

08.066

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Organisation
der Strafbehörden des Bundes**

(Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG)

vom 10. September 2008

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2005 M 04.3411 Bundesanwalt; Überprüfung der Aufsicht
(N 8.10.04, Hofmann Urs; S 8.3.05)

2008 P 07.3608 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft durch ein gemischtes
Aufsichtsorgan (N 20.3.08, FDP-Fraktion)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. September 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Am 5. Oktober 2007 hat das Parlament die Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) verabschiedet. Diese vereinheitlicht die Verfahrensbestimmungen für den Bund und die Kantone, ohne jedoch die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Polizei, Staatsanwaltschaft, gerichtliche Behörden und Vollzugsbehörden) zu regeln. Die Organisation der Strafbehörden des Bundes muss deshalb noch an die neuen strafprozessualen Vorgaben angepasst werden. Bei dieser Gelegenheit soll sie ausserdem neu in einem einzigen Erlass geregelt werden, dem Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz; StBOG)

Das neue StBOG enthält im Wesentlichen ergänzende Bestimmungen zur StPO für den Bereich der Bundesrechtspflege, darüber hinaus aber auch einige ergänzende Verfahrensbestimmungen. Namentlich bestimmt es die Strafbehörden des Bundes und ihre Bezeichnung, Wahl, Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse, soweit die StPO oder andere Bundesgesetze diese nicht regeln, sowie die Aufsicht. Dabei integriert das StBOG das geltende Strafgerichtsgesetz vom 4. Oktober 2002 (SGG) weitgehend unverändert, sodass das SGG aufgehoben werden kann.

Für die Organisation der Strafbehörden des Bundes sieht das StBOG im Vergleich zum geltenden Recht insbesondere folgende Neuerungen vor:

Das eidgenössische Untersuchungsrichteramt wird aufgehoben und das Vorverfahren wird allein von der Bundesanwaltschaft geführt. Dies führt zu einer Verfahrensbeschleunigung. Innerhalb der Bundesanwaltschaft werden die Verantwortlichkeiten klar geregelt. Dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin steht ein umfassendes Weisungsrecht zu. Er oder sie ist damit als Vorsteher beziehungsweise Vorsteherin der Bundesanwaltschaft dafür verantwortlich, dass diese effizient organisiert ist. Die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen haben ihrerseits ein umfassendes Weisungsrecht ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gegenüber. Demzufolge sind sämtliche Staatsanwälte und Staatsanwältinnen weisungsgebunden.

Weiter wird die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft verbessert, indem eine ungeteilte Aufsicht vorgesehen ist. Neu soll die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ausschliesslich dem Bundesrat zukommen. Er kontrolliert in erster Linie, ob die Bundesanwaltschaft die gesteckten Ziele erreicht. Die Kontrolle findet regelmässig und ereignisunabhängig statt. Der Bundesrat kann der Bundesanwaltschaft ausserdem generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erteilen. Ausgeschlossen sind hingegen konkrete Anweisungen in Einzelfällen betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Diese Einschränkung bietet Gewähr für die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden.

Neu erklärt der Bund für die Anordnung und Genehmigung sämtlicher Zwangsmassnahmen die kantonalen Zwangsmassnahmerichter am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen für zuständig. Dies zum einen, weil ein eigenes Bundes-Zwangsmassnahmericht angesichts der zu erwartenden Geschäftslast

und der sprachlichen Anforderungen nicht ausgelastet wäre. Zum anderen muss für Haftsachen in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit wegen der Distanzen und der engen zeitlichen Vorgaben – das Zwangsmassnahmengericht entscheidet innert 48 Stunden – eine dezentrale Gerichtsorganisation vorgesehen werden.

Schliesslich bilden die im Umsetzungsbericht Strafverfolgung auf Bundesebene vom 16. April 2007¹ (EjffVor2) gewonnenen Erkenntnisse Grundlage für das neu zu schaffende Gesetz.

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2007/2007-07-04.html>

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8126
1 Grundzüge der Vorlage	8129
1.1 Ausgangslage	8129
1.2 Gegenstand des neuen Gesetzes	8129
1.3 Entstehungsgeschichte der Vorlage	8130
1.3.1 Aufsichtsvorlage	8130
1.3.2 Ausarbeitung des Vorentwurfs	8130
1.3.3 Vernehmlassungsverfahren	8131
1.3.4 Überarbeitung des Vorentwurfs	8132
1.4 Beantragte Neuregelungen	8132
1.4.1 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft	8132
1.4.1.1 Ausgangslage	8132
1.4.1.2 Probleme bei der Aufsicht	8133
1.4.1.3 Ziel einer Neuregelung der Aufsicht	8134
1.4.1.4 Mögliche Aufsichtsmodelle	8135
1.4.1.5 Rechtsvergleich	8135
1.4.1.6 Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten	8136
1.4.1.7 Gründe für den Entscheid des Bundesrats	8139
1.4.2 Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft	8141
1.4.3 Verzicht auf die Abgeltung der Kantone für Leistungen als gerichtliche Polizei des Bundes	8143
1.4.4 Verzicht auf ein Berufungsgericht in Bundesstrafsachen	8144
1.4.4.1 Ausgangslage	8144
1.4.4.2 Varianten	8144
1.4.4.3 Beibehaltung des Status quo	8146
1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	8146
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	8147
3 Finanzielle und personelle Auswirkungen	8186
3.1 Auswirkungen auf den Bund	8186
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinde	8186
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8187
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	8187
5 Rechtliche Aspekte	8187
Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG (Entwurf))	8189

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 5. Oktober 2007 hat das Parlament die Schweizerische Strafprozessordnung² (Strafprozessordnung, StPO) verabschiedet. Die Vorlage vereinheitlicht die Verfahrensbestimmungen für den Bund und die Kantone, ohne jedoch die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Polizei, Staatsanwaltschaft, gerichtliche und Vollzugsbehörden) zu regeln. Diese muss daher noch an die neuen strafprozessualen Vorgaben angepasst werden.

Organisationsrechtliche Bestimmungen über die Strafbehörden des Bundes finden sich zur Hauptsache im Bundesgesetz vom 15. Juni 1934³ über die Bundesstrafrechtspflege (BStP), im Strafgerichtsgesetz vom 4. Oktober 2002⁴ (SGG) und im Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005⁵ (BGG).

Gegenüber der heutigen Situation soll in Zukunft die Organisation der Bundesstrafbehörden einheitlich geregelt werden, was die Verabschiedung eines neuen Gesetzes, eines Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG), bedingt. Dieses soll nicht nur wo nötig den bisherigen Regelungsbereich des BStP ersetzen, sondern auch die Organisation des Bundesstrafgerichts (SGG) beinhalten. Beide Erlasse können mit Inkrafttreten von StPO und StBOG aufgehoben werden. Anders verhält es sich mit dem BGG: Das Bundesgericht entscheidet heute ebenfalls als Bundesstrafbehörde, indem es Urteile des Bundesstrafgerichts auf Beschwerde in Strafsachen hin überprüft. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine seiner vielfältigen Aufgaben. Deshalb steht eine Aufhebung des BGG nicht zur Diskussion.

1.2 Gegenstand des neuen Gesetzes

Der Gegenstand des StBOG wird grösstenteils von Artikel 14 StPO vorgegeben. So haben Bund und Kantone ihre Strafbehörden und deren Bezeichnungen zu bestimmen. Weiter haben sie Wahl, Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse der Strafbehörden zu regeln, soweit die StPO oder andere Bundesgesetze dies nicht abschliessend tun. Zu bestimmen haben sie ebenfalls die Aufsicht über ihre Strafbehörden.

Die Strafbehörden ergeben sich ausdrücklich aus der StPO: Es sind dies einerseits die «gerichtlichen Behörden», nämlich das Zwangsmassnahmengericht, das erstinstanzliche Gericht, die Beschwerdeinstanz sowie das Berufungsgericht (Art. 13 StPO). Hinzu kommen die «Strafverfolgungsbehörden». Dazu zählen die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Übertretungsstrafbehörden (Art. 12 StPO). Letztere sind im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit mangels Bedarf allerdings nicht vorgesehen.

2 BBl 2007 6977

3 SR 312.0

4 SR 173.71

5 SR 173.110

Schliesslich sieht Artikel 439 Absatz 1 StPO vor, dass Bund und Kantone auch die für den Vollzug von Strafen und Massnahmen zuständigen Behörden bestimmen («Vollzugsbehörden»)

Als weitere Regelungsmaterie im StBOG zu berücksichtigen sind einzelne Sachbereiche, die bisher durch den BStP geregelt wurden und keine Aufnahme in die StPO gefunden haben, beispielsweise der Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates für die gerichtliche Verfolgung politischer Delikte (Art. 105 BStP).

1.3 Entstehungsgeschichte der Vorlage

1.3.1 Aufsichtsvorlage

Am 3. Dezember 2004 entschied der Bundesrat, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft solle alleinige Aufgabe des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sein. Die bisherige Aufteilung der Verantwortung auf das EJPD für den administrativen Bereich und auf das Bundesstrafgericht für den fachlichen Bereich vermochte nach Ansicht des Bundesrates keine wirksame und kohärente Aufsicht sicherzustellen. Gestützt auf diesen Beschluss beauftragte das EJPD im Januar 2005 das Bundesamt für Justiz (BJ) mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs für eine gesetzliche Neuregelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft. Das BJ setzte zu diesem Zweck eine Expertengruppe aus Vertretern der Bundesanwaltschaft, des Bundesstrafgerichts, der Bundeskriminalpolizei, der Lehre, des Generalsekretariats EJPD und des BJ ein.

Diese erarbeitete bis zum Sommer 2005 einen Gesetzesentwurf (Aufsichtsvorlage⁶), der anschliessend in die Vernehmlassung ging. Da zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer eine zeitliche Koordination mit der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts wünschten, beauftragte der Bundesrat das EJPD im April 2006, die Neuregelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft in die Botschaft über die Anpassung der Organisation der Bundesbehörden an die vereinheitlichte Strafprozessordnung zu integrieren.

1.3.2 Ausarbeitung des Vorentwurfs

Als Folge der Verabschiedung der Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts und des Entwurfs einer schweizerischen Strafprozessordnung wurde das BJ im Frühjahr 2006 damit beauftragt, einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes zu erarbeiten. Mit Verfügung vom 31. März 2006 setzte das BJ wiederum eine Expertengruppe ein, in der diesmal auch Vertreter des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramts und des Bundesamtes für Polizei sowie ein Kantonsvertreter Einsitz nahmen.

Auf der Grundlage der Diskussion dieser Expertengruppe erarbeitete das BJ den Vorentwurf zum StBOG. Bei der Regelung der Aufsicht über die Bundesanwalt-

⁶ Entwurf zur Revision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, Gesetzliche Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (Aufsichtsvorlage), abrufbar unter: http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/gesetzgebung/aufsicht_ueber_die.Par.0001.File.tmp/entw-aufsicht-d.pdf

schaft berücksichtigte es den im Dezember 2004 gefällten Grundsatzentscheid des Bundesrates, die Aufsichtsvorlage sowie die Ergebnisse des damaligen Vernehmlassungsverfahrens (s. Ziff. 1.4.1).

1.3.3 Vernehmlassungsverfahren

Am 21. September 2007 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf des StBOG. Den Vernehmlassungsteilnehmern stellte er im Begleitschreiben hinsichtlich der Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft in Aussicht, nebst den Ergebnissen der Vernehmlassung auch die Erkenntnisse aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) vom 5. September 2007 über die «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» in die Vorlage mit einfließen zu lassen. Die Vernehmlassungsteilnehmer wurden ausdrücklich aufgefordert, sich auch zu anderen Aufsichtsmodellen (Aufsicht durch das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht, ein parlamentarisches Gremium, ein gemischtes Sondergremium oder die heutige Mehrfachunterstellung) zu äussern.⁷

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. Dezember 2007. Eingeladen waren sämtliche Kantone, die politischen Parteien, das Bundesgericht, das Bundesstraf- und das Bundesverwaltungsgericht sowie verschiedene interessierte Organisationen.

In Bezug auf die Aufsichtsregelung lieferte die Auswertung der Vernehmlassung kein einheitliches Bild. Während eine Mehrheit der Kantone das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell einer Aufsicht durch den Bundesrat unter Delegation an das EJPD unterstützte, sprachen sich alle Parteien mit Ausnahme der SVP für andere Aufsichtsmodelle aus: FDP, SP und Grüne waren für die Schaffung eines Conseil de la Magistrature (Justizrat), die CVP für eine Aufsicht durch das Bundesgericht. Das Bundesgericht verzichtete darauf, sich für ein Modell auszusprechen, betrachtete sich selber jedoch als nicht geeignet, die Aufsicht wahrzunehmen. Das Bundesstrafgericht votierte für die Schaffung eines Conseil de la Magistrature. Keine Stellung zum Aufsichtsmodell nahm die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD), während die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) sich – mit Vorbehalten – für eine Aufsicht durch den Bundesrat aussprach.

Kritik galt dem vorgeschlagenen Rechtsmittelweg: Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer beanstandeten, dass das Bundesgericht in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit künftig die Aufgabe der Berufungsinstanz gemäss StPO wahrnehmen sollte. Befürchtet wurde, dass die mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege angestrebte Entlastung des Bundesgerichts durch aufwändige Berufungsverfahren wieder zunichte gemacht werde. Die Zuweisung der mit der Berufung verbundenen Sachverhaltskontrolle an das höchste Gericht sei zudem nicht stufengerecht: Hauptaufgabe des Bundesgerichts sei die Wahrung der Einheit des Rechts und der Rechtsfortentwicklung, nicht aber die Überprüfung des Sachverhalts. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auch auf die Diskrepanz zu den kantonalen Verfahren, bei welchen den Rechtsunterworfenen zwei Rechtsmittelinstanzen (kantonale Berufungsinstanz und Bundesgericht als Beschwerdeinstanz) zur Verfügung stehen.

⁷ http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1523/Begleitschreiben_Kantone_korr.pdf

1.3.4 Überarbeitung des Vorentwurfs

Für die Ausarbeitung der Botschaft diente der Vorentwurf (VE-StBOG) als Grundlage, wobei die wesentlichen Einwände, Bemerkungen und Vorschläge der Vernehmlassung berücksichtigt wurden.

Die wichtigsten Änderungen gegenüber dem VE-StBOG sind:

- der Verzicht auf eine Berufung in Bundesstrafsachen;
- das Bundesgericht als Revisionsinstanz in Bundesstrafsachen;
- Anfechtbarkeit sämtlicher Entscheide über die Anordnung, die Verlängerung und die Aufhebung der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft;
- Abgeltung der Kosten der kantonalen Zwangsmassnahmerichter in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit durch den Bund;
- Übernahme der Vollzugskosten in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit durch den Bund.

Im VE-StBOG wurde nicht explizit auf den Verzicht der Abgeltung der Kantone für Leistungen als gerichtliche Polizei des Bundes hingewiesen, da sich dieser aus der Aufhebung des BStP ergibt. Im Folgenden wird dieser Aspekt nun eingehend erläutert (s. Ziff. 1.4.3).

1.4 Beantragte Neuregelungen

1.4.1 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

1.4.1.1 Ausgangslage

Die Bundesanwaltschaft stand von ihrer Schaffung an bis zum Inkrafttreten der sogenannten Effizienzvorlage⁸ am 1. Januar 2002 unter der Aufsicht des Bundesrats bzw. des EJPD. Mit der Änderung von Artikel 11 BStP durch die Effizienzvorlage wurde der Bundesanwalt in fachlicher Hinsicht der Aufsicht der Anklagekammer des Bundesgerichts unterstellt. Artikel 14 Absatz 1 BStP belies die administrative Aufsicht über den Bundesanwalt beim Bundesrat, der diese Aufgabe dem EJPD übertragen hat (Art. 27 Organisationsverordnung vom 17. November 1999⁹ für das EJPD). Begründet wurde die Teilung der Aufsicht einerseits damit, dass eine Staatsanwaltschaft im funktionellen Sinn weisungsunabhängig und einer richterlichen Kontrolle unterstellt sein müsse, dass aber andererseits dem Bundesrat als Wahlbehörde im Hinblick auf die Wiederwahl und das Disziplinarwesen sowie hinsichtlich des Personal- und Rechnungswesens Aufsichtsfunktionen verbleiben müssten.¹⁰

Am 1. April 2004 hat die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts in Bellinzona die Funktionen der ehemaligen Anklagekammer des Bundesgerichts übernommen. Nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe a SGG entscheidet die Beschwerdekammer

⁸ Botschaft vom 28. Januar 1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechts (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung), BBl 1998 1529.

⁹ SR 172.213.1

¹⁰ Vgl. Felix Bänziger/Luc Leimgruber, Das neue Engagement des Bundes in der Strafverfolgung – Kurzkomentar zur Effizienzvorlage, Bern 2002, Rz. 171.

auch über Beschwerden gegen Amtshandlungen oder Säumnis des Bundesanwalts. Nach Artikel 28 Absatz 2 SGG führt sie die Aufsicht über die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei und die Voruntersuchung in Bundesstrafsachen. Die Botschaft umschreibt diese Aufsichtstätigkeit wie folgt: Dieses Aufsichtsrecht erlaubt ihr insbesondere, sich jederzeit etwelche Akten zustellen zu lassen und auf diese Weise über die Untersuchungsmethoden zu wachen. Stellt sie Mängel fest, so nimmt sie die nötigen Abklärungen vor und ordnet alle erforderlichen Massnahmen von Amtes wegen an.¹¹ Inhaltlich unverändert geblieben ist die Regelung über die administrative Aufsicht des Bundesrates und deren Übertragung an das EJPD.

1.4.1.2 Probleme bei der Aufsicht

Diese Teilung der Aufsicht in eine fachliche und eine administrative hat bis in die jüngste Vergangenheit immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten geführt. So geht die Bundesanwaltschaft beispielsweise davon aus, dass die Anzahl der von ihr behandelten Fälle, die Art der Fälle und der damit verbundene personelle und zeitliche Aufwand eine Angelegenheit der fachlichen Aufsicht sei und dass die budgettechnisch relevanten Ressourcenfragen nicht im Rahmen der administrativen Aufsicht des EJPD zu beurteilen seien. Erhebliche Differenzen bestanden im Weiteren über die Kompetenzen der Bundesanwaltschaft bei der Regelung ihres Zusammenwirkens mit den Behörden von Drittstaaten bzw. die Ausübung der Aufsicht im Bereich der Aussenpolitik. Ein weiteres Problem, das mit der derzeitigen Aufsichtsstruktur nur schwer gelöst werden kann, stellt die Koordination der Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und den in der Strafverfolgung mitwirkenden Bundesämtern (Bundesamt für Polizei, Bundesamt für Justiz) dar, welche dem Departement unterstellt sind. Insgesamt gehen die Ansichten zwischen der Bundesanwaltschaft und den zwei Aufsichtsbehörden über den Begriff der (fachlichen und administrativen) Aufsicht sowie darüber, wer bei solchen Differenzen letztlich entscheidet, erheblich auseinander.

Ein weiteres Problem stellt sich hinsichtlich der Eignung der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts als Aufsichtsorgan und ihrer Ressourcen. Denn neben ihrer Funktion als Rechtsmittelbehörde in Bezug auf die Entscheidungen der Bundesanwaltschaft muss die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts auch Berichte über die Amtsführung einfordern und allenfalls generelle Weisungen erteilen können. Vorweg ist festzuhalten, dass die faktischen Aufsichtsmöglichkeiten der Beschwerdekammer von ihrer gerichtlichen Funktion her limitiert sind. Eine umfassende Aufsicht erfordert andere fachliche Ressourcen, als sie die gerichtliche Funktion verlangt. Die Beschwerdekammer hat zwar weitgehende Einsichtsrechte, doch hat sie nach eigenem Bekunden kaum Möglichkeiten, bei festgestellten Mängeln unmittelbar organisatorische oder disziplinarische Massnahmen anzuordnen, da die administrative Aufsicht formell beim Bundesrat liegt.

Als weiterer problematischer Aspekt kommt hinzu, dass die dauernde und direkte Aufsicht eines Gerichts über ein staatliches Organ, welchem vor diesem Gericht Parteistellung zukommt, die Unabhängigkeit des Gerichts gegenüber den Parteien in

¹¹ Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4365.

Frage stellen könnte.¹² Wohl legt Artikel 17 Absatz 3 SGG fest, dass die Mitglieder der Beschwerdekammer, welche mit Beschwerden gegen die Bundesanwaltschaft befasst waren, später nicht in gleicher Sache in der Strafkammer mitwirken dürfen, doch erschöpft sich die Aufsicht nicht in der Entscheidung über Beschwerden gegen Handlungen der Bundesanwaltschaft, sondern hat mit der Berichterstattung und dem Weisungsrecht Aspekte, die über den mit Ausstandsregelungen zu lösenden Einzelfall hinausgehen.

Aber auch das EJPD, welches die administrative Aufsicht im Auftrag des Bundesrates ausübt, hat nur beschränkte Möglichkeiten, den Ressourcenbedarf der Bundesanwaltschaft in finanzieller, personeller und sachlicher Hinsicht anhand einer Einsichtnahme in die faktische Geschäftsabwicklung zu überprüfen. Entsprechend ergaben sich aus dieser Konstellation auch Probleme bei aufsichtsrechtlichen Informationsbegehren der Geschäftsprüfungsdelegation, der Kommissionen für Rechtsfragen und der aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung.

1.4.1.3 Ziel einer Neuregelung der Aufsicht

Zum einen muss die Aufsicht wirksam und kohärent sein, zum anderen muss sie sicherstellen, dass die Bundesanwaltschaft ihre gesetzlichen Aufgaben optimal, also auch mit einem vernünftigen Mitteleinsatz erfüllt. Dies soll durch die *Zusammenfassung der Aufsicht, ihre ungeteilte Zuweisung an eine einzige Behörde und die ungeteilte Verantwortung* erreicht werden. Die Aufsichtsbehörde kann sich so insbesondere einen vollständigen Überblick über die Geschäftsabwicklung und die dazu benötigten Ressourcen der Bundesanwaltschaft verschaffen und soweit erforderlich die aufsichtsrechtlichen Massnahmen treffen.

Unter Aufsicht ist die Überprüfung der Aufgabenerfüllung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit sowie ihrer Einbettung in die Gesamtpolitik (insbesondere die Rechts-, Aussen-, Finanz- und Personalpolitik) des Bundesrats und des Parlamentes zu verstehen. Ausgeschlossen sind hingegen Eingriffe in die Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft im Einzelfall. Ebenfalls nicht Teil der Aufsicht ist der gesetzliche Rechtsweg gegen die Verfügungen der Bundesanwaltschaft.

Der Inhalt der Aufsicht ist im Gesetz konkreter zu umschreiben, als dies heute der Fall ist. Eine solche Zusammenfassung der Aufsicht muss berücksichtigen, dass die Bundesanwaltschaft eine Rechtspflegefunktion wahrnimmt. *Die Notwendigkeit der fachlichen Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörde ist unbestritten* (Art. 4 Abs. 1 StPO). Die Unabhängigkeit der Strafverfolgung muss deshalb durch eine klare gesetzliche Umschreibung der Aufsichtsbefugnisse und eine entsprechende Beschränkung der Weisungsbefugnisse der Aufsichtsbehörde gewährleistet werden. Dies entspricht auch der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten über die Rolle des Staatsanwaltes in der Strafgerichtsbarkeit.¹³

¹² Vgl. *Christoph Mettler*, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, Diss. Fribourg 2000, Basel/Genf/München 2000, S. 238.

¹³ Die Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten «sur le rôle du ministère public dans le système de la justice pénale» sieht in Ziff. 13 ausdrücklich Regeln vor für diejenigen Staaten, in denen die Staatsanwaltschaft der Regierung unterstellt ist und in denen die Regierung im Einzelfall Weisungen erteilen kann.

1.4.1.4 Mögliche Aufsichtsmodelle

Vor dieser Zielsetzung ist die Zuweisung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft an folgende Gremien zu prüfen:

- die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts;
- das Bundesgericht (z.B. strafrechtliche Abteilung);
- das EJPD;
- der Gesamtbundesrat;
- eine parlamentarische Kommission oder Delegation;
- ein neu zu schaffendes gemischtes Aufsichtsorgan, in dem die Justiz-, die Exekutiv- und die Legislativbehörden vertreten sind; dieses würde sowohl die administrative als auch die fachliche Aufsicht wahrnehmen (häufig als Justizrat bezeichnet).

1.4.1.5 Rechtsvergleich

Die StPO lässt Bund und Kantone bei der Organisation ihrer Strafbehörden grosse Gestaltungsfreiheit (Art. 14 Abs. 5 StPO).¹⁴ Die in diesem Bereich geltenden Regelungen weisen denn auch zahlreiche Unterschiede auf. Das gilt insbesondere für die Regelung der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft (Art. 20–22 E-StBOG).

