



Aufsichtsbehörde
über die Bundesanwaltschaft

2017

TÄTIGKEITSBERICHT

Inhalt

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| Vorwort | 5 |
| 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 | 8 |
| Aufsichtstätigkeit | 9 |
| 1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft | 9 |
| 2 Inspektionen | 10 |
| 3 Besondere Fragen | 11 |
| Zusammenarbeit mit anderen Behörden | 12 |
| 1 Bundesversammlung | 12 |
| 2 Bundesstrafgericht | 14 |
| 3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) | 14 |
| 4 Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) | 14 |
| Hinweis an den Gesetzgeber | 15 |
| Anhang | 16 |
| Abkürzungen | 22 |

Der gesellschaftliche Wandel macht auch vor der Bundesanwaltschaft (BA) und ihrer Aufsichtsbehörde nicht Halt. Die BA sieht sich zunehmend mit neuen Phänomenen und Formen der Kriminalität konfrontiert. Im Fokus der Strafverfolgung stehen kaum mehr Einzeltäter mit mehr oder weniger klar strukturierten Tatvorwürfen. Arbeitsteiliges und weltumspannendes Vorgehen, abgeschottete, klandestin wirkende Netzwerke und ein grosses Schadenspotential kennzeichnen die Deliktsfelder, welche die schweizerische BA zu bearbeiten hat. Die strafrechtliche Verfolgung des internationalen Terrorismus, der organisierten Kriminalität, der Wirtschaftskriminalität und des Cyber-Crime ruft nach neuen Strategien und Arbeitsmethoden. Dabei zeigt gerade die strafrechtliche Aufarbeitung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit die Grenzen einer nationalen Strafrechts- und Prozessgesetzgebung auf. Nachdem sich polizeiliche Prävention und staatsanwaltschaftliche Repression zunehmend überschneiden, muss aber auch in grundsätzlicher Hinsicht Vieles neu überdacht und neu erprobt werden. Nicht zuletzt gilt es, sowohl für die BA wie auch ihre Aufsichtsbehörde den informationstechnischen Herausforderungen im Cyber-Raum mit einem eigenen, ständig weiterzuentwickelnden Abwehrdispositiv entgegenzutreten.

In diesem Sinn ist auch die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) gefordert. Sie ist ohne Weiteres in der Lage, den courant normal zu bewältigen. Hingegen stösst die im Milizprinzip organisierte Behörde bald einmal an ihre Grenzen, wenn es gilt, Verfahren aus der Vergangenheit akribisch aufzuarbeiten, die Wirksamkeit neuer Strategien zu evaluieren oder gar gestaltend Einfluss auf die Entwicklung neuer Instrumente zur Kriminalitätsbekämpfung zu nehmen. Insofern dürfen die politischen Erwartungen an die im Vergleich zu anderen Aufsichtsbehörden des Bundes bescheiden ressourcierte AB-BA nicht überhöht werden. Nicht zuletzt, um den zunehmenden Anforderungen gerecht zu werden, ist die AB-BA jedoch bestrebt, sich in Zusammenarbeit und im Austausch mit ihren Partnern Schritt für Schritt weiterzuentwickeln.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, 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.

Soweit die BA als Staatsanwaltschaft des Bundes in der Rechtsanwendung tätig ist, ist sie – wie es Art. 4 der Strafprozessordnung betont – unabhängig und allein dem Recht verpflichtet. Sie sorgt in eigener Kompetenz, frei von äusserer Beeinflussung und allein in den vom Recht vorgegebenen Bahnen, für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs. Hier, d.h. im Bereich der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall, hat die Aufsichtsbehörde nichts zu suchen. 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.

Die BA führt ihre Verfahren in einem hoch politisierten Umfeld. Sie tangieren vielfach nationale und internationale Interessen. Auf dementsprechend grosse Resonanz treffen deshalb ihre Entscheide in der Öffentlichkeit. Aus diesem Grund erscheint es unerlässlich, die Unabhängigkeit der BA zu stärken und sie vor unzulässiger Einflussnahme zu schützen. Mit ihrer Herauslösung aus der Bundesverwaltung und der Etablierung einer selbständigen Aufsichtsbehörde hat der Gesetzgeber ein klares Zeichen gesetzt. Auch in Zukunft wird die AB-BA ein besonderes Augenmerk auf die Gewährleistung dieser Unabhängigkeit legen.

Der Präsident der Aufsichtsbehörde
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter

1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) wurde per 1.1.2011 gebildet. 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 der AB-BA nicht der Charakter einer Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der Bundesanwaltschaft (BA) zukommt. 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 BA zu erlassen (Art. 29 Abs. 2 StBOG). Weiter bezeichnet die AB-BA gemäss Art. 67 Abs. 1 StBOG einen ausserordentlichen Staatsanwalt¹ oder ein Mitglied der BA bei Strafverfolgung wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit von Leitenden Staatsanwälten oder Staatsanwälten.

2 Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die laufende Amtsperiode endet am 31.12.2018. 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 wie folgt zusammen: je ein Richter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Anwälte und drei Fachpersonen.

Der AB-BA gehörten im Berichtsjahr 2017 in alphabetischer Reihe folgende Mitglieder an:

- Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE), Neuchâtel
- François A. Bernath, Rechtsanwalt, Zürich (bis 30.9.2017)
- Giorgio Bomio, Richter am Bundesstrafgericht, Bellinzona (bis 31.10.2017)
- Tamara Erez, Rechtsanwältin, Lugano (ab 1.10.2017)
- Rolf Grädel, a. Generalstaatsanwalt des Kantons Bern, Bern
- Veronica Hälg-Büchi, Rechtsanwältin, St. Gallen
- Stefan Heimgartner, Richter am Bundesstrafgericht, Bellinzona (gewählt am 13.12.2017)
- Niklaus Oberholzer, Bundesrichter, Lausanne
- Hanspeter Uster, Projektleiter im Justiz- und Polizeibereich, Baar

Herr Giorgio Bomio wurde von der Bundesversammlung per 1.1.2011 für die Amtsperiode 2011–2014 in seiner Eigenschaft als Bundesstrafrichter erstmals gewählt; in den Jahren 2013 bis 2016 bekleidete er die Funktion des Vizepräsidenten der AB-BA. Auf eigenen Wunsch trat Herr Bomio per 31.10.2017 als Mitglied der AB-BA zurück. Für den Rest der laufenden Amtsperiode wählte die Bundesversammlung am 13.12.2017 Herrn Stefan Heimgartner, ebenfalls Bundestrafrichter.

Herr François A. Bernath wurde am 24.9.2014 in seiner Eigenschaft als Rechtsanwalt für die Amtsdauer 2015–2018 gewählt. Per 30.9.2017 schied er aus der AB-BA aus. Frau Tamara Erez, Rechtsanwältin, wurde für den Rest der Amtsperiode von der Bundesversammlung als neues Mitglied der Aufsichtsbehörde gewählt.

¹ Der Tätigkeitsbericht 2017 verwendet im Interesse der Lesbarkeit nur die männliche Form; in dieser ist die weibliche Form eingeschlossen.

Tätigkeit im Allgemeinen

1 Organisation und Infrastruktur der Behörde

1.1 Organisation

Die Aufsichtsbehörde konstituiert sich selbst (Art. 27 Abs. 1 StBOG). Präsident und Vizepräsidentin werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Eine einmalige Wiederwahl 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 im Berichtsjahr Bundesrichter Niklaus Oberholzer und Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE).

1.2 Sekretariat / Infrastruktur

Die Aufsichtsbehörde verfügt über ein ständiges Sekretariat, das die Verwaltung der Aufsichtsbehörde bildet. Es unterstützt die Aufsichtsbehörde fachlich und administrativ (Art. 10 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft). Per 31.12.2017 umfasste das Sekretariat einen juristischen Sekretär und eine Assistentin bei einem Gesamtpensum von 160 Stellenprozent.

Ausserhalb von Sitzungen steht das Sekretariat in dauerndem Kontakt mit dem Präsidenten der AB-BA, den Mitgliedern, der beaufsichtigten BA sowie diversen Stellen der Bundesverwaltung und den Parlamentsdiensten. Neu wurde im Berichtsjahr bei der BA mit der Referentin des Bundesanwalts und der Geschäftsleitung ein Single Point of Contact (SPOC) für organisatorische oder administrative Anliegen der AB-BA definiert.

Sitz der Behörde ist Bern (Art. 11 Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft), wo sich entsprechend die Büroräumlichkeiten des Sekretariats befinden.

Nach Art. 10 Abs. 3 der genannten Verordnung organisiert die Aufsichtsbehörde das Sekretariat, in dessen Gestaltung sie frei ist. Sie kann weiter von anderen Bundesstellen gegen Verrechnung administrative und logistische Leistungen beziehen. Die Einzelheiten sind mit Leistungsvereinbarungen zu regeln. Für den Bezug von Infrastruktur-, Finanz- und Personaldienstleistungen schloss die Behörde Vereinbarungen mit dem Generalsekretariat EFD, dem BBL, dem BIT und dem Dienstleistungszentrum Finanzen EFD ab. Die aus dem Jahr 2013 stammende Vereinbarung mit dem Generalsekretariat EFD soll im Jahr 2018 aktualisiert und revidiert werden. Aufgrund ihrer Unabhängigkeit kann die AB-BA grundsätzlich keine Leistungen bei der beaufsichtigten BA beziehen.

