativaufwand reflektiert werden.

Die Aufsichtsbehörde hat allseits verstärkte Bestrebungen zur Erledigung der älteren Verfahren festgestellt. Dies führt zu vielen Verfahrensabschlüssen, die nicht Gegenstand gerichtlicher Beurteilung sind. Für die Inspektionsbehörde könnte dies in Zukunft ein Kontrollthema werden.

3 Besondere Fragen

3.1 Reorganisation der Bundesanwaltschaft

Die Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft orientiert die Aufsichtsbehörde regelmässig über ihre Reorganisationspläne in verschiedenen Bereichen wie z. B. Organisationsstruktur, Human Resources und Finanzen. Die laufenden Projekte wie transform it im Sektor Informatik oder Estime im Personalbereich stellen Traktanden der Aufsichtssitzungen dar und werden mündlich erläutert und/oder mit Dokumentationen unterlegt. Die Aufsichtsbehörde lässt sich für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben über die Strukturen der Bundesanwaltschaft orientieren, mischt sich aber grundsätzlich nicht in die Organisationsautonomie des Bundesanwalts ein und hat bisher keinen aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarf festgestellt.

3.2 IT im Besonderen

Im ersten wie im zweiten Halbjahr 2013 hat die Bundesanwaltschaft für die Aufsichtsbehörde je eine Präsentation ihres IT-Projektes transform it durchgeführt. Die AB-BA liess sich dabei von einem externen Informatikexperten begleiten und im Rahmen einer Aufsichtssitzung sowie anhand eines Berichtes über seine Schlussfolgerungen orientieren. Der Prozess ist nicht abgeschlossen, und die Aufsichtsbehörde wird die Ausrichtung der Bundesanwaltschaft im Bereich Informatik aufgrund der bedeutenden Investitionen und Kosten weiterhin aufmerksam verfolgen.

3.3 Aufsichtsprojekte AB-BA

Nebst der laufenden Aufsichts- und Inspektionstätigkeit führte die Aufsichtsbehörde im Jahre 2013 folgende Projekte weiter:

3.3.1 Kennzahlen

Mit den Kennzahlen sollen – einem Anliegen der GPK entsprechend – Grundlagen beschafft werden für eine bessere Beurteilung künftiger Ressourcenbegehren. Diese Angaben sind eng verknüpft mit der Zusammenarbeit Bundesanwaltschaft – Bundeskriminalpolizei. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung von BA und BKP wird derzeit in einer Arbeitsgruppe der beiden Einheiten unter externer Leitung auf Optimierungsmöglichkeiten geprüft (vgl. Ziff. 3.2 S. 16). Das Kennzahlenprojekt der AB-BA wurde infolge der Aktivitäten zwischenzeitlich sistiert.

Soweit aussagekräftige Zahlen und Fakten vorhanden sind, dokumentiert die Bundesanwaltschaft diese Kennzahlen in ihrem Tätigkeitsbericht 2013 im Anhang.

3.3.2 Verfahrensanalyse

Wie im Tätigkeitsbericht 2012 unter Ziffer 3.3.2 S. 10 dargelegt, hat die AB-BA ihr ursprüngliches Projekt, die kantonalen Verfahren mit denjenigen des Bundes zu vergleichen, aus methodischen Gründen aufgegeben.

Unter Berücksichtigung einer gemeinsamen Straftypologie wurde dafür eine Auswahl von 50 Urteilen getroffen, die zwischen 2005 und 2010 in vier Kantonen (ZH, BS, TI und GE) sowie beim Bund gefällt worden waren. Dabei handelte es sich um Untersuchungen wegen Geldwäscherei. Die untersuchten Verfahren haben aber rasch gezeigt, dass es grosse Unterschiede gab, und zwar so sehr, dass jeder qualitative und quantitative Vergleich mit einem methodischen Vorbehalt verbunden war. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass es bei den analysierten kantonalen Verfahren im Allgemeinen um eine geringe Anzahl Angeklagter ging, dass sie weniger von Beweismitteln im Ausland abhängig waren und dass die Finanzflüsse im Bereich der Geldwäscherei weniger komplex waren als diejenigen in Verfahren des Bundes.