Ein Rechtsvergleich auf kantonaler und auf europäischer Ebene zeigt, dass kein Aufsichtsmodell existiert, über das ein gewisser Grundkonsens bestehen würde. Immerhin kann aber ein generelles Bestreben festgestellt werden, der Staatsanwaltschaft bei der Rechtsanwendung im Rahmen des Gesetzmässigkeitsgrundsatzes eine gewisse Unabhängigkeit zu gewähren. Zudem fällt auf, dass die jeweils geltende Regelung nicht selten in Frage gestellt und zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gemacht wird.

Auf kantonaler Ebene zeigt sich folgendes Bild¹⁵:

- In 11 Kantonen wird die Aufsicht vom Regierungsrat oder vom Justizdepartement wahrgenommen; diese Behörden sind zum Teil generell, zum Teil partiell, zum Teil gar nicht weisungsberechtigt.
- In 8 Kantonen wird die Aufsicht einer richterlichen Behörde zugewiesen, wobei in einem Fall integrale, in einem Fall eingeschränkte und in den übrigen Fällen keine Weisungsbefugnisse bestehen.
- In 6 Kantonen besteht eine geteilte Aufsicht, an der Exekutivbehörden und gerichtliche Behörden, in einem Fall auch das Kantonsparlament, beteiligt sind; auch bei der geteilten Aufsicht differieren die Weisungsbefugnisse erheblich.

¹⁴ Vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1134 ff.

¹⁵ Vgl. Dazu *Christoph Mettler*, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, Diss. Fribourg 2000, Basel/Genf/München 2000, S. 18 f.

Ein Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR)¹⁶ beschreibt im europäischen Umfeld im Wesentlichen drei Unterstellungs- und Aufsichtsmodelle:

- Die Mehrheit der einbezogenen Staaten (Deutschland, Österreich, Frankreich, Niederlande) unterstellt die Staatsanwaltschaft dem Justizministerium (partiell ergänzt durch eine parlamentarische Oberaufsicht) und sieht auch ein – teilweise eingeschränktes – Weisungsrecht der Justizministerin oder des Justizministers vor.
- Belgien schliesslich unterstellt die Staatsanwaltschaft ebenfalls der Aufsicht des Justizministeriums (mit spezifischen Weisungsbefugnissen) und sieht eine Oberaufsicht durch das Parlament und den Conseil supérieur de la Justice vor.
- Italien und Spanien kennen eine weitgehend unabhängige Staatsanwaltschaft ohne unmittelbare Aufsicht (aber mit Berichtspflicht gegenüber Regierung und Parlament in Spanien).

Die Beispiele zeigen, dass im westeuropäischen Raum die aufsichtsrechtliche Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter das Justizministerium vorherrschend ist. Die Wahl der Staatsanwälte und der Staatsanwältinnen auf Lebenszeit sichert ihnen dabei in der Regel eine gewisse Unabhängigkeit zu. Im Gutachten des SIR wird auch aufgezeigt, dass diese traditionelle Unterstellung und insbesondere die Weisungsrechte des Justizministeriums in Deutschland, Österreich und Frankreich zwar seit Jahren Anlass zu wissenschaftlichen Diskussionen und politischen Auseinandersetzungen geben, dass aber die grundsätzliche Zuweisung nie geändert worden ist. Singulär erscheinen die Organisationsmodelle in Italien und Spanien, wobei gerade in Italien die fehlende unmittelbare Aufsicht über die Staatsanwaltschaft stark umstritten ist.

1.4.1.6 Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten

a) Aufsicht beim Bundesstrafgericht

Als Vorteil erscheint, dass die Ansiedlung der Aufsicht bei einem Gericht, das seinerseits weitgehende Unabhängigkeit von den politischen Behörden genießt, den Eindruck erweckt, dass damit auch die unterstellte Bundesanwaltschaft und die von ihr geleitete Strafverfolgung dem Einfluss der Tagespolitik entzogen sind. Eine eigentliche fachliche Unabhängigkeit müsste aber auch hier durch die klare Regelung allfälliger Weisungsrechte der Aufsichtsbehörde gesichert werden.

Als nachteilig zu werten ist, dass die Bundesanwaltschaft administrativ (finanziell und personell) vollständig durch ein Gericht beaufsichtigt würde. Dies würde das Problem der Unabhängigkeit des Gerichts bei einer starken aufsichtsrechtlichen Verflechtung mit einer Prozesspartei akzentuieren. Zudem würde bei Unstimmigkeiten mit den Aktivitäten der beteiligten Verwaltungsstellen (Bundeskriminalpolizei, Bundesamt für Justiz im Bereich der internationalen Rechtshilfe) die Koordination durch das EJPD erschwert. Dies wäre umso nachteiliger, als anzustreben ist, dass die

¹⁶ Avis 04-087 du 10 août 2004, Statut du Ministère public et exercice de contrôle de son activité en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie et aux Pays-Bas.

grenzüberschreitende Strafverfolgung und die entsprechende internationale Zusammenarbeit zumindest in den Grundzügen mit der Aussenpolitik des Bundesrates abgestimmt werden. Dazu kommt, dass ein Gericht von seiner Funktion und Ausstattung her nicht auf die unmittelbare Wahrnehmung einer Administrativaufsicht (Budget- und Finanzkontrolle, Bewirtschaftung der personellen und sachlichen Ressourcen) über eine relativ grosse Vollzugsbehörde ausgerichtet ist; die Zuweisung der administrativen Aufsicht würde die Aufstockung der entsprechenden personellen Ressourcen bedingen.

b) Aufsicht beim Bundesgericht

Es gelten im Grundsatz die gleichen Vor- und Nachteile wie bei der Zuweisung der Aufsicht zum Bundesstrafgericht. Zwar dürfte die Gefahr einer Tangierung der Unabhängigkeit der strafrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts etwas geringer sein als beim Bundesstrafgericht, da nur ein Teil der von der Bundesanwaltschaft vertretenen Fälle vor die strafrechtliche Abteilung kommt, doch ändert dies an der grundsätzlichen Problematik nichts.

c) Aufsicht beim EJPD

Als Vorteil dieses Modells ist zu werten, dass die administrative Aufsicht nach wie vor im Kontext der Aufsicht über die gesamte Bundesverwaltung (Dienstaufsicht) erfolgen könnte. Dies gilt insbesondere für die Ressourcenbewirtschaftung und die Budgetierung. Die Zusammenarbeit und Koordination mit der Bundeskriminalpolizei und mit dem Bundesamt für Justiz im Bereich der internationalen Rechtshilfe würde erleichtert. Erleichtert würde ferner die Einbindung der grenzüberschreitenden Aktivitäten der Bundesanwaltschaft in die Aussenpolitik des Bundesrates. Ein solches Aufsichtsmodell entspricht im Grundsatz auch den Regelungen der Mehrheit der Kantone und der Nachbarstaaten. Dieses Modell schliesst es auch nicht aus, dass die Wahl- und Disziplinarbefugnisse wie bisher auf der Ebene des Gesamtbundesrates verbleiben.

Als Nachteil erscheint, dass die Bundesanwaltschaft zu stark unter dem Einfluss des Departements stehen könnte. Zwar liesse sich diese Gefahr bis zu einem gewissen Grad durch eine gesetzliche Beschränkung der exekutiven Weisungsrechte im Einzelfall begegnen, wobei der Anschein zu starker Beeinflussung der Bundesanwaltschaft durch das Departement bestehen bleiben könnte.

d) Aufsicht beim Gesamtbundesrat

Bis zur heute geltenden Regelung mit ihrer Aufteilung der Aufsicht auf den Bundesrat und das Bundesstrafgericht oblag dem Bundesrat die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft. Der frühere Artikel 14 Absatz 1 BStP lautete denn auch: «Der Bundesanwalt steht unter der Aufsicht und Leitung des Bundesrates». Tatsächlich waren die einzelnen Aufsichtsbefugnisse jedoch zwischen dem Bundesrat und dem EJPD aufgeteilt, was Anlass zu Problemen geboten hat, weil diese Aufteilung bisweilen umstritten waren (z.B. anlässlich der sogenannten Fichenaffäre). Dies lässt sich jedoch verhindern, indem die Verantwortung und die sich aus der Aufsicht ergebenden Aufgaben im Gesetz klar umschrieben werden.

Als Vorteil erscheint bei diesem Modell, dass die Aufsicht jenem Gremium obliegt, das zusammen mit der Legislative durch Gesetzgebung, Budgetierung, Stellenpläne usw. weitgehend die Kriminalpolitik bestimmt und für deren Durchsetzung verantwortlich ist. Zudem kommt hier die Aufsicht jenem Gremium zu, das den Bundes-

anwalt oder die Bundesanwältin wählt. Im Unterschied zur Aufsicht durch das EJPD besteht hier die Gefahr übermässiger Einflussnahme durch den Vorsteher oder die Vorsteherin des EJPD auf die Bundesanwaltschaft nicht. Jedes Mitglied des Bundesrates trägt die Verantwortung der Aufsicht mit, kann die Wahrnehmung der Aufsicht aber auch mitgestalten.

Nachteilig erscheint dagegen, dass der Gesamtbundesrat faktisch kaum in der Lage sein wird, die Aufsicht auszuüben, und die entsprechenden Aufgaben somit einem Departement übertragen muss.

e) Aufsicht bei einem parlamentarischen Gremium

Bei diesem Modell ist die Beeinflussung der Strafverfolgung durch die Exekutivbehörden faktisch ausgeschlossen, ebenso die Tangierung der Unabhängigkeit eines Gerichts durch aufsichtsrechtliche Beziehungen zu einer Prozesspartei.

Nachteilig wirkt sich aus, dass auch eine parlamentarische Behörde den Einflüssen der Tagespolitik ausgesetzt ist, sodass solche Einflüsse sich auch bei diesem Modell auf die Aufsichtsausübung auswirken können. Die Bundesanwaltschaft als Organ der Rechtsanwendung wäre faktisch aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und unmittelbar einem Legislativorgan unterstellt, was die fachliche und administrative Koordination mit den beteiligten Dienststellen (Bundeskriminalpolizei, Bundesamt für Justiz), welche in der Bundesverwaltung verbleiben, erschweren würde. Überdies sind parlamentarische Gremien in der Regel nicht auf die dauernde Wahrnehmung der hier in Frage stehenden Aufsichtsaufgaben ausgerichtet, sondern allenfalls auf die Ausübung einer politischen Obergaufsicht sowie die unmittelbare Aufsicht über die eigenen Dienste. Es muss angenommen werden, dass die unmittelbare Dienstaufsicht über eine zahlenmässig relativ grosse Dienststelle mit weit reichenden Rechtsanwendungsaufgaben den Aufbau entsprechender fachlicher und personeller Kapazitäten erfordert.

f) Aufsicht bei einem gemischten Sondergremium

Die unmittelbare Beeinflussung der Strafverfolgung durch die Exekutivbehörden oder das Parlament wäre faktisch ausgeschlossen, ebenso die Tangierung der Unabhängigkeit eines Gerichts durch aufsichtsrechtliche Beziehungen zu einer Prozesspartei. Mit einer entsprechenden Zusammensetzung des Gremiums könnte die erforderliche Fachkompetenz für die Aufsicht unmittelbar eingebracht werden.

Bei diesem Modell wirkt sich nachteilig aus, dass die Bundesanwaltschaft als Organ der Rechtsanwendung – wie bei der Unterstellung unter eine parlamentarische Kommission – faktisch aus der Bundesverwaltung ausgegliedert wäre; sie wäre administrativ und fachlich unmittelbar einem Sonderorgan unterstellt, was die Koordination mit den beteiligten Dienststellen (Bundeskriminalpolizei, Bundesamt für Justiz), welche in der Bundesverwaltung verbleiben, erschweren würde. Insbesondere könnte die Zuteilung der finanziellen, personellen und infrastrukturellen Ressourcen kaum mehr im Gesamtkonnex der Verwaltung erfolgen und beurteilt werden, sondern die neue Aufsichtsbehörde müsste dem Bundesrat zuhanden des Parlaments für die Bundesanwaltschaft – analog zu den Budgets der eidgenössischen Gerichte – ein separates Budget unterbreiten.

Das Parlament hat ein vergleichbares Aufsichtsorgan für den Bereich der eidgenössischen Gerichte im Zusammenhang mit der Justizreform bereits diskutiert.¹⁷ Anstelle einer (gemischten) Justizkommission gab das Parlament der heutigen (rein parlamentarischen) Gerichtskommission den Vorzug.¹⁸

Soweit solche Gremien in den Kantonen bekannt sind (und dort als Justizrat bezeichnet werden), ist zu beachten, dass diesen Gremien die Aufsicht über die *gesamte* Rechtspflege zukommt, insbesondere auch über die Gerichte. Ein Sondergremium für die Aufsicht ausschliesslich über die *Strafverfolgungs*behörden (wobei mit der Bundesanwaltschaft nur ein Teil erfasst würde) ist dagegen nirgendwo bekannt.

1.4.1.7 Gründe für den Entscheid des Bundesrats

Angesichts der dargestellten Vor- und Nachteile der verschiedenen Aufsichtsmodelle kommt der Bundesrat zum Schluss, dass eine *Vereinigung der Aufsichtsbefugnisse beim Gesamtbundesrat* die vorteilhafteste Lösung darstellt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die seit dem 1. Januar 2002 bestehende geteilte Aufsicht über die Bundesanwaltschaft Probleme schafft und sich als Hindernis für eine effiziente und kohärente Aufsicht erweist. Da die zersplitterte Aufsicht die Gefahr von Unklarheiten, Abgrenzungsschwierigkeiten und Kompetenzkonflikten birgt, hat der Bundesrat bereits zweimal entschieden (s. Ziff. 1.3), dass die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft nur durch eine einzige Behörde wahrgenommen werden soll.¹⁹ Im Unterschied zum ursprünglich gefassten Entscheid soll für diese Aufsicht indessen nicht das EJPD, sondern der Bundesrat zuständig sein. Der Bundesrat ist in diesem Bereich Wahl- und Disziplinarbehörde, bestimmt zusammen mit der Legislative die Kriminalpolitik und ist für deren Durchsetzung verantwortlich. Aufgrund der engen Verbindung mit der Strafverfolgung sowie den verwandten Gebieten (Strafvollzug, Rechtshilfe, Rechtsetzung) kann der Bundesrat rascher auf Ereignisse reagieren, die ein aufsichtsrechtliches Einschreiten erfordern. Deshalb scheint es richtig, ihm auch die entsprechenden Aufsichtsbefugnisse zu übertragen. Die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesanwaltschaft zielt in erster Linie darauf ab zu kontrollieren, ob die gesteckten Ziele erreicht werden. Von der allgemeinen Administrativuntersuchung und der Disziplinaruntersuchung unterscheidet sich die Aufsicht dadurch, dass sie regelmässig und ereignisunabhängig stattfindet. Im Übrigen können alle Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft (einschliesslich Unterlassungen und Verzögerungen) mit Beschwerde (Art. 393 ff. StPO) beim Bundesstrafgericht angefochten werden, und die Beschwerde erhält damit auch die Funktion der sonst dem Verwaltungsrecht zuzuordnenden Aufsichtsbeschwerde. Damit wird für die Parteien eines Verfahrens in jedem Fall eine gerichtliche Überprüfung der Verfahrensführung durch die Bundesanwaltschaft sichergestellt. In welcher Weise die

¹⁷ Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG), BBl 2002 1199; Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001 zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission, BBl 2002 1181, AB 2001 S 904.

¹⁸ AB 2002 S 196; AB 2002 N 1219; AB 2002 S 1062.

¹⁹ Vgl. Erläuternder Bericht des EJPD vom 16. Juni 2005 über die gesetzliche Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/gesetzgebung/aufsicht_ueber_die.Par.0002.File.tmp/ber-aufsicht-d.pdf

konkrete Durchführung der Aufsicht zu organisieren ist, soll nicht in diesem Gesetz geregelt werden. Es ist beispielsweise denkbar, dass gestützt auf Artikel 57 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁰ (RVOG) mit der Beurteilung der Fachfragen eine kleine Gruppe erfahrener verwaltungsexterner Personen (z.B. Richter und Staatsanwälte im Ruhestand) beauftragt wird.

Die Zusammenfassung der Aufsicht beim Bundesstrafgericht erweist sich aus der Sicht des Bundesrates als problematisch. Insbesondere können sich Probleme der Gewaltentrennung, der Vorbefassung und der Vermischung von rechtsprechender sowie aufsichtsrechtlicher Tätigkeit ergeben. Nur eine gegenüber dem erkennenden Gericht unabhängige Anklagebehörde ermöglicht es dem Strafrichter, unabhängig zu entscheiden. Das Bundesstrafgericht selbst lehnt sowohl eine Weiterführung der bisherigen Aufsichtregelung als auch eine ungeteilte Aufsicht durch die Beschwerdekammern ab.

Als zwar vertretbar, im Ergebnis aber als eher weniger günstig, beurteilt der Bundesrat die Zusammenfassung der Aufsicht beim Bundesgericht. Dort wäre zwar die Gefahr einer Infragestellung der Unabhängigkeit des Gerichts durch die Aufsichtsbeziehungen mit einer Prozesspartei infolge der Grösse des Gerichts und der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Abteilungen geringer als beim Bundesstrafgericht. Dagegen spricht aber insbesondere, dass das Bundesgericht selbst die Übernahme einer solchen Aufgabe als sachfremd ablehnt. Zudem entspricht es nicht der schweizerischen Rechtstradition, alle Befugnisse im Bereich der Justiz in die Hände eines Gerichts zu legen.

Als ungeeignet betrachtet der Bundesrat die Bildung einer besonderen parlamentarischen Kommission oder Delegation. Es ist fraglich, ob die zur Beaufsichtigung der ausserordentlich komplexen Tätigkeit der Bundesanwaltschaft erforderliche fachliche Kompetenz sichergestellt wäre. Das Fachwissen muss sich primär auf die vor allem kritische Phase des Vorverfahrens beziehen. Zur zielgerichteten Wahrnehmung solcher Aufsichtsaufgaben gehört erfahrungsgemäss das Erfordernis, dass sich eine solche Instanz mit einer gewissen Regelmässigkeit mit den zu prüfenden Sachverhalten auseinandersetzen muss: Eine nur sporadisch tätig werdende Instanz oder solche mit zu breit gefächertem Aufgabenbereich kann sich das dafür notwendige Spezialwissen kaum aneignen.

Eine besondere gemischte Aufsichtskommission hat gegenüber einer parlamentarischen Kommission den Vorteil, dass sie bei richtiger Besetzung über das nötige Fachwissen verfügt und eine unabhängige Aufsicht über die Bundesanwaltschaft sicherstellen kann. Eine solche gemischte Aufsichtskommission ist in der Schweiz nur wenig bekannt und besteht lediglich in fünf Kantonen (TI, GE, FR, NE und JU). In diesen Kantonen beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtspflege, wobei die Kompetenzen unterschiedlich ausgestaltet sind. In keinem Kanton verfügt dieses Organ über Wahlbefugnisse.²¹ Die Aufteilung der Aufsicht wurde aber gerade in den letzten Jahren auf Stufe Bund als nachteilig beurteilt und soll durch das StBOG behoben werden. Darüber hinaus hat eine solche Kommission im administrativen Bereich (z.B. Budgethoheit, Stellenpläne, Anstellungen) oder zur Festlegung der kriminalpolitischen Zielsetzungen keine Kompetenzen. Ebenfalls wird eine Zusammenarbeit mit den anderen Organen der Strafverfolgung des Bundes stark

²⁰ SR 172.010

²¹ BBl 2002 1195 ff.

erschwert.²² Das Parlament hat im Rahmen der Justizreform die Schaffung einer gemischten Justizkommission bereits abgelehnt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wo diese Kommission in der Trias der Gewalten einzuordnen wäre und wie sich diese zur Oberaufsicht des Parlaments verhalten würde.

1.4.2 Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft

Im Vordergrund steht die Frage, ob die Staatsanwaltschaft der Exekutive oder der Judikative zuzurechnen ist. Unter Judikative ist jede staatliche Tätigkeit zu verstehen, bei der ein Richter eine von einem unbeteiligten Dritten vorgelegte Streitsache auf unparteiische Weise, autoritativ und unwiderrüflich entscheidet. Die Staatsanwaltschaft übt in diesem Sinn keine Rechtsprechungsfunktionen aus und kann demzufolge bezüglich ihrer Funktion keinesfalls als Rechtsprechungsorgan bezeichnet werden. Der Erlass eines Strafbefehls ist nicht als richterliche, sondern als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren, da die Staatsanwaltschaft in ihrer Funktion als Anklägerin tätig wird und deshalb bezüglich Unparteilichkeit nicht den gleichen Ansprüchen genügen muss wie ein Richter.²³ Unabhängig vom Verfahrensstadium ist die Staatsanwaltschaft am Ausgang des Verfahrens unmittelbar interessiert, sodass es ihr als Prozesspartei an dem die richterliche Tätigkeit charakterisierenden Merkmal der Unparteilichkeit fehlt. Die Staatsanwaltschaft gehört somit nicht zur Judikative, sondern zur Exekutive. Besonders deutlich wird dies aufgrund des Initiativcharakters der staatsanwaltlichen Tätigkeit. So entscheidet sie über ihr eigenes Tätigwerden, ob ein Gericht mit der Sache befasst werden soll oder nicht und ob die einmal abgeurteilte Strafsache an die nächsthöhere Instanz weitergezogen werden soll. Die Staatsanwaltschaft hat das Recht und die Pflicht, das zur Feststellung des tatsächlichen Bestandes des staatlichen Strafanspruchs vorgesehene Verfahren in Gang zu setzen. Die Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Exekutive ist auch historisch bedingt. Mit dem Anklageprinzip wurde dem Richter die Vertretung des staatlichen Strafanspruchs, die ihm im Inquisitionsverfahren ebenfalls zustand, gänzlich entzogen und neu der Staatsanwaltschaft als Repräsentantin der exekutiven Staatsgewalt übertragen. Mit der Einführung der Staatsanwaltschaft hielt die Idee der Gewaltenteilung auch auf dem Gebiet der Strafrechtspflege Einzug.²⁴

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Bundesanwaltschaft zur Exekutive und nicht zur Judikative zählt. Sie ist eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung, hat allerdings aufgrund der zu erfüllenden Aufgabe eine besondere Stellung. Als Organ der Strafverfolgung entscheidet der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin im

²² Vgl. zum Ganzen *Niklaus Schmid*, Stellungnahme vom 28. Oktober 2007 zur Frage der Unterstellung der Bundesanwaltschaft, abrufbar unter: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0008.File.tmp/071128_BerichtSchmid-d.pdf; *Georg Müller*, Stellungnahme vom 1. November 2007 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. September 2007 betreffend Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, abrufbar unter: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0007.File.tmp/071128_BerichtMueller-d.pdf

²³ BGE 124 I 77 E. 2

²⁴ Vgl. zum Ganzen *Christoph Mettler*, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, Diss. Fribourg 2000, Basel/Genf/München 2000, S. 197 ff. und insb. 232 f. sowie dortige Hinweise.

Rahmen seiner oder ihrer Zuständigkeit über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben untersteht der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin keinen Weisungen des Bundesrates oder des EJPD.²⁵ Er oder sie genießt insofern eine für Verwaltungsbehörden atypische Unabhängigkeit innerhalb der Exekutive. Es geht dabei aber nicht um richterliche Unabhängigkeit, sondern Grund dafür ist die Gefahr des Machtmissbrauchs. Die Weisungsunabhängigkeit der Bundesanwaltschaft soll nicht zuletzt diese Gefahr bannen. Institutionell wird dies dadurch abgesichert, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die übrigen Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen des Bundes, anders als das sonstige Bundespersonal, auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Indessen soll in einer rechtsstaatlich-freiheitlichen Demokratie niemand staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben können. Dies muss auch für die Bundesanwaltschaft gelten. Die Aufsichtsbehörde kann in allgemeinen Fragen und mit der notwendigen Zurückhaltung der Bundesanwaltschaft Weisungen erteilen, soweit dafür eine gesetzliche Basis vorhanden ist (Art. 4 Abs. 2 und 14 Abs. 5 StPO).²⁶

Um eine unzulässige Einmischung des Bundesrates als Aufsichtsbehörde in laufende Strafverfahren zu verhindern, ist eine inhaltliche Schranke in Bezug auf die Weisungsbefugnisse zu schaffen: Dem Bundesrat muss es verwehrt sein, Weisungen im Einzelfall über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erlassen (Art. 20 Abs. 2 E-StBOG). Diese Bestimmung gewährleistet die von Artikel 4 Absatz 1 StPO garantierte Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde in ihrer rechtsanwendenden Tätigkeit.²⁷ Zum Erlass von anderweitigen Weisungen über die Wahrnehmung der Aufgaben der Bundesanwaltschaft soll der Bundesrat hingegen grundsätzlich legitimiert sein. Die Erfahrungen aus den Kantonen und den Nachbarstaaten, welche die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ebenfalls bei der Exekutive angesiedelt haben, zeigen, dass von einem allfälligen Weisungsrecht nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Da die Weisungen nicht in den Status von Verordnungen erhoben werden, wie dies Artikel 16a Absatz 1 des Entwurfs zur Revision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege²⁸ vorsah, könnten sie einfach und rasch wieder aufgehoben werden, wenn die Rechtsmittelbehörde eine darauf beruhende Praxis der Bundesanwaltschaft im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens als rechtswidrig beurteilen sollte.

