

**Parlamentarische Initiative
Organisation und Aufgaben der Aufsichtsbehörde
über die Bundesanwaltschaft**

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

vom 20. Mai 2010

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

20. Mai 2010

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Hermann Bürgi

Bericht

1

Ausgangslage

Am 19. März 2010 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG)¹. Dieses Gesetz beinhaltet vor allem Bestimmungen, welche die am 5. Oktober 2007 vom Parlament verabschiedete Strafprozessordnung (StPO)² ergänzen: Es bestimmt die Strafbehörden des Bundes und ihre Wahl, Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse. Bei der Bundesanwaltschaft entfernte sich das Parlament weitgehend von den Anträgen, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom 10. September 2008³ gemacht hatte.

Aufgrund der Parallelen zwischen der Tätigkeit der Bundesanwaltschaft und jener der richterlichen Behörden und um die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft gegenüber der Exekutive sicherzustellen⁴, beschloss die Bundesversammlung, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen künftig von der Bundesversammlung gewählt werden sollen (Art. 20 StBOG). Ein Sondergremium, das ebenfalls von der Bundesversammlung gewählt wird, soll die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ausüben (Art. 23 StBOG). Artikel 27 Absatz 3 StBOG sieht vor, dass die Bundesversammlung Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde in einer Verordnung regelt.

Demnach hat die Bundesversammlung eine Verordnung zu erlassen. Diese Arbeit ist dringend, da die Verordnung am 1. Januar 2011 zusammen mit dem StBOG in Kraft treten soll. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats (hiernach «die Kommission») hat deshalb am 22. April 2010 einstimmig beschlossen, diese Arbeit über eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut an die Hand zu nehmen:

«Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats beschliesst, eine Verordnung der Bundesversammlung über die Einzelheiten der Organisation und der Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft auszuarbeiten.»

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats stimmte dieser Initiative am 30. April 2010 zu. Am 20. Mai 2010 nahm die ständerätliche Kommission den beiliegenden Verordnungsentwurf einstimmig an. Sie wurde in ihrer Arbeit gemäss Artikel 112 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG)⁵ durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterstützt.

¹ BBl 2010 2031

² BBl 2007 6977

³ BBl 2008 8125

⁴ Vgl. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 3. Juni 2009 (http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm)

⁵ SR 171.10

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Gesetzlich geregelte Elemente der Organisation und Aufgaben

Wichtige Elemente der Organisation und Aufgaben der Aufsichtsbehörde sind gesetzlich geregelt. Dies betrifft die Wahl, die Unvereinbarkeit, die Amtsdauer, die Amtsenthebung, die Aufsicht und die Weisungsbefugnisse, das Einholen von Auskünften und Inspektionen durch die Aufsichtsbehörde, die Disziplinarbefugnisse, die Berichterstattung sowie weitere Aufgaben (Art. 23 ff. StBOG).

2.2 Organisation

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft verfügt über ihr eigenes Budget. Sie konstituiert und verwaltet sich selbst: Sobald die Grundzüge der Organisation im beiliegenden Verordnungsentwurf geregelt sind, verabschiedet die Behörde ein entsprechendes Reglement.

Die Mitglieder wählen den Präsidenten oder die Präsidentin und den Vizepräsidenten oder die Vizepräsidentin für die Dauer von zwei Jahren, wobei eine einmalige Wiederwahl möglich ist. Der Präsident oder die Präsidentin vertritt die Aufsichtsbehörde nach aussen.

Die Aufsichtsbehörde wird fachlich und administrativ von einem Sekretariat unterstützt, das mit wenig Personal auskommen dürfte. Sie kann gegen Verrechnung von anderen Bundesstellen administrative und logistische Leistungen beziehen. Die Einzelheiten werden in Leistungsvereinbarungen geregelt.