Mit dem Ziel, die durchschnittliche Verfahrensdauer von der Eröffnung des Verfahrens bis zur Anklageschrift zu evaluieren, hat sich die AB-BA darum ausschliesslich auf die BA konzentriert.

Somit konnte die AB-BA alle Verfahren berücksichtigen, welche die BA von 2007 bis 2011 mit Anklageschrift erledigte. Diese rein quantitative Analyse ergab, dass zwischen der Eröffnung des Verfahrens und der Überweisung an das Gericht im Durchschnitt zwischen drei und vier Jahre verstrichen.

Wie schon im letzten Tätigkeitsbericht angekündigt, hatte die AB-BA die Absicht, die Analyse fortzusetzen, insbesondere um zu prüfen, ob die Verfahrensdauer gerechtfertigt war oder ob sie reduziert werden könnte.

Zu diesem Zweck hat die AB-BA die BA darum ersucht, ihr zwölf Verfahren vorzulegen. Davon wurden drei ausgewählt und analysiert.

Eine Delegation, bestehend aus drei Mitgliedern der AB-BA, hatte Zugang zu den Dossiers. In zwei Fällen führten die Mitglieder der Delegation mit dem Staatsanwalt und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die für die Untersuchung zuständig waren, ein etwa dreistündiges Gespräch über die noch laufenden Verfahren.

Um die Qualität und die Wirksamkeit der analysierten Untersuchungen zu prüfen, hat die AB-BA vorgängig mehrere Analysekategorien erarbeitet.

Die Analyseberichte der Delegation wurden der gesamten AB-BA unterbreitet und vorgestellt. Diese hat die Berichte genehmigt. Um das Untersuchungs- wie auch das Amtsgeheimnis zu wahren, werden an dieser Stelle keine Einzelheiten erwähnt. Die Analyse hat im Wesentlichen aber Folgendes ergeben:

- Die untersuchten Verfahren sind komplex. Der Komplexitätsgrad hängt von verschiedenen Kriterien ab: der Anzahl Angeklagter, der rechtlichen Qualifikation und der Suche nach Beweismitteln, die auch Untersuchungen im Ausland erfordert.
- Die Beurteilung der Beweismittel verlangte den Einbezug von Finanzexpertinnen und -experten über längere Zeit. Die Analyse wichtiger Finanzdaten wurde rasch durchgeführt.
- Die eingesetzten personellen Ressourcen wie auch die technischen Mittel sind sowohl bei der BA als auch bei der BKP (Staatsanwältinnen/Staatsanwälte, stellvertretende Staatsanwältinnen/Staatsanwälte, Assistentinnen/Assistenten, Finanzexpertinnen/Finanzexperten der BA, Inspektor/innen) ausreichend, um die Herausforderungen der Untersuchungen innerhalb angemessener Frist zu meistern. Im Allgemeinen sind die Verfahrensakten digital aufbereitet, sodass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichzeitig im Dossier arbeiten und Suchprogramme verwenden können, die das Aufrufen und Bearbeiten der Dossiers erleichtern. In einigen Fällen hat es sich gezeigt, dass die

Untersuchungsakten zu oft in Papierform konsultiert und weitergereicht wurden. Diese Art von Dossierbearbeitung ist nicht effizient genug.

- Die rechtliche Qualifikation und die Untersuchungsstrategie wurden jeweils rasch bestimmt. Es kam jedoch sehr häufig vor, dass diese im Laufe des Verfahrens stark angepasst werden mussten, vor allem um die Wirksamkeit und das Tempo der Untersuchung zu erhöhen. Solche Wechsel sind bei Strafuntersuchungen zwar üblich, die Anpassung von Zielen muss aber rasch vorgenommen werden.
- Alle Verfahren waren internationaler Art. Sehr oft war der Fortschritt, die Dauer oder auch eine Strategieänderung eng mit der Schwierigkeit verbunden, an Informationen oder Beweismittel aus dem Ausland zu gelangen.
- Die Analyse zeigte, dass die Leitung der BA den Willen hat, im Rahmen der Verfahren mit einem Controlling-System zu arbeiten. Dieser Wille ging aus allen analysierten Verfahren klar hervor. Das Controlling-System beruht in der Regel auf Fallberichten, Sitzungen oder elektronischer Information. Wenn im Rahmen von Sitzungen informiert wurde, kam es vor, dass kein Protokoll erstellt wurde.