²⁵ Vgl. Botschaft vom 28. Januar 1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes, BBl 1998 1552.

²⁶ Vgl. zum Ganzen *Stefan Trechsel*, *Wohin gehört der Bundesanwalt?*, Neue Zürcher Zeitung vom 16. Februar 2005, S. 15; *Giovanni Biaggini*, *Mit besonderer Unabhängigkeit ausgestattet*, Neue Zürcher Zeitung Online vom 25. September 2007; *Niklaus Schmid*, *Stellungnahme vom 28. Oktober 2007 zur Frage der Unterstellung der Bundesanwaltschaft*, abrufbar unter: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0008.File.tmp/071128_BerichtSchmid-d.pdf

²⁷ Vgl. *Niklaus Schmid*, *Stellungnahme vom 28. Oktober 2007 zur Frage der Unterstellung der Bundesanwaltschaft*, abrufbar unter: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_2007-11-29_veroeffentlichung.Par.0008.File.tmp/071128_BerichtSchmid-d.pdf

²⁸ Entwurf zur Revision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, Gesetzliche Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (Aufsichtsvorlage), abrufbar unter: <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2005/2.html>

1.4.3

Verzicht auf die Abgeltung der Kantone für Leistungen als gerichtliche Polizei des Bundes

Weil sich bei der Umsetzung der sogenannten Effizienzvorlage²⁹ ab 2001 gezeigt hat, dass die Kantone für polizeiliche Aufgaben im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit wesentlich höher als vorher beansprucht wurden, wurde mit Artikel 17 Absatz 4 BStP eine Rechtsgrundlage geschaffen, um den Kantonen die ausserordentlichen Kosten, die ihnen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, abgeltend zu können. Diese Regelung wurde vom Parlament am 23. Mai 2007 verabschiedet und ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Mit der neuen Regelung erhielt der Bund die Möglichkeit, die ausserordentlichen Kosten abzugelten, die den Kantonen beim Einsatz ihrer Organe als gerichtliche Polizei des Bundes anfallen, ohne dass das Ende des Verfahrens abgewartet werden muss und ohne dass die Abgeltung vom Ergebnis des Verfahrens abhängt. Zuvor leistete der Bund den Kantonen eine Entschädigung für die Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen nur in zwei Fällen: Abgegolten wurden ausserordentliche Aufwendungen der Kantone bei Verfahren, die von den Bundesbehörden eingestellt wurden, sowie ausserordentliche Kosten für Ermittlungen in Verfahren, welche von der Bundesanwaltschaft an die kantonalen Behörden übertragen wurden.

Der Bundesrat beantragt nun, auf die gegenseitige Abgeltung von Leistungen der Kantone an den Bund und umgekehrt zu verzichten. Auf Seiten des Bundes nehmen die den Kantonen unentgeltlich erbrachten Leistungen stetig zu. Dabei handelt es sich insbesondere um die Unterstützung bei Fällen verdeckter Ermittlung, Datenbanken, IT-Ermittlungen, Überwachungstechnik und neue Informationssysteme. Diese technischen und spezialisierten Bereiche hat der Bund kontinuierlich ausgebaut, da die Kantone nicht über das erforderliche Fachwissen oder die notwendige Ausrüstung verfügen. Angesichts der raschen technischen Entwicklung und der zunehmenden internationalen Zusammenarbeit werden die Kantone in Zukunft noch vermehrt auf die Unterstützung des Bundes angewiesen sein.

Zudem erhält der Bund in Artikel 27 Absatz 2 StPO die Kompetenz zu ersten Ermittlungen in Fällen, bei denen die Zuständigkeit eines bestimmten Kantons noch nicht feststeht. Es ist zu erwarten, dass der Bund gestützt auf diese Bestimmung inskünftig Ermittlungshandlungen von erheblichem Aufwand zugunsten der Kantone durchführen wird. Auf der andern Seite nimmt der Umfang der Leistungen ab, welche der Bund von den Kantonen beansprucht, weil der Bund die erforderlichen Ressourcen ausgebaut hat.

Somit geht es bei den Abgeltungen für ausserordentliche Leistungen für polizeiliche Aufgaben im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit einerseits um relativ geringe Summen (für das Jahr 2008 wurde im Budget ein Betrag von 800 000 Franken eingesetzt, wobei mit diesem Betrag auch die in den letzten sechs Jahren erbrachten Leistungen abgegolten werden sollten), andererseits ist der administrative Aufwand für die Erfassung und für die Abrechnung der Leistungen erheblich.

Aus den dargelegten Gründen soll auf die gegenseitige Abgeltung von Leistungen zwischen Bund und Kantonen verzichtet werden.

²⁹ Botschaft vom 28. Januar 1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechts (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung), BBl 1998 1529, in Kraft getreten am 1. Januar 2002, AS 2001 3308.

1.4.4 Verzicht auf ein Berufungsgericht in Bundesstrafsachen

1.4.4.1 Ausgangslage

Als weitere Strafbehörde verlangt die StPO die Schaffung eines Berufungsgerichts, welches über Berufungen gegen Urteile der erstinstanzlichen Gerichte und über Revisionsgesuche entscheidet (Art. 21 Abs. 1 StPO). Nach der StPO ist das Berufungsgericht ein zweitinstanzliches Gericht mit umfassender Prüfungsbefugnis (Rechts- und Sachverhaltskontrolle; Art. 398 Abs. 2 und 3 StPO). Im Gegensatz zu den Kantonen mit ihren Ober- und Kantonsgerichten verfügt der Bund zurzeit über keinen analogen Spruchkörper. Das Bundesgericht prüft in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zwar auch Entscheide des Bundesstrafgerichts auf Beschwerde in Strafsachen hin, dabei nimmt es jedoch lediglich eine Rechts-, nicht aber eine Sachverhaltskontrolle vor (Art. 95 ff. BGG).

1.4.4.2 Varianten

Geprüft wurden folgende Varianten: (1) Die Errichtung eines neuen eigenständigen Berufungsgerichts; (2) die Ansiedelung des Berufungsgerichts beim Bundesstrafgericht in Bellinzona; (3) das Bundesgericht als Berufungsinstanz und (4) die Beibehaltung der heutigen Rechtsmittelordnung.

Als erste Variante wurde die Errichtung eines neuen und administrativ selbstständigen Berufungsgerichts an irgendeinem Standort in der Schweiz geprüft. Aus rechtsstaatlicher Sicht weist diese Lösung keine Mängel auf. Sie ist sowohl mit dem BGG als auch mit der StPO konform und bietet der beschuldigten Person den gleichen Rechtsschutz bei Bundesstrafsachen und kantonalen Verfahren. Ebenso werden Bund und Kantone gleich behandelt. Die zu erwartenden Fallzahlen würden für die Auslastung eines professionellen Gerichts mit entsprechender Infrastruktur, welches Fälle in drei Sprachen beurteilt, jedoch nicht ausreichen. Dies wäre wirtschaftlich nur dann zu rechtfertigen, wenn höchstens zwei Mitglieder vollamtlich tätig wären; die übrigen Mitglieder könnten nur ein bescheidenes nebenamtliches Pensum ausüben. Das Berufungsgericht würde demnach in den meisten Fällen nur aus einem hauptamtlich tätigen Präsidenten oder einer Präsidentin und zwei aus den Kantonen (mit Vorteil aus den kantonalen Berufungsgerichten rekrutierten) Mitgliedern bestehen, die mit sehr unterschiedlichen Rechtspraktiken vertraut sind. Eine einheitliche Praxis, die vornehmste Aufgabe eines Berufungsgerichts, könnte somit gerade nicht sichergestellt werden.

Die zweite Variante siedelt das Berufungsgericht beim Bundesstrafgericht in Bellinzona an. Diese Lösung hat den Vorteil, dass beim Bund der gleiche Rechtsschutz geschaffen wird wie in kantonalen Verfahren. Gegen ein erstinstanzliches Urteil ist die Berufung als vollkommenes Rechtsmittel an die Berufungsinstanz möglich, gegen deren Urteil die Beschwerde in Strafsachen an das Bundesgericht ergriffen werden kann. Den Parteien stehen demnach zwei Rechtsmittelinstanzen zur Verfügung. Da gemäss dieser Variante die erste und die zweite Instanz beim Bundesstrafgericht in Bellinzona angesiedelt ist, ist sie jedoch geeignet, Bedenken betreffend die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit zu wecken. Die Berufsrichter und -richterrinnen würden mit ihrem Urteil die Qualität der Arbeit ihrer erstinstanz-

lich tätigen Richterkollegen und -kolleginnen qualifizieren. Damit besteht die Gefahr einer Beeinflussung, insbesondere im Bemühen, «überneutral» zu sein. Weniger flexibel würde sich die Aushilfe der Richter und Richterinnen in den verschiedenen Kammern ausgestalten lassen: Wer in der I. Beschwerdekammer (Strafverfahrenskammer) oder in der Strafkammer tätig ist, dürfte aus Ausstandsgründen nicht in der Berufungskammer aushelfen und umgekehrt. Gleiches würde auch in der direkten Aushilfe zwischen der I. Beschwerdekammer und der Strafkammer gelten.

Die dritte Variante mit dem Bundesgericht als Berufungsinstanz wurde im Vorentwurf vorgeschlagen, weil sie organisatorisch problemlos umsetzbar ist, da auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann, und sie mit der StPO im Einklang steht. Zusätzliche Kosten würden kaum verursacht. Der Mehraufwand des Bundesgerichts würde sich in Grenzen halten, weil die Behandlung einer Berufung bedeutend weniger aufwendig ist als die erstinstanzliche Fallbeurteilung. Das Berufungsgericht stellt regelmässig auf die Beweisaufnahme des erstinstanzlichen Gerichts ab. Nach den Erfahrungen in den Kantonen ist die Beweisergänzung die Ausnahme und die Berufungsverfahren werden hauptsächlich schriftlich durchgeführt. Zudem werden in sehr vielen Fällen nur Teile des erstinstanzlichen Urteils angefochten, sodass sich das Berufungsgericht (von Ausnahmen nach Artikel 404 Absatz 2 StPO abgesehen) mit den übrigen Punkten nicht befassen muss. Schliesslich ist es einfacher, einen Sachverhalt und eine Rechtslage zu beurteilen, die bereits Gegenstand einer fundierten Begründung durch eine richterliche Vorinstanz waren. Diese Lösung würde indessen nicht im Einklang stehen mit dem BGG. Mit dem BGG wurde das Bundesgericht neu organisiert mit dem Ziel, dieses Gericht durch eine stärkere Fokussierung auf seine Aufgabe als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes zu entlasten. Das BGG setzt insbesondere richterliche Vorinstanzen als Grundsatz des Zugangs zum Bundesgericht voraus, strafft die Rechtsmittel und Instanzenzüge, vereinfacht das Verfahren und beschränkt den Zugang zum obersten Gericht massvoll. Eine Berufung ans Bundesgericht mit voller Sachverhaltskontrolle ist systemwidrig. Das BGG beschränkt die Kognition des Bundesgerichts auf Rechtsfragen und in Bezug auf den Sachverhalt im Ergebnis auf eine auf Willkür hinauslaufende Prüfung. Das BGG kennt nur noch zwei Ausnahmen einer erweiterten Kognition (Art. 97 Abs. 2 BGG). Die Funktion als zweitinstanzliches Saengericht passt nicht zum obersten Gericht. Zudem ist es von Zufälligkeiten abhängig, ob der beschuldigten Person in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zwei Instanzen zur Verfügung stehen, wenn das Verfahren im Bund geführt wird, oder deren drei, wenn das Verfahren an einen Kanton delegiert wurde.

Die vierte und letzte Variante sieht die Beibehaltung der heutigen Rechtsmittelordnung vor (Nulllösung). Sie kann für sich in Anspruch nehmen, mit den Mitteln des Bundes haushälterisch umzugehen. Den Parteien des Bundesstrafprozesses steht nach geltendem Recht auch keine Berufung zur Verfügung, sondern ausschliesslich die Beschwerde in Strafsachen bei der strafrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts. Für diese Lösung liesse sich auch anführen, dass das Bundesstrafgericht – gerade im Bewusstsein, dass gegen seine Urteile keine Berufung zur Verfügung steht – seine Aufgabe als erstinstanzliches Gericht besonders sorgfältig wahrzunehmen versucht, was ihm als berufsmässig besetztem Spezialgericht vermutlich besser gelingt als einem kantonalen Bezirks- oder Einzelgericht, das im Massengeschäft zu versinken droht. Die Variante liegt jedoch nicht auf der Linie der StPO. Diese sieht eine Berufung gegen jedes erstinstanzliche Urteil vor. Die Botschaft des Bundesrats

zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts³⁰ hält zudem ausdrücklich fest, auch der Bund müsse eine Berufungsinstanz vorsehen. Wenn der Bundesgesetzgeber den Kantonen ein zweistufiges Gerichtsmodell mit einem vollkommenen Rechtsmittel verordnet, so tut er dies mit guten Gründen. Gerade bei komplexen Verfahren, wie sie in Bellinzona vor allem zu bewältigen sind, braucht es einen ausgebauten Rechtsschutz. Einzelne Kantone rügen den Verzicht auf die Berufung in Bundesstrafverfahren; der Bund sei nicht bereit, seine Pflichten wahrzunehmen.

1.4.4.3 Beibehaltung des Status quo

Angesichts der mit dem BGG angestrebten Entlastung des Bundesgerichts und der Gefahr, dass mit einer systemwidrigen Sachverhaltskontrolle das Bundesgericht innert Kürze erneut überlastet sein und in der Erfüllung seiner Kernaufgaben beeinträchtigt werden könnte, erscheint es angezeigt, auf die im Vorentwurf vorgesehene Lösung, das Bundesgericht als Berufungsinstanz einzusetzen (Variante 3), zurückzukommen. Was die Varianten 1 und 2 betrifft, so sind die Fallzahlen gegenwärtig zu gering, als dass ein eigenständiges Berufungsgericht oder eine Berufungskammer, welche in drei Sprachen urteilt, ausgelastet wäre. Aus diesem Grund soll das gegenwärtige Rechtsmittelsystem beibehalten werden (Variante 4). Das heisst: Gegen Entscheide der Strafkammer des Bundesstrafgerichts ist weiterhin nur die Beschwerde in Strafsachen ans Bundesgericht möglich. Dieser Vorschlag widerspricht zwar dem zweistufigen Gerichtsmodell mit einem vollständigen Rechtsmittel gemäss StPO. Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Strafkammern des Bundesstrafgerichts Fachgerichte und daher mit Bezug auf die Qualität des Rechtsschutzes nicht mit einem erstinstanzlichen, kantonalen Strafgericht, sondern eher mit einem Handelsgericht vergleichbar sind, gegen dessen Urteile vor der Anfechtung beim Bundesgericht kein weiteres Rechtsmittel zur Verfügung stehen muss (Art. 75 Abs. 2 Bst. b BGG).

Der Status quo lässt zudem die Möglichkeit offen, zu einem späteren Zeitpunkt ein eigenständiges, dreisprachiges Berufungsgericht oder eine Berufungskammer, welche administrativ bei einem anderen Gericht angesiedelt würde, zu schaffen, falls die Fallzahlen bei der Strafkammer des Bundesstrafgerichts weiter steigen und damit die Berufungsinstanz ausgelastet werden könnte.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Am 18. Juni 2004 wurde der Bundesrat durch eine Motion³¹ beauftragt, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft einer Überprüfung zu unterziehen und den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten für Rechtsgrundlagen, die eine wirksame Aufsicht über die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft gewährleisten. Am 3. Oktober 2007 verlangte ein Postulat³² vom Bundesrat, dem Parlament einen Bericht über die Aufsicht der Bundesanwaltschaft durch ein gemischtes Aufsichtsorgan zu erstatten. Der Bericht soll über die Vor- und Nachteile dieses Aufsichtsmo-

³⁰ BBl 2006 1085, 1126 und 1382

³¹ Motion Hofmann 04.3411, Bundesanwalt, Überprüfung der Aufsicht

³² Postulat Freisinnig-demokratische Fraktion 07.3608, Aufsicht über die Bundesanwaltschaft durch ein gemischtes Aufsichtsorgan

dells im Vergleich zu anderen Modellen Auskunft geben, wobei die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft das zentrale Beurteilungskriterium bildet.

Vorstehend wurden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Aufsichtsmodelle über die Bundesanwaltschaft aufgelistet und die Frage der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft geprüft. Aufgrund dieser Ergebnisse beantragt der Bundesrat dem Parlament, die bisher geteilte Aufsicht über die Bundesanwaltschaft beim Gesamtbundesrat zu vereinigen (s. Ziff. 1.4.1 und 1.4.2). Beide Vorstösse werden zur Abschreibung beantragt.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Der Begriff «Bundesgerichtsbarkeit» in *Artikel 1* ist im Sinne der Artikel 23 und 24 StPO zu verstehen. Die Delegationen an die Kantone im Sinne von Artikel 25 StPO werden nicht vom StBOG erfasst, weil die kantonalen Strafverfolgungsbehörden und Gerichte in diesen Fällen nicht als Strafbehörden des Bundes amten (*Absatz 2*).

Art. 2 Strafbehörden des Bundes

Die begriffliche Unterscheidung zwischen Strafverfolgungsbehörden und gerichtlichen Behörden in *Artikel 2* ergibt sich aus den Artikeln 12 und 13 StPO.

Absatz 2 lehnt sich in der Formulierung an Artikel 13 StPO an. Bewusst wird nicht von richterlichen Behörden des Bundes gesprochen, weil die kantonalen Zwangsmassnahmengerrichte dann nicht eingeschlossen wären. In Bezug auf diese kann der Bund nämlich keine Aufsichtsfunktionen wahrnehmen und ihre Richter und Richterinnen auch nicht selber wählen.

Absatz 2 Buchstabe b verzichtet auf eine Nennung der für die Revisionen zuständigen Kammer oder Abteilung des Bundesgerichts, da die Festlegung der Bezeichnung gemäss Bundesgerichtsgesetz in der Kompetenz des Bundesgerichts liegt (Art. 13 BGG).

Art. 3 Verfahrenssprache

Bei der Festlegung und Bestimmung der Verfahrenssprache handelt es sich eigentlich um «Ergänzende Verfahrensbestimmungen» im Sinne des 4. Titels. Aufgrund der Bedeutung der Verfahrenssprache für die Rechtsunterworfenen ist es jedoch angebracht, sie in den 1. Titel «Allgemeine Bestimmungen» zu integrieren, zumal die einmal bezeichnete Verfahrenssprache dem Grundsatz nach in allen Verfahrensstadien und für alle Strafbehörden des Bundes gilt.

Grundlage für *Absatz 1* ist Artikel 67 StPO, der dem Bund und den Kantonen die Bestimmung der Verfahrenssprachen ihrer Strafbehörden auferlegt. Für den Bund sind dies die drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Keine Verfahrenssprache ist Rätoromanisch.

Die Auflistung der Kriterien in *Absatz 2* ist nicht abschliessend. Ausnahmsweise können auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen ein Kriterium bilden.

Absatz 5 übernimmt die Regelung von Artikel 67 Absatz 2 StPO und erlaubt beispielsweise, dass in einem italienisch geführten Verfahren ein französischsprachiger Zeuge auf Französisch einvernommen wird.

Absatz 6 stellt sicher, dass die kantonalen Zwangsmassnahmengerrichte (vgl. Art. 56 E-StBOG) die durch das kantonale Recht festgelegte Amtssprache gebrauchen können. Führt die Bundesanwaltschaft in Bern beispielsweise ein Verfahren auf Italienisch, so wird das Verfahren vor dem Zwangsmassnahmengerricht in Bern dennoch auf Deutsch geführt.

Anders als gemäss Artikel 97 Absatz 2 BStP bedient sich die Bundesanwaltschaft auch im mündlichen Verfahren vor Gericht der bezeichneten Verfahrenssprache.

2. Titel: Die Strafverfolgungsbehörden

1. Kapitel: Polizei

Gemäss Artikel 12 Buchstabe a StPO gehört die Polizei zu den Strafbehörden. Das StBOG hat folglich festzulegen, wer polizeiliche Aufgaben im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit wahrnimmt. Regelungsgegenstand des StBOG ist jedoch lediglich die Polizei, soweit sie im Rahmen der Strafverfolgung (Art. 15 Abs. 1 StPO) handelt, da die StPO nur für diese Tätigkeit die Grundlage bildet. Es geht also um jene Behörde, welche im BStP als «gerichtliche Polizei» (Art. 17 BStP) bezeichnet wird. Dazu gehören in erster Linie die gerichtspolizeilich tätigen Angehörigen der Bundeskriminalpolizei (BKP) im Bundesamt für Polizei, jedoch auch Angehörige weiterer Einheiten des Bundesamtes für Polizei, andere Bundesbehörden und regelmässig auch Behörden der Kantone und Gemeinden, wenn sie im Zusammenwirken mit den Strafbehörden des Bundes im Rahmen der Strafverfolgung handeln. Da die Verfahrensleitung in solchen Fällen stets beim Bund liegt und die kantonalen und kommunalen Behörden als ausführende Organe weisungsgebunden handeln, erscheint es nur folgerichtig, sie in diesen Fällen als Polizei des Bundes zu bezeichnen. Das StBOG hat sie folglich ebenfalls zu erfassen. Anders verhält es sich hingegen mit Polizeikräften, welche ausschliesslich präventiv- oder sicherheitspolizeiliche Funktionen ausüben, wie beispielsweise der Dienst für Analyse und Prävention (DAP). Diese Tätigkeiten stellen nicht auf die StPO ab und werden vom StBOG nicht erfasst.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, organisatorische Bestimmungen zur Polizei in das StBOG aufzunehmen, da sie lediglich für die gerichtliche Polizei des Bundes Geltung hätten. Für die Organisation kantonaler und kommunaler Polizeikräfte hat der Bund bekanntlich keine Kompetenzen. Im Rahmen des StBOG könnte daher lediglich die Organisation der BKP geregelt werden. Andere Einheiten des Bundesamtes für Polizei und andere Bundesbehörden nehmen gerichtspolizeiliche Aufgaben nur in untergeordnetem Rahmen wahr, weshalb die Aufnahme von organisationsrechtlichen Bestimmungen über diese Einheiten im StBOG nicht sachgerecht wäre. Vorzuziehen ist stattdessen die organisationsrechtliche Erfassung der gesamten Polizei des Bundes in einem *einigen* Erlass, beispielsweise im Rahmen eines Polizeigesetzes. Ein solches ist denn auch in Vorbereitung.

Die Strafprozessordnung unterstellt die Polizei der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft (Art. 15 Abs. 2 zweiter Satz StPO). Als Rechtsmittel gegen ihre

Verfügungen und Verfahrenshandlungen nennt sie die Beschwerde an die Beschwerdeinstanz (Art. 393 Abs. 1 Bst. a StPO). Wer Aufgaben der Polizei im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit wahrnimmt, ist daher der Aufsicht und den Weisungen der Bundesanwaltschaft unterstellt; Verfügungen und Verfahrenshandlungen unterliegen der Beschwerde an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts. Unabdingbar ist demnach eine möglichst genaue Umschreibung der gerichtlichen Polizei des Bundes im Rahmen des StBOG. Wie oben aufgezeigt wurde, ist eine Definition jedoch alles andere als einfach. Auch kantonale und kommunale Behörden fallen in Einzelfällen darunter. Damit sieht sich der Gesetzgeber vor die Aufgabe gestellt, im Rahmen des StBOG die gerichtliche Polizei möglichst offen, aber gleichwohl hinreichend präzise zu definieren.