2.3 Entschädigung der Mitglieder der Aufsichtsbehörde

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde erfüllen mit ihrer Tätigkeit eine sehr wichtige Funktion innerhalb der Justiz. Dies zeigt sich auch dadurch, dass die Mitglieder durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt werden und die Aufsichtsbehörde gegenüber den anderen Staatsgewalten unabhängig ist, dies unter Vorbehalt der Obergaufsicht durch das Parlament. Die Stellung ihrer Mitglieder ist damit vergleichbar derjenigen eines Richters oder einer Richterin an einem eidgenössischen Gericht. Aus diesem Grund ist es angebracht, den Mitgliedern der Aufsichtsbehörde, welche ihre Tätigkeit im Nebenamt ausüben, die gleichen Entschädigungen auszurichten wie nebenamtlichen Bundesrichtern und Bundesrichterrinnen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

1. Abschnitt: Gegenstand

Art. 1

Im Strafbehördenorganisationsgesetz werden die Aufgaben der Aufsichtsbehörde aufgelistet, während die Organisation nur in den Grundzügen geregelt ist. Mit der vorliegenden Verordnung sollen insbesondere diese Lücken geschlossen werden.

2. Abschnitt: Mitglieder der Aufsichtsbehörde

Art. 2 Eid und Gelübde

Da die Bundesversammlung die Mitglieder der Aufsichtsbehörde wählt (Art. 23 Abs. 1 StBOG), haben diese den gleichen Status wie die Richter und Richterinnen der eidgenössischen Gerichte und sind somit auch verpflichtet, einen Eid zu leisten oder ein Gelübde abzulegen.

Die Regel, wonach die Mitglieder der Aufsichtsbehörde den Eid oder das Gelübde vor der Aufsichtsbehörde leisten, entspricht der Regelung für das Bundesstrafgericht; die Richter leisten den Eid oder das Gelübde vor dem Gesamtgericht (Art. 11 Abs. 3 Straferichtsgesetz vom 4. Oktober 2002⁶ bzw. Art. 47 Abs. 2 StBOG). Am Bundesgericht erfolgt die Vereidigung durch die Abteilung unter dem Vorsitz des Präsidenten oder der Präsidentin des Bundesgerichts (Art. 11 Abs. 2 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005⁷)

Art. 3 Nebenamt

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde sind nebenamtlich tätig. Damit ist klar, dass sie einem Hauptberuf nachgehen dürfen.

Art. 4 Rücktritt

Die Frist von sechs Monaten soll es der Gerichtskommission ermöglichen, einen geeigneten Nachfolger oder Nachfolgerin zur Wahl vorzuschlagen (Abs. 1). Im gegenseitigen Einvernehmen kann eine kürzere Frist vereinbart werden (Abs. 2).

Art. 5 Ende der Amtsdauer

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde scheiden spätestens mit dem vollendeten 70. Altersjahr aus der Aufsichtsbehörde aus, mit Ausnahme derjenigen Mitglieder, welche dem Bundesgericht oder dem Bundesstrafgericht angehören. Diese werden nach den spezialgesetzlichen Regelungen pensioniert und mit der Beendigung des entsprechenden Amtes aus der Aufsichtsbehörde ausscheiden (Art. 25 Abs. 3 StBOG). Die Altersgrenze von 70 Jahren soll insbesondere pensionierten Fachpersonen die Gelegenheit bieten, ihr langjähriges Fachwissen in dieses Gremium einzubringen.

3. Abschnitt: Organisation und Aufgaben

Art. 6 Grundsatz

Absatz 1 verankert das Prinzip der Selbstorganisation und der Selbstverwaltung und manifestiert die Autonomie der Aufsichtsbehörde gegenüber den anderen Staatsgewalten, insbesondere gegenüber der Exekutive. Gesetz und Verordnung legen die Organisation und Verwaltung der Aufsichtsbehörde in den Grundzügen fest. Im

⁶ SR 173.71

⁷ SR 173.110

Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ist es Sache der Aufsichtsbehörde, die Geschäftsführung und Organisation durch den Erlass eines Reglements zu ordnen. Es ist davon auszugehen, dass auch für die Aufsichtsbehörde anerkannte Organisationsgrundsätze, wie sie etwa in Artikel 3 und 8 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁸ umschrieben sind, Geltung haben. Dabei ist insbesondere an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sowie an die Leistungs- und Innovationsfähigkeit und an die Gewährleistung der Aufsicht zu denken.