1.3 Sicherheit

Das Thema Sicherheit nimmt für die AB-BA angesichts der Sensitivität der bearbeiteten Daten und der potenten Akteure im Cyberraum einen hohen Stellenwert ein. In ihrem Tätigkeitsbericht 2016 hielt die AB-BA fest, im Jahr 2017 verstärkte Anstrengungen im Bereich Sicherheit leisten zu wollen. Als kleine, unabhängige Aufsichtsbehörde ausserhalb der Bundesverwaltung ist sie in ihrem Bestreben, ihr generelles Sicherheitsniveau laufend zu verbessern, jedoch auf die Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, etwa in der Bedrohungsbeurteilung, angewiesen. Hierbei wurde die AB-BA im Berichtsjahr v.a. vom Generalsekretariat EFD, von fedpol und – im Sinne einer ersten Analyse und eines best practice-Austauschs – von der BA unterstützt. Mehrere Massnahmen konnten so implementiert werden oder stehen für das Jahr 2018 zur Umsetzung an. U.a. ist die AB-BA bestrebt, künftig auf permanenter Basis vom Generalsekretariat EFD Dienstleistungen im Bereich der Informationssicherheit zu beziehen. Dies impliziert die oben erwähnte Revision der Leistungsvereinbarung.

Aufgrund ähnlicher Problemstellungen sieht die AB-BA zudem Potenzial zur stetigen Verbesserung ihrer Sicherheit im Austausch und in der Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsorganen, etwa der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) oder der parlamentarischen Oberaufsicht (GPK/GPDel). Entsprechend strebt die AB-BA in diesem Themenbereich eine intensiviertere Zusammenarbeit an.

2 Arbeitsweise

2.1 Sitzungen intern / mit der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde führte im Berichtsjahr in der Regel einmal pro Monat Sitzungen durch. Üblicherweise folgten den internen Besprechungen der AB-BA die Aufsichtssitzungen mit der Geschäftsleitung der BA. Dabei erläuterte die BA der AB-BA aktuelle Problemstellungen und Entwicklungen. Gleichzeitig boten die Aufsichtssitzungen Gelegenheit, der Geschäftsleitung der BA Rückfragen zu stellen oder sie auf durch die AB-BA identifizierte Problemstellungen aufmerksam zu machen.

Gemäss Art. 9 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft kann die AB-BA für die Vornahme von Inspektionen bei der BA eine mindestens drei Mitglieder umfassende Delegation entsenden. Im Berichtsjahr führten etwa verschiedene Delegationen der Behörde Befragungen im Rahmen der Querschnittsinspektion 2017 in einzelnen Abteilungen der BA durch. Weiter beschloss die AB-BA die Durchführung zweier ausserordentlicher Inspektionen (Fall D.M.

sowie Deliktsfeld Völkerstrafrecht; vgl. unten das Kapitel Aufsichtstätigkeit). Delegationen der AB-BA nahmen ebenfalls an Besprechungen mit der BA, mit verschiedenen parlamentarischen Kommissionen, dem EJPD und der AB-ND teil (vgl. unten das Kapitel Zusammenarbeit mit anderen Behörden).

2.2 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 Bundesanwaltschaft | Veronica Hälg-Büchi, Giorgio Bomio |
| Finanzkommissionen | Niklaus Oberholzer, Giorgio Bomio |
| Geschäftsprüfungsdelegation | Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Hanspeter Uster |
| Geschäftsprüfungskommissionen | Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Rolf Grädel |
| Austausch mit der AB-ND | Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Hanspeter Uster |
| Personal Bundesanwaltschaft | Hanspeter Uster |
| Spesen Bundesanwalt | Veronica Hälg-Büchi, Giorgio Bomio |
| Tätigkeitsbericht Kontrolle Übersetzung | Isabelle Augsburgers-Bucheli, Giorgio Bomio |
| Treffen EJPD – BA – AB-BA | Niklaus Oberholzer, Rolf Grädel |

2.3 Aufsichtskompetenzen

Gemäss Art. 29 Abs. 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der BA generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Sie überprüft deren Einhaltung. 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, stehen dafür die in der Strafprozessordnung (StPO; SR 312) geregelten Rechtsmittel an das Bundesstrafgericht zur Verfügung. Die AB-BA tritt des-

halb auf Aufsichtsbeschwerden, die Verfügungen oder Verfahrenshandlungen in den von der BA geführten Untersuchungsverfahren zum Gegenstand haben, nicht ein. Nebst dem Erlass von Weisungen kann die AB-BA nach Art. 30 Abs. 3 StBOG gegenüber der BA Empfehlungen formulieren.

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).

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).

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 Zwecke der Information führt die AB-BA zudem eine Homepage (<http://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 2017 veröffentlichte die Aufsichtsbehörde Medienmitteilungen anlässlich der Publikation ihres Tätigkeitsberichts 2016 (5.4.2017) sowie zum Zwischenstand ihrer Abklärungen im Fall D.M. (17.5.2017).

Aufsichtstätigkeit

1 Laufende Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

1.1 Reporting

Die BA stellte der Aufsichtsbehörde in der Berichtsperiode zwei halbjährliche Fall-Reportings für die Zeiträume vom 1.7.2016–31.12.2016 und vom 1.1.2017–30.6.2017 zu. Obwohl die AB-BA keine laufenden Verfahren anstelle gerichtlicher Instanzen im Einzelfall prüft, bildet die durch die AB-BA autonom vorgenommene Auswahl an Fallberichten eine der Grundlagen für die Prüfung systemischer Aspekte der Tätigkeit der BA.

1.2 Aufsichtssitzungen

Die AB-BA führte im Jahr 2017 zehn ordentliche Aufsichtssitzungen und zwei ausserordentliche Sitzungen durch. Eine Sitzung fand extra muros in den Räumlichkeiten des Bundesstrafgerichts in Bellinzona statt. An den Sitzungen nahmen in der Regel die Mitglieder der Aufsichtsbehörde und – in einem besonderen Teil – der Bundesanwalt, seine Stellvertreter, der Generalsekretär der BA und je nach Bedarf der Rechtskonsulent des Bundesanwalts sowie der Informationschef der BA teil.

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 Stimmgleichheit 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 war dies etwa im Rahmen der Abklärungen zum Fall D.M. verschiedentlich der Fall.

Nach Art. 9 Abs. 2 StBOG trägt der Bundesanwalt die Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie den wirksamen Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmitteln. Die Aufsichtsbehörde begleitet die personalpolitischen Entscheide des Bundesanwaltes im Rahmen der Sitzungen, ohne sich aber im Einzelfall in die ihm zustehenden Kompetenzen einzumischen. In ihrer Eigenschaft als Fachaufsichtsbehörde, die nicht analog einer Departementsleitung an der Spitze einer verwaltungsrechtlichen Hierarchie steht, obliegt es nicht der AB-BA, zu Einzelentscheiden des Bundesanwalts Stellung zu nehmen.

Materiell befasste sich die Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Sitzungen im Berichtsjahr u.a. verstärkt mit organisatorischen und methodischen Fragen, den Zwischenresultaten der Querschnittsinspektion 2017, den Abklärungen im Fall D.M. zu Handen der GPDel, dem Deliktsfeld Völkerstrafrecht, dem Fall-Controlling

der BA und dem Projekt «Joining Forces». Weiterhin der Klärung bedarf die Frage der jeweiligen Kompetenzbereiche im Verhältnis mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

Anlässlich der Sitzungen stellte die BA der AB-BA Problemstellungen systemischer Natur und aktuelle Fälle vor. Aufgrund der Rechenschaftspflicht der Aufsichtsbehörde gegenüber der parlamentarischen Oberaufsicht, laufender Medienanfragen sowie ihrer eigenen Inspektionstätigkeit erscheint die Information zu laufenden Verfahren zweckmässig. Da sie jedoch im Einzelfall keine Weisungen betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln erteilen darf (Art. 29 Abs. 2 StBOG), beschränkt sich die Behörde anlässlich der Sitzungen mit der BA gemäss ihrem Auftrag auf die Behandlung systemischer Fragestellungen. Eine solche systemische Frage betraf im Jahr 2017 etwa den Umgang mit austretenden Mitarbeitenden der BA, zumal solchen, die nach ihrem Austritt beruflich in ähnlichen Themenfeldern tätig sind. Diesbzgl. empfahl die AB-BA der BA, reglementarisch zu beachtende Rechte und Pflichten zu definieren sowie mit austretenden Mitarbeitenden jeweils eine individuelle Vereinbarung abzuschliessen. Als weiteren systemischen Aspekt behandelte die AB-BA im Jahr 2017 u.a. den Abschluss von De officiis-Vereinbarungen durch die BA. Im Allgemeinen steht die AB-BA der Schaffung von neuem Soft Law kritisch gegenüber.