Nicht zu äussern hat sich das StBOG über die organisatorischen Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft als verfahrensleitender Behörde und den ihr unterstellten Polizeikräften. Die StPO unterstellt die Polizei lediglich im Einzelfall den Weisungen und der Aufsicht der Staatsanwaltschaft. Die fachliche Unterstellung bedingt nicht auch eine administrative Angliederung der Kriminalpolizei an die Staatsanwaltschaft. Eine solche wäre zwar möglich, wird aber durch die StPO nicht vorgeschrieben. Auf eine derart weit gehende Umstrukturierung des Bundesamtes für Polizei und der Bundesanwaltschaft wird daher verzichtet, zumal sich die Bundesanwaltschaft und die BKP auf die Modalitäten der Ressourcenzuteilung weitgehend geeinigt haben.

Wie der Umsetzungsbericht Strafverfolgung auf Bundesebene vom 16. April 2007 (EffVor2)³³ festhält, sollen die Strafverfahren – wie seit dem 1. Januar 2007 grundsätzlich schon praktiziert – als gesteuerte Projekte geführt werden. Ein erweiterter Steuerungsausschuss, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Leitungen von Bundesanwaltschaft und BKP zusammensetzt, weist jedem Projekt frühzeitig und verbindlich die notwendigen Ressourcen zu. Damit weiss der verfahrensleitende Staatsanwalt oder die verfahrensleitende Staatsanwältin von Anfang an, mit wie vielen Kräften er oder sie das Verfahren führen kann. Kann sich der erweiterter Steuerungsausschuss nicht einigen, legt der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die für das Verfahren benötigten Mittel fest.

Art. 4 Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben

Artikel 4 bestimmt, welche Organe polizeiliche Aufgaben im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit wahrnehmen. Im Unterschied zur Bundeskriminalpolizei (Bst. a) handelt es sich bei den in den Buchstaben b–d aufgeführten Behörden teilweise nicht um solche, die zur Hauptsache im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit tätig sind. Es muss somit sichergestellt werden, dass die Grundsätze der StPO auf sie nur Anwendung finden, soweit sie im Rahmen der Strafverfolgung tätig werden. Im Unterschied zum heutigen Recht, das alle Angestellten des Bundes und der Kantone «in ihrem Wirkungskreis» zu Polizisten erklärt (Art. 17 Abs. 2 BStP), ist der Anwendungsbereich von Artikel 4 Buchstaben b–d E-StBOG enger.

Die *Buchstaben b und c* halten fest, dass Angehörige weiterer Einheiten des Bundesamtes für Polizei und andere Bundesbehörden nur so weit als Polizei im Sinne des StBOG und von StPO gelten, als das Bundesrecht vorsieht, dass sie Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahrnehmen. Es bedarf somit einer ausdrücklichen

³³ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2007/2007-07-04.html>

gesetzlichen Grundlage. Die Formulierung «im Rahmen der Strafverfolgung» lehnt sich an Artikel 15 Absatz 1 StPO an. Implizit vorausgesetzt wird zusätzlich, dass die genannten Behörden in ihrem Aufgabenbereich auch tatsächlich handeln beziehungsweise untätig bleiben, obwohl von Gesetzes wegen eine Handlungspflicht besteht.

Zu denken ist bei *Buchstabe b* beispielsweise an die Mitglieder des Bundessicherheitsdienstes (BSD), bei *Buchstabe c* etwa an das Grenzwachtkorps, die Zollverwaltung, die Bahnpolizei oder an Verwaltungsstrafbehörden.

Gemäss *Buchstabe d* sind kantonale Polizeikräfte ebenfalls zu den Strafverfolgungsbehörden des Bundes zu zählen, sofern sie im Zusammenwirken mit Strafbehörden des Bundes polizeiliche Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahrnehmen. Nach geltendem Recht (Art. 17 Abs. 2 BStP) üben Polizeikräfte der Kantone die gerichtliche Polizei des Bundes aus. Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei werden auch künftig nicht darauf verzichten können, Polizeikräfte der Kantone und Gemeinden in Anspruch zu nehmen. Soweit es sich um spontane Unterstützung handelt, etwa bei der Sicherstellung von Falschgeld und der Festnahme der verdächtigen Person, ist dies in Artikel 27 Absatz 1 StPO geregelt. Geht es um eigentliche Rechtshilfe, also etwa um die Durchführung von Verfahrenshandlungen durch einen Kanton auf Ersuchen des Bundes, so finden die Artikel 43 ff. StPO über die nationale Rechtshilfe Anwendung. Einschlägig sind insbesondere Artikel 43 Absatz 3 (direkte Rechtshilfe innerhalb der Polizei), Artikel 47 (Unentgeltlichkeit) und Artikel 49 Absatz 1 StPO (Durchführung von Verfahrenshandlungen). Im einen wie im anderen Fall handeln die Behörden ausschliesslich als kantonale Polizeikräfte. Eine Unterstellung unter das StBOG wäre nicht sachgerecht.

Davon zu unterscheiden sind Tätigkeiten kantonaler Polizeikräfte, die diese als Polizei des Bundes ausführen. Dabei geht es um Tätigkeiten, für die das Bundesamt für Polizei nicht eingerichtet ist, weil es über keine sicherheitspolizeilichen Elemente verfügt. Soweit in solchen Fällen kantonale Polizeikräfte im Rahmen von gemeinsamen Aktionen mit den Strafbehörden des Bundes zum Einsatz kommen, gelten sie nach Artikel 4 Buchstabe d E-StBOG als Strafbehörden des Bundes (mit den in den Artikeln 5 und 6 geregelten Folgen). Wie bis anhin haben die Kantone dafür Kräfte bereitzustellen.

In Anlehnung an Artikel 17 Absatz 2 BStP stellt auch das StBOG nicht auf einen formalen Polizeibegriff ab: Jedes Mitglied einer Bundesbehörde, einer kantonalen oder einer kommunalen Behörde kann Polizei im Sinne von Artikel 4 E-StBOG sein, soweit für sein Handeln im Rahmen der Strafverfolgung eine gesetzliche Grundlage besteht und – im Fall kantonaler Behörden – ein weisungsgebundenes Zusammenwirken mit den Strafbehörden des Bundes erfolgt. Ein kantonaler Jagdaufseher kann demnach ohne Weiteres Aufgaben der Polizei im Aufgabenbereich des Bundes wahrnehmen, sofern er damit von der Polizei des Bundes oder der Bundesanwaltschaft in der Absicht gemeinsamen Zusammenwirkens betraut wurde.

Art. 5 Stellung der kantonalen Polizeikräfte

Absatz 1 unterstellt die kantonalen Polizeikräfte, wenn sie Aufgaben im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit wahrnehmen, der Aufsicht und den Weisungen der Bundesanwaltschaft. Bezweckt wird damit die Einheitlichkeit von Weisungsrecht und Aufsicht zugunsten der Bundesanwaltschaft bei gemeinsamen Aktionen mit der Bundeskriminalpolizei und kantonalen Polizeikräften. Kommunikation und Koordi-

nation sollen dadurch erleichtert werden. Das Weisungs- und Aufsichtsrecht ergibt sich aus Artikel 15 Absatz 2 StPO. Damit wird auch klar, dass es nur um eine fachliche Unterstellung der kantonalen Polizeikräfte im Rahmen von Verfahren in Bundesstrafsachen geht. Die Bundesanwaltschaft kann somit weder administrative Weisungen erteilen noch solche, welche über die Tätigkeiten der kantonalen Polizeikräfte in Bundesstrafsachen hinausgehen. Eine einheitliche Regelung für die Polizei des Bundes und die kantonalen Polizeikräfte sieht ebenfalls das Bundesgesetz vom 20. März 2008³⁴ über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) beim Einsatz von unmittelbarem Zwang vor (Art. 2 Abs. 1 Bst. c).

Absatz 2 hält fest, dass die Verfügungen und Verfahrenshandlungen der kantonalen Polizeikräfte auf Beschwerde hin nicht von kantonalen Gerichten, sondern von der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts überprüft werden. Bei gemeinsamen Aktionen darf es für Rechtsunterworfenen keine Rolle spielen, ob ein kantonaler oder ein Bundesbeamter jene Verfahrenshandlung begangen hat, gegen die sie Beschwerde erheben wollen. Die Bestimmung verhindert eine Aufspaltung des Rechtsmittelweges. Grundlage bildet Artikel 393 Absatz 1 Buchstabe a StPO.

Die Qualifizierung als Polizei des Bundes hat zur Folge, dass die unterstützenden Kräfte nicht nur in ihrem eigenen Kanton tätig sein, sondern ihre Aktionen auch ausserhalb dieses Kantons fortsetzen dürfen.

Art. 6 Haftung für Schäden

Das Bundesgesetz vom 14. März 1958³⁵ über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG) gilt an sich ohne weiteres für das gesamte Personal des Bundes und seine Beauftragten. *Absatz 1* legt aber in Abweichung von den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes fest, dass der Bund auch dann nach diesem Gesetz haftet, wenn kantonale Polizeikräfte bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben im Sinne von Artikel 4 Buchstabe d E-StBOG widerrechtlich Schaden verursacht haben.

Diese Sonderregelung ist dadurch gerechtfertigt, dass in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit Equipen zum Einsatz kommen, die sich aus Polizeikräften des Bundes und der Kantone zusammensetzen. Es kann für allenfalls Betroffene sehr schwierig werden, die verantwortliche Behörde und das anwendbare Verantwortlichkeitsrecht zu finden.

2. Kapitel: Bundesanwaltschaft

Die künftig für die Kantone und den Bund geltende Strafprozessordnung basiert auf dem sogenannten Staatsanwaltschaftsmodell II. Charakteristisch für dieses Modell ist das Fehlen eines Untersuchungsrichters oder einer Untersuchungsrichterin. Die Staatsanwaltschaft ist Leiterin des – naturgemäss eingliedrigen – Vorverfahrens, steht also dem polizeilichen Ermittlungsverfahren vor, führt die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt diese vor den Gerichten. Üblicherweise leitet sie

³⁴ BBl 2008 2311

³⁵ SR 170.32

auch die Kriminalpolizei oder ist dieser gegenüber weisungsberechtigt. Durch die Einheitlichkeit von Ermittlung, Untersuchung und Anklageerhebung soll ein hoher Grad an Effizienz in der Strafverfolgung erreicht werden.³⁶ Der daraus resultierende Zugewinn an Macht verlangt – nebst der Schaffung von Zwangsmassnahmen-gerichten und dem Ausbau der Parteirechte als ausgleichende Gegengewichte – nach einer klareren Zuweisung der Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesanwaltschaft. Diesem Vorhaben entspricht am ehesten das Modell einer Einheitsstaatsanwaltschaft. Eine solche zeichnet sich durch eine klare hierarchische Führungsstruktur aus: Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin trägt als Vorsteher oder Vorsteherin der Bundesanwaltschaft die Verantwortung für sämtliche Aktivitäten oder Unterlassungen seiner oder ihrer verfahrensleitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen. Er oder sie hat gegenüber dem Bundesrat als Wahl- und Disziplinargremium für alle eigenen Verfehlungen und diejenigen der Mitarbeitenden einzustehen. Wer Verantwortung für eine fachgerechte und effiziente Strafverfolgung, den Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation und den wirksamen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel trägt, muss auch die Möglichkeit haben, Einfluss auf alle relevanten Faktoren zu nehmen. Dies bedingt ein starkes Weisungsrecht des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin gegenüber allen Mitarbeitenden (allgemeines Weisungsrecht und Weisungsrecht im Einzelfall) und eine hohe Organisationskompetenz. Die Stellung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin soll gegenüber heute gestärkt und die Führungsstruktur der Bundesanwaltschaft gestrafft werden.

Die Zusammensetzung der Bundesanwaltschaft ergibt sich aus den Bestimmungen über die Organisation (Art. 9 ff. E-StBOG). Es wird darauf verzichtet, auf Gesetzesstufe Assistenzstaatsanwälte und -anwältinnen zu erwähnen. Der Bundesanwaltschaft steht es allerdings frei, unterschiedliche Kategorien im Sinne des genannten Beispiels zu schaffen. Ebenfalls keine ausdrückliche Erwähnung finden weitere Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft: Dazu zählen die Personen, die direkt in die Verfahren involviert sind und die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen unterstützen (Protokollführer und -führerinnen, Kanzleipersonal) wie auch diejenigen, die in der Verwaltung der Bundesanwaltschaft tätig sind und nicht für die einzelnen Verfahren eingesetzt werden (z.B. Juristen und Juristinnen des Rechtsdienstes, Mitarbeitende der Buchhaltung, Personen, die für den Vollzug der Urteile durch die Bundesanwaltschaft zuständig sind).

Das StBOG verzichtet darauf, unterhalb der Stufe des Stellvertretenden Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältin den personellen Bestand der Bundesanwaltschaft gesetzlich festzulegen. Damit soll flexibel auf die Anforderungen der Strafverfolgung reagiert werden können.

1. Abschnitt: Behörde und Sitz

Art. 8 Sitz und Zweigstellen

Artikel 8 hält als wichtige Organisationsbestimmung neu auf Gesetzesstufe fest, dass sich der Sitz der Bundesanwaltschaft in Bern befindet. Heute befinden sich überdies Zweigstellen in Lausanne, Lugano und Zürich. Um flexibel auf veränderte Verhält-

³⁶ Vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1105

nisse reagieren zu können, wird allerdings darauf verzichtet, auch die Zweigstellen im Gesetz aufzuführen.

Nach *Absatz 2* kann die Bundesanwaltschaft mit Genehmigung des Bundesrats selber Zweigstellen einrichten und aufheben. Den Bundesrat als Genehmigungsbehörde zu bestimmen, erscheint insofern als stufengerecht, als die Einrichtung oder Aufhebung von Zweigstellen für die betroffenen Kantone nicht ohne Konsequenzen ist (vgl. Art. 56 E-StBOG). Die entsprechenden Organisationsbestimmungen sind in ein zu veröffentlichendes Reglement aufzunehmen.

2. Abschnitt: Organisation und Befugnisse

Art. 9 Bundesanwalt oder Bundesanwältin

Absatz 1 bringt als Grundsatz zum Ausdruck, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die Bundesanwaltschaft leitet. Er oder sie ist allen weiteren Angehörigen der Bundesanwaltschaft hierarchisch vorgestellt. Daraus ergibt sich, dass er oder sie die Gesamtverantwortung für den von ihm oder ihr geführten Betrieb trägt.

Art. 10 Stellvertretende Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen

Die Bundesanwaltschaft verfügt wie bisher über zwei Stellvertretende Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen. Dies entspricht am ehesten dem Prinzip, dass die Hauptverantwortung und die wichtigsten Kompetenzen auf möglichst wenige Köpfe verteilt werden sollen.

Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass sie grundsätzlich die gleichen Befugnisse wie der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin haben. Dies ermöglicht eine umfassende Vertretung, insbesondere auch in Fällen, wo eine Absprache zwischen dem Bundesanwalt und seinen Stellvertretern aufgrund äusserer Umstände nicht oder nicht mehr möglich ist. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin im Einzelfall die Vertretungsmacht seiner oder ihrer Stellvertretung mittels Weisung beschränkt.

Art. 11 Leitende Staatsanwälte und Staatsanwältinnen

Die Bestimmung weist den Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen je eine Einheit der Bundesanwaltschaft zur Führung zu. Aus wie vielen Einheiten die Bundesanwaltschaft besteht und welche Aufgaben den jeweiligen Einheiten zukommen, liegt in der Organisationsautonomie der Bundesanwaltschaft und damit beim Bundesanwalt oder der Bundesanwältin (vgl. Art. 16 E-StBOG). Damit sind Zahl und Aufgaben der Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen offen.

Bewusst wird darauf verzichtet, die Aufgaben der einzelnen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die jeweils zu einer Einheit der Bundesanwaltschaft gehören, zu regeln. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass ihnen gegenüber dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin und den Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen weder in fachlicher noch in organisatorischer Hinsicht Autonomie zukommt.

Art. 12 Staatsanwälte und Staatsanwältinnen

Diese Bestimmung nennt jene Personen, die normalerweise die einzelnen Verfahren führen. Diese sind einer von einem Leitenden Staatsanwalt oder einer Leitenden Staatsanwältin geführten Einheit (vgl. Art. 11 E-StBOG) zugeteilt. Möglich ist aber auch, dass Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen direkt dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin zugewiesen sind.

Art. 13 Weisungen

Artikel 13 bezieht sich sowohl auf das generelle Weisungsrecht als auch auf das Recht, im Einzelfall Weisungen erlassen zu können. Beides umfasst organisatorische Anweisungen ebenso wie fachliche Direktiven, beispielsweise zwecks einheitlicher und rechtsgleicher Ausgestaltung aller Verfahren oder zwecks Bestimmung des Ganges eines konkreten Verfahrens. Kraft dieser Weisungsbefugnisse können der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen auch einzelne Verfahren an sich ziehen und selber führen oder auch nur einzelne Verfahrenshandlungen selber vornehmen.

Absatz 1

Das Weisungsrecht bildet das Gegenstück zur übernommenen Verantwortung. Es soll deshalb allen zukommen, die Führungsfunktionen innerhalb der Bundesanwaltschaft wahrnehmen:

- Das Weisungsrecht steht dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin – und damit auch den Stellvertretenden Bundesanwälten oder Bundesanwältinnen im Vertretungsfall – gegenüber allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beziehungsweise gegenüber allen Einheiten der Bundesanwaltschaft zu (Bst. a).
- Es steht weiter den Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen zu, allerdings nur beschränkt auf die ihnen unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beziehungsweise die ihnen zugeteilten Einheiten der Bundesanwaltschaft (Bst. b).

Aus der hierarchischen Ausgestaltung der Bundesanwaltschaft ergibt sich von selber, dass die Weisung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin eine allfällige gegenteilige Weisung eines Leitenden Staatsanwalts oder einer Leitenden Staatsanwältin aufzuheben vermag.

Sollte die Bundesanwaltschaft weiterhin an verschiedenen Kategorien von Staatsanwälten und Staatsanwältinnen festhalten, wäre durch eine generelle Weisung sicherzustellen, dass die vorgesetzten Staatsanwälte und Staatsanwältinnen gegenüber den untergeordneten (z.B. Assistenzstaatsanwälte und Assistenzstaatsanwältinnen) ebenfalls ein Weisungsrecht haben.

Absatz 2 stellt sicher, dass die Verantwortungsträger in der Bundesanwaltschaft in allen Phasen Einfluss auf den Gang eines konkreten Verfahrens nehmen können. Die in *Absatz 1* genannten Personen sind berechtigt, im Einzelfall Weisungen über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss eines Verfahrens sowie über die Vertretung der Anklage und die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erlassen. Denkbar ist beispielsweise, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin jede Anklageschrift vorgängig genehmigen will.

Art. 14 Genehmigung von Verfügungen

Nach Artikel 322 Absatz 1 StPO können Bund und Kantone bestimmen, ob Einstellungsverfügungen durch die Ober- oder Generalstaatsanwaltschaft zu genehmigen sind. Gleiches gilt für die Sistierung (Art. 314 Abs. 5 StPO) und für die Nichtanhandnahme (Art. 310 Abs. 2 StPO). Die Genehmigung durch die übergeordnete Stelle soll gewährleisten, dass der Verfahrensabbruch bzw. der Verzicht auf die Eröffnung eines Verfahrens aus rein sachlichen Gründen (und nicht etwa aufgrund einer Bestechung) erfolgt. Den Parteien wird die Verfügung erst eröffnet, wenn die Genehmigung vorliegt.

Der Bundesanwaltschaft steht es frei, dieses Genehmigungsverfahren zu ergänzen, indem sie eine Weisung erlässt, bereits der *Entwurf* einer Verfügung sei der vorgesetzten Behörde zu unterbreiten.

Art. 15 Rechtsmittel der Bundesanwaltschaft

Nach Artikel 381 Absatz 2 StPO können Bund und Kantone eine Ober- oder Generalstaatsanwaltschaft vorsehen, wobei sie bestimmen müssen, welche Staatsanwaltschaft berechtigt ist, Rechtsmittel zu ergreifen. Die Regelung in *Absatz 1* schliesst nicht aus, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin den Kreis der Berechtigten im Einzelfall mittels Weisung wieder einschränkt (Art. 13 Abs. 2 E-StBOG). Namentlich in Bezug auf die Berufungen könnte damit allerdings kein Arbeitsschritt eingespart werden, da nach Erhalt der schriftlichen Begründung noch einmal über die Aufrechterhaltung der Berufung zu entscheiden ist (vgl. Art. 399 StPO, der ein mehrgliedriges Verfahren vorsieht).

Absatz 2 hält fest, dass dem gleichen Personenkreis auch das Recht zusteht, die Rechtsmittel zu beschränken oder zurückzuziehen und Berufungen in Anschlussberufungen umzuwandeln. Aufgrund der hierarchischen Struktur der Bundesanwaltschaft und des Weisungsrechts der jeweils übergeordneten Stelle innerhalb der Bundesanwaltschaft (vgl. Art. 13) entscheidet letztlich der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, ob ein eingelegtes Rechtsmittel aufrechterhalten bleibt oder ob es zurückgezogen, beschränkt oder umgewandelt wird. Dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin kommt in Verwaltungsstrafverfahren vor den kantonalen Gerichten Parteistellung zu (Art. 74 Abs. 1 Bundesgesetz vom 22. März 1974³⁷ über das Verwaltungsstrafverfahren, VStrR) und folglich kann er oder sie die ihm oder ihr zustehenden Rechtsmittel, wie beispielsweise eine Berufung, einreichen oder diese in eine Anschlussberufung umwandeln.

Art. 16 Organisation

Nach *Artikel 16* soll der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die notwendigen Bestimmungen über die Organisation der Bundesanwaltschaft in der Form eines Reglements erlassen. Dabei steht es dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin faktisch frei, auch mehrere Reglemente zu erlassen. Formell handelt es sich bei einem solchen Reglement um eine Rechtsverordnung, die als solche in der amtlichen Gesetzessammlung publiziert werden soll.³⁸ Dadurch wird Transparenz im Hinblick auf die Organisation der Bundesanwaltschaft geschaffen.

³⁷ SR 313.0

³⁸ Vgl. *Ulrich Häfelin/Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2005, S. 547.

Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin hat es in der Hand, die Bundesanwaltschaft als schlagkräftigen und effizienten Betrieb aufzubauen. Eine allzu detaillierte Regelung durch das Gesetz könnte den Handlungsspielraum der Bundesanwaltschaft übermässig einschränken. Im Vergleich zum Bundesstrafgericht fällt die Organisation der Bundesanwaltschaft denn auch durch ihre geringe Normdichte auf. Als Behörde, die nicht der Judikative zuzuordnen ist, ist die Bundesanwaltschaft allerdings auch weit weniger als die Gerichte auf eine im Gesetz detailliert geregelte Organisationsstruktur angewiesen. Eine solche vermag wesentlich zur Unabhängigkeit der Justiz beizutragen, indem sie die Richter und Richterinnen vor zahlreichen Beeinflussungsfaktoren befreit und damit den Anspruch auf ein verfassungsmässiges Gericht (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bundesverfassung³⁹, BV) einlöst. Den Mitgliedern der Bundesanwaltschaft kommt eine andere Rolle zu. In ihrem Fall sieht das Gesetz eine gewisse Einflussmöglichkeit durch vorgesetzte Stellen innerhalb der Bundesanwaltschaft und – in generell-abstrakter Weise – durch den Bundesrat vor. Entsprechend bedarf es auch in geringerem Mass einer formell-gesetzlichen Absicherung ihrer Organisationsstruktur.

Im organisatorischen Bereich zu regeln sind unter anderem der Aufbau und die Organisation des Sitzes sowie der Zweigstellen, die Aufgaben und Kompetenzen des Stellvertretenden Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältin sowie der Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die Grundsätze der Geschäftszuteilung oder die Zuständigkeit in Fällen der Zuweisung gemäss StPO (z.B. Art. 24 Abs. 2, 26 oder 59 Abs. 1 Bst. a StPO).

Art. 17 Orientierung der Öffentlichkeit

Die Grundlage für die Regelung der Information ergibt sich aus Artikel 74 StPO. So besteht Gewähr, dass für die ganze Bundesanwaltschaft eine einheitliche Informationspolitik betrieben wird.

3. Abschnitt: Wahl, Amtsdauer und personalrechtliche Stellung

Art. 18 Wahl und Amtsdauer

Nach *Absatz 1* wählt der Bundesrat den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin (Bst. a), den Stellvertretenden Bundesanwalt oder die Stellvertretende Bundesanwältin (Bst. b) sowie die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen (Bst. c). Diese Wahlkompetenz entspricht dem geltenden Recht, doch ist sie heute nur partiell auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt (Art. 16 Abs. 2 und 3 BStP). Nach Buchstabe c erfolgt die Wahl der Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen auf Antrag des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin. Der Bundesrat ist verpflichtet, die entsprechenden Vorschläge zur Kenntnis zu nehmen, doch wird er dadurch in seiner Wahl nicht eingeschränkt.