Obwohl die Aussagen nicht für die gesamte Tätigkeit der BA repräsentativ sind, erlaubt die Analyse der AB-BA doch folgende Schlüsse:

Verfahrensdauer

Bei den Verfahrenshandlungen wurden keine übermässigen Verzögerungen festgestellt. Die Suche nach Beweismitteln im Ausland führt jedoch häufig zu einem erhöhten Zeitbedarf oder sogar zu radikalen Strategiewechseln, wenn kein Fortschritt erzielt wird oder wenn es nicht möglich ist, die nötigen Informationen zu erhalten. Ein anderer Faktor, der die Dauer beeinflusst, ist die Schwierigkeit, eine Finanzsituation, vor allem in einer komplexen Angelegenheit, zu analysieren. Bei den untersuchten Verfahren konnte festgestellt werden, dass die BA über qualitativ hochwertige Ressourcen verfügt, um die strittigen Finanzflüsse innerhalb nützlicher Frist sachgerecht untersuchen zu können. Schliesslich hat sich auch gezeigt, dass von der BA unabhängige Faktoren die Verfahrensdauer beeinflussen können. Dazu gehören Rekurse von betroffenen Personen oder hängige Gerichtsentscheide.

Controlling

Die BA verfügt über ein Controlling-System, das sich zu bewähren scheint. Die Anwendung könnte jedoch noch optimiert werden. Insbesondere ist es wünschenswert, dass sämtliche Sitzungen der BA schriftlich festgehalten werden.

Untersuchungsstrategie

Bei der Ausrichtung oder dem Wechsel der Strategie zur Durch- oder Fortführung einer Untersuchung gab es manchmal Unsicherheiten oder es wurde gezögert. Dies hatte in den untersuchten Fällen zwar keine grösseren Konsequenzen. Der institutionalisierte Austausch innerhalb der BA könnte aber optimiert werden. Die Optimierung der Abläufe zur Ausrichtung oder Änderung einer Verfahrensstrategie hilft bestimmt, die Dauer zu reduzieren.

Dossierverwaltung

Die Einsichtnahme in die Dossiers hat ergeben, dass die Aufbewahrung der Untersuchungsakten in Papierform systematisch und vollständig erfolgt. Es wäre aber wünschenswert, dass die Untersuchungsakten rasch und systematisch auch in digitaler Form vorliegen. Diese Art der Aufbewahrung erleichtert nicht nur die Bearbeitung, sondern kann auch die Verfahrensdauer reduzieren.

3.4 Aufsichtsbeschwerdeverfahren

Im Jahre 2013 wurden keine Aufsichtsbeschwerdeverfahren geführt.

3.5 Disziplinarverfahren

Im Jahre 2013 waren keine Disziplinarverfahren gemäss Art. 31 Abs. 2 StBOG gegen den Bundesanwalt oder seine Stellvertreter bzw. Stellvertreterin zu verzeichnen.

3.6 Ermächtigung zur Strafverfolgung

In einem Verfahren um ein politisches Delikt, das noch vor Amtsantritt der Aufsichtsbehörde eröffnet worden war, hatte der Bundesrat einen ausserordentlichen Staatsanwalt ernannt. Der damalige Bundesanwalt verweigerte in der Folge die Ermächtigung zur Strafverfolgung. Der a.o. Staatsanwalt hat diesen Entscheid vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten. Am 26. März 2013 entschied das BVGer, in der Ermächtigung zur Führung des Strafverfahrens durch den Bundesrat (Art. 66 Abs. 1 StBOG) sei zugleich die Ermächtigung nach Art. 15 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (VG; SR 170.32) enthalten (A-11/2012).

Im Ergebnis sind die Zuständigkeiten zum Entscheid über die Ermächtigung wie folgt geregelt:

- betreffend Bundesanwalt und Stellvertretende Bundesanwälte: die Immunitätskommission des Nationalrates und die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (Art. 14 Abs. 1 VG)
- betreffend Staatsanwälte des Bundes sowie das übrige Personal: der Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 lit. d VG)

- betreffend politische Delikte: der Bundesrat (Art. 66 StBOG).