Die mit dem operativen Tagesgeschäft befasste und über 220 Mitarbeitende verfügende BA weist gegenüber der im Vergleich mit anderen Aufsichtsorganen des Bundes bescheiden ressourcierten und im Milizprinzip organisierten AB-BA einen Informationsvorsprung aus. Entsprechend schlug bis anhin v.a. die BA die im Rahmen der Aufsichtssitzungen zu behandelnden Traktanden vor. Damit der Gefahr der konkludenten Zustimmung durch die AB-BA vermehrt begegnet werden kann, sollen traktandierte Themen im Jahr 2018 bei Bedarf einer systematischen Weiterverfolgung zugeführt werden. Weiter wird die AB-BA ihre nach den Aufsichtssitzungen mit der BA gefassten Beschlüsse gegenüber dem Bundesanwalt künftig schriftlich artikulieren.

1.3 Eingaben an die AB-BA

Im Berichtsjahr richteten sich 17 Bürger mit Eingaben an die Aufsichtsbehörde. Oftmals sind diese an Verfahren vor der BA oder dem Bundesstrafgericht (bzw. vor anderen Behörden) beteiligt. In der Regel können ihre Anliegen im Rahmen eines laufenden Verfahrens von den dafür zuständigen Gerichten aufgenommen werden, weshalb sie nicht in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde fallen. Soweit aber Aspekte thematisiert werden, die über den konkreten Einzelfall hinausgehen (etwa Verjährung von Verfahren), können diese im Rahmen

der Aufsichtssitzungen oder von Inspektionen angesprochen werden. Gegebenenfalls werden Eingaben auch an die zuständige BA weitergeleitet, die dann prüfen muss, ob sie als Anzeigen entgegenzunehmen seien.

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

2 Inspektionen

2.1 Querschnittsinspektion 2017

Innerhalb ihrer jährlichen ordentlichen Inspektion führte die AB-BA zwischen dem 28.8.2017 und dem 10.10.2017 acht halbtägige Befragungen durch. Befragt wurden Mitarbeitende der Abteilung Wirtschaftskriminalität WiKri in Bern (31.8. und 6.8.), der Zweigstellen in Zürich (28.8.), Lausanne (1.9.) und Lugano (10.10.), der Abteilungen Staatsschutz, Kriminelle Organisationen, Terrorismus STK (30.8. und 7.9.) sowie Rechtshilfe, Völkerstrafrecht RV (27.9.) Die Befragungen erfolgten jeweils durch eine Delegation von drei AB-BA-Mitgliedern (Art. 9 Abs. 2 der Verordnung der über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft) unter Erstellung eines Protokolls.

Methodisch wählte die AB-BA insofern einen neuen Prüfungsansatz, als dass das mit der Instruktion der Inspektion betraute AB-BA-Mitglied einen standardisierten Fragenkatalog vorbereitete, der – unabhängig von der personellen Zusammensetzung der jeweiligen Dreierdelegation – die Vergleichbarkeit der Befragungsergebnisse über alle Abteilungen sicherstellte. Befragt wurden in der Regel nicht nur die mit der Fallführung betrauten Staatsanwälte, sondern alle mit dem ausgewählten Fall befassten Mitarbeitenden.

Zuvor wählte die AB-BA aus dem halbjährigen Reporting der BA vom 1.1.2017–30.6.2017 pro Befragung ein bis zwei Einzelverfahren und Verfahrenskomplexe aus. Diese dienten als Grundlage für die Gesprächsführung mit den Mitarbeitenden. Anlässlich derer ging es der Aufsichtsbehörde nicht um einzelne Verfahren oder – anstelle der durch den Bundesanwalt ausgeübten Dienstaufsicht – um die Beurteilung der Leistungen einzelner Mitarbeiter. Im Vordergrund stand die Prüfung genereller Aspekte der Verfahrensführung durch die BA. Dabei wollte sich die AB-BA im Sinne einer Querschnittsprüfung v.a. ein aktuelles Bild der Abteilungen der BA verschaffen, Einblick in die Funktionsweise des gesamten Systems über alle Mitarbeiter-Stufen nehmen sowie mögliche systemische Risiken identifizieren.

Der so gewonnene Überblick wird es der AB-BA im Jahr 2018 und darüber hinaus erlauben, gezielte, risikobasierte Prüfungen einzelner Bereiche der BA vorzunehmen und ggf. Empfehlungen zu formulieren.

Innerhalb der Fallführung prüfte die AB-BA mit der Querschnittsinspektion 2017 den Prozess der zentralen Eingangsbearbeitung, die Strategiedefinition, das Fall-Controlling, die von der BA verwendeten Tools zur Aufarbeitung relevanter Daten sowie Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen der BA und anderen Behörden. Ein besonderes Schwergewicht legte die AB-BA, wie in ihrem Tätigkeitsbericht 2016 angekündigt, auf die Prüfung der personellen Rollenverteilung über alle Stufen vom fallführenden Staatsanwalt bis hin zur Verfahrensassistenz.

Zum Zeitpunkt der Drucklegung des vorliegenden Tätigkeitsberichts lag der finale Inspektionsbericht noch nicht vor. Wie die AB-BA jedoch feststellte, kommt der Entwicklung von Softwaretools im Hinblick auf die Datenauswertung eine hohe Bedeutung zu. Dies speziell zur Führung von Wirtschaftskriminalitätsfällen. Die Rolle der Verfahrensassistenz erwies sich zudem für die Fallführung als von grosser Wichtigkeit. Nur mit einem gut geführten Dossier kann eine Strafuntersuchung erfolgreich durchgeführt werden.

Organisatorisch bleibt das v.a. anhand der Abteilung Wikri konzipierte Modell der Deliktsfeldverantwortlichen hingegen innerhalb der BA umstritten. Weiter fehlt eine unabhängige Stelle für das personelle Konfliktmanagement. Anlässlich der Befragungen wurde seitens der Mitarbeitenden gegenüber der AB-BA mehrmals betont, das quantitative Verhältnis der operationell tätigen Mitarbeitenden befinde sich im Vergleich zur Anzahl der Mitarbeitenden mit Stabsfunktionen in einem Ungleichgewicht.

Insgesamt stellte die AB-BA jedoch fest, dass sich die operativen Abläufe innerhalb der BA grundsätzlich gut eingespielt haben. Zudem sind die Mitarbeitenden in der Regel motiviert und zeigen ein hohes Mass an Eigeninitiative.

Direkter Ausfluss der auf Basis der Querschnittsinspektion 2017 erlangten Erkenntnisse bildete die Sonderinspektion der AB-BA im Deliktsfeld Völkerstrafrecht (siehe dazu unten 2.3). Zudem wird die AB-BA das Generalsekretariat der BA im Laufe des Jahres 2018 mittels einer Inspektion prüfen.

2.2 Abklärungen der AB-BA im Fall D.M.

Die Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (GPDel) entschied am 24.5.2017 die sogenannte Spionageaffäre rund um den Fall D.M. im Rahmen einer Inspektion zu untersuchen. Schon zuvor erstatte ihr die AB-BA am 17.5.2017 einen Zwischenbericht über ihre vorläufigen, auf den Fall D.M. bezogenen Abklärungen bei der BA. Am 21.6.2017 fand eine gemeinsame

Aussprache zwischen der GPDel und der AB-BA statt. Anlässlich derer wurde beschlossen, dass die GPDel die weiteren Abklärungen koordinieren und einen abschliessenden Bericht verfassen wird, der alle involvierten Behörden und Amtstellen umfasst.

Die AB-BA konzentrierte sich im Rahmen ihrer Abklärungen und ihres gesetzlichen Auftrags auf Vorgänge, welche in einem Zusammenhang mit der BA standen. Die Bundeskriminalpolizei (BKP) und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) liegen ausserhalb des gesetzlichen Aufsichtsbereichs der AB-BA. Entsprechend beruhte der Schlussbericht der AB-BA vom 5.2.2018 in Sachen D.M. zu Handen der GPDel ausschliesslich auf bei der BA beigezogene Akten und den bei der BA eingeholten Auskünften. In der Folge lag es an der GPDel, den Schlussbericht der AB-BA mit den Ergebnissen der bei anderen Behörden durchgeführten Abklärungen abzugleichen und gestützt darauf eine alle Aspekte berücksichtigende Wertung der Ereignisse vorzunehmen.

In ihrem Schlussbericht stellte die AB-BA fest, dass

1. die BA keinen Kontakt zu D.M. unterhielt und diesen nie mit Ermittlungen für ein Strafverfahren beauftragt hatte;

2. der BA die Namen der drei Beamten der deutschen Steuerbehörden, welche am Ankauf der Bankdaten-CD im Februar 2010 beteiligt waren, aufgrund eigener bzw. der Ermittlungen der BKP bekannt waren, bevor letztere zum Zweck der Vervollständigung der Personalien an den NDB gelangte;

3. die BA bis zur Einvernahme von D.M. im Februar 2015 keine Kenntnisse davon hatte, dass die BKP im Zusammenhang mit der Vervollständigung der Personalien an den NDB gelangt war und letzter D.M. einen diesbezüglichen Auftrag erteilt hatte;

4. die Protokollierung der Aussagen von D.M. über seine Zusammenarbeit mit dem NDB in Übereinstimmung mit den anerkannten strafprozessualen Grundsätzen erfolgte;

5. schliesslich auch die Gewährung der Akteneinsicht an die Mitbeschuldigten von D.M. in Berücksichtigung der entsprechenden Bestimmungen der Strafprozessordnung sowie der Lehre und der dazu ergangenen Rechtsprechung nicht zu beanstanden ist.