Formell handelt es sich beim Reglement nach Absatz 2 um eine Rechtsverordnung, die als solche in der amtlichen Gesetzessammlung publiziert werden soll. Dadurch wird Transparenz im Hinblick auf die Organisation und Aufgaben der Aufsichtsbehörde geschaffen.

Art. 7 Präsidium

Mit der einmaligen Wiederwahl in Absatz 1 soll eine gewisse Kontinuität erreicht werden und gleichzeitig dient sie der Beschränkung der Macht. Der Präsident oder die Präsidentin vertritt die Aufsichtsbehörde nach aussen (Abs. 2) und im Verhinderungsfall der Vize-Präsident oder die Vize-Präsidentin. Dazu gehört auch die Vertretung der Aufsichtsbehörde vor der Bundesversammlung, in den Kommissionen und in der Öffentlichkeit.

Art. 8 Beschlussfassung

Allfällige Enthaltungen werden nicht mitgezählt (Abs. 2). Die präsidiale Stimme zählt bei Stimmengleichheit zweimal. Im Falle der Enthaltung hat der Präsident oder die Präsidentin den Stichentscheid zu treffen (Abs. 3).

Art. 9 Übertragung von Aufgaben

Diese Bestimmung ermöglicht es der Aufsichtsbehörde, die Abläufe zu straffen und die Ressourcen der Mitglieder gezielt zu nutzen.

Art. 10 Sekretariat

Die Aufsichtsbehörde wird von einem Sekretariat fachlich und administrativ unterstützt. Der Sekretär oder die Sekretärin verfügt über eine akademische Ausbildung. Nach Bedarf kann das Sekretariat zudem mit weiteren wissenschaftlichen bzw. administrativen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ergänzt werden. Das Sekretariat ist nur an die Weisungen des Präsidenten oder der Präsidentin gebunden.

Die Aufsichtsbehörde ist nicht Teil der allgemeinen Bundesverwaltung und verwaltet sich grösstenteils selbst. Sie verfügt über ihr eigenes Budget und erstellt ihre eigene Rechnung (Art. 31 Abs. 4 StBOG). Sie vertritt ihren Voranschlag, ihre Rechnung und ihren Tätigkeitsbericht vor dem Parlament (Art. 142 Abs. 3 ParlG in der im Rahmen des StBOG geänderten Version).

Aufgrund der geringen Grösse der Aufsichtsbehörde wäre es nicht sinnvoll, sie selber alle ihre administrativen Aufgaben verrichten zu lassen. Sie kann von anderen

Bundesstellen gegen Verrechnung administrative und logistische Leistungen beziehen. Die Einzelheiten werden in Leistungsvereinbarungen geregelt (Abs. 3).

Art. 11 Sitz

Der Sitz der Aufsichtsbehörde ist in Bern.

Art. 12 Berichterstattung

Nebst dem jährlichen Tätigkeitsbericht kann die Aufsichtsbehörde von sich aus zusätzliche Berichte erstellen.

Art. 13 Information

Der Präsident oder die Präsidentin oder von der Aufsichtsbehörde beauftragte Mitglieder orientieren die Öffentlichkeit. Nebst dem jährlichen Tätigkeitsbericht kann die Aufsichtsbehörde die Öffentlichkeit beispielsweise über Weisungen an die Bundesanwaltschaft oder über Massnahmen im Sinne von Artikel 31 Absatz 1 und 2 StBOG informieren.

Art. 14 Amtsgeheimnis

Nach dieser Bestimmung unterstehen alle in Ausübung des Amtes zur Kenntnis gelangten Tatsachen dem Amtsgeheimnis. Diese Bestimmung lehnt sich an die den Strafbehörden durch Artikel 73 Absatz 1 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁹ (StPO) auferlegte Geheimhaltungspflicht an, denn auch dort wird ausschliesslich darauf abgestellt, eine Tatsache in Ausübung des Amtes zur Kenntnis gelangt ist.