Bei den Ermächtigungen durch den Bundesanwalt steht das weitere Vorgehen ebenfalls fest:

Wird die Ermächtigung erteilt, bezeichnet die AB-BA ein Mitglied der BA oder ernennt einen a.o. Staatsanwalt für die Leitung des Strafverfahrens (Art. 67 Abs. 1 StBOG). Wird die Ermächtigung verweigert, prüft die AB-BA, ob es der Fall gebietet, einen a.o. Staatsanwalt zu ernennen, welcher gegebenenfalls die Beschwerdelegitimation wahrnimmt.

Derzeit noch hängig ist eine Strafanzeige gegen einen ehemaligen Mitarbeiter der Bundeskriminalpolizei. Da diese im massgeblichen Zeitpunkt zur Bundesanwaltschaft gehörte, stellten sich Fragen in Zusammenhang mit der Zuständigkeit zur Ermächtigung. Die verschiedenen Behörden haben sich auf eine Zuständigkeit geeinigt und die betroffene Instanz wird über die Ermächtigung entscheiden.

3.7 Aussageermächtigung für Bundesanwälte und ihre Stellvertreter

Die Aufsichtsbehörde ist zuständig für die Entbindung des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwälte vom Amtsgeheimnis, Art. 14. Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vom 1. Oktober 2010 (SR 173.712.23). Hierzu gab es im Berichtsjahr keinen Anwendungsfall. Die Zuständigkeit gilt auch für die ehemaligen Bundesanwälte, die noch vom Bundesrat gewählt wurden. In einem derartigen Fall erteilte die AB-BA eine Ermächtigung zur Zeugenaussage.

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

1 Bundesversammlung

1.1 Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen

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

Im Berichtsjahr nahm die Aufsichtsbehörde zur Parlamentarischen Initiative *Wahlen durch die Bundesversammlung. Abgangsentschädigung im Falle der Nichtwiederwahl und Modalitäten der Wiederwahl* der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates Stellung. Anlass für die Initiative bildeten die Folgen der Nichtwiederwahl von Bundesanwalt Erwin Beyeler durch die Bundesversammlung im Juni 2011. Die unklare Rechtslage mit Blick auf eine Abgangsentschädigung gab damals zu Diskussionen Anlass und soll neu geregelt werden.

Die Aufsichtsbehörde begrüsst die Initiative. Sie befürwortet einen Rechtsanspruch auf eine Abgangsentschädigung bei unverschuldeter Nichtwiederwahl.

1.2 Geschäftsprüfungskommission

An der jährlichen Sitzung mit der Geschäftsprüfungskommission kamen insbesondere die schwergewichtigen Themen aus den Tätigkeitsberichten 2012 der Aufsichtsbehörde und der Bundesanwaltschaft zur Sprache. Die GPK erkundigte sich nach der Haltung der Aufsichtsbehörde zu einer möglichen Teilunterstellung der BKP unter die BA und fragte nach, ob im Bereich des StBOG Änderungen ins Auge zu fassen wären.

1.3 Geschäftsprüfungsdelegation

Einmal im Jahr trifft sich die Aufsichtsbehörde mit der Geschäftsprüfungsdelegation zur Besprechung von Schnittstellenfragen. Die GPDel regte im Juli 2013 an, dass sich die AB-BA mit der Zusammenarbeit von BA und NDB befassen solle. Das neue Nachrichtendienstgesetz wird Auswirkungen auf diese Zusammenarbeit zeitigen, weshalb eine Auslegeordnung in diesem Bereich vor der definitiven Gesetzesfassung sinnvoll erscheint. Die AB-BA hat eine Projektgruppe gebildet, welche das Zusammenspiel der beiden Einheiten näher prüfen und der GPDel im Frühling 2014 Bericht erstatten wird.

1.4 Finanzkommission

Die Aufsichtsbehörde wird von der Finanzkommission regelmässig zur Präsentation ihres eigenen Budgets und des Budgets der Bundesanwaltschaft eingeladen. Das Budget 2014 der AB-BA wurde positiv aufgenommen. Auch das Budget der BA fand nach Beantwortung von Fragen zum Personalbestand und seinen Kosten allseits Akzeptanz.