2.3 Inspektion Deliktsfeld Völkerstrafrecht

Mit Datum vom 29.9.2017 wurden drei auf das Deliktsfeld Völkerstrafrecht bezogene Interpellationen (17.3951, 17.3890, 17.3933; siehe Anhang 2) an die AB-BA gerichtet. Zur Beantwortung der systemischen Aspekte der von den Interpellanten aufgeworfenen Fragen beschloss die Aufsichtsbehörde anlässlich ihrer Sitzung vom 30.10.2017 gestützt auf Art. 30 Abs. 1 StBOG eine ausserordentliche Inspektion im Deliktsfeld Völkerstrafrecht der BA durchzuführen. Zudem sollte auf die drei parlamentarischen Vorstösse zeitgleich geantwortet werden.

In der Folge befragte eine Delegation der AB-BA Mitarbeitende der Abteilung Rechtshilfe und Völkerstrafrecht (RV), verlangte bei der BA diverse Dokumente ein und liess sich im Rahmen der Aufsichtssitzungen von der Geschäftsleitung der BA informieren. Dabei galt es zu beachten, dass die Beurteilung laufender Verfahren Sache gerichtlicher Instanzen ist und ausserhalb der Aufsichtskompetenzen der AB-BA liegt. Ebenfalls ist es nicht Aufgabe der AB-BA zu Handen des Parlaments anstelle der Gerichte spezifische Verfahrenshandlungen der BA zu untersuchen. Hingegen kann die AB-BA den parlamentarischen Organen Hinweise zur effizienten Ressourcenallokation oder zu gesetzlichem Revisionsbedarf geben. Die Priorisierung des Deliktsfelds Völkerstrafrecht – und damit dessen Ressourcierung – bildet final jedoch eine Frage der strategischen Priorisierung des Bundesanwalts.

Zum Zeitpunkt der Drucklegung des vorliegenden Tätigkeitsberichts lagen die Resultate der Inspektion noch nicht vor. Die AB-BA wird die mit der Inspektion gewonnenen Erkenntnisse in ihrem Tätigkeitsbericht 2018 zusammenfassend wiedergeben.

3 Besondere Fragen

3.1 Disziplinarverfahren

Nach Art. 31 Abs. 1 StBOG unterbreitet die AB-BA der Vereinigten Bundesversammlung ggf. den Antrag auf Amtsenthebung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen. 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 Berichtsjahr wurde gegen Bundesanwalt Lauber eine Disziplinarbeschwerde gemäss Art. 31 Abs. 2 StBOG eingereicht. Die Prüfung der Eingabe ergab, dass sich ihr keine Anhaltspunkte für ein disziplinarrechtlich relevantes Verhalten im Hinblick auf eine Amtspflichtverletzung entnehmen liessen. Die AB-BA trat entsprechend nicht auf die Eingabe ein.

3.2 Bezeichnung ausserordentlicher Staatsanwälte

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

Im Berichtsjahr ernannte die Aufsichtsbehörde vier ausserordentliche Staatsanwälte, wovon alle nicht der

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

BA angehört. Insgesamt konnten vier Verfahren abgeschlossen werden, vier sind noch in Arbeit. Die ausserordentlichen Staatsanwälte erstatten der AB-BA im Abstand von sechs Monaten über ihre Tätigkeit Bericht, wobei die Verfahrensleitung in ihrer alleinigen Kompetenz liegt.

3.3 Ermächtigung zur Strafverfolgung

Die Zuständigkeiten zum Entscheid über die Ermächtigung 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 Staatsanwälte des Bundes sowie das übrige Personal: der Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 lit. d VG). Wird die Ermächtigung erteilt, bezeichnet die Aufsichtsbehörde ein Mitglied der Bundesanwaltschaft oder ernennt einen ausserordentlichen Staatsanwalt für die Leitung des Strafverfahrens (Art. 67 Abs. 1 StBOG). Wird die Ermächtigung verweigert, prüft sie, ob es der Fall gebietet, einen ausserordentlichen Staatsanwalt zu ernennen, welcher gegebenenfalls die Beschwerdelegitimation wahrnimmt;
- betreffend politische Delikte: der Bundesrat (Art. 66 StBOG).

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

3.4 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.

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 einen Antwortvorschlag vorbereiten. Der Vorschlag der BA wird in der Folge im Rahmen einer Sitzung der AB-BA besprochen, allenfalls angepasst und verabschiedet.

Als vom Parlament eingesetztes Organ ist die Aufsichtsbehörde allein gegenüber der Bundesversammlung verpflichtet. 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).

Im Berichtsjahr haben sich parlamentarische Interpellationen und Anfragen gehäuft, mit welchen einzelne Ratsmitglieder Auskünfte im Zusammenhang mit konkreten Verfahren der BA oder von der BA gar die Eröffnung eines konkreten Verfahren gegen namentlich genannte Personen oder Unternehmen verlangt haben. Die AB-BA betrachtet diese Entwicklung mit einer gewissen Besorgnis, da damit die Unabhängigkeit der BA gefährdet und politisch motivierter Einflussnahme ausgesetzt werden könnte. Sie sieht sich deshalb veranlasst, daran zu erinnern, dass die GPK-SR in ihrem Bericht vom 28.6.2002 ausführlich zu den Grundsätzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der unabhängigen Justizorgane Stellung genommen hat (BBl 2002, 7625 ff.). Art. 7 ParlG, welcher die Informationsrechte der einzelnen Ratsmitglieder regelt, bezieht sich ausdrücklich nur auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesverwaltung. Die Bestimmung ist hingegen nicht anwendbar für Auskunftsbegehren gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der BA bzw. deren Aufsichtsbehörde (VON WYSS, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N. 19 zu Art. 7 ParlG), da sich der Verkehr zwischen der Bundesversammlung und der AB-BA nach Art. 162 ParlG richtet. Dementsprechend sind für Auskunftsbegehren gegenüber der AB-BA ausschliesslich die Informationsrechte der Kommissionen massgebend.

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

1.2 Geschäftsprüfungskommissionen

Im Berichtsjahr hörten die GPK die AB-BA zweimal an. Anlässlich der Anhörung vor beiden GPK am 18.5.2017 wurde das Vorgehen bzgl. den aufsichtsrechtlichen Abklärungen im Fall D.M. besprochen. Gegenstand der Anhörung vor der Subkommission Gerichte/BA vom 4.4.2017 bildeten die sich jeweils aufgrund von Strafanzeigen gegen den Bundesanwalt oder seine beiden ebenfalls vom Parlament gewählten Stellvertreter stellenden Immunitätsfragen. Weiter wurden die neuen Aufgaben der BA thematisiert, die ein angepasstes Profil bedingen: Immer öfter muss die BA in Strukturen eingreifen, die potenziell die Gesellschaft bedrohen, wie etwa im Rahmen von komplexen Wirtschaftsstrafverfahren, diversen Verfahren im Zusammenhang mit Dschihadisten oder von politischen Umwälzungen im Nahen Osten. Dabei handelt es sich nicht mehr um klassische Einzeldelikte, sondern um Untersuchungen bedrohlicher Phänomene, die in Zusammenarbeit mit anderen Behörden, etwa dem Nachrichtendienst, einer Gesamtbetrachtung bedürfen und nicht in jedem Fall mit strafrechtlichen oder strafprozessualen Mitteln einer Lösung zugeführt werden können.

In einem gewissen Gegensatz zur zunehmenden Komplexität der Aufgaben der BA wurde die AB-BA vom Gesetzgeber organisationsrechtlich als Milizbehörde «sui generis» ausserhalb der Departementsstruktur des Bundes geschaffen. Ihre Untersuchungskapazitäten im Aufsichtsbereich sind somit naturgemäss beschränkt. Zudem bestehen nur wenige gesetzliche Bestimmungen, welche die Aufgaben der AB-BA normieren. Dies bedingt, dass sie sich im Austausch mit der parlamentarischen Oberaufsicht weiter Schritt für Schritt an die Erfüllung ihrer Aufgaben herantastet und weiterentwickelt.

1.3 Geschäftsprüfungsdelegation

Die AB-BA wird einmal im 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 zeitverzuglos 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 mehrmals im Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Abklärungen im Spionagefall D.M. angehört. Diese bil-

deten entsprechend im Berichtsjahr das dominierende Thema im Austausch mit der GPDel.