Der Aufsichtsbehörde wird die Aufgabe zugewiesen, über die Entbindung des Amtsgeheimnisses einzelner Mitglieder zu entscheiden.

Für die Mitarbeitenden des Sekretariats gelten die Bestimmungen des Bundespersonalrechts.

4. Abschnitt: Taggeld und Auslagenersatz

Art. 15

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde, die nicht dem Bundesgericht bzw. dem Bundesstrafgericht angehören, erhalten ein Taggeld. Der Präsident oder die Präsidentin erhält eine Präsidialzulage von 12 000 Franken im Jahr, auch wenn er oder sie kein Taggeld erhält (*Abs. 1*).

Die Höhe des Taggeldes in *Absatz 2* beträgt 1300 Franken für Selbstständigerwerbende und 1000 Franken für Arbeitnehmende (Art. 1 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 23. März 2007¹⁰ über die Taggelder und über die Vergütungen für Dienstreisen der Bundesrichter und Bundesrichterrinnen). Diese Ansätze scheinen angemessen. Tieferer Ansätze wie beispielsweise diejenigen der Regie-

⁹ SR ...; BBl 2007 6977

¹⁰ SR 172.121.2

rungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998¹¹ für gesellschaftsorientierte ausserparlamentarische Kommissionen dürften die Suche nach Interessenten für dieses wichtige Amt erheblich erschweren. Nach Anhang 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung betragen die Taggelder für die Mitglieder von gesellschaftsorientierten ausserparlamentarischen Kommissionen zwischen 200 und 400 Franken.

Nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946¹² über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) werden vom Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit, dem massgebenden Lohn, Beiträge erhoben. Nach Artikel 5 Absatz 2 Satz 1 AHVG gilt als massgebender Lohn jedes Entgelt für in unselbstständiger Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geleistete Arbeit. Die zum massgebenden Lohn gehörenden Bestandteile werden in Artikel 7 der Verordnung vom 31. Oktober 1947¹³ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) beispielhaft näher aufgeführt (BGE 133 V 346 E. 4). Nach Artikel 7 Buchstabe i AHVV gelten Entschädigungen von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behördenmitgliedern als massgebender Lohn. Demnach sind die Aufsichtsbehörde und das Behördenmitglied für die Taggelder und die Pauschalentschädigungen für die Behördentätigkeit AHV/IV/EO- und ALV- beitragspflichtig, sofern diese 2 200 Franken im Kalenderjahr übersteigen (Art. 34d AHVV).

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde sind bei der PUBLICA im Vorsorgewerk Bund (VRAB)¹⁴ zu versichern, wenn sie neben dieser Behördenarbeit keine hauptberufliche Tätigkeit ausüben und das ordentliche Rentenalter noch nicht erreicht haben¹⁵.

In *Absatz 3* wird präzisiert, dass die Mitglieder der Aufsichtsbehörde, welche dem Bundesgericht oder dem Bundesstrafgericht angehören, nur die Auslagen vergütet erhalten, weil sie von ihrer Haupttätigkeit freigestellt werden und ihren Lohn vom Bundesgericht beziehen.

5. Abschnitt: Disziplinarrecht

Art. 16 Massnahmen

Die drei möglichen Disziplinar massnahmen gegenüber den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft werden bereits im Gesetz aufgezählt. In der Verordnung wird präzisiert, dass die Lohnkürzung höchstens 10 Prozent betragen und längstens für ein Jahr angeordnet werden darf. Möglicherweise gelangt die Aufsichtsbehörde nach Abschluss der Disziplinaruntersuchung aber zum Schluss, dass die Voraussetzungen für eine Amtsenthebung erfüllt sind.

¹¹ SR 172.010.1

¹² SR 831.10

¹³ SR 831.101

¹⁴ BBl 2008 5923

¹⁵ Für Details der Voraussetzungen und Ausnahmen von der Versicherungspflicht vgl. auch Art. 1j und 1k BVV 2 sowie Art. 14 ff, insbesondere Art. 17 VRAB. Für nebenberuflich Tätige ist der Arbeitgeber erst BVG-beitragspflichtig, nachdem sie den Arbeitgeber über eine allfällig bestehende fakultative Versicherung informiert haben (vgl. Art. 30 BVV 2).