1.5 Gerichtskommission

Die gesetzlichen Grundlagen sehen vor, dass alle Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft sich einer Personensicherheitsprüfung (PSP) zu unterziehen haben. Diese Regelung gilt jedoch nicht für die von der Bundesversammlung gewählten Personen, mithin auch nicht für den Bundesanwalt. Mit dem Amtsantritt des neuen Bundesanwaltes kam in der Gerichtskommission die Frage auf, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Die beiden Rechtskommissionen des Parlaments haben sich 2012 indessen ausdrücklich gegen die Unterstellung des Bundesanwalts unter eine PSP gestellt. Im zur Vernehmlassung vorgesehenen Entwurf des Informationssicherheitsgesetzes wird der Bundesanwalt in Art. 34 explizit von einer PSP ausgenommen.

1.6 Budget 2013

Der Voranschlag der AB-BA für das Jahr 2013 betrug CHF 884 900.–. Das Budget wurde nicht ausgeschöpft, namentlich weil keine grösseren Ausgaben für a.o. Staatsanwälte anfielen. Kosten ergaben sich aus dem Mandat an einen externen Informatikexperten. Mit dem Bezug neuer Büroräumlichkeiten im Mai 2013 erhöhte sich der interne Aufwand in den Bereichen Miete und Informatik. Die Kosten des externen Leiters der Arbeitsgruppe BA – BKP werden von der Aufsichtsbehörde und dem EJPD je hälftig getragen und 2014 fällig werden.

Der Voranschlag für den Aufwand der BA für das Jahr 2013 belief sich auf CHF 55,6 Mio. Er konnte eingehalten werden. Es wurden keine Nachtragskredite verlangt. Zu den Details vgl. Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft 2013 Ziff. IV 3 S. 21.

1.7 Budget 2014

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat nach Art. 31 Abs. 4 StBOG zu Händen der Bundesversammlung sowohl ihren eigenen Voranschlag als auch denjenigen der Bundesanwaltschaft. Sie vertritt die Entwürfe für die Voranschläge und Rechnungen von Bundesanwaltschaft und Aufsichtsbehörde vor der Bundesversammlung, Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10).

Das Budget der AB-BA für das Jahr 2014 ist gegenüber demjenigen für 2013 nur leicht gestiegen. Eine nicht finanzwirksame Kostensteigerung wird indessen zukünftig unvermeidbar sein, da die Kosten für Leistungen im Bereich IT und HR an die AB-BA, die bisher teilweise vom EFD übernommen worden waren, von der Aufsichtsbehörde allein getragen werden müssen.



2 Bundesstrafgericht

2.1 Allgemeines

Das Bundesstrafgericht untersteht nicht der Aufsicht der AB-BA. Es hat seinerseits keine Aufsichtsbefugnisse über die BA. Die Anforderungen, die sich durch die Rechtsprechung des BStGer ergeben, können aber erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit und Verfahrensweise der Bundesanwaltschaft haben. So führt die Kompetenzzuordnung von sog. Phishing-Fällen mit internationalem Kontext an die BA – durch verschiedene Entscheide des BStGer etabliert – zu einer bedeutenden Erhöhung der Verfahren und Arbeitslast. Es handelt sich bei diesen Fällen um sehr zeit- und ressourcenintensive Verfahren, weshalb die BA dem Parlament vier zusätzliche Stellen beantragt hat.

2.2 Verwaltung beschlagnahmter Gegenstände während Gerichtsverfahren

Nach der gesetzlichen Regelung werden beschlagnahmte Vermögensgegenstände während der Dauer der Voruntersuchung durch die Staatsanwaltschaft verwaltet, ab Anklageerhebung durch das zuständige Gericht. Zur Regelung praktischer Fragen, die damit verbunden sind, wurde Anfang 2012 unter der Leitung des Vizepräsidenten des Bundesstrafgerichts eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Ihr gehörten Vertreter des BStGer, der AB-BA, der BA, der EFV und des BJ an.

Die Arbeitsgruppe konnte ihre Arbeiten im Frühling erfolgreich abschliessen und verschiedene Empfehlungen vorlegen. Das Bundesstrafgericht hat dem Bundesamt für Justiz im Oktober die Revisionsvorschläge der Untergruppe des BStGer zukommen lassen. Das BJ prüft nun diese Vorschläge und wird gegebenenfalls entsprechende Änderungen von Erlassen in die Wege leiten.