1.4 Kommission für Rechtsfragen des Ständerats

Ausgehend von einer Initiative der AB-BA wurde ihr Präsident am 25.4.2017 von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats angehört. Thema der Anhörung war eine mögliche Streichung der Unvereinbarkeitsbestimmung von Art. 24 Abs. 2 StBOG, wonach anwaltliche Mitglieder der AB-BA nicht als Parteienvertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten dürfen.

1.5 Finanzkommissionen

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat nach Art. 31 Abs. 4 StBOG zu Händen der Bundesversammlung sowohl ihren eigenen Voranschlag als auch denjenigen der BA. Weiter vertritt sie 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 je zwei Mal von den Finanzkommissionen des Stände- bzw. Nationalrats angehört.

1.6 Budget 2017

Die Einführung des neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung (NFB) konnte bezüglich Budgetprozess und Haushaltvollzug von der AB-BA erfolgreich umgesetzt werden. Im Voranschlag für das Jahr 2017 wurden CHF 857'400.00 beantragt. Das bewilligte Globalbudget für das Jahr 2017 betrug 840'200.00 Franken. Mit Bundesratsbeschluss vom 16.12.2016 wurden einzelne Budgetposten gekürzt. Obwohl die AB-BA ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt ist und somit staatsorganisationsrechtlich nicht dem Bundesrat untersteht, übernahm sie die Kürzungen freiwillig.

Die Gesamtausgaben der Aufsichtsbehörde im Rechnungsjahr 2017 von rund CHF 634'000.00 entsprechen einem Ausschöpfungsgrad von 75.5 %.

1.7 Voranschlag 2018

Die im Planungsprozess 2018 beantragten Mittel (Globalbudget) für die AB-BA belaufen sich insgesamt auf CHF 825'700.00. Sie wurden vom Parlament ohne Änderung bewilligt. Die Abweichung zum Voranschlag 2016 (CHF 17'000.00) begründet sich in der Aktualisierung der Personalkostenplanung aufgrund der durch das Eidgenössische Personalamt EPA vorgegebenen Richtwerte (CHF 29'000.00) sowie den zusätzlich im Bereich übriger Sach- und Betriebsaufwand beantragten Mitteln von CHF 12'000.00. Die Budgeterstellung beruht auf Schätzungen und Erfahrungszahlen der Vorjahre. Insgesamt kann von einer stabilen Entwicklung des Funktionsaufwandes ausgegangen werden. Nicht planbare und ausserordentliche Mehrkosten können innerhalb des bewilligten Globalbudgets antragslos kompensiert werden.

2 Bundesstrafgericht

Austausch mit dem Bundesstrafgericht

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

Die AB-BA und die Verwaltungskommission des Bundesstrafgerichts trafen sich am 30.10.2017 in den Räumlichkeiten des Bundesstrafgerichts in Bellinzona. Anlässlich des Austauschs wurden generelle Aspekte der Anklageschriften der BA, der Anklagevertretung sowie der Beschwerden der BA gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts besprochen. Weiter informierte die Verwaltungskommission die AB-BA über die neue Appellationskammer des Bundesstrafgerichts und ihre Haltung zur elektronischen Akteneinreichung.

3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Besprechung mit dem EJPD

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 die periodische Besprechung am 27.6.2017 statt. Themen der Besprechung waren u.a. das Projekt «Joining Forces», die aufsichtsrechtlichen Abklärungen im Fall D.M., der Stand der Umsetzung des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) sowie die Revision der StPO und die Strafrechtsharmonisierung.

4 Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND)

Austausch mit der AB-ND

Schon in den vergangenen Jahren tauschte sich die AB-BA auf jährlicher Basis mit der VBS-internen Nachrichtendienstlichen Aufsicht aus. Mit dem per 1.9.2017 in Kraft getretenen Nachrichtendienstgesetz wurde die neue unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) geschaffen. Entsprechend galt es den Austausch mit der neuen Behörde fortzusetzen.

Am 23.11.2017 besprach sich eine Delegation der AB-BA mit dem Leiter der AB-ND und einem Prüfungsleiter. Themen des Austauschs waren u.a. der Aufbau der AB-ND, die Funktionsweise der AB-BA, IKT-Unterstützungsprozesse, Sicherheitsfragen sowie die gegenseitigen Schnittstellen und die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsorganen. V.a. in den Bereichen Sicherheit und Infrastruktur identifizierten sowohl die AB-BA als auch die AB-ND in der Folge Synergie-Potenziale. Deren gemeinsame Umsetzung soll im Jahr 2018 geprüft werden.

Hinweise an den Gesetzgeber

Das Verantwortlichkeitsgesetz (VG) des Bundes sieht vor, dass es für die strafrechtliche Verfolgung von Behördenmitgliedern und Beamten wegen Verbrechen und Vergehen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung bedarf. Über die Erteilung der Ermächtigung für die durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitglieder und Beamte entscheiden die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte (Art. 14 Abs. 1 VG). Für das vom Bundesanwalt gewählte Personal ist er selber zuständig (Art. 15 Abs. 1 Bst. d VG).

Dem Ermächtigungsentscheid gehen in aller Regel vorläufige Ermittlungen voraus. Einerseits geht es darum, allenfalls die unaufschiebbaren sichernden Massnahmen zu treffen (vgl. auch Art. 303 Abs. 2 StPO). Andererseits sollen damit die Entscheidungsgrundlagen geschaffen werden, um bei nicht erhärtetem Tatverdacht das Verfahren nicht an die Hand zu nehmen oder im umgekehrten Fall den Entscheid der Ermächtigungsbehörde einzuholen. Diese vorläufigen Ermittlungen werden bei Strafanzeigen gegen Behördenmitglieder und Beamte des Bundes in aller Regel von der BA getätigt.

Art. 67 Abs. 1 StBOG sieht unter dem Titel «Straftaten von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft» vor, dass die AB-BA ein Mitglied der BA bezeichnet oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt für die Leitung des Verfahrens ernennt, falls sich die Strafverfolgung wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen einen leitenden Staatsanwalt oder einen Staatsanwalt des Bundes richtet. Vom Gesetz nicht erfasst sind somit die von der Bundesversammlung gewählten Mitglieder der BA (der Bundesanwalt und die stellvertretenden Bundesanwälte; vgl. Art. 20 Abs. 1 StBOG) sowie das übrige Personal der BA. Die AB-BA regt an, diese Lücke zu schliessen und ihr die Aufgabe zuzuweisen, in sämtlichen Fällen ein Mitglied der BA zu bezeichnen oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt zu ernennen, falls sich eine Strafanzeige gegen ein Mitglied der BA oder einen Mitarbeitenden der BA richtet.

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Niklaus Oberholzer, Bundesrichter
Präsident

Bern, den 1. Februar 2018

Anhang

- 1 Grundsätze der AB-BA für die Aufsicht über die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft
- 2 Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA

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

1. Die Aufsichtsbehörde mischt sich nicht in die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft ein. Sie übernimmt keine Mitverantwortung für die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft. Sie übt Zurückhaltung bei der Diskussion hängiger Verfahren mit der Bundesanwaltschaft.
2. Die Aufsichtsbehörde hat keine richterliche Funktion. Sie nimmt keine Überprüfungen von Einzelfallentscheiden der Bundesanwaltschaft im Sinne einer richterlichen Kontrolle vor, d.h. keine Kontrollen, die einzig und allein zum Zweck der Abklärung der Rechtmässigkeit des Entscheids im konkreten Fall erfolgen. Dafür stehen grundsätzlich die Rechtsmittelwege zur Verfügung.
3. Die Aufsichtsbehörde stellt richterliche Entscheide (Zwangsmassnahmengerichte, Bundesstrafgericht, Bundesgericht) nicht in Frage.
4. Die Aufsichtsbehörde kann Einzelfälle anschauen. Sie konzentriert sich dabei auf jene Tätigkeitsbereiche der Bundesanwaltschaft, die von den Gerichten nicht oder nur unzureichend im Einzelfall überprüft werden können. Ziel dieser Überprüfungen ist nicht die Korrektur von Einzelfallentscheidungen, sondern die Korrektur von Systemfehlern.
 - a) Erlaubt ist die Überprüfung einer Praxis oder ausnahmsweise von einzelnen (Verfahrens-)Handlungen der Bundesanwaltschaft, soweit eine Überprüfung dieser Praxis bzw. Handlung durch die Gerichte im Einzelfall nicht gewährleistet ist, 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 umgesetzt.
 - 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 17.5013. Frage Rutz Gregor vom 27.2.2017. Wie weiter im Fall Ousman Sonko?