Art. 17 und 18 Verfahren, Verjährung

Diese Bestimmungen entsprechen im Übrigen weitestgehend Artikel 98 bis 100 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001¹⁶.

Art. 19 Antrag auf Amtsenthebung

Gemäss Artikel 31 Absatz 1 StBOG unterbreitet die Aufsichtsbehörde der Vereinigten Bundesversammlung den Antrag auf Amtsenthebung des Bundesanwalts bzw. der Bundesanwältin sowie der stellvertretenden Bundesanwältinnen bzw. Bundesanwältinnen. Gemäss Artikel 40a Absatz 1 Buchstabe c ParlG ist die Gerichtskommission zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung der Bundesanwältin bzw. des Bundesanwalts und der stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwältinnen. Laut Artikel 160 BV steht der Aufsichtsbehörde nicht das Recht zu, der Vereinigten Bundesversammlung Anträge zu unterbreiten. Somit kann die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft ihre Anträge nur der Gerichtskommission vorlegen.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Anträge im Sinne von Artikel 31 Absatz 1 StBOG gleich zu gewichten sind wie die in Artikel 40a Absatz 6 ParlG festgelegten Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation: «Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis.» In der Folge ist es Sache der Gerichtskommission, den Fall zu prüfen und zu entscheiden, ob sie der Bundesversammlung einen Antrag auf Amtsenthebung vorlegen will.

4 Finanzielle Auswirkungen

Wie hoch die Ausgaben für die Entschädigung und Besoldung der Aufsichtsbehörde konkret sein werden, lässt sich nicht exakt darlegen. Berechnen kann man die (theoretischen) Eckwerte, das Minimum und das Maximum. Dabei ist von folgenden Faktoren auszugehen:

- Anspruch auf Taggelder haben nur diejenigen Mitglieder, die nicht dem Bundesgericht oder dem Bundesstrafgericht angehören, also fünf Personen. Zu diesen kommt noch eine Präsidialzulage von 12 000 Franken dazu. Es ist davon auszugehen, dass jährlich rund 12 Sitzungen stattfinden. Zusätzlich sind für Inspektionen drei Tage vorzusehen, wobei die Aufsichtsbehörde hierfür Delegationen bilden kann. Der zeitliche Aufwand des Präsidenten oder der Präsidentin wird doppelt so hoch sein wie für die übrigen Mitglieder. Die Höhe des Taggeldes beträgt 1300 Franken für Selbstständigerwerbende und 1000 Franken für Arbeitnehmende. Je nach Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde fallen somit jährlich schätzungsweise Taggelder von 111 000 Franken bis 129 000 Franken an.
- Zu berücksichtigen ist weiter der «Arbeitsausfall» für das Mitglied des Bundesgerichts und jenes des Bundesstrafgerichts aufgrund ihrer Tätigkeit in der Aufsichtsbehörde.

¹⁶ SR 172.220.111.3

- Aufgrund der Auskünfte des EJPD und des Bundesstrafgerichts ist davon auszugehen, dass das Sekretariat etwa 2 Stellen umfassen wird. Die Kosten für die Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters oder einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin belaufen sich, je nach Einreihung der Stelle, auf Fr. 170 000.– bis Fr. 200 000.– Franken pro Jahr (Lohn und Sozialabgaben); für eine administrative Arbeitsstelle kann man mit rund 110 000 Franken rechnen.

Die Personalkosten für die Aufsichtsbehörde bewegen sich somit schätzungsweise zwischen 391 000 Franken und 439 000 Franken. Im ersten Jahr werden die Kosten etwas höher ausfallen, da sich die Aufsichtsbehörde zunächst organisieren muss.

Zu beachten ist, dass dem «Arbeitsausfall» eines Bundesstrafrichters oder einer Bundesstrafrichterin sowie den Kosten des Sekretariats Einsparungen beim EJPD und beim Bundesstrafgericht gegenüber stehen, da diese nicht mehr für die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft zuständig sein werden.