Absatz 2 hält fest, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die restlichen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen wählt.

Die in *Absatz 3* festgelegte Amtsdauer von vier Jahren gilt sowohl für die Personen nach *Absatz 1* wie auch für jene nach *Absatz 2*. Damit wird an der heutigen Amtsdauer von vier Jahren für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Stellver-

³⁹ SR 101

tretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen sowie alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen festgehalten (vgl. Art. 16 Abs. 2 letzter Satz BStP). Obwohl den Angehörigen der Bundesanwaltschaft formell keine mit derjenigen von Gerichtspersonen vergleichbare justizielle Funktion zukommt (vgl. Ziff. 1.4.2 sowie Erläuterungen zu Art. 16 E-StBOG), bietet eine feste Amtsdauer doch einen gewissen Schutz vor unzulässiger Einflussnahme (vgl. auch die Formulierung in Art. 9 Abs. 5 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁴⁰, BPG)

Art. 19 Personalrechtliche Stellung

Nach *Artikel 19* gelten für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen, für alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie für die restlichen Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft im Übrigen die Bestimmungen des BPG und der darauf beruhenden Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001⁴¹ (BPV). Dies ist nach geltendem Recht gleich. Wegen der Wahl auf Amtsdauer gilt für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen sowie für alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen zudem die Amtsdauerverordnung vom 17. Oktober 2001.⁴²

Vor dem Hintergrund der Ereignisse um den vormaligen Bundesanwalt interessieren vor allem die Modalitäten des Kündigungsrechts: Einem auf Amtsdauer gewählten Bundesanwalt kann heute ordentlich auf Ende einer Amtsdauer gekündigt werden (Art. 32 Abs. 3 Bst. b BPV). Bei gravierenden Verfehlungen ist eine fristlose Kündigung jedoch *jederzeit* zulässig, vorausgesetzt, die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses ist der anderen Partei nach Treu und Glauben nicht mehr zumutbar (Art. 32 Abs. 3 Bst. a BPV in Verbindung mit Art. 12 Abs. 7 BPG).

Da mit Artikel 18 Absatz 3 an der Amtsdauer festgehalten werden soll, ist eine andere Ausgestaltung des Kündigungsrechts nicht denkbar. Ausgeschlossen ist insbesondere eine (ordentliche) Kündigungsfrist, die von jener der Amtsdauer abweicht, da dann die Amtsdauer sinnlos wäre. Möglich wäre einzig, alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen von der Amtsdauer auszunehmen. Der dadurch verursachte ideelle Schaden wäre jedoch weitaus grösser als ein allfälliger finanzieller Gewinn (vgl. Ziff. 1.4.2).

Vor diesem Hintergrund spricht nichts dagegen, alle Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft auch künftig dem Bundespersonalrecht zu unterstellen.

4. Abschnitt: Aufsicht

Art. 20 Grundsätze

Artikel 20 orientiert sich an der Aufsichtsvorlage (Art. 15 Abs. 4 und Art. 16 Abs. 1), unterstellt die Bundesanwaltschaft aber nicht der Aufsicht des EJPD, sondern des Bundesrates (s. Ziff. 1.4.1).

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, dass die Bundesanwaltschaft der Aufsicht des Bundesrates untersteht. Die Aufsicht geht vom herkömmlichen Begriff der Dienst-

⁴⁰ SR 172.220.1

⁴¹ SR 172.220.111.3

⁴² SR 172.220.111.6

aufsicht aus. Diese hat generell für eine Sicherstellung der rechtmässigen, zweckmässigen und wirksamen Aufgabenwahrnehmung zu sorgen. Sie erstreckt sich auf alles, was für den rechtmässigen und geordneten Ablauf des Dienstbetriebes erforderlich ist. Die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesanwaltschaft zielt in erster Linie darauf ab zu kontrollieren, ob die gesteckten Ziele erreicht werden. Von der allgemeinen Administrativuntersuchung und der Disziplinaruntersuchung unterscheidet sich die Aufsicht dadurch, dass sie regelmässig und ereignisunabhängig stattfindet. Das EJPD nimmt die für die Aufsicht notwendigen Handlungen vor (vgl. Art. 20 Abs. 3, Art. 21 und 22 E-StBOG), weil die Wahrnehmung der tatsächlichen Aufsicht durch den Gesamtbundesrat praktisch nicht möglich erscheint. Der Bundesrat hat aber die Möglichkeit, bei Bedarf externe Fachpersonen zu beauftragen, um allein oder in Zusammenarbeit mit dem EJPD Fachfragen der Aufsicht zu beurteilen (vgl. Art. 22 E-StBOG).

Heute behandelt die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts im Rahmen ihrer fachlichen Aufsicht gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 SGG auch Aufsichtsbeschwerden im Sinne von Artikel 71 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968⁴³ über das Verwaltungsverfahren (VwVG). Neu kommt diese Zuständigkeit dem Bundesrat zu.

Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass der Bundesrat der Bundesanwaltschaft auch Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erteilen kann. Zulässig sind generell-abstrakte Weisungen. Inhaltlich können diese Bezug nehmen auf die Organisation der Bundesanwaltschaft oder die Ausgestaltung der Verfahren (z.B. Weisungen über die Handhabung des Opportunitätsprinzips). Ob die Bundesanwaltschaft diese Weisungen tatsächlich einhält, hat das EJPD zu überprüfen. Es hat auch die Kompetenz, im Falle der Nichteinhaltung Massnahmen (etwa eine Ermahnung) gegenüber der Bundesanwaltschaft zu treffen.

Mit Einführung dieses Gesetzes und der gleichzeitigen Aufhebung des SGG werden die von der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 SGG erlassenen Weisungen an die Bundesanwaltschaft aufgehoben.

Der zweite Satz nimmt die heutige Regelung von Artikel 16 Absatz 4 erster Satz BStP auf und verdeutlicht sie. Ausgeschlossen sind konkrete Anweisungen in Einzelfällen betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss (d.h. Einstellungen und andere Verfahrensbeendigungen) eines Verfahrens sowie die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Damit wird der politische Einfluss auf die Verfahren im Einzelfall ausgeschlossen. Unter den Begriff der Durchführung von Verfahren fällt auch die interne Geschäftszuweisung an die Staatsanwälte. Da die einzelnen Amtshandlungen oder Unterlassungen der Bundesanwaltschaft – mit gewissen Ausnahmen bei den Verfahrenseinstellungen – durch die beschwerdelegitimierten Personen vor der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden können, ist die Rechtmässigkeit der Einzelfallentscheidungen durch den Rechtsmittelweg abgesichert.

Im Zusammenhang mit dem Ausschluss der Weisungsbefugnisse im Einzelfall wurde auch die Möglichkeit einer Beschwerdelegitimation der Aufsichtsbehörde geprüft. Der Aufwand für die Umsetzung eines solchen Instituts – es würde die Zustellung einer Vielzahl von Einzelentscheidungen an die Aufsichtsbehörde und den Aufbau einer besonderen damit befassten Dienststelle erfordern – erscheint aber im Hinblick auf die vergleichsweise geringe praktische Tragweite kaum vertretbar.

⁴³ SR 172.021

Art. 21 Berichterstattung

Die Norm orientiert sich an Artikel 16 Absatz 2 der Aufsichtsvorlage, stellt aber klar, dass der jährliche Bericht beim EJPD zuhanden des Bundesrates einzureichen ist (*Abs. 1*).

Absatz 2 nennt die Inhalte des Berichts. Soweit es sich um Daten zu Verfahren handelt, geht es nicht um Rohdaten aus einzelnen Verfahren, sondern um statistische und anonymisierte Angaben. Die Bundesanwaltschaft hat die Möglichkeit, ihren Rechenschaftsbericht mit Angaben zu ergänzen, die ihr für die Aufsichtsbehörde von Interesse erscheinen, obgleich sie nicht unter den Buchstaben a–e figurieren. Zusätzliche Informationsbedürfnisse können gestützt auf Artikel 22 E-StBOG abgedeckt werden.

Absatz 3 bestimmt die Rolle des EJPD im Rahmen der Berichterstattung: Der Bundesrat als Aufsichtsbehörde ist auf eine Amtsstelle angewiesen, welche den Bericht des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin einer (Vor-) Prüfung unterzieht. Das EJPD ist aufgrund der fachlichen Nähe zur Bundesanwaltschaft dafür am besten geeignet. Mit der Stellungnahme des EJPD können auch Anträge verbunden sein, etwa auf blosser Kenntnisnahme, auf Vornahme weiterer Abklärungen, auf Einsetzung einer Drittperson als Prüfer oder auf Erlass von Weisungen.

Art. 22 Einholung von Auskünften und Inspektionen

Absatz 1: Gegebenenfalls hat die Aufsichtsbehörde das Bedürfnis, zur Konkretisierung, Verifizierung oder Ergänzung der Berichterstattung weitere Auskünfte einzuholen oder Inspektionen durchzuführen. Die Bestimmung stellt klar, dass solche Auskunftsbegehren oder Kontrollen von Seiten der Aufsichtsbehörde jederzeit zulässig sind. Im Übrigen setzt jede wirksame Aufsicht ausreichende Informationsrechte voraus. Das EJPD ist deshalb ermächtigt, im Auftrag des Bundesrates oder von sich aus Auskünfte einzuholen oder Inspektionen durchzuführen. Die Angehörigen der Bundesanwaltschaft sind zu wahrheitsgemässen Auskünften verpflichtet. Da die administrative und die fachliche Aufsicht vereinigt werden, können sich solche Auskunftsbegehren oder Kontrollen grundsätzlich auf den gesamten Tätigkeitsbereich der Bundesanwaltschaft erstrecken.

Sofern die Aufsichtsbehörde Mängel vermutet, die ein Einschreiten von Amtes wegen erfordern, hat sie die Möglichkeit, eine formelle Administrativuntersuchung nach den Artikeln 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁴⁴ anzuordnen. Mit solchen Untersuchungen wird in der Regel eine geeignete Person ausserhalb der Verwaltung betraut. In welcher Weise die konkrete Durchführung der Aufsicht zu organisieren ist, soll nicht auf der Stufe des Gesetzes geregelt werden. Es ist beispielsweise denkbar, dass gestützt auf Artikel 57 Absatz 1 RVOG mit der Beurteilung der Fachfragen eine kleine Gruppe erfahrener verwaltungsexterner Personen (z.B. Richter und Staatsanwälte im Ruhestand) beauftragt wird. Die gesetzlichen Einschränkungen von *Absatz 2* gelten aber auch für solche Beauftragte.

Inhaltlich entspricht *Absatz 1* im Grundsatz Artikel 16 Absatz 3 der Aufsichtsvorlage, allerdings mit einer nicht unerheblichen Abweichung: Da neu der Bundesrat die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ausüben soll (s. Ziff. 1.4.1), ist es auch

⁴⁴ SR 172.010.1

primär Sache des Bundesrates, weitere Auskünfte einzuholen und Inspektionen durchzuführen. Allerdings müssen diese Aufgaben letztlich durch eine andere Stelle wahrgenommen werden. Auch hier scheint es naheliegend, das EJPD für zuständig zu erklären.

Die Angaben zu den einzelnen Verfahren unterliegen sowohl im Interesse der Durchsetzung eines allfälligen Strafanspruchs des Gemeinwesens als auch im Interesse des Persönlichkeitsschutzes allfälliger Betroffener einer strengen Vertraulichkeit. Diese kann durch die Interessen der Aufsicht nicht einfach durchbrochen werden. *Absatz 2* sieht zwar vor, dass die vom EJPD mit der Einholung von Auskünften oder der Durchführung von Kontrollen beauftragten Personen vollständige Einsicht auch in Verfahrensakten erhalten, da sie sich anders kein reales Bild von der Tätigkeit der beaufsichtigten Dienststelle machen können. Einerseits beschränkt sich diese Einsicht aber von Fall zu Fall auf den vom EJPD umschriebenen Gegenstand der Abklärung oder Kontrolle, andererseits dürfen die mit der Abklärung beauftragten Personen in keinem Fall, also auch nicht ihren unmittelbaren Auftraggebern, Rohdaten aus Verfahrensakten bekanntgeben (*Abs. 3*). Als Bekanntgeben gelten nach Artikel 3 Buchstabe f des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁴⁵ über den Datenschutz insbesondere das Zugänglichmachen, das Einsichtgewähren, das Weitergeben und das Veröffentlichen. Bei der Berichterstattung an die Auftraggeber müssen solche Daten anonymisiert und in eine Form gebracht werden, welche Rückschlüsse auf geschützte Verfahrensdaten verhindert. Das EJPD wird mit der Wahrnehmung der einzelnen Aufsichtsfunktionen geeignete und fachlich ausgewiesene Personen betrauen müssen und für die nötige Kontinuität zu sorgen haben. Das Verbot der Weitergabe von Daten durch die mit der Aufsicht beauftragten Behörden ist aber nicht als Spezialregelung gegenüber den strafprozessualen Zeugenbestimmungen oder den gesetzlichen Verpflichtungen im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung zu verstehen; diese gehen im Anwendungsfall vor.

3. Titel: Gerichtsbehörden

1. Kapitel: Bundesstrafgericht

Das 1. Kapitel des 3. Titels des StBOG ersetzt das heute geltende SGG. Im Vergleich zum SGG nimmt das StBOG eine andere Gewichtung der einzelnen Kapitel und Abschnitte vor. Im Anschluss an die Bestimmungen zu Sitz, Zusammensetzung und Aufsicht (1. Abschnitt) werden die Straf- und Beschwerdekammern (2. und 3. Abschnitt) und das anwendbare Verfahrensrecht (4. Abschnitt) geregelt. Die Bestimmungen über die Richter und Richterinnen (5. Abschnitt) und die Organisation des Gerichts (6. Abschnitt) folgen weiter hinten. Die Sicht der Rechtsuchenden soll dadurch stärker in den Vordergrund gerückt werden. Einzelheiten rund um das Verfahren interessieren die Parteien in der Regel mehr als organisatorische Bestimmungen.

Das Bundesstrafgericht bleibt das ordentliche Strafgericht des Bundes (vgl. Art. 1 Abs. 1 SGG). Es hat den gleichen Status wie das Bundesverwaltungsgericht und ist dem Bundesgericht untergeordnet. Seine Urteile und Entscheide können unter bestimmten Bedingungen vor Bundesgericht angefochten werden.

⁴⁵ SR 235.1

1. Abschnitt: Sitz, Zusammensetzung und Aufsicht

Art. 23 Sitz

Absatz 3: Nachdem sowohl der Sitz des Bundesstrafgerichts als auch derjenige des Bundesverwaltungsgerichts in das jeweilige Spezialgesetz aufgenommen wurden, kann das Bundesgesetz vom 21. Juni 2002⁴⁶ über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts aufgehoben werden (vgl. Anhang 1 E-StBOG). Um nach wie vor eine Rechtsgrundlage für die Verträge zu haben, die der Bundesrat mit den Kantonen Tessin und St. Gallen über die finanzielle Beteiligung an den Kosten der Errichtung der beiden Gerichte abgeschlossen hat, wird Artikel 3 des genannten Gesetzes in das StBOG überführt. Aus dem gleichen Grund sieht das StBOG auch eine Anpassung des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005⁴⁷ (VGG) vor (vgl. Anhang 1 E StBOG).

Art. 24 Zusammensetzung

Im Unterschied zum heute geltenden SGG werden die Kammern des Gerichts bereits im ersten, allgemeinen Abschnitt genannt. Das Bundesstrafgericht besteht demnach aus einer oder mehreren Strafkammern (Bst. a) sowie aus einer oder mehreren Beschwerdekammern (Bst. b). Die Bestimmung bringt damit zum Ausdruck, dass unter dem Dach des Bundesstrafgerichts mehrere Strafgerichtsbehörden im Sinne der StPO vereinigt sind.

Die Festlegung der Zahl der Kammern liegt in der Autonomie des Gesamtgerichts.

Art. 25 Aufsicht

Die Bestimmung entspricht Artikel 3 SGG.

Absatz 1 überträgt dem Bundesgericht die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts. Diese Kompetenz kommt dem Bundesgericht bereits aufgrund von Artikel 1 Absatz 2 BGG zu.

Absatz 2 hält fest, dass die Oberaufsicht von der Bundesversammlung ausgeübt wird. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung als Oberaufsichtsbehörde ergibt sich aus Artikel 169 Absatz 1 BV. Die Bundesversammlung handelt durch die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte (Art. 26 und 52 f. Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002⁴⁸). Die Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht sind beschränkt. Eine Einmischung der Bundesversammlung in die eigentliche Entscheidungsfindung verstiesse gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit und das Prinzip der Gewaltenteilung. Es verhält sich diesbezüglich nicht anders als bei der Aufsicht des Parlaments über das Bundesgericht.

2. Abschnitt: Strafkammern

Die heutige Strafkammer des Bundesstrafgerichts entspricht grundsätzlich den Vorgaben der neuen Strafprozessordnung und kann als solche beibehalten werden.

⁴⁶ SR 173.72

⁴⁷ SR 173.32

⁴⁸ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, SR 171.10

Neu soll das Bundesstrafgericht allerdings über *eine* oder *mehrere* Strafkammern verfügen (Art. 24 E-StBOG). Dies soll dem Gericht den nötigen Spielraum gewährleisten, die Zahl seiner Kammern bei Bedarf zu erweitern.

Art. 26 Zuständigkeiten

Absatz 1 hält fest, dass die Strafkammern in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit als erstinstanzliches Gericht urteilen. Grundlage bildet Artikel 19 Absatz 1 StPO. Ausgenommen sind die Strafsachen, welche die Bundesanwaltschaft den kantonalen Behörden übertragen hat.

Welche Delikte unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen, ergibt sich aus den Artikeln 23 und 24 StPO (bzw. nach geltendem Recht aus den Art. 336 und 337 StGB).

Aller Wahrscheinlichkeit nach wird auch in Zukunft lediglich eine Strafkammer in Bellinzona urteilen. Dem Bundesstrafgericht soll allerdings die Möglichkeit offen stehen, im Bedarfsfall weitere Strafkammern zu schaffen. Derzeit nehmen sechs Richter und Richterinnen in der Strafkammer Einsitz (s. Geschäftsbericht 2007 des Bundesstrafgerichts vom 22. Januar 2008⁴⁹). Da die Geschäfte der Strafkammer künftig durch Einzelrichter und Einzelrichterrinnen oder durch ein Kollegialgericht in der Besetzung mit drei Richtern oder Richterinnen beurteilt werden (Art. 27 E-StBOG), dürfte ein und dieselbe Strafkammer durch unterschiedliche Spruchkörper gebildet werden.

Absatz 2 hält fest, dass die Strafkammern nicht nur in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zuständig sind, sondern auch für die Beurteilung von Verwaltungsstrafsachen, die der Bundesrat dem Bundesstrafgericht gestützt auf Artikel 21 Absatz 3 VStrR überwiesen hat.

Art. 27 Besetzung

Neu zu regeln sind die Spruchkörper. Nach geltendem Recht entscheidet die Strafkammer als Einzelgericht in Fällen, in denen eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr in Betracht kommt, in Dreierbesetzung für Strafen bis zu zehn Jahren und in Fünferbesetzung für Strafen über dieser Grenze (Art. 27 Abs. 1 Bst. a–c SGG). Zudem kann die beschuldigte Person, die an das Einzelgericht überwiesen wird, verlangen, dass stattdessen eine Dreierkammer die Strafsache beurteilt (Art. 27 Abs. 3 SGG).

Die letztgenannte Möglichkeit kennt die StPO nicht. Sie würde dem neuen Recht widersprechen und muss deshalb wegfallen. Dies fällt umso leichter, als bisher nie von ihr Gebrauch gemacht wurde.

Artikel 19 Absatz 2 StPO erlaubt dem Bund und den Kantonen die Errichtung eines Einzelgerichts für die Beurteilung von Verbrechen und Vergehen, ausser wenn die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren, eine Verwahrung nach Artikel 64 Strafgesetzbuch⁵⁰ (StGB), eine Behandlung nach Artikel 59 Absatz 3 StGB oder, bei gleichzeitig zu widerrufenden bedingten Sanktionen, einen Freiheitsentzug von mehr als zwei Jahren beantragt. In die Zuständigkeit eines Einzelgerichts sollen auch alle Übertretungen fallen können. Es gibt keinen triftigen Grund, bei der Einführung der StPO diese Möglichkeit nicht auszuschöpfen. Vielmehr bietet die einzelrichterliche Entscheidungskompetenz erhebliche Vorteile: Sie

⁴⁹ http://www.bstger.ch/pdf/geschaeftsbericht07_d.pdf

⁵⁰ SR 311.0

ermöglicht kürzere und ökonomischere Verfahren. Der Kammerpräsident oder die Kammerpräsidentin der Strafkammer des Bundesstrafgerichts soll demnach mit den Kompetenzen nach Artikel 19 Absatz 2 StPO ausgestattet werden.

Die Einführung der StPO bietet Gelegenheit, die Frage der Besetzung des Kollegialgerichts einer neuen Prüfung zu unterziehen. Dabei ist der Tendenz Rechnung zu tragen, dass in den Kantonen Fünferbesetzungen, soweit ersichtlich, nur bei Gerichten mit Laienbeteiligung vorkommen, währenddem erstinstanzliche Berufsgerichte (wie etwa das bernische Wirtschaftsstrafgericht) in Dreierbesetzung tagen. Es besteht kein nennenswerter Grund dafür, bei der jetzigen Lösung zu bleiben: Die mit Blick auf die Sanktion schwersten Fälle unterscheiden sich im Schwierigkeitsgrad kaum von den weniger schweren, und ein Berufsgericht mit drei Mitgliedern kann durchaus die Verantwortung auch für Freiheitsstrafen von über zehn Jahren übernehmen. Auf die Fünferbesetzung nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c SGG kann deshalb verzichtet werden.

3. Abschnitt: Beschwerdeammern

Seit dem 1. Januar 2007 bestehen am Bundesstrafgericht in Ausführung von Artikel 9 des Reglements vom 20. Juni 2006⁵¹ für das Bundesstrafgericht zwei Beschwerdeammern: die Strafverfahrenskammer (I. Beschwerdeammern) und die Rechtshilfekammern in Strafsachen (II. Beschwerdeammern). Diesen Kammern sollen die Aufgaben der Beschwerdeinstanz gemäss StPO zugewiesen werden. Diese Lösung scheint organisatorisch am einfachsten, da die erforderlichen Strukturen bereits bestehen.

Nach Artikel 20 Absatz 1 StPO beurteilt die Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfahrenshandlungen und die nicht der Berufung unterliegenden Entscheide der erstinstanzlichen Gerichte (Bst. a), der Strafverfolgungsbehörden (Bst. b) und des Zwangsmassnahmengerichts in den ausdrücklich vorgesehenen Fällen (Bst. c). Daneben ordnet die StPO der Beschwerdeinstanz und dem Bundesstrafgericht als solchem einige weitere Aufgaben zu, für deren Erfüllung wohl nur die Beschwerdeinstanz in Frage kommt.

Sie hat damit folgende Aufgaben:

- Entscheid bei Konflikten zwischen der Bundesanwaltschaft und kantonalen Strafbehörden (Art. 28 StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid bei Gerichtsstandskonflikten (Art. 40–42 StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid bei Konflikten über die nationale Rechtshilfe (Art. 48 Abs. 2 StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid über ein Ausstandsgesuch gegen ein gesamtes (kantonales) Berufsgericht (Art. 59 Abs. 1 Bst. d StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid über Beschwerden gegen Entschädigungsentscheide kantonalen Urteile (Art. 135 Abs. 3 Bst. b StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);

⁵¹ SR 173.710

- Entscheid über Zeugnisverweigerungsrechte (Art. 174 Abs. 2 StPO);
- Behandlung von Beschwerden gegen die Strafverfolgungsbehörden (Art. 393 Abs. 1 Bst. a StPO);
- Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen und Beschlüsse sowie Verfahrenshandlungen der erstinstanzlichen Gerichte; ausgenommen sind verfahrensleitende und berufungsfähige Entscheide (Art. 393 Abs. 1 Bst. b und Art. 394 Abs. 1 Bst. a StPO);
- Behandlung von Beschwerden gegen die Zwangsmassnahmerichter in den gesetzlich vorgesehenen Fällen (Art. 393 Abs. 1 Bst. c StPO)⁵².