- Warum schob die Bundesanwaltschaft den Fall Ousman Sonko monatelang vor sich her und eröffnete erst im Februar eine Untersuchung nach einer NGO-Klage?
- Welche nächsten Schritte sind vorgesehen?
- Eine Ausweisung und Rückschaffung nach Gambia oder eine Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag?
- Ist es nicht stossend, dass gemäss Bundesamt für Justiz eine Auslieferung ausgeschlossen ist, wenn keine unabhängige Justiz vorhanden ist, Sonko als Minister aber just für dies mitverantwortlich zeichnete?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 6.3.2017:

Die Bundesanwaltschaft wurde am 29. November 2016 vom Bundesamt für Polizei (Fedpol) darüber informiert, dass der ehemalige gambische Innenminister am 10. November 2016 ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hatte. Am Folgetag wurde von der Abteilung Rechts Hilfe und Völkerstrafrecht der Bundesanwaltschaft ein Vorermittlungsauftrag an Fedpol erteilt. Zudem wurden verschiedene Abklärungen getroffen, u. a. im Austausch mit internationalen Partnern einschliesslich des Internationalen Strafgerichtshofs. Rechtliche Fragen bezüglich der Zuständigkeit wurden geprüft, nicht zuletzt mit Blick auf die erst seit 2011 bestehende Bundeszuständigkeit für entsprechende Delikte im Bereich des Völkerstrafrechts. Diese ersten Abklärungen ergaben, dass zum damaligen Zeitpunkt auch mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kein Haftgrund gegeben war.

Die Nichtregierungsorganisation Trial International reichte am 25. Januar 2017 bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern eine Strafanzeige ein wegen Straftatbeständen, die kantonaler Zuständigkeit unterliegen (schwere Körperverletzung, Tötlichkeiten, Gefährdung des Lebens und der Gesundheit anderer, Beschimpfung, Drohung, Nötigung, Freiheitsberaubung, Amtsmissbrauch). Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern eröffnete anderntags eine Strafuntersuchung u. a. wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Das zuständige Zwangsmassnahmengericht gab dem Haftantrag der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern statt und ordnete am 28. Januar 2017 Untersuchungshaft bis 25. April 2017 an.

Die Bundesanwaltschaft hat sich aus grundsätzlichen Überlegungen (u. a. aufgrund ihrer Zuständigkeit für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen seit 2011 sowie ihres Expertenwissens in diesem Deliktsbereich) und gestützt auf einen Zuständigkeitsantrag der Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern bereiterklärt, die Strafuntersuchung zu übernehmen und in Bundeszuständigkeit zu vereinigen. Die Verfahrensübernahme erfolgte am 3. Februar 2017 nach vorgängiger Koordination zwischen dem Bundesanwalt und dem Generalstaatsanwalt des Kantons Bern.

Die Bundesanwaltschaft ist daran, weitere Untersuchungshandlungen vorzunehmen, insbesondere zur Klärung der Frage, ob sich der Verdacht auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Artikel 264a des Strafgesetzbuches erhärten lässt. Aufgrund von Artikel 264m des Strafgesetzbuches ist die Bundesanwaltschaft in diesem Deliktsbereich zur Strafverfolgung verpflichtet, wenn sich der mutmassliche Täter in der Schweiz befindet, und zwar auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und kein Schweizer Täter oder Opfer des Verbrechens ist. Die schweizerische Strafverfolgung steht unter dem Vorbehalt, dass der mutmassliche Täter nicht an einen anderen Staat ausgeliefert oder an ein internationales Strafgericht überstellt wird.

Die Zuständigkeit für ein allfälliges Auslieferungs- oder Überstellungsverfahren liegt ausschliesslich beim Bundesamt für Justiz.

2.2 17.5044. Frage Romano Marco vom 28.2.2017. Bundesanwalt Michael Lauber. Konstruktive Zusammenarbeit der Institutionen oder blosser Suche nach dem Rampenlicht?

Mit seinen Äusserungen an einer Konferenz, die am 21. Februar 2017 im Tessin stattfand, hat Bundesanwalt Lauber in den Medien grosse Beachtung gefunden. Der Bundesanwalt hat einmal mehr *urbi et orbi* – ganz in meinem Sinn – darauf hingewiesen, wie nötig für die Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität ein möglichst umfassendes gesetzliches Instrumentarium ist.

- Hat der Bundesanwalt formell Forderungen oder, besser gesagt, konkrete Vorschläge zu Gesetzesänderungen unterbreitet, mit denen sich das der Bundesanwaltschaft zur Verfügung stehende Instrumentarium verbessern liesse?
- Sind Revisionen im Gange, oder ist dieses Thema nur Gegenstand von Konferenzen?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 6.3.2017:

Der Bundesanwalt setzt sich für eine Verbesserung der rechtlichen Grundlagen zur Verfolgung krimineller Organisationen ein. So leitete er eine von der Strafrechtskommission der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) eingesetzte Arbeitsgruppe von Praktikern im Bereich der Strafverfolgung, welche im Laufe des Jahres 2016 konkrete Vorschläge für eine Anpassung der Strafnorm betreffend kriminelle Organisationen (Artikel 260^{ter} des Strafgesetzbuches) und eine neue Terrorismusstrafnorm erarbeitete. In der Arbeitsgruppe waren nebst der Bundesanwaltschaft die Kantone Tessin, Bern, Zürich und Genf sowie das Bundesstrafgericht vertreten. Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Lösungen fanden die Unterstützung des Vorstands der KKJPD und wurden von diesem im September 2016 der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements eingereicht.

Die Vorschläge der KKJPD stehen im Zusammenhang mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen. So wurde der Bundesrat mit der Motion 15.3008 beauftragt, den Tatbestand der Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation durch zusätzliche Tatbestandsmerkmale zu ergänzen, um so die Durchführung von entsprechenden Strafverfahren zu erleichtern. Die Motion nimmt das Anliegen der parlamentarischen Initiative 14.401 auf, die verlangt, Artikel 260^{ter} des Strafgesetzbuches so zu ändern, dass eine wirksamere Strafverfolgung der organisierten Kriminalität möglich ist. Die parlamentarische Initiative 15.407 wiederum schlägt die Schaffung einer allgemeinen Terrorismusstrafnorm vor.

Der Fragesteller nimmt Bezug auf die vom Departement für Inneres, Justiz und Polizei des Kantons Tessin organisierte Veranstaltung vom 21. Februar 2017 zum Thema «Das organisierte Verbrechen in der Schweiz». Diese richtete sich an Behördenvertreter, Anwälte, Notare, Ökonomen, Treuhänder und interessierte Bürger. Als Gast dieser Veranstaltung sprach der Bundesanwalt über seine Erfahrungen aus der Strafverfolgungspraxis und die erwähnten Bemühungen, auf Gesetzgebungsebene die Verfolgung krimineller Organisationen zu verbessern.

2.3 17.5296. Frage Sommaruga Carlo vom 7.6.2017. Wann wird endlich ein Verfahren wegen Kriegsverbrechen gegen Tzipi Livni eröffnet?

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verschiedener europäischer Staaten haben gegen die ehemalige israelische Ministerin Tzipi Livni strafrechtliche Untersuchungen wegen mutmasslicher Kriegsverbrechen eingeleitet, dies aufgrund ihrer Verantwortung als Mitglied des israelischen Kriegskabinetts, das damals den Entschluss zur Bombardierung der Zivilbevölkerung durch die israelische Armee gefasst und gutgeheissen hat. In diesen Ländern droht ihr die Verhaftung.

- Handelt die Bundesanwaltschaft?
- Arbeitet sie mit anderen europäischen Staaten zusammen, oder lässt sie die Schweiz zu einem Ferienort für Kriegsverbrecher werden?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 12.6.2017:

Im Völkerstrafrecht können Strafverfahren grundsätzlich nur eröffnet werden, wenn die betreffende Person «sich in der Schweiz befindet» (Art. 264m StGB). Dies ist bei Frau Livni gegenwärtig nicht der Fall. Internationale Rechtshilfe in Strafsachen wird durch die Bundesanwaltschaft gewährt bei Straftaten, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, und damit auch im Bereich des Völkerstrafrechts (Art. 23 Abs. 1 Bst. g StPO). Im vorliegenden Zusammenhang ist bei der Bundesanwaltschaft eine Strafanzeige eingegangen, welche bearbeitet wird.

2.4 17.5529. Frage Wermuth Cédric vom 29.11.2017. Glencore. Eine Strafverfolgung in der Schweiz nur auf Druck des Auslandes?

In den Paradise Papers sind deutliche Hinweise vorhanden, dass im Kongo über einen Mittler, der für Glencore arbeitet, Amtsträger bestochen wurden.

Ist die Bundesanwaltschaft wie schon in anderen Angelegenheiten – beispielsweise in der Fifa-Affäre – der Meinung, dass es besser ist, nichts zu unternehmen und nur zu handeln, wenn im Ausland Verfahren eröffnet werden und von der Schweiz Rechtshilfe verlangt wird?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 4.12.2017:

Die Bundesanwaltschaft hat Kenntnis genommen von der Medienberichterstattung zu den sogenannten Paradise Papers; sie prüft die entsprechende Informationslage laufend. Wie von der Strafprozessordnung (StPO) vorgesehen, eröffnet die Bundesanwaltschaft grundsätzlich dann eine Untersuchung, wenn sie auf der Grundlage von der Bundesanwaltschaft bekannten Informationen, die verschiedenen Ursprungs sein können,

zum Schluss kommt, dass ein hinreichender Tatverdacht gegeben ist (vgl. Art. 309 StPO).