3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

3.1 Periodische Besprechungen mit der Vorsteherin EJPD

Vertreter der Aufsichtsbehörde und der Bundesanwaltschaft treffen sich ein- bis mehrmals jährlich mit der Vorsteherin EJPD, Vertretern des Generalsekretariates EJPD und fedpol. An diesen Sitzungen werden Schnittstellenprobleme behandelt wie laufende Gesetzesvorhaben mit Bedeutung für die BA, Schnittstellen zwischen der BA und dem EJPD, Informationspolitik in Strafverfahren sowie Ressourcenfragen. Zu Beginn des Berichtsjahres fand eine Besprechung statt, welche sich hauptsächlich mit der Zusammenarbeit BA – BKP befasste.

3.2 Zusammenarbeit BA – BKP

Für die Bundesanwaltschaft ist die Zusammenarbeit mit der Bundeskriminalpolizei von grosser Bedeutung. Die BKP untersteht dem Bundesamt für Polizei (fedpol) bzw. dem EJPD. Die Konstellation einer unabhängigen BA einerseits und einer der Exekutive zugeordneten BKP andererseits wirft in systemischer Hinsicht Fragen auf und kann auf operativer Ebene zu Problemen führen. Mit dem gemeinsamen Steuerungsausschuss Ressourcen (SAR) wird die Zusammenarbeit auf operativer Ebene koordiniert und lassen sich viele Schnittstellenprobleme lösen. Trotzdem wurde die Zusammenarbeit als verbesserungsfähig erachtet. AB-BA und EJPD haben deshalb im Frühling 2013 eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Herrn Pierre Cornu, ehem. Generalprokurator des Kts. Neuenburg, eingesetzt. Vertreter der BA und der BKP suchten in einem ersten Schritt auf der Basis der geltenden Rechtsordnung nach Optimierungen in der Zusammenarbeit. Die Arbeiten sind abgeschlossen und der Abschlussbericht liegt vor. Auf der Basis dieses Berichtes soll eine gemeinsame Vereinbarung verfasst werden, in welcher die neue Form der Zusammenarbeit zwischen BA und BKP festgehalten wird. Das Übereinkommen soll periodisch auf seine Wirksamkeit und einen allfälligen Revisionsbedarf geprüft werden. Ob die systemische Problematik weitere Schritte erfordern wird, bleibt abzuwarten.

3.3 Ermächtigung zur Strafverfolgung

Nach Art. 15 VG bedarf die Strafverfolgung von Bundesbeamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen (ausgenommen sind Widerhandlungen im Strassenverkehr), der Ermächtigung durch das EJPD. Mit Art. 7 der Verordnung zum VG vom 30. Dezember 1958 (SR 170.321) war diese Zuständigkeit an die Bundesanwaltschaft delegiert worden. Da diese seit 2011 nicht mehr administrativ mit dem EJPD verbunden ist, erwies sich die Delegation für die Mitarbeiter des Bundes (ausserhalb der Bundesanwaltschaft) als gesetzeswidrig. Im Berichtsjahr ist die Verordnung auf die neue Lage abgestimmt und der frühere Abs. 1 von Art. 7 der Verordnung zum VG aufgehoben worden.

Besondere Feststellungen

1 Hinweise an den Gesetzgeber

1.1 Strafprozessordnung

Die im letzten Tätigkeitsbericht erwähnten problematischen Regelungen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) haben nichts von ihrer Brisanz verloren. Wünschenswert wären insbesondere Anpassungen in den folgenden Bereichen:

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

1.2 Strafgesetzbuch

Art. 245 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) stellt die Fälschung amtlicher Wertzeichen unter Strafe. Gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. e StPO unterliegt das Delikt der Bundesgerichtsbarkeit. Da Autobahnvignetten ein amtliches Wertzeichen des Bundes darstellen, führt deren Fälschung zu einem Strafverfahren der Bundesanwaltschaft. Obwohl es sich bei den sog. Vignettenfällen um Bagatellfälle handelt, belasten sie die Ressourcen der BA erheblich (rund 650 Fälle im Berichtsjahr).