Darüber hinaus muss sichergestellt bleiben, dass die Beschwerdekammern auch weiterhin die ihnen von anderen Bundesgesetzen übertragenen Aufgaben wahrnehmen können. Um dem Bundesstrafgericht grösstmögliche Organisationsautonomie zu gewährleisten, sieht Artikel 24 E-StBOG eine oder mehrere Beschwerdekammern vor. Das Gericht ist daher nicht an zwei Kammern gebunden. Wie die Zuteilung der Aufgaben auf die Kammern erfolgt, ist ebenfalls dem Bundesstrafgericht zu überlassen.

Art. 28 Zuständigkeiten

Seit dem 1. Januar 2007 sind die Aufgaben der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts geteilt: Die I. Beschwerdekammer (Strafverfahrenskammer) erledigt wie bis anhin Beschwerden in Strafsachen des Bundes im gemeinen Strafrecht und im Verwaltungsstrafrecht. Dabei behandelt sie Beschwerden gegen Amtshandlungen oder Säumnis des Bundesanwalts und der Eidgenössischen Untersuchungsrichter (Art. 28 Abs. 1 Bst. a SGG), entscheidet über gewisse Zwangsmassnahmen (Art. 28 Abs. 1 Bst. b SGG), befasst sich mit Ausstandsbegehren gegen den Bundesanwalt und die Untersuchungsrichter (Art. 28 Abs. 1 Bst. c SGG) und hat eine ganze Anzahl weiterer Aufgaben (Art. 28 Abs. 1 Bst. c^{bis}, d, g und g^{bis} sowie Abs. 2 SGG). Die Grundlagen der Strafverfahrenskammer sind zur Hauptsache das BStP, das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003⁵³ über die verdeckte Ermittlung, das BÜPF und das VStrR.

Die neu geschaffene II. Beschwerdekammer (*Rechtshilfekammer*) behandelt gemäss revidiertem Artikel 28 SGG demgegenüber Beschwerden in internationalen Rechtshilfeangelegenheiten auf der Grundlage des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981⁵⁴, des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1995⁵⁵ über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts, des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001⁵⁶ über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1975⁵⁷ zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen.

⁵² Vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1085, S. 1381 Fn. 547.

⁵³ SR 312.8

⁵⁴ SR 351.1

⁵⁵ SR 351.20

⁵⁶ SR 351.6

⁵⁷ SR 351.93

Artikel 28 verzichtet bewusst darauf, die Kammern namentlich zu nennen oder ihnen im Gesetz bereits spezifische Aufgaben zuzuweisen. Damit soll die Organisationsautonomie des Gerichts gewahrt bleiben.

Absatz 1 weist den Beschwerdekammern die Aufgaben zu, für welche die StPO entweder die Beschwerdeinstanz oder das Bundesstrafgericht als zuständig erklärt (dazu die Ausführungen vor Art. 28). Soweit die Beschwerdekammer auf Beschwerde hin Verfügungen und Beschlüsse sowie Verfahrenshandlungen der Strafkammer (Art. 393 Abs. 1 StPO) zu beurteilen hat, entbehrt dies nicht einer gewissen Brisanz, weil die Mitglieder der Beschwerdekammern künftig über die Arbeit der unter dem gleichen Dach tätigen Richterkollegen der Strafkammern zu befinden haben. Dass im Rahmen der Aushilfe zwischen den beiden Kammern Mitglieder der Strafkammern nicht im gleichen Fall als Richter oder Richterin der Beschwerdekammern entscheiden können und umgekehrt, versteht sich dabei von selbst (vgl. Art. 21 Abs. 3 StPO, der in einem solchen Fall sinngemäss gilt). Die Aufgaben nach *Absatz 1* werden heute von der Strafverfahrenskammer wahrgenommen.

Absatz 2 übernimmt zum einen den heutigen Artikel 28 Absatz 1 Buchstaben d, e und h SGG, wird aber in den *Buchstaben e–g* um Kompetenzen der Beschwerdekammer ergänzt, welche Artikel 13 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997⁵⁸ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994⁵⁹ über kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und Artikel 51 des Bundesgesetzes vom 8. Juni 1923⁶⁰ betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten nennen.

Bei den unter *Buchstabe b* genannten Beschwerden handelt es sich um solche nach den Artikeln 26, 27, 30 Absatz 5, 33 Absatz 3, 51 Absatz 5, 96, 100 Absatz 4 und 102 Absatz 3 VStrR.

Grundlage für die unter *Buchstabe c* genannten Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesverwaltungsgerichts über das Arbeitsverhältnis seiner Richter und Richterinnen und des Personals ist Artikel 36 Absatz 4 BPG. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt im Gegenzug Beschwerden, die ein Arbeitsverhältnis beim Bundesstrafgericht betreffen (Art. 36 Abs. 3 BPG und Art. 33 Bst. c VGG), sodass das Gegenrecht gewahrt bleibt.

Die Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts bei Kompetenzkonflikten zwischen ziviler und militärischer Gerichtsbarkeit nach *Buchstabe d* beruht auf Artikel 223 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927⁶¹. Die Beschwerdekammer stützt ihre Zuständigkeit heute auf Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe g SGG.

Art. 29 Besetzung

Die heutige Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ist ein Kollegialgericht in Dreierbesetzung, wobei das Präsidium der Beschwerdekammern besondere Aufgaben hat, die künftig durch ein Zwangsmassnahmengericht zu erledigen sind.

58 SR 120

59 SR 360

60 SR 935.51

61 SR 321.0

An der Dreierbesetzung soll im Rahmen des StBOG festgehalten werden, da die Beschwerdekammern in Zukunft ausschliesslich als Rechtsmittelinstanz entscheiden. Die Dreierbesetzung steht unter Vorbehalt der präsidialen Befugnisse nach Artikel 395 StPO.

4. Abschnitt: Anwendbares Verfahrensrecht

Art. 30 Grundsatz

Artikel 30 ist Nachfolgebestimmung zu Artikel 30 SGG. Sie gilt für alle Kammern des Bundesstrafgerichts.

Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass das Gericht nicht nur Verfahren nach der StPO und dem E-StBOG führt, sondern auch nach den in *Absatz 2* erwähnten Gesetzen.

Die in *Absatz 2 Buchstabe a und b* aufgeführten Erlasse entsprechen denjenigen, die im geltenden Recht in Artikel 30 SGG genannt werden.

Der Vollständigkeit halber werden unter *Absatz 2 Buchstabe c* zusätzlich das BPG und das VwVG genannt. Das arbeitsrechtliche Verfahren richtet sich in erster Linie nach dem VwVG, wobei die besonderen Bestimmungen des BPG zu beachten sind. Dessen Artikel 34 ff. enthalten Verfahrensbestimmungen bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis. So hält Artikel 34 Absatz 2 BPG insbesondere fest, dass das erstinstanzliche Verfahren sowie das Beschwerdeverfahren nach den Artikeln 35 und 36 BPG in der Regel kostenlos sind. Da Artikel 36 BPG die Grundlage für Beschwerden an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts in Fällen von Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c dieses Gesetzes bildet, ist diese Bestimmung auch von den Beschwerdekammern zu beachten.

Art. 31 Revision, Erläuterung und Berichtigung von Entscheiden der Beschwerdekammern

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem Artikel 31 SGG. Präzisierend wurde eingefügt, dass diese Bestimmung nur auf die Verfahren nach Artikel 28 Absatz 2 E-StBOG anwendbar ist, da in diesen Verfahren nicht die StPO, sondern die spezialgesetzlichen Regeln zur Anwendung gelangen (Art. 30 Abs. 2 E-StBOG). Die übrigen Entscheide der Beschwerdekammern sind der Revision nicht zugänglich, da es sich dabei nicht um Entscheide im Sinne von Artikel 410 Absatz 1 StPO handelt.

5. Abschnitt: Richter und Richterinnen

Art. 32 Zusammensetzung des Gerichts

Artikel 32 entspricht weitgehend den Absätzen 3 und 4 von Artikel 1 SGG.

Absatz 1 hält fest, dass das Gericht 15–35 ordentliche Richter und Richterinnen umfasst. Die Zahl entspricht dem geltenden Recht. Die Grösse des Bundesstrafgerichts soll sich demnach im Rahmen des StBOG nicht verändern. Nach wie vor wird die definitive Anzahl Richter und Richterinnen nicht im Gesetz, sondern in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt (vgl. Abs. 3).

Absatz 2 ermöglicht im Unterschied zum heutigen Recht, dass künftig am Bundesstrafgericht nicht nur die ordentlichen Richter und Richterinnen entscheiden, sondern auch *nebenamtliche* Richter und Richterinnen Fälle beurteilen können. Heute bestehen mitunter Schwierigkeiten bei der Besetzung der Spruchkörper, vor allem hinsichtlich der Arbeitssprachen der Richter und Richterinnen.

Die Ernennung nebenamtlicher Richter und Richterinnen verschafft dem Bundesstrafgericht nicht nur in dieser Hinsicht einen gewissen Spielraum, sondern auch bei der Bewältigung aussergewöhnlicher Geschäftseingänge. Artikel 1 Absatz 5 SGG sieht nach geltendem Recht für diesen Fall die Möglichkeit der Bewilligung zusätzlicher Richterstellen auf jeweils längstens 2 Jahre durch die Bundesversammlung vor. Die Ernennung einer fixen Anzahl von nebenamtlichen Richtern und Richterinnen auf eine feste Amtsdauer würde es dem Bundesstrafgericht demgegenüber erlauben, im Bedarfsfall rasch auf die Arbeitshilfe der nebenamtlichen Richter und Richterinnen zurückzugreifen.

Als Obergrenze für die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen am Bundesstrafgericht sieht *Absatz 2* die Hälfte der Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen vor. Dieses Verhältnis deckt sich mit demjenigen am Bundesgericht: Neu besteht es aus 38 ordentlichen und 19 nebenamtlichen Richtern und Richterinnen (Art. 1 der Verordnung der Bundesversammlung vom 23. Juni 2006⁶² über die Richterstellen am Bundesgericht). Mit der Verabschiedung des BGG hat der Gesetzgeber die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen am Bundesgericht bewusst reduziert, um wieder zur Situation vor 1984 zurückzukehren.

Absatz 3 hält fest, dass die Bundesversammlung die Anzahl Richterstellen in einer Verordnung regelt. Als Wahlorgan (vgl. Art. 33 E-StBOG) ist das Parlament am besten geeignet, die richtige Anzahl Richterstellen festzulegen. Neu gilt diese Kompetenz nicht nur für die ordentlichen, sondern auch für die nebenamtlichen Richter und Richterinnen. Die Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen dürfte sich unter der Geltung des StBOG nach heutiger Kenntnislage nicht erheblich verändern. In Bezug auf die nebenamtlichen Bundesstrafrichter und Bundesstrafrichterinnen hat es die Bundesversammlung ebenfalls in der Hand, eine Politik der Zurückhaltung zu betreiben.

Art. 33 Wahl

Artikel 33 entspricht Artikel 5 BGG und Artikel 5 SGG.

Da am Bundesstrafgericht nach diesem Gesetz neu auch nebenamtliche Richter und Richterinnen entscheiden können sollen, wird der sachliche Anwendungsbereich ausgeweitet: Neu wählt die Bundesversammlung demnach nicht nur die ordentlichen, sondern auch die nebenamtlichen Bundesstrafrichter und Bundesstrafrichterinnen auf eine feste Amtsdauer an das Bundesstrafgericht.

Art. 34 Unvereinbarkeit in der Person

Die Bestimmung entspricht Artikel 8 BGG und Artikel 8 SGG.

Sie gilt sowohl für die ordentlichen wie für die nebenamtlichen Richter und Richterinnen.

⁶² SR 173.110.1

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 6 BGG und Artikel 6 SGG mit Ausnahme der präziser gefassten Sachüberschrift (vgl. hierzu die französische Formulierung «à raison de la fonction»).

Absatz 1 ist Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips. Die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts dürfen weder dem Bundesrat noch der Bundesversammlung noch dem Bundesgericht angehören. Unvereinbar ist das Amt eines Bundesstrafrichters aber auch mit jeder anderen Anstellung beim Bund. Die Unvereinbarkeitsregelung von *Absatz 1* gilt für alle Gerichtsmitglieder (ordentliche Richter und Richterinnen mit Voll- und Teilpensum sowie für nebenamtliche Richter und Richterinnen).

Absatz 2 verbietet in Form einer Generalklausel die Ausübung von Tätigkeiten, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigen könnten. Dieses Verbot ist insbesondere bei ordentlichen Teilzeitrichtern und nebenamtlichen Richtern und Richterinnen relevant. Über seine Einhaltung hat im konkreten Fall bei ordentlichen Richtern und Richterinnen die Verwaltungskommission im Sinne von Artikel 45 E-StBOG zu befinden.

Absatz 4 ist eine Präzisierung von *Absatz 2*: Die berufsmässige Vertretung Dritter vor Gerichten ist mit dem Amt eines Richters oder einer Richterin des Bundesstrafgerichts nicht vereinbar. Die Aufnahme dieses Unvereinbarkeitsgrundes in das Gesetz ist sachgerecht, da bei den unterinstanzlichen eidgenössischen Gerichten auch auf Richterstufe die Teilzeitbeschäftigung zulässig ist (vgl. Art. 37 Abs. 1 E-StBOG). Die damit verbundene Möglichkeit von Parallelbeschäftigungen erhöht das Risiko einer problematischen Vermischung von anwaltschaftlicher und richterlicher Tätigkeit. Das Verbot, neben einem Richteramt gleichzeitig als Anwalt oder Anwältin tätig zu sein, findet sich auch in kantonalen Gerichtsorganisationsgesetzen. Es gewährleistet das verfassungsmässige Recht der Bürgerinnen und Bürger auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (vgl. Art. 30 Abs. 1 BV). Die Bestimmung schliesst auch aus, dass nebenamtliche Richter und Richterinnen Dritte berufsmässig vor anderen Gerichten als dem Bundesstrafgericht vertreten. Damit wird bewusst eine andere Regelung getroffen, als sie für nebenamtliche Bundesrichter und Bundesrichterinnen gilt: Diesen ist die berufsmässige Vertretung von Dritten vor anderen als dem Bundesgericht erlaubt (vgl. Art. 6 Abs. 2 BGG), während dies den ordentlichen Bundesrichtern und Bundesrichterinnen nicht gestattet ist (Art. 6 Abs. 4 BGG). Würde man für die ordentlichen und nebenamtlichen Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts die gleiche Regelung erlassen wie für Bundesrichter und Bundesrichterinnen, ergäben sich Schwierigkeiten mit dem Gebot der Rechtsgleichheit: Einem teilweise tätigen Richter oder einer solchen Richterin des Bundesstrafgerichts wäre die berufsmässige Vertretung Dritter gänzlich untersagt, während sie dem nebenamtlichen Richter oder Richterin grundsätzlich erlaubt wäre, obschon dieses Pensum der richterlichen Tätigkeit jenem eines teilweise tätigen, ordentlichen Richters oder einer solchen Richterin gleich kommen könnte. Entweder müsste die anwaltliche Vertretung vor Gericht somit grundsätzlich allen Mitgliedern des Bundesstrafgerichts erlaubt sein, oder das Verbot müsste für alle ordentlichen und nebenamtlichen gleichermassen gelten. Weil eine gleichzeitige Tätigkeit als Richter oder Richterin und als Parteivertreter oder Parteivertreterin vor anderen Gerichten grundsätzlich problematisch erscheint, wird sie allen Mitgliedern des Bundesstrafgerichts untersagt. Einzuräumen ist allerdings, dass damit im Interesse einer rechtsstaatlich einwandfreien und klaren Regelung die Auswahl für nebenamt-

liche Richter und Richterinnen eingeschränkt wird, indem sich diese nicht aus der Anwaltschaft rekrutieren können. Möglich ist diese Tätigkeit aber für kantonale Richter oder Staatsanwälte.

Absatz 5 verbietet den Richterinnen und Richtern mit Vollpensum all jene Tätigkeiten, die auch den ordentlichen Bundesrichtern nach Artikel 144 Absatz 2 BV und Artikel 6 Absatz 4 BGG vorenthalten sind. Bei der Abgrenzung der zulässigen von den unzulässigen Tätigkeiten ist in erster Linie entscheidend, ob es sich um eine *Erwerbstätigkeit* handelt, wobei bloss symbolische Vergütungen und Spesenentschädigungen eine Beschäftigung noch nicht zu einer Erwerbstätigkeit machen. Die Bestimmung gilt nicht für ordentliche Richter und Richterinnen mit Teilzeitpensum und für nebenamtliche Richter und Richterinnen.

Art. 36 Andere Beschäftigungen

Artikel 36 entspricht inhaltlich Artikel 7 SGG. Präzisierend hält er fest, dass die Bewilligung durch die Verwaltungskommission auszusprechen ist.

Einer Bewilligung für die Ausübung von Beschäftigungen ausserhalb des Gerichts bedürfen *sämtliche* ordentlichen Gerichtsmitglieder, also auch diejenigen mit Teilzeitpensum. Als Beschäftigungen ausserhalb des Gerichts gelten grundsätzlich alle Tätigkeiten, die einen Erwerbszweck verfolgen, aber auch öffentliche Ämter, die ehrenamtlich oder gegen eine bloss symbolische Entschädigung ausgeübt werden. Die Unterstellung sämtlicher Nebenbeschäftigungen unter die Bewilligungspflicht geht weit. Sie dient aber der Transparenz und ist letztlich vor allem deshalb erforderlich, weil nur bei einer umfassenden Offenlegung der nicht richterlichen Aktivitäten die Einhaltung der Voraussetzungen von Artikel 35 E-StBOG überprüft werden kann.

Der Entscheid über die Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen steht der Verwaltungskommission zu (Art. 45 Abs. 4 Bst. f E-StBOG).

Art. 37 Beschäftigungsgrad, Arbeitsverhältnis und Besoldung

Die Bestimmung entspricht – abgesehen von der Sachüberschrift – Artikel 12 SGG.

Absatz 3 bezieht sich neu jedoch nicht nur auf die ordentlichen, sondern auch auf die nebenamtlichen Richter und Richterinnen. Die bestehende Richterverordnung vom 13. Dezember 2002⁶³ ist daher anzupassen und die Stellung und Besoldung der nebenamtlichen Richter und Richterinnen sind neu zu regeln.

Art. 38 Amtseid

Die Bestimmung entspricht Artikel 11 SGG. Neu gilt sie auch für nebenamtliche Richter und Richterinnen.

Die Vereidigung der Bundesstrafrichter und Bundesstrafrichterinnen erfolgt wie bei den Bundesverwaltungsrichtern und Bundesverwaltungsrichterinnen vor dem Gesamtgericht. Es ist staatspolitisch sachgerecht, wenn lediglich die obersten Magistratspersonen (Bundsrat und Mitglieder des Bundesgerichts) vor der Bundesversammlung vereidigt werden.

⁶³ SR 173.711.2

Art. 39 Amtsdauer

Die Bestimmung entspricht Artikel 9 SGG. Neu gilt sie auch für nebenamtliche Richter und Richterinnen.

Die Amtsdauer nach *Absatz 1* entspricht derjenigen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen (Art. 9 Abs. 1 BGG).

Absatz 2 stimmt den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Amt aus Altersgründen auf die entsprechende Regelung des Bundespersonalrechts ab (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. a BPG). Einer Spezialregelung, wie sie Artikel 9 Absatz 2 BGG für Bundesrichter vorsieht, bedarf es für die Mitglieder des Bundesstrafgerichts nicht.

Art. 40 Amtsenthebung

Die Bestimmung entspricht Artikel 10 SGG.

Art. 41 Immunität

Die Bestimmung entspricht Artikel 11a SGG.

6. Abschnitt: Organisation und Verwaltung

Art. 42 Reglement

Die Bestimmung orientiert sich an Artikel 13 SGG. Neu soll auf Gesetzesstufe festgehalten werden, dass die Organisation und Verwaltung des Gerichts in einem Reglement zu regeln sind. Dieses entspricht einer Rechtsverordnung und ist als solche zu veröffentlichen. Als Beispiele für ein solches Reglement können auf der Grundlage des geltenden Rechts das Reglement vom 20. Juni 2006⁶⁴ für das Bundesstrafgericht, das Reglement vom 26. September 2006⁶⁵ über die Entschädigungen in Verfahren vor dem Bundesstrafgericht sowie das Reglement vom 11. Februar 2004⁶⁶ über die Gerichtsgebühren vor dem Bundesstrafgericht genannt werden.

Das StBOG legt die Organisation und Verwaltung des Bundesstrafgerichts in den Grundzügen fest. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ist es Sache des Gesamtgerichts, die Geschäftsführung und Organisation durch den Erlass eines Gerichtsreglements zu ordnen (Art. 44 Abs. 2 Bst. a E-StBOG). Dem Gericht kommt damit ein hohes Mass an Autonomie zu. Zu dieser Autonomie gehört auch, dass das Gericht seine Verwaltungsorgane – soweit sie nicht durch das Gesetz festgelegt werden – selbst bestimmen kann.

Art. 43 Präsidium

Die Bestimmung entspricht Artikel 14 SGG.

Art. 44 Gesamtgericht

Die Bestimmung entspricht Artikel 15 SGG.

⁶⁴ SR 173.710

⁶⁵ SR 173.711.31

⁶⁶ SR 173.711.32

Absatz 1 hält allerdings neu fest, dass das Gesamtgericht aus den ordentlichen Richtern und Richterinnen besteht. Diese Präzisierung ist deshalb nötig, weil das Bundesstrafgericht nach geltendem Recht keine nebenamtlichen Richter und Richterinnen kennt. Dies ist nach dem E-StBOG anders (vgl. Art. 32 Abs. 2).

Das Gesamtgericht hat die in den Buchstaben a–i aufgeführten Befugnisse. Ausserdem ist es zuständig für andere Aufgaben, die ihm von Gesetzes wegen zugewiesen werden (Bst. j). Verwaltungsgeschäfte, die nicht ausdrücklich in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts fallen, sollen hingegen von der Verwaltungskommission wahrgenommen werden (Art. 45 Abs. 4 Bst. g E-StBOG). Verzichtet wird damit auf eine Kompetenzvermutung zugunsten des Gesamtgerichts, wie sie der Vorentwurf aus Gründen erhöhter Legitimation vorsah. Damit findet eine Angleichung an die Regelungen im BGG (Art. 15 Abs. 1 Bst. h) und im VGG (Art. 16 Abs. 1 Bst. h) statt.

Entgegen dem Vorentwurf ist das Gesamtgericht weiterhin für die Reglementierung der Verfahrenskosten und der Entschädigungen nach Artikel 64 E-StBOG zuständig. Dies, weil das Bundesgericht nicht als Berufungsinstanz des Bundesstrafgerichts fungieren wird und folglich das entsprechende Reglement selber nicht anwenden wird. Zudem hat sich die geltende Regelung bewährt. Als neue Zuständigkeit sieht *Absatz 2 Buchstabe f* die Zuteilung der nebenamtlichen Richter und Richterinnen an die Kammern auf Antrag der Verwaltungskommission vor. Gemäss *Buchstabe h* fällt die Vernehmlassung zu Erlassentwürfen ebenfalls neu in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts. Der Grund dafür liegt darin, dass Vernehmlassungen nicht bloss Verwaltungstätigkeiten sind, welche der Verwaltungskommission zustehen würden. Damit kommt den Stellungnahmen des Bundesstrafgerichts höheres Gewicht zu.

Absatz 4 hält der Klarheit halber fest, dass bei Beschlüssen des Gesamtgerichts auch die Richter und Richterinnen mit Teilzeitpensum volles Stimmrecht haben. Eine Abstufung der Stimmkraft nach Beschäftigungsgrad ist nicht sachgerecht und wäre unpraktikabel.

Art. 45 Verwaltungskommission

Die Norm entspricht Artikel 16 SGG.

Entgegen dem Vorentwurf sieht *Absatz 4 Buchstabe g* wieder die Zuständigkeit der Verwaltungskommission für nicht ausdrücklich zugewiesene Verwaltungsgeschäfte vor. Diese Regelung, die heute alle drei Gerichte des Bundes kennen, stärkt die Verwaltungskommission und soll das Gesamtgericht von administrativen Aufgaben entlasten.

Art. 46 Bestellung der Kammern

Die Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 17 SGG. Da die Kammern bereits in Artikel 24 E-StBOG namentlich genannt werden, sind sie an dieser Stelle nicht mehr aufzuführen.

Absatz 3 regelt die Aushilfe in anderen Kammern. In diesem Zusammenhang ist an den Ausschlussgrund der Befangenheit zu erinnern, wie er in den Artikeln 18 Absatz 2 und 21 Absatz 3 StPO für analoge Fälle aufgestellt ist.

Art. 47 Kammervorsitz

Die Regelung entspricht in der Sache Artikel 18 SGG mit kleinen redaktionellen Änderungen.