2.5 17.5540. Frage Sommaruga Carlo vom 29.11.2017. Panama Papers. Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Glencore durch die Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft zeigte sich kürzlich ungewohnt eifrig bei der Informationsvermittlung, als sie in der Fifa-Affäre die Anklageerhebung gegen einen Katarer öffentlich bekanntgab – offenbar noch bevor dieser davon wusste.

- Wird die Bundesanwaltschaft bei der Einleitung einer Strafuntersuchung im offensichtlichen Fall von öffentlicher Korruption bei Glencore im Kongo auch so transparent vorgehen?
- Oder wird sie nur an die Öffentlichkeit treten, wenn dies mächtige Bundesanwaltschaften im Ausland vor ihr machen?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 4.12.2017:

Die Bundesanwaltschaft hat Kenntnis genommen von der Medienberichterstattung in diesem Zusammenhang und prüft die entsprechende Informationslage laufend. Wie von der Strafprozessordnung (StPO) vorgesehen, eröffnet die Bundesanwaltschaft grundsätzlich dann eine Untersuchung, wenn sie auf der Grundlage von der Bundesanwaltschaft bekannten Informationen, die verschiedenen Ursprungs sein können, zum Schluss kommt, dass ein hinreichender Tatverdacht gegeben ist (vgl. Art. 309 StPO). Die Bundesanwaltschaft orientiert die Öffentlichkeit grundsätzlich nach den Vorgaben der Strafprozessordnung, konkret in Anwendung von Artikel 74 StPO. Sie hat dabei jeweils im Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden, ob und gegebenenfalls wieweit die Öffentlichkeit über eine Verfahrenseröffnung zu informieren ist.

2.6 17.3890. Interpellation Sommaruga Carlo vom 29.9.2017. Ist die Bundesanwaltschaft unabhängig oder steht sie unter politischem Einfluss?

Die Bundesanwaltschaft führt eine Untersuchung gegen Rifaat Al-Assad, die ehemalige Nummer 2 des syrischen Regimes, wegen schwerer Kriegsverbrechen, begangen in den 1980er-Jahren. Ihm unterstellte Personen sollen angeklagt sein, am Massaker von Hama beteiligt gewesen zu sein, das zwischen 10'000 und 40'000 Todesopfer forderte. Dieses Massaker blieb im öffentlichen Gedächtnis hängen und markiert eine Wende im Einsatz von Gewalt durch das syrische Regime, ein Einsatz, der bis heute andauert. Nach Auskunft der Anwälte der Opfer sowie der Organisation TRIAL International ist die Untersuchung der Bundesanwaltschaft an einem toten Punkt angekommen. Die Genannten fragen sich sogar,

wie es um die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft in diesem Dossier steht (RTS, Téléjournal vom 25.9.2017). Im Rahmen einer früheren Beschwerde vor dem Bundesstrafgericht in dieser gleichen Angelegenheit hat die Bundesanwaltschaft ausgeführt, es sei Sache der Verfahrensleitung, die früheren oder aktuellen politischen Komponenten des vorliegenden Strafverfahrens zu bestimmen («Il appartient également à la direction de la procédure de délimiter les composantes politiques passées ou actuelles de la présente procédure pénale.») (BB.2015.96)

Ich bitte die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Was versteht die Bundesanwaltschaft unter politischen Komponenten («composantes politiques») eines Strafverfahrens?
2. Gibt es eine gesetzliche Grundlage, die es der Bundesanwaltschaft erlauben würde, über den Ausgang eines Untersuchungsverfahrens in Abhängigkeit von der vermuteten politischen Brisanz der Angelegenheit zu entscheiden?
3. Gibt es zu den Verfahren des Völkerstrafrechts Kontakte zwischen dem EDA und der Bundesanwaltschaft?
4. Wenn ja: Welcher Natur sind diese Kontakte?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 6.2.2018

1.–2. Der Interpellant nimmt Bezug auf einen Entscheid der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 25. Februar 2016 (BB.2015.96). Dieser richterliche Beschwerdeentscheid befasste sich spezifisch mit dem in der betreffenden Strafuntersuchung der Bundesanwaltschaft (BA) getroffenen Entscheid, der Anzeigerin eine Geheimhaltungspflicht nach Artikel 73 Absatz 2 der Strafprozessordnung aufzuerlegen. Das in der Frage des Interpellanten aufgegriffene Kurzzitat entstammt der Beschwerdeantwort der BA, die im erwähnten Beschwerdeentscheid (Erwägung 3.2) auszugsweise wiedergegeben wurde. Es ging der BA im damaligen Verfahrensstadium namentlich darum, den Untersuchungsgegenstand der lange zurückliegenden Ereignisse zu bestimmen und diesen von politischen Sachverhaltselementen abzugrenzen («délimiter»). Die BA ist sich bewusst, dass solche Verfahren häufig in einem politisierten Kontext stehen. Bestimmend für die Verfahrensführung bzw. die Entscheide der BA ist jedoch ausschliesslich die geltende Rechtsordnung.

An dieser Stelle sei an zwei Punkte erinnert: 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 Auskunftsbeglehen

gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der Bundesanwaltschaft bzw. der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N. 19 zu Art. 7 ParlG); denn die parlamentarische Oberaufsicht wird nach Art. 52 ParlG 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 ParlG. Dementsprechend sind für Auskünfte der eidgenössischen Gerichte oder der AB-BA allein die Informationsrechte der Kommissionen, nicht aber diejenigen des einzelnen Ratsmitglieds massgebend.

Zweitens ist erneut zu betonen, 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 Entscheidfindung.

3.–4. Die BA arbeitet gestützt auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen mit verschiedenen anderen Behörden zusammen, unter anderem auch mit dem EDA. Im Vordergrund stehen dabei die Direktion für Völkerrecht und deren interdepartementales Komitee für humanitäres Völkerrecht, die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die Abteilung für menschliche Sicherheit der Politischen Direktion (AMS), die ständigen Vertretungen der Schweiz bei der UNO und anderen internationalen Organisationen sowie die Schweizer Botschaften in den massgebenden Ländern.

2.7 17.3933. Interpellation Mazzone Lisa vom 29.9.2017. Ist die Bundesanwaltschaft wirklich gewillt, Verfahren gegen Verbrechen des Völkerstrafrechts zu führen?

Die Medien haben ein Strafverfahren gegen Rifaat Al-Assad, den Onkel des syrischen Staatspräsidenten Baschar Al-Assad, wegen Kriegsverbrechen publik gemacht. Dieses Verfahren wurde von der Bundesanwaltschaft vor beinahe vier Jahren eröffnet. Nach Angaben der Anwälte – diese haben beim Bundesstrafgericht sogar eine Beschwerde wegen Rechtsverweigerung eingereicht – wurde in diesem Verfahren bislang so gut wie nichts an Untersuchungshandlungen vorgenommen. Die beschuldigte Person sei ein einziges Mal, 2015, einvernommen worden, auf Weisung des Bundesstrafgerichts, also gegen den Willen der Bundesanwaltschaft. Bislang habe es keine Gegenüberstellung mit den klagenden Parteien gegeben, und es sei zu keinen Beweisaufnahmen, namentlich anhand einer Liste von Zeuginnen und Zeugen, gekommen. In der gleichen Zeit wurden in Frankreich, in Spanien und in England nach

und nach die Vermögenswerte von Rifaat Al-Assad beschlagnahmt. In Frankreich wird Rifaat Al-Assad wegen Hehlerei mit unrechtmässig verwendeten öffentlichen Geldern und wegen Geldwäscherei verfolgt.

In ihrer Antwort auf entsprechende Fragen des «Matin Dimanche» und der «Sonntagszeitung» verweist die Bundesanwaltschaft auf die Komplexität des Falls und den weit zurückliegenden Tatzeitpunkt.

Ich stelle der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft folgende Fragen:

1. Warum hat die Bundesanwaltschaft bis heute praktisch keine Untersuchungshandlung in diesem Verfahren vorgenommen?
2. Warum hat sie die von den Parteien vorgebrachten Beweise nicht abgenommen?
3. Warum hat sie keine Gegenüberstellung mit den Opfern durchgeführt?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 6.2.2018:

1.-3. Die Interpellation betrifft ein laufendes Strafverfahren der Bundesanwaltschaft (BA). In diesem wurde beim Bundesstrafgericht von einem Opfervertreter eine Beschwerde gegen die BA eingereicht, welche die in den drei Interpellationsfragen aufgeworfenen Themenbereiche betrifft. Die BA wird dazu im Rahmen des Beschwerdeverfahrens zuhanden des Gerichts Stellung nehmen. Die inhaltliche Kontrolle von Entscheiden bzw. der Verfahrensführung der BA im konkreten Einzelfall ist dem zuständigen Gericht vorbehalten und nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht (Artikel 26 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes).

2.8 17.3951. Interpellation Markwalder Christa vom 29.9.2017. Ist die Bundesanwaltschaft wirklich gewillt, die Verbrechen des Völkerstrafrechts zu verfolgen?