Die Aufgaben der Bundesanwaltschaft betreffen wesentlich den Staatsschutz und die Verfolgung komplexer Formen organisierter Kriminalität (einschliesslich Terrorismus), Geldwäscherei und Korruption. Im Interesse dieses Auftrages ist sie von der genannten Bagatellkriminalität zu entlasten. Mit der Motion 13.3063 „Die Bundesanwaltschaft soll sich auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentrieren“ hat NR Alain Ribaux im März 2013 eine Gesetzesrevision angestossen, welche von der BA, aber auch von der Aufsichtsbehörde volle Unterstützung findet.

2 Praxisfestlegungen

2.1 Keine Einsetzung eines a.o. Staatsanwaltes bei Verfahren gegen Mitglieder der AB-BA

Die Aufsichtsbehörde hat sich im Rahmen einer vertieften Auseinandersetzung mit Fragen rund um ihre Aufgaben und Stellung mit der Situation befasst, dass ein Mitglied der Behörde in einem Verfahren der Bundesanwaltschaft involviert sein könnte, und dabei die Frage gestellt, ob in diesem Falle ein ausserordentlicher Staatsanwalt zu ernennen wäre. In formeller Hinsicht ist festzuhalten, dass die Einsetzung eines a.o. Staatsanwaltes nur vorgesehen ist, wenn ein Verfahren gegen ein Mitglied der BA geführt wird (vgl. Art. 67 StBOG). Die Aufsichtsbehörde legt fest, dass es für die Befragung eines ihrer Mitglieder durch die Bundesanwaltschaft keiner Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwaltes bedarf.

2.2 Unbefangenheit von Büropartnern

Im oben genannten Zusammenhang klärte die Aufsichtsbehörde eine weitere Grundsatzfrage: Gemäss Art. 24 Abs. 2 StBOG dürfen Mitglieder, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, nicht als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten. Gilt dieses Verbot ebenso für Anwälte und Anwältinnen, welche in einer Bürogemeinschaft mit dem AB-BA-Mitglied tätig sind? Mit Blick auf die Konsequenzen, welche eine Ausdehnung des Verbotes auf Bürokollegen und -kolleginnen hätte, kann dies nicht die Meinung des Gesetzgebers sein. Bei der heutigen Struktur von Anwaltskanzleien liessen sich für die AB-BA schlicht keine ausgewiesenen Strafrechtsspezialisten mehr finden. Die Aufsichtsbehörde ist daher der Auffassung, Bürokollegen fielen nicht unter die Unvereinbarkeitsbestimmung. Es liegt in der Verantwortung der jeweiligen Mitglieder, ihre diesbezügliche Schweigepflicht vollständig wahrzunehmen.

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Hansjörg Seiler, Bundesrichter
Präsident

Bern, den 30. Januar 2014

Anhang

1. Grundsätze für die Aufsicht der AB-BA über die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft vom 26. März 2012
2. Abkürzungen



Anhang

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

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

- d) Die Aufsichtsbehörde nimmt für die Überprüfung, ob Verfahren sorgfältig geführt und Verfahrensgrundsätze beachtet werden, auch die anderen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten wahr:
 - > Analyse von Gerichtsentscheiden, die Verfahren der Bundesanwaltschaft betreffen. Die AB-BA sorgt dafür, dass die Bundesanwaltschaft die konkreten Urteile vollzieht, die Entscheide aber auch im Hinblick auf eine mögliche präjudizielle Wirkung prüft und in der Bundesanwaltschaft umsetzt.
 - > Das Einholen von Berichten bei der Bundesanwaltschaft.
 - > Die Überprüfung der Verfahrenshandbücher der Bundesanwaltschaft.
- e) Im Rahmen der Inspektionen werden regelmässig hängige Fälle mit den Staatsanwälten diskutiert.

Abkürzungen

BA	Bundesanwaltschaft
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
BStGer	Bundesstrafgericht (Bellinzona)
BVers	Bundesversammlung
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CC RIZ	Kompetenzzentrum Rechtshilfe
CCWF	Kompetenzzentrum Wirtschaft und Finanzen
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FinDel	Finanzdelegation
GK	Gerichtskommission
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
NR	Nationalrat
OAB	Operativer Ausschuss des Bundesanwaltes
ParIG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
SAR	Steuerungsausschuss Ressourcen
SLA	Service Level Agreement
SR	Ständerat
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (SR 173.71)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
URA	Untersuchungsrichteramt
VA	Voranschlag
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32)