Art. 48 Abstimmung

Die Bestimmung entspricht Artikel 19 SGG.

Art. 49 Geschäftsverteilung

Die Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 20 SGG. Neu wird die Zuständigkeit des Gesamtgerichts ausdrücklich festgehalten.

Art. 50 Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 22 SGG. *Absatz 1 zweiter Satz* hält ausdrücklich fest, dass die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber beratende Stimme haben.

Art. 51 Verwaltung

Die Bestimmung entspricht Artikel 23 SGG.

Art. 52 Generalsekretär oder Generalsekretärin

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 24 SGG.

Die Anstellung des Generalsekretärs und seines Stellvertreters ist Sache des Gesamtgerichts (Art. 44 Abs. 2 Bst. g E-StBOG). Als Vorsteher oder Vorsteherin der Gerichtsverwaltung nimmt er oder sie die Aufgaben eines Personalchefs oder einer Personalchefin für sämtliche Angestellten wahr. Er oder sie ist für das Sekretariat des Präsidiums, des Gesamtgerichts und der Verwaltungskommission besorgt. Darüber hinaus kann ihm oder ihr das Reglement weitere Aufgaben übertragen (z.B. Vorbereitung von Rechnung und Budget, Informationsaufgaben usw.).

Art. 53 Infrastruktur

Die Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 23a SGG.

Absatz 3 trägt dem Bundesstrafgericht auf, zur Regelung der Einzelheiten mit dem Bundesrat einen Vertrag abzuschliessen. Ein solcher ist geplant beim Bezug des definitiven Sitzes des Bundesstrafgerichts in den Jahren 2010/2011. Bis dahin gilt nach der Übergangsbestimmung von Artikel 70 E-StBOG die Vereinbarung vom 1. Juli 2007 zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat nach Artikel 25a Absatz 3 BGG sinngemäss.

Art. 54 Information

Die Norm entspricht Artikel 25 SGG.

Art. 55 Öffentlichkeitsprinzip

Die Bestimmung entspricht Artikel 25a SGG.

2. Kapitel: Kantonale Zwangsmassnahmengерichte

Als Gegengewicht zur starken Stellung der Staatsanwaltschaft sieht die StPO unter anderem die Schaffung eines Zwangsmassnahmengерichts vor (Art. 18). Dieses ist zuständig für die Anordnung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und, soweit in der StPO vorgesehen, für die Anordnung oder Genehmigung weiterer Zwangsmassnahmen. Zu denken ist dabei beispielsweise an die Genehmigung bei DNA-Massenuntersuchungen (Art. 256 StPO), die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 272 StPO), die Überwachung von Bankbeziehungen (Art. 284 f. StPO) oder die verdeckte Ermittlung (Art. 289 StPO). Hinzu kommt die Behandlung von Gesuchen um Entsiegelung (Art. 248 StPO).

Nach heutiger Rechtslage werden die Aufgaben des künftigen Zwangsmassnahmengерichts durch verschiedene Behörden erfüllt. Die Bundesanwaltschaft kann Gesuche um Haftanordnung beim kantonalen Haftgericht ihrer Wahl stellen oder den Eidgenössischen Untersuchungsrichter anrufen (Art. 47 Abs. 2 BStP). Das Präsidium der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts behandelt die Gesuche im Zusammenhang mit verdeckten Zwangsmassnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000⁶⁷ betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, BÜPF), und die Beschwerdekammer ist zuständig für die Verlängerung der Untersuchungshaft (Art. 51 Abs. 2 BStP), die Behandlung von Beschwerden gegen abweisende Haftentlassungsentscheide (Art. 52 Abs. 2 BStP) und die Entsiegelung beschlagnahmter Akten (Art. 69 Abs. 3 BStP).

Mit dem Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell II (s. Erläuterungen vor Art. 7 E-StBOG) wird das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt als im Vorverfahren zuständige richterliche, unabhängige Instanz aufgehoben. Für Haft Sachen in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit ist aufgrund der Distanzen und der engen zeitlichen Vorgaben – das Zwangsmassnahmengерicht entscheidet nach Artikel 226 Absatz 1 StPO innert 48 Stunden – in jedem Fall eine dezentrale Lösung anzustreben. Da aber für alle Zwangsmassnahmen eine einheitliche Zuständigkeitsordnung gelten soll, werden für die Anordnung oder Genehmigung sämtlicher Zwangsmassnahmen in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit künftig die kantonalen Zwangsmassnahmengерichte am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen für zuständig erklärt. Diese Gerichte sollen alle Zwangsmassnahmen, soweit sie in der StPO vorgesehen sind, beurteilen.

Art. 56

Absatz 1 sieht vor, dass für die Anordnung oder Genehmigung von Zwangsmassnahmen nach Artikel 18 Absatz 1 StPO die kantonalen Zwangsmassnahmengерichte am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen zuständig sind. Nach geltendem Recht sind die Kantone bereits heute zuständig für Haftanordnungen im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 47 Abs. 2 BStP).

Neu wird die sachliche Zuständigkeit begrenzt auf die kantonalen Zwangsmassnahmengерichte am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen. Damit sind nach heutiger Rechtslage die Zwangsmassnahmengерichte in Bern, Lausanne, Zürich und Lugano angesprochen.

⁶⁷ SR 780.1

Absatz 2 erklärt das kantonale Zwangsmassnahmengericht am Ort, an dem das Verfahren geführt wird, für zuständig. Mit dieser Beschränkung soll die Auswahlmöglichkeit der Bundesanwaltschaft stark eingeschränkt werden, sodass es ihr im Einzelfall nicht möglich ist, ein ihr genehmes Zwangsmassnahmengericht auszusuchen. Das Recht der von der Zwangsmassnahme betroffenen Person auf einen gesetzlichen Richter oder eine gesetzliche Richterin bleibt damit gewahrt.

Absatz 3 stellt klar, dass der Rechtsmittelweg nicht an eine kantonale Beschwerdeinstanz führt, sondern an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts. Diese Klarstellung ist nötig, weil die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte nicht zu Bundesbehörden werden, sondern vielmehr vom Bund delegierte Aufgaben erfüllen. Dass die Zwangsmassnahmengerichte kantonale Behörden bleiben, ist auch bei der Frage nach dem Beschwerdeweg an das Bundesgericht von Bedeutung (Art. 80 BGG).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde mehrfach auf eine fehlende Regelung betreffend Abgeltung der Standortkantone hingewiesen. In *Absatz 4* ist deshalb neu vorgesehen, dass der Bund den Standortkantonen die von den kantonalen Zwangsmassnahmengerichten auferlegten Verfahrenskosten abgilt. Nach geltendem Recht erbringen die Standortkantone die entsprechenden Leistungen (Haftanordnungen) unentgeltlich (Art. 253 Abs. 1 BStP). Mit dem StBOG werden die Massnahmegerichte für die Behandlung weiterer Fragen (z.B. der Art. 150 Abs. 2, 224 Abs. 2, 229 Abs. 1, 248 Abs. 3 Bst. a, 256, 272, 281 Abs. 4, 284 und 289 StPO) zuständig sein, sodass es sich rechtfertigt, dass der Bund den Standortkantonen unabhängig vom Verfahrensausgang die Verfahrenskosten erstattet (vgl. Art. 422 StPO). Es wäre stossend, wenn die betroffenen Kantone über längere Zeit auf eine Entschädigung warten müssten und ausserdem je nach dem, ob das Verfahren mit einem Frei- oder Schuldspruch endet, die Entschädigung beim Bund oder bei der verurteilten Person eintreiben müssten. Die für die Vollstreckung des rechtskräftigen Urteils zuständige Behörde (Art. 65 f. E-StBOG) treibt die Verfahrenskosten beim Betroffenen ein. Die Höhe der Abgeltung durch den Bund richtet sich nach den Gebührentarifen, welche die Kantone für die Zwangsmassnahmengerichte erlassen, wenn diese in kantonalen Verfahren entscheiden. Damit gilt der Bund nicht die Vollkosten ab. Dies ist dadurch gerechtfertigt, dass den Kantonen ein Standortvorteil (namentlich qualifizierte Arbeitsplätze) daraus erwächst, dass sich der Hauptsitz oder eine Zweigstelle der Bundesanwaltschaft auf ihrem Territorium befindet.

4. Titel: Ergänzende Verfahrensbestimmungen

Unter diesen Titel fallen einerseits Bestimmungen, deren ergänzende Regelung die StPO Bund und Kantonen auferlegt (z.B. in den Artikeln 88, 142, 211 oder 219). Andererseits enthält dieser Titel auch Bestimmungen, die bisher im BStP geregelt wurden und keine Aufnahme in die StPO fanden. Durch die Aufhebung des BStP ist daher eine Regelung im Rahmen dieses Gesetzes notwendig.

Art. 57 Politische Straftaten

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 105 BStP; es wurden lediglich redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Sie stellt eine Besonderheit in der schweizerischen Rechtsordnung dar, erlaubt sie doch der Exekutive, in den Hoheitsbereich der Judikative einzugreifen. Dies verdeutlicht, dass es auch in einem Rechtsstaat vor-

kommen kann, dass bei der Abwägung zwischen dem strafprozessualen Verfolgungsinteressen und politischen – namentlich aussenpolitischen – Interessen die Letzteren ausnahmsweise überwiegen. Die meisten bekannten Fälle haben denn auch eindeutig einen internationalen Bezug.

Die Norm macht die Verfolgung politischer Straftaten von einer Ermächtigung des Bundesrates abhängig. Welche Delikte genau unter die politischen Straftaten fallen, lässt sich nicht abschliessend sagen. Eine Beschränkung auf den 13. Titel des StGB ist zu eng. Auch eine gerichtliche Verfolgung anderer Delikte kann die politischen Interessen der Schweiz tangieren.

Ohne Ermächtigung kann die Bundesanwaltschaft zumindest sichernde Massnahmen treffen.

Art. 58 Straftaten von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft

Nach geltender Rechtslage bedarf die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung des EJPD (Art. 15 Abs. 1 VG). Betroffen von dieser Regelung sind auch, wenn nicht sogar hauptsächlich, die Mitglieder der Bundesanwaltschaft, handelt es sich doch um eine Verteidigungsstrategie gewisser beschuldigter Personen, sie mit Anzeigen einzudecken.

Nach Eingang des Ermächtigungsgesuches nimmt das EJPD heute eine erste Verdachtsprüfung vor. Erscheinen ein Straftatbestand und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung als erfüllt, so darf die Ermächtigung nur in leichten Fällen verweigert werden (Art. 15 Abs. 3 VG). Wird die Ermächtigung erteilt, so setzt der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 16 Absatz 3 BStP einen ausserordentlichen Staatsanwalt zur weiteren Abklärung des angezeigten Vorfalls ein.

Diese Verdachtsprüfung durch das Departement vermag aus heutiger Sicht nicht mehr zu überzeugen. Einerseits dürfte es gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstossen, wenn ein Organ der Exekutive eine – wenn auch lediglich vorläufige – Beweiswürdigung in einem laufenden Strafverfahren vorzunehmen hat, andererseits scheint es auch aus strafprozessualer Sicht wenig sinnvoll, eine Regierungs- und Verwaltungsbehörde, die keine kriminalistische Erfahrung hat, mit einer derartigen Aufgabe zu betrauen. Zudem werden die vom Departement erteilten Ermächtigungen oftmals als Vorverurteilung empfunden.

Artikel 58 verzichtet deshalb künftig auf die Vornahme einer Verdachtsprüfung. Nach *Absatz 1* hat der Bundesrat in Fällen der Strafverfolgung von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft (gemeint sind der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen, die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie alle übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen) künftig einzig ein Mitglied der Bundesanwaltschaft oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt oder eine ausserordentliche Staatsanwältin zu ernennen. Handelt es sich um schwerwiegende Vorwürfe, so wird der Bundesrat in aller Regel einen externen Staatsanwalt oder eine externe Staatsanwältin ernennen. Ebenso, wenn sich der Vorwurf gegen ein hierarchisch höhergestelltes Mitglied der Bundesanwaltschaft richtet. Der ernannte Staatsanwalt oder die ernannte Staatsanwältin ist nicht verpflichtet, ein Verfahren zu eröffnen. Ebenso hat er oder sie das Recht, das Verfahren einzustellen, wenn der Tatverdacht nicht erhärtet wurde. Dagegen kann Beschwerde an die Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts geführt werden.

Nach wie vor ist es zulässig, bis zur Bezeichnung oder Ernennung durch den Bundesrat sichernde Massnahmen zu treffen (*Abs. 2*)

Art. 59 Mitteilungsrechte und -pflichten

Artikel 59 hat seine Grundlage in Artikel 75 Absatz 4 StPO. Demnach können Bund und Kantone die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an Behörden verpflichten oder berechtigen. Da Artikel 75 StPO zu den allgemeinen Verfahrensregeln gehört, mithin in jedem Verfahrensstadium anzuwenden ist, erfasst der Geltungsbereich der vorliegenden Bestimmung alle Strafbehörden im Sinne von Artikel 2 E-StBOG. Die Bestimmung bezweckt, die Strafbehörden vom Vorwurf der Amtsgeheimnisverletzung zu bewahren, wenn sie andere Behörden informieren. Heute ist die Weitergabe von Informationen in Artikel 102^{quater} BStP geregelt, allerdings lediglich für das polizeiliche Ermittlungsverfahren.

Absatz 1 regelt die Mitteilungsrechte an kantonale Behörden und Bundesbehörden. Im Unterschied zur heutigen Regelung soll künftig darauf verzichtet werden, alle Behörden namentlich aufzuführen, an die Informationen weitergegeben werden können. Die Auflistung nach Artikel 102^{quater} BStP vermittelt auf den ersten Blick zwar einen klar definierten Adressatenkreis. Die Verwendung unbestimmter Formulierungen wie «andere mit Polizeiaufgaben betraute Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone» (*Abs. 1 Bst. b*) vermag den Kreis derjenigen, an die zulässigerweise Informationen weitergegeben werden dürfen, jedoch nicht mit der gewünschten Genauigkeit zu bezeichnen. Zudem scheint die Auflistung zu eng, weil beispielsweise kantonale Steuerbehörden nicht darunter fallen.

Die neue Bestimmung versucht stattdessen, durch Einbau von restriktiveren Schranken unzulässige Datenweitergaben zu verhindern. Demnach dürfen die Strafbehörden des Bundes künftig über ihre Strafverfahren nur unter der Voraussetzung informieren, dass die kantonalen Behörden und die Bundesbehörden auf die Information zur Erfüllung einer gesetzlichen Regelung angewiesen sind. Im Zweifel obliegt es der ersuchenden Behörde, einen entsprechenden Nachweis zu erbringen.

Art. 60 Zustellung durch Veröffentlichung

Nach Artikel 88 Absatz 1 StPO hat der Bund das für Veröffentlichungen zuständige Amtsblatt zu bezeichnen. *Artikel 60* hält daher fest, dass die Zustellung durch Veröffentlichung im Bundesblatt erfolgt.

Art. 61 Zeugeneinvernahmen durch die Polizei

Artikel 142 Absatz 2 zweiter Satz StPO ermöglicht es dem Bund, Angehörige der Polizei zu bestimmen, die nicht nur Beschuldigte und Auskunftspersonen, sondern im Auftrag der Bundesanwaltschaft auch Zeugen befragen dürfen.

Artikel 61 weist die entsprechende Zuständigkeit den Angehörigen der Bundeskriminalpolizei zu. Eine Delegation an einen kantonalen Beamten oder eine kantonale Kriminalpolizei ist nicht zulässig. Der Auftrag zur Einvernahme muss den konkreten Zeugen nennen. Die Verfahrensbeteiligten haben dabei die Verfahrensrechte, die ihnen bei Einvernahmen durch die Staatsanwaltschaft zukommen (*Art. 312 Abs. 2 StPO*).

Art. 62 Belohnungen

Nach Artikel 211 Absatz 2 StPO kann der Bund Bestimmungen erlassen, wonach Privaten für die erfolgreiche Mitwirkung bei der Fahndung Belohnungen ausgerichtet werden können. Das StBOG hat sich demnach darüber zu äussern, wer für die Ausrichtung solcher Belohnungen zuständig ist. Klar ist, dass die Zuständigkeit im Vor- und im Hauptverfahren aufgrund unterschiedlicher Verfahrensleitungen nicht dieselbe sein kann.

Nach *Artikel 62 Buchstabe a* soll im Vorverfahren der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin über die Ausrichtung von Belohnungen entscheiden können. Im Hauptverfahren ist dies die gerichtliche Verfahrensleitung (*Bst. b*). Denkbar ist, dass auch im Rahmen des Vollzugsverfahrens das Bedürfnis bestehen könnte, eine Belohnung auszusetzen (z.B. bei einer Flucht oder einem Ausbruch). In diesem Fall würde wiederum die Bundesanwaltschaft (als Vollzugsbehörde) über die Ausrichtung einer Belohnung entscheiden.

Art. 63 Vorgehen bei vorläufiger Festnahme wegen Übertretungen

Artikel 219 Absatz 5 StPO schreibt vor, dass die Polizei, wenn sie eine Person, die sie nach Begehung einer Übertretung vorläufig festgenommen hat und länger als drei Stunden festhalten will, dies durch speziell ermächtigte Polizeiangehörige anordnen lassen muss. *Artikel 63* hält deshalb fest, dass die polizeiliche Festnahme bei Verdacht auf blosse Übertretungen nach drei Stunden der Genehmigung durch einen Pickettoffizier oder eine Pickettoffizierin der Bundeskriminalpolizei bedarf. Eine solche Ermächtigung können auch nach kantonalem Recht dazu befugte Polizeiangehörige erteilen.

Art. 64 Kosten und Entschädigung

Ursprünglich sah Artikel 424 Absatz 1 StPO vor, dass der Bundesrat die Gebühren festlegt und die Berechnung der Verfahrenskosten regelt. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde der Entwurf allerdings dahingehend abgeändert, dass die Aufgabe neu dem Bund und den Kantonen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten übertragen wird. Das StBOG hat demnach zu bestimmen, wer die Kosten und Gebühren für den Bund festlegt.

Auf Bundesstufe bestehen heute folgende Erlasse und Bestimmungen:

- das Reglement vom 26. September 2006⁶⁸ über die Entschädigung in Verfahren vor dem Bundesstrafgericht;
- das Reglement vom 11. Februar 2004⁶⁹ über die Gerichtsgebühren vor dem Bundesstrafgericht;
- die Verordnung vom 22. Oktober 2003⁷⁰ über die Kosten der Bundesstrafrechtspflege (auf Grundlage von Artikel 246 Absatz 2 BStP; dieser regelt auch das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die Voruntersuchung);
- das BGG, welches in den Artikeln 62–68 die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesgericht regelt.

68 SR 173.711.31

69 SR 173.711.32

70 SR 312.025

Absatz 1 belässt entgegen dem Vorentwurf die Kompetenz, Kosten und Gebühren festzulegen, beim Bundesstrafgericht (vgl. Art. 44 Abs. 2 Bst. a E-StBOG). Mit Reglement ist eine zu veröffentlichende Rechtsverordnung gemeint. In dieser Rechtsverordnung wird das Bundesstrafgericht nebst den Gerichtsgebühren insbesondere auch die Entschädigungen an Parteien, amtliche Vertreter und Vertreterinnen, den unentgeltlichen Rechtsbeistand der Privatklägerschaft, Sachverständige, Übersetzer und Übersetzerinnen, Zeugen und Zeuginnen sowie alle übrigen Auslagen im Sinne von Artikel 422 StPO festlegen. Gegenüber dem Vorentwurf wird darauf verzichtet, den Anwaltsstarif des Bundes im Gesetz zu beziffern, da eine solche Regelung auch im Hinblick auf allfällige Änderungen nicht stufengerecht wäre.

Nach Lehre und Rechtsprechung hat sich ein Gesetz im formellen Sinn über die wesentlichen Bemessungsregeln zu äussern. *Absatz 2* übernimmt die Formulierung von Artikel 65 Absatz 2 BGG. Die Gerichtsgebühr richtet sich demnach nach Streitwert, Umfang und Schwierigkeit der Sache, nach Art der Prozessführung und nach finanzieller Lage der Parteien. Die vom Bundesgericht dazu erarbeitete Praxis mag in Zukunft als Richtschnur für die restlichen Strafbehörden des Bundes gelten.

Absatz 3 regelt den Gebührenrahmen auf formell-gesetzlicher Stufe. Dieser richtet sich soweit möglich nach dem Gebührenrahmen des Reglements vom 11. Februar 2004⁷¹ über die Gerichtsgebühren vor dem Bundesstrafgericht an. Das Vorverfahren nach *Buchstabe a* versteht sich unter Ausschluss des Verfahrens vor dem Zwangsmassnahmengericht und eines allfälligen Beschwerdeverfahrens. Letzteres wird wie die Revision im Sinne von Artikel 31 E-StBOG von *Buchstabe c* erfasst. Die Zwangsmassnahmengerichte wenden die jeweilige kantonale Gebührenordnung an (Art. 56 Abs. 4 E-StBOG).

Art. 65 Vollzug durch die Kantone

Nach geltendem Recht hat der Bundesrat für den Vollzug der Urteile des Bundesstrafgerichts zu sorgen (Art. 240 Abs. 1 BStP). Diese Aufgabe wird in der Organisationsverordnung vom 7. November 1999⁷² für das EJPD an die Bundesanwaltschaft delegiert. Die Kantone sind zur Mithilfe verpflichtet (Art. 240 Abs. 2 BStP). Das Gericht bezeichnet den Kanton, welcher eine Strafe oder Massnahme zu vollziehen hat (Art. 241 Abs. 1 BStP). Bussen werden von den Kantonen eingetrieben und dem Bund abgegeben (Art. 243 Abs. 1 BStP), die Kosten treibt die Bundesgerichtskasse ein.

Das StBOG regelt den Vollzug durch die Kantone neu.

Die Kantone vollziehen eine von Strafbehörden des Bundes ausgesprochene gemeinnützige Arbeit, Freiheitsstrafe, Massnahme, Geldstrafe, Busse, Friedensbürgschaft sowie ein Berufs- oder Fahrverbot (*Abs. 1*). Der Entscheid über eine solche Strafe oder Massnahme muss auch den für den Vollzug zuständigen Kanton bezeichnen. In Abweichung zum Vorentwurf ist dabei nicht der Wohnsitz oder gewöhnliche Aufenthalt der verurteilten Person massgebend, sondern die Vollzugszuständigkeit richtet sich nach den Gerichtsstandsbestimmungen der Artikel 31–36 StPO (*Abs. 2*).

⁷¹ SR 173.711.32

⁷² SR 172.213.1

Neu ist der vollziehende Kanton nach *Absatz 4* berechtigt, den Erlös aus dem Vollzug von Geldstrafen und Bussen zu behalten.

Art. 66 Vollzug durch die Bundesanwaltschaft

Soweit nicht die Kantone nach Artikel 65 E-StBOG für den Vollzug zuständig sind, obliegt dieser nach *Absatz 1* der Bundesanwaltschaft. Es geht dabei um den Vollzug anderer Massnahmen (z.B. Veröffentlichung des Urteils), das Inkasso von Kosten, die Auszahlung von Entschädigungen, die Rückgabe von Gegenständen oder die Verwertung eingezogener Gegenstände oder Vermögenswerte.

Um sicherzustellen, dass sich nicht der anklagende Staatsanwalt oder die anklagende Staatsanwältin – als Gegenpartei der verurteilten Person – später auch mit dem Vollzug befasst, sieht *Absatz 2* vor, dass die Bundesanwaltschaft eine besondere Vollzugsdienststelle für den Vollzug der Entscheide ernennt.

Absatz 3 sieht vor, dass die Bundesanwaltschaft für die Einziehung und Verwertung Dritte beziehen kann. Zu denken ist an ein Inkasso- oder Liquidationsunternehmen.

Art. 67 Nachträgliche Entscheide

Diese Bestimmung nimmt Bezug auf Artikel 363 Absatz 3 StPO, wonach Bund und Kantone die zuständige Behörde für nachträgliche Entscheide bezeichnen, welche nicht dem Gericht zustehen. Es geht dabei oft um Entscheide im Zusammenhang mit dem Vollzug (z.B. Art. 59 Abs. 4 StGB: Verlängerung einer Massnahmen; Art. 62d StGB: Bedingte Entlassung und Aufhebung einer Massnahme), aber auch um andere Entscheide (z.B. Art. 67a Abs. 4 StGB: Einschränkung oder Aufhebung eines Berufsverbotes). Wegen der Nähe zum Vollzug sollen diese Entscheide von der nach dem Recht jenes Kantons zuständigen Behörde getroffen werden, welche einen Bundesstrafentscheid vollzieht (*Bst. a*). Soweit ein solcher von der Bundesanwaltschaft vollzogen wird (Art. 66), ist diese auch für den nachträglichen Entscheid zuständig (*Bst. b*).