Die Bundesanwaltschaft hat bestätigt, dass sie 2013 eine Strafuntersuchung gegen Rifaat Al-Assad wegen Kriegsverbrechen eröffnet hat, und dies auf der Grundlage der universellen Zuständigkeit, welche die Schweiz verpflichtet, Personen, die sich auf ihrem Territorium aufhalten und die Verbrechen des Völkerstrafrechts verdächtigt werden, zu verfolgen.

Der Bundesrat wiederholt regelmässig, dass der Kampf gegen die Straflosigkeit ein wichtiges Ziel seiner Aussen- und Justizpolitik darstellt. In einem Interview mit «La Liberté» im Jahr 2012 hat die Bundesanwaltschaft namentlich ausgeführt, dass sie seit dem 1. Januar 2011 über eine gesetzliche Grundlage verfüge, die klar zum Ausdruck bringe, dass sie für die Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, die alle unverjährbar sind, zuständig sei.

Diese gesetzliche Bestimmung verpflichtete die Bundesanwaltschaft, Personen, die solcher Verbrechen verdächtigt werden und sich – und sei es auch nur vorübergehend – auf dem Territorium der Schweiz aufhalten, zu verfolgen.

In ihren Antworten auf die Interpellationen 11.4168, 14.3283, 15.3362 und 16.3745 hat die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft wiederholt bestätigt, dass die der Bundesanwaltschaft zur Verfügung stehenden Mittel zur Verfolgung solcher internationaler Verbrechen ausreichend seien. In ihrem Tätigkeitsbericht 2016 bestätigt die Bundesanwaltschaft dies ebenfalls: «Im Rahmen der Umsetzung der Strategie 2016–2019 wurde insbesondere entschieden, dass der Deliktsbereich Völkerstrafrecht strategische Bedeutung hat.»

Allerdings wurde seit der Schaffung des betreffenden Kompetenzzentrums (zuerst CCV, dann RV) bis zum heutigen Tag noch keine Verfolgung eines Verbrechens des Völkerstrafrechts vor dem Bundesstrafgericht zur Anklage gebracht. Schweden beispielsweise hat eine Einheit mit acht Vollzeit-Staatsanwältinnen und -anwälten für die Verfolgung von Fällen des Völkerstrafrechts; diese Einheit hat schon rund zehn Fälle zu einem Abschluss gebracht.

Fragen:

1. Bleibt die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft im Lichte der neuesten Entwicklungen bei ihrer Einschätzung, dass die zur Verfolgung von Kriegsverbrechen eingesetzten Mittel ausreichend sind?
2. Wie erklärt sich die Aufsichtsbehörde die anhaltende Kritik von Vereinigungen und von Anwältinnen und Anwälten der Zivilparteien und die Enthüllungen der Presse zu dieser Thematik?
3. Wie viel Prozent ihrer Tätigkeit wendet die Einheit RV für die Verfolgung von Verbrechen des Völkerstrafrechts auf und wie viel für Fälle internationaler Rechtshilfe?
4. Wird eine Verselbstständigung einer Einheit CCV endlich ein Thema, damit die Verbrechen des Völkerstrafrechts mit der nötigen Zeit, der nötigen Spezialisierung und den nötigen Ressourcen verfolgt werden können?

Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 6.2.2018:

1. Einleitend sei daran erinnert, dass sich Artikel 7 des Parlamentsgesetzes (ParlG), welcher die Informationsrechte des einzelnen Ratsmitglieds regelt, nur auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesverwaltung 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), da sich der Verkehr

zwischen der Bundesversammlung und der AB-BA nach Artikel 162 ParlG richtet. Dementsprechend sind für Auskunftsbegehren gegenüber der AB-BA ausschliesslich die Informationsrechte der Kommissionen massgebend.

Zweitens ist zu betonen, dass die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA gemäss Artikel 26 Absatz 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.

Mit der Umsetzung des Römer Statuts wurde die Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Kriegsverbrechen der BA zugewiesen. Der Bereich Völkerstrafrecht wurde 2012 eingeführt; seit 2016 ist dieser Bereich der Abteilung Rechtshilfe und Völkerstrafrecht (RV) angegliedert. Die Abteilung RV besteht aus 18,5 Vollzeitstellen: sechs Staatsanwälten, fünf Assistenz-Staatsanwälten, 1,5 Praktikanten und fünf Verfahrensassistenten. Davon sind drei Staatsanwälte und eine Assistenz-Staatsanwältin im Bereich Völkerstrafrecht besonders spezialisiert.

Seit 2011 sind bei der BA über 40 Fälle eingegangen. Die Verfahren wurden meistens mit Nichtanhandnahmen oder Einstellungen erledigt; eine Anklage beim Bundesstrafgericht wurde bis heute nicht erhoben. Zum heutigen Zeitpunkt sind 19 Verfahren hängig. Die Möglichkeiten der Strafverfolgung sind begrenzt und eng von der Kooperationsbereitschaft der involvierten Staaten abhängig. Die Tatorte befinden sich immer im Ausland; betroffen sind verschiedene Länder, Regionen und Kulturen; und auch die Opfer oder Zeugen halten sich im Ausland auf. Die betreffenden Straftatbestände sind unverjährbar, so dass zum Teil auch lang zurückliegende Vorfälle zu untersuchen sind. Als besonders erschwerend erweist sich die Frage nach der Vereinbarkeit von privat erhobenen oder im Ausland gemachten Aussagen mit dem schweizerischen Prozessrecht und damit nach deren Verwertbarkeit in einem schweizerischen Strafverfahren.

Die BA setzt sich intensiv mit den besonderen Anforderungen im Bereich des Völkerstrafrechts auseinander. Sie hat im Mai 2017 eine strategische Analyse des Deliktsfelds Völkerstrafrecht in die Wege geleitet und im Januar 2018 ihr Reglement über die interne Organisation der Abteilung RV in Kraft gesetzt. Der Prozess ist keineswegs abgeschlossen, da in einer ersten Phase der aktuelle Zustand erhoben, die anzustrebende Weiterentwicklung definiert und schliesslich die nötigen Massnahmen zur Umsetzung des Konzepts entwickelt werden mussten. Die AB-BA ihrerseits hat die Abteilung RV der BA einer

besonderen Inspektion unterzogen. Die entsprechenden Arbeiten sind zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Über die endgültigen Ergebnisse wird zusammenfassend im Tätigkeitsbericht 2018 der AB-BA berichtet werden.

Zum heutigen Zeitpunkt geht die AB-BA nach wie vor davon aus, dass die von der BA im Bereich Völkerstrafrecht eingesetzten Mittel für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung ausreichend sind. Da die BA auch noch andere Deliktsfelder zu bearbeiten hat (so etwa im Bereich des Terrorismus, des Staatsschutzes oder der internationalen Wirtschaftskriminalität), ist es aber letztlich eine Frage der strategischen Priorisierung des Bundesanwalts, wie viele Ressourcen für die einzelnen Bereiche einzusetzen sind.

Direkte Ländervergleiche sind aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme und Behördenorganisationen nur bedingt möglich.

2. Es liegt in der Natur der Sache, dass die verschiedenen Verfahrensbeteiligten den Gang des Verfahrens teilweise unterschiedlich beurteilen. Wird in einem laufenden Verfahren beschwerdeweise Kritik geübt, nimmt die BA zuhänden des zuständigen Gerichts Stellung. Im Übrigen besteht aber keine Veranlassung, ausserhalb der gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittelwege zu Einwendungen von direkt Betroffenen oder zu darauf beruhenden Medienberichten Stellung zu nehmen.
- 3.-4. Wie in ihrem Tätigkeitsbericht 2016 ausgeführt, hat sich die BA per 1. Februar 2016 auch in den Bereichen Rechtshilfe und Völkerstrafrecht neu organisiert und die Abteilung RV gebildet. Deren Mitarbeitende werden je nach Bedarf und Arbeitslast in beiden Bereichen eingesetzt (vgl. die Stellungnahme der AB-BA auf die Interpellation 16.3745), wobei die im Völkerstrafrecht besonders spezialisierten Staatsanwälte vorwiegend in diesem Deliktsbereich eingesetzt werden.

Abkürzungen

| | |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AB-BA | Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft |
| AB-ND | Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten |
| BA | Bundesanwaltschaft |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BGer | Bundesgericht |
| BIT | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation |
| BÜPF | Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (SR 780.1) |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BKP | Bundeskriminalpolizei |
| BStGer | Bundesstrafgericht |
| BVGer | Bundesverwaltungsgericht |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EJPD | Eidg. Justiz- und Polizeidepartement |
| FinDel | Finanzdelegation |
| GK | Gerichtskommission |
| GPDel | Geschäftsprüfungsdelegation |
| GPK | Geschäftsprüfungskommission |
| GPK-NR | Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates |
| GPK-SR | Geschäftsprüfungskommission des Ständerates |
| NDG | Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (SR 121) |
| NFB | Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung |
| ParIG | Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) |
| SR | Systematische Rechtssammlung |
| StBOG | Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (SR 173.71) |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) |
| StPO | Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0) |
| VBS | Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VG | Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32) |