5. Titel: Schlussbestimmungen

Anhang 1: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958⁷³

Art. 15 Abs. 5^{bis}

Nach Artikel 15 Absatz 1 VG ist zur Strafverfolgung von Bundesbeamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit beziehen, eine spezielle Ermächtigung des EJPD erforderlich, wobei diese bei kantonaler Zuständigkeit aufgrund der Delegation in Artikel 7 der Verordnung vom 30. Dezember 1958⁷⁴ zum Verantwortlichkeitsgesetz durch die Bundesanwaltschaft erteilt wird. Gegen die Verweigerung der Ermächtigung ist gemäss Artikel 15 Absatz 5 VG die Beschwerde

⁷³ SR 170.32

⁷⁴ SR 170.321

an das Bundesverwaltungsgericht zulässig, hierzu ist jedoch nach Artikel 15 Absatz 5^{bis} VG nur der öffentliche Ankläger des Begehungskantons, nicht aber die Bundesanwaltschaft berechtigt. Die Beschränkung der Beschwerdelegitimation auf kantonale Ankläger stammt aus einer Zeit, in welcher nur wenige Straffälle auf Bundesebene zur Anklage gebracht wurden. Sie ist heute nicht mehr sachgerecht. Beim Entscheid über die Erteilung der Ermächtigung zur Strafverfolgung wird die Strafbarkeit und Strafwürdigkeit des Verhaltens beurteilt (vgl. Art. 15 Abs. 3 VG). Anders als im Falle kantonaler Zuständigkeit, in welchem sowohl die verfahrensführende Staatsanwaltschaft wie auch die Entscheidungsinstanz der Strafverfolgung angehören, liegt der Entscheid auf Bundesebene bei einer Exekutivbehörde, welche nicht zwangsläufig Interessen der Strafverfolgung zu vertreten hat. Deshalb scheint hier eine justizmässige Überprüfungsmöglichkeit angezeigt. Dazu kommt, dass durch die angestrebte Ausweitung der Beschwerdelegitimation lediglich gesetzlich vorgesehen würde, was heute ohnehin schon auf indirektem Weg, nämlich via Delegation der Strafverfolgung durch die Bundesanwaltschaft an eine kantonale Staatsanwaltschaft, bewirkt werden kann (Art. 18 BStP). Schliesslich kann durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung auch der Kritik an der Ausgestaltung des Ermächtigungsverfahrens, die im Rahmen der GRECO-Länderprüfung der Schweiz geäussert wurde, Rechnung getragen werden.⁷⁵

Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968⁷⁶ über das Verwaltungsverfahren

Artikel 63 Absatz 5 zweiter Satz, Artikel 64 Absatz. 5 zweiter Satz, Artikel 65 Absatz 5 zweiter Satz

Im VwVG wird in Bezug auf Verfahrenskosten, Parteientschädigungen sowie Honorar und Kosten des unentgeltlichen Rechtsbeistandes im Artikel 63 Absatz 5, Artikel 64 Absatz 5 und Artikel 65 Absatz 5 ein Vorbehalt zugunsten des Bundesverwaltungsgerichts für den Erlass eines Tarifs gemacht. Im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 12 Abs. 1 Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981⁷⁷) und in Personalangelegenheiten (Art. 1 Abs. 2 Bst. b VwVG) hat das Bundesstrafgericht grundsätzlich das VwVG anzuwenden. Die entsprechenden Bestimmungen des VwVG sind formell anzupassen, da das Bundesstrafgericht nach Artikel 64 E-StBOG die Reglemente über Kosten und Entschädigungen erlässt.

Bundpersonalgesetz vom 24. März 2000⁷⁸

Am 7. März 2003 verlangte eine Motion⁷⁹ vom Bundesrat die Schaffung einer Gesetzesbestimmung, wonach «Whistleblowers» gegen eine ungerechtfertigte Entlassung oder andere Formen von Diskriminierung geschützt werden sollen. Am

⁷⁵ Vgl. Bericht der Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) des Europarates vom 4. April 2008, erste und zweite Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz, Rn 82, http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html.

⁷⁶ SR 172.021

⁷⁷ SR 351.1

⁷⁸ SR 172.220.1

⁷⁹ Motion Gysin 03.3212, Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption

22. März 2003 hat der Ständerat die Motion mit folgender Änderung in Ziffer 4 angenommen: Es ist zu prüfen, ob Amtsträgerinnen und Amtsträger des Bundes verpflichtet werden sollen, bei Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit wahrgenommene konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat der zuständigen Behörde zu melden. Der Nationalrat hat dieser Fassung am 22. Juni 2007 zugestimmt. Eine weitere Motion verlangte am 19. Juni 2003 vom Bundesrat, geeignete gesetzliche Massnahmen zum Schutz von Personen zu prüfen und vorzuschlagen, die aufgrund deutlicher Hinweise Korruptionsfälle und andere gesetzeswidrige Handlungen melden, von denen sie an ihrem Arbeitsplatz Kenntnis erlangt haben. Diese Massnahmen müssen insbesondere einen Schutz vor Entlassung und anderen Diskriminierungen gewährleisten, die auf eine solche Meldung zurückzuführen sind. Am 2. Oktober 2003 wurde die Motion in Form eines Postulats⁸⁰ überwiesen. Mit der vorgeschlagenen Änderung des BPG werden die Motion Gysin und das Postulat Marty mit Bezug auf das Bundespersonal erfüllt. Für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht bestehen noch keine vergleichbaren Anzeigepflichten.

Diese Angelegenheit fand auch auf internationaler Ebene Beachtung. In ihrem Evaluationsbericht vom 24. Dezember 2004⁸¹ zur Situation in der Schweiz hat die Arbeitsgruppe der OECD gegen Korruption im internationalen Handelsverkehr ausgeführt, es scheine, dass die Problematik des «Whistleblowings» von der schweizerischen Behörden unterschätzt werde. Aus diesem Grund wurde der Schweiz empfohlen, die Einführung einer formellen Verpflichtung für alle Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten des Bundes zur Mitteilung von Korruptionshinweisen an die zuständigen Stellen zu prüfen (Empfehlung Nr. 146 a).

Die Europaratskommission GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) weist in ihrem Evaluationsbericht vom 4. April 2008⁸² betreffend die Schweiz ebenfalls darauf hin, dass eine allgemeine Anzeigepflicht für Beamte ein wichtiges Anti-Korruptionsinstrument ist, und macht auf das Fehlen einer solchen auf eidgenössischer Ebene aufmerksam. Die GRECO empfiehlt daher der Schweiz, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, gemäss welcher die Mitarbeiter des Bundes verpflichtet werden, Korruptionsfälle mitzuteilen, und dass Personen, welche entsprechende Verdachtsgründe mitteilen, wirksam zu schützen sind. Die Schweiz muss diese Empfehlung bis 31. Oktober 2009 umsetzen.

Mit der Einführung einer Anzeigepflicht für das Bundespersonal werden die bisher getroffenen präventiven Massnahmen einer Anti-Korruptionsbekämpfung weiter verstärkt.

Art. 22a

Absatz 1 zielt nicht einzig auf Korruptionsfälle ab, sondern auf alle Arten von Verbrechen und Vergehen, die von Amtes wegen verfolgt und sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Verwaltung von Bundesangestellten oder von externen Personen begangen werden. Die Anzeigepflicht wird bereits bei einem begründeten Verdacht ausgelöst. Für Vergehen und Verbrechen, welche die Angestellten privat in Erfahrung bringen, besteht keine Anzeigepflicht. Die Wahl des Ansprechpartners richtet

⁸⁰ Postulat Marty 03.3344, Schutzmassnahmen für «Whistleblowers»

⁸¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/8/38/38899282.pdf>

⁸² http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html

sich nach den Umständen, den gemachten Erkenntnissen oder der Art und Weise der Kenntnisnahme.

Bei den Unregelmässigkeiten in *Absatz 4* handelt es sich nicht nur um strafrechtliche Vorwürfe (andere als die in *Absatz 1* genannten), sondern beispielsweise auch um verschwenderische oder unnötige Ausgaben.

Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005⁸³

Art. 70 Abs. 2

Nachdem die Vollstreckung von Urteilen in Bundesstrafsachen nunmehr geregelt ist (Art. 65 und 66 E-StBOG), sind diese Bestimmungen auch auf die Vollstreckung von Urteilen des Bundesgerichts in Bundesstrafsachen anzuwenden. Deshalb ist Artikel 70 BGG um einen neuen Absatz 2 Buchstabe c zu ergänzen. Gleichzeitig wird die Systematik der Bestimmung angepasst, indem die bisherigen Absätze 2 und 3 zu den Buchstaben a und b des neuen Absatzes 2 werden.

Art. 80 Abs. 2

Mit der Ergänzung von Absatz 2 sollen die Ausnahmen vom doppelten Instanzenzug transparent gemacht werden. Insbesondere handelt es sich dabei um die Fälle von Artikel 150 Absatz 2, Artikel 233 und Artikel 248 Absatz 3 StPO.

Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5⁸⁴

Nach Artikel 81 BGG der geltenden Fassung setzt die Berechtigung zur Beschwerde in Strafsachen unter anderem ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids voraus (Abs. 1 Bst. b). Dieses Interesse wird in einer nicht abschliessenden Aufzählung unter anderem dem Opfer zuerkannt, soweit der angefochtene Entscheid sich auf die Beurteilung seiner Zivilansprüche auswirken kann (Abs. 1 Bst. b Ziff. 5). Obschon die Aufzählung der Personen mit einem rechtlich geschützten Interesse nicht abschliessend ist, spricht das Bundesgericht⁸⁵ den sogenannten einfachen Geschädigten die Beschwerdeberechtigung ab. Wer nicht Opfer ist, kann deshalb nach der Praxis des Bundesgerichts einen Entscheid weder im Schuldpunkt noch im Strafpunkt anfechten. Einer anderen Regelung folgt dagegen die StPO. Nach Artikel 382 Absatz 2 StPO kann die Privatklägerschaft einen Entscheid mit den in der StPO vorgesehenen Rechtsmitteln hinsichtlich aller Punkte anfechten (also hinsichtlich Schuld-, Zivil-, Entschädigungs- und Kostenpunkt) – ausgenommen ist allein der Strafpunkt. Mit Erlass der StPO wurde die Beschwerdelegitimation nach BGG an jene der StPO angepasst. Nach Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 BGG wurde der Privatklägerschaft ein rechtlich geschütztes Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides zuerkannt, soweit sie nach der StPO zur Ergreifung von Rechtsmitteln legitimiert ist.

Diese Änderung steht einerseits im Einklang mit der StPO und stellt sicher, dass im Strafverfahren vom Anfang der Untersuchung bis zur obersten Instanz der gleiche

⁸³ SR 173.110

⁸⁴ In der Fassung der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, BBl 2007 6977

⁸⁵ BGE 133 IV 228

Parteibegriff gilt (wie dies im Übrigen auch für Zivilverfahren oder Verfahren des öffentlichen Rechts der Fall ist). Sie dürfte andererseits zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichts führen und damit im Widerspruch zu einem der mit dem Erlass des BGG verfolgten Ziele stehen. Zudem wird mit der Ausweitung der Beschwerdelegitimation auf alle Privatkläger eine erst per 1. Januar 2001 aufgrund zweier parlamentarischer Initiativen vorgenommene Änderung wieder rückgängig gemacht, mit der die im Jahre 1993 eingeführte Beschwerdelegitimation im Interesse der Entlastung des Bundesgerichts auf Opfer eingeschränkt wurde.⁸⁶

Angesichts der erst vor relativ kurzer Zeit erfolgten, bewusst vorgenommenen Einschränkung der Beschwerdelegitimation und der Gefahr, dass mit einer Ausweitung der Beschwerdelegitimation das Bundesgericht innert Kürze erneut überlastet sein und in der Erfüllung seiner ureigenen Aufgaben, nämlich der Gewährleistung der einheitlichen Rechtsanwendung und der Fortbildung des Rechts, beeinträchtigt werden könnte, erscheint es angezeigt, die im Rahmen der StPO ohne Diskussion beschlossene Änderung wiederum rückgängig zu machen. Zu beachten ist, dass der Wortlaut von Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe b BGG und insbesondere die Tatsache, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist, es dem Bundesgericht erlauben werden, auch jener Privatklägerschaft, welche nicht Opfer ist, in bestimmten Fällen die Beschwerdeberechtigung zuzuerkennen.⁸⁷

Art. 119a

Nach der Systematik der Strafprozessordnung entscheidet das Berufungsgericht ebenfalls über Revisionsgesuche (Art. 21 Abs. 1 Bst. b StPO), da die Zuständigkeit, ein der Revision unterliegendes Urteil zu überprüfen, nicht mehr beim Gericht liegt, welches den angefochtenen Entscheid erlassen hat. Da gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts keine Berufung möglich ist, sieht diese Bestimmung vor, dass das Bundesgericht als Revisionsinstanz der Strafkammer des Bundesstrafgerichts amtet. Das Bundesgericht wendet dabei die Bestimmungen der Strafprozessordnung (Art. 410 ff. StPO) an mit Ausnahme von Art. 413 Absatz 2 Buchstabe b StPO. Nach Artikel 14 Absatz 5 des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966⁸⁸ über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) hat jeder, der wegen einer strafbaren Handlung verurteilt worden ist, das Recht, das Urteil entsprechend dem Gesetz durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen. Nach der Praxis des UNO-Menschenrechtsausschusses würde es gegen den genannten Artikel des UNO-Paktes II verstossen, wenn das Bundesgericht bei Bejahung der geltend gemachten Revisionsgründe selber einen Entscheid fällen, insbesondere die vor Bundesstrafgericht freigesprochene Person verurteilen könnte (wie in Art. 413 Abs. 2 Bst. b StPO vorgesehen). In diesem Fall könnte das neue Strafurteil nicht mehr angefochten werden. Um eine Völkerrechtswidrigkeit zu vermeiden, muss das Bundesgericht bei Gutheissung der Revision die Sache immer an das Bundesstrafgericht zur neuen Behandlung und Beurteilung zurückweisen.

⁸⁶ Bericht vom 4. und 8. September 1999 der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates, BBl 1999 9518, und Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Oktober 1999, BBl 1999 9606.

⁸⁷ Vgl. Marc Thomann in: Marcel Alexander Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N 16 f. zu Art. 81 BGG.

⁸⁸ SR 0.103.2

Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005⁸⁹

Art. 4 Abs. 3 (neu)

Diese Bestimmung entspricht Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2002⁹⁰ über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, welches durch das StBOG aufgehoben wird.

Strafprozessordnung in der Fassung vom 5. Oktober 2007⁹¹

Art. 23 Abs. 1 Bst. a

Weil Artikel 10 E-StBOG zwei Stellvertretende Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vorsieht, ist Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a StPO anzupassen, der von einem einzigen Stellvertreter oder einer einzigen Stellvertreterin ausgeht («... den Stellvertretenden Bundesanwalt oder die Stellvertretende Bundesanwältin ...»).

Art. 90 Abs. 2

Diese Bestimmung wurde an die Formulierung von Artikel 45 BGG angepasst.

Art. 222

Die verhaftete Person soll alle Entscheide über die Anordnung, die Verlängerung und die Aufhebung der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft bei der Beschwerdeinstanz anfechten können und nicht erst, wenn die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft länger als drei Monate dauert. Die vorgesehene Rechtsmittelordnung hat die sinnwidrige Folge, dass ausgerechnet gegen kurze, von kantonalen Zwangsmassnahmengengerichten angeordnete Haftstrafen von bis zu drei Monaten Dauer direkt Beschwerde in Strafsachen beim Bundesgericht geführt werden kann, während für die längere Haft in Bund und Kanton der ordentliche Beschwerdeweg über die Beschwerdeinstanzen beschritten werden muss. Eine direkte Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht für kurze Haftstrafen ist nicht stufengerecht und wird zu einer erheblichen und nicht funktionsgerechten Belastung des Bundesgerichts führen. Damit wird das Prinzip des doppelten Instanzenzuges in Strafsachen, welches im BGG als wichtige Massnahme zur Entlastung des Bundesgerichts vorgesehen wurde, unterlaufen.

Art. 269 Abs. 2 Bst. b

In dieser Bestimmung wird auf das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer verwiesen, welches am 1. Januar 2007 durch das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005⁹² über die Ausländerinnen und Ausländer ersetzt wurde. Entsprechend ist die StPO an die Bestimmungen des neuen Gesetzes anzupassen.

⁸⁹ SR 173.32

⁹⁰ SR 173.72

⁹¹ SR ... (BB1 2007 6977)

⁹² SR 142.20

Art. 278 Abs. 1^{bis} (neu) und 3

Die Bestimmung von Absatz 1^{bis} entspricht dem Artikel 9 Abs. 1^{bis} BÜPF, der mit der Inkraftsetzung der StPO aufgehoben wird.

Art. 286 Abs. 2 Bst. b

In dieser Bestimmung wird auf das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer verwiesen, welches am 1. Januar 2007 durch das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005⁹³ über die Ausländerinnen und Ausländer ersetzt wurde. Entsprechend ist die StPO an die Bestimmungen des neuen Gesetzes anzupassen.

Art. 423 Abs. 2 und 3

Diese beiden Absätze werden aufgehoben, weil auf die gegenseitige Abgeltung von Leistungen der Kantone an den Bund und umgekehrt verzichtet wird (s. Ziff. 1.4.3).

**Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000⁹⁴ betreffend
die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Fassung
der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁹⁵**

Am 1. April 2007 wurde der Geltungsbereich des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) auf ausserhalb von Strafverfahren liegende Sachverhalte ausgedehnt⁹⁶. Mit der Inkraftsetzung der StPO werden die entsprechenden Bestimmungen ungewollt wieder aufgehoben. Dies wird vorliegend korrigiert und die bisher in verschiedenen Artikeln (Art. 3a, 6 Bst. d, 8 Abs. 5, 9 Abs. 1^{bis} BÜPF) verstreuten Regelungen werden in Art. 3 BÜPF zusammengefasst beziehungsweise in Artikel 278 Absatz 1^{bis} StPO eingefügt.

Art. 69 Koordinationsbestimmungen

Durch das StBOG werden unter anderem Bestimmungen der StPO und einzelne durch die StPO vorgenommenen Änderungen anderer Gesetze geändert oder rückgängig gemacht. Weil die StPO und das StBOG gleichzeitig in Kraft treten sollen, müssen Koordinationsbestimmungen festlegen, welche Fassung eines Gesetzes durch das StBOG geändert werden soll.

Art. 70 Übergangsbestimmung

Artikel 70 sieht vor, dass bis zum Abschluss der Vereinbarung gemäss Artikel 53 Absatz 3 die Vereinbarung vom 1. Juli 2007⁹⁷ zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat sinngemäss gilt.

Diese hat ihre Grundlage in Artikel 25a BGG. Danach regeln das Bundesgericht und der Bundesrat die Einzelheiten der Zusammenarbeit im Bereich Infrastruktur zwi-

⁹³ SR 142.20

⁹⁴ SR 780.1

⁹⁵ BBl 2007 6977

⁹⁶ AS 2007 921

⁹⁷ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8459.pdf>

schen dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) in einer Vereinbarung. Am 16. Mai 2007 verabschiedete der Bundesrat diese Vereinbarung, die gemeinsam durch das Bundesgericht, das BJ sowie durch das Bundesamt für Bauten und Logistik erarbeitet worden war.

Gleichzeitig stimmte der Bundesrat einer Änderung der Verordnung vom 14. Dezember 1998⁹⁸ über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes zu, mit der das EFD die Kompetenz erhält, mit den eidgenössischen Gerichten Infrastrukturvereinbarungen abzuschliessen und diese zu ändern, ohne den Bundesrat konsultieren zu müssen. Ein zustimmender Bundesratsbeschluss ist allerdings erforderlich, sobald die Vereinbarung über administrativ-technische Fragen hinausgeht und bedeutende finanzielle Aufwendungen zur Folge hat.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit Inkrafttreten der StPO und des StBOG wird das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt aufgehoben. Seine Aufgaben werden künftig von der Bundesanwaltschaft wahrgenommen. Die personellen und finanziellen Mittel des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramtes sollen in die Bundesanwaltschaft überführt werden. Somit werden die Ressourcen, die heute in die Voruntersuchungen investiert werden, der Strafverfolgung erhalten bleiben.

Eine gewisse Mehrbelastung für den Bund wird daraus entstehen, dass dieser den Standortkantonen der Zwangsmassnahmengерichte (BE, ZH, VD, TI) die Verfahrenskosten erstattet (s. Ziff. 3.2). Andererseits entfallen die Kosten für die Leistungen jener Bundesbehörden, welche nach heutigem Recht über gewisse Zwangsmassnahmen entscheiden (z.B. die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts über die Anordnung geheimer Überwachungsmaßnahmen). Sofern daraus überhaupt eine Mehrbelastung des Bundes resultiert, dürfte sie geringfügig sein.

Neu soll auf die Abgeltung der Kantone für Leistungen als gerichtliche Polizei des Bundes verzichtet werden (s. Ziff. 1.4.3). Dadurch dürften Mittel in der Grössenordnung von rund 1 Million Franken pro Jahr eingespart werden.

Die Einführung des StBOG lässt keine Auswirkungen auf die Informatik erwarten. Die bestehende Ausrüstung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts im Bereich der Informatik sind ausreichend.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinde

Diese Vorlage hat zum einen auf diejenigen Kantone (BE, ZH, VD, TI) Auswirkungen, welche am Sitz und den Zweigstellen der Bundesanwaltschaft ein Zwangsmassnahmengерicht für die Bundesgerichtsbarkeit führen. Nach geltendem Recht erbringen die Standortkantone die entsprechenden Leistungen (Haftanordnungen) unentgeltlich. Mit dem StBOG werden die Kantone für die Leistungen entschädigt, welche ihre Zwangsmassnahmengерichte in Bundesstrafverfahren erbringen.

⁹⁸ SR 172.010.21

Indes werden alle Kantone auf Entschädigungen verzichten müssen, welche sie als gerichtliche Polizei für den Bund erbringen (s. Ziff. 1.4.3). Insgesamt dürfte ein Betrag von etwa 1 Million Franken pro Jahr den Kantonen nicht mehr zufließen. Auf der anderen Seite übernimmt der Bund wegen Artikel 27 StPO gewisse Ermittlungstätigkeiten, welche nach heutigem Recht die Kantone erbringen müssten. Die Bezifferung dieser Einsparung für die Kantone ist jedoch nicht möglich.

Die Kantone vollziehen die Entscheide der Strafbehörden des Bundes, und die Erträge aus Geldstrafen und Bussen verbleiben neu den Kantonen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Einführung des StBOG lässt keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist in der Legislaturplanung 2007–2011⁹⁹ als Richtliniengeschäft angekündigt. Es figuriert in den Zielen des Bundesrates im Jahr 2008 unter den wichtigsten geplanten Parlamentsgeschäften.¹⁰⁰

5 Rechtliche Aspekte

Das StBOG stützt sich auf Artikel 123 Absatz 1 BV, der dem Bund die Zuständigkeit zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts zuspricht. Grundlagen bilden weiter Artikel 173 Absatz 2 und Artikel 191a Absätze 1 und 3 BV.

Der Entwurf enthält verschiedene Rechtsetzungsdelegationen zugunsten des Bundesrates, des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und des Bundesstrafgerichts. Sie betreffen praktisch ausschliesslich organisatorische Belange; eine Übertragung der Zuständigkeit für die unmittelbare Regelung von Rechten und Pflichten Privater, die nicht im Gesetz vorgezeichnet wäre, ist nicht vorgesehen.

Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Aufsicht der Regierung über die Staatsanwaltschaft ist unter dem Gesichtspunkt des internationalen Rechts unproblematisch.¹⁰¹ Dieses schreibt kein besonderes System der Aufsicht vor. Insbesondere gibt es keinen grundrechtlich geschützten Anspruch auf eine unabhängige, weisungsungebundene Staatsanwaltschaft. Auch andere Unvereinbarkeiten der im Entwurf vorgeschlagenen Regelungen mit dem internationalen Recht sind nicht ersichtlich.

⁹⁹ BBl 2008 753 821

¹⁰⁰ Die Ziele des Bundesrates im Jahr 2008, abrufbar im Internet: <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de>

¹⁰¹ Die Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten «sur le rôle du ministère public dans le système de la justice pénale» sieht in Ziff. 13 ausdrückliche Regeln vor für diejenigen Staaten, in denen die Staatsanwaltschaft der Regierung unterstellt ist und in denen die Regierung im Einzelfall Weisungen erteilen kann.

