EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA
DEPARTEMENT FEDERAL DA GIUSTIA ET POLIZIA

Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia
Uffizi federal da la giustia

28. April 2006

Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege: Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Allgemeine Bemerkungen zum Vernehmlassungsverfahren

Am 23. Juni 2005 hat der Bundesrat beschlossen, einen Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege in die Vernehmlassung zu schicken. Die Änderung hatte die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft zum Gegenstand. Die Vernehmlassung dauerte bis Ende Oktober 2005.

64 Vernehmlassungsadressaten (insbesondere Kantone, politische Parteien und interessierte Organisationen) waren eingeladen, zum Entwurf Stellung zu nehmen.

Beim EJPD sind im Rahmen der Vernehmlassung 45 Antworten eingegangen. Davon stammen 2 Antworten von nicht offiziell begrüssten Organisationen. Alle Kantone (mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt), das Bundesgericht und das Bundesstrafgericht, 6 politische Parteien sowie 12 Organisationen haben geantwortet. 3 Kantone, 1 Partei und 2 Organisationen haben in ihrer Antwort auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichtet.

2. Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfs

Die Vorlage vereinigt die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Dies soll es dem Departement insbesondere ermöglichen, bei der Prüfung der personellen und finanziellen Aufwendungen auf die tatsächliche Auslastung der verschiedenen Ermittlungseinheiten und die Besonderheiten der bearbeiteten Fälle Bezug zu nehmen. Um die Unabhängigkeit der Strafverfolgung zu wahren, sollen hinsichtlich der Verfahren keine Weisungen im Einzelfall zugelassen werden und die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen des Departements sollen klar umschrieben werden. Im Interesse der Rechtssicherheit sollen die Stellung des Bundesanwalts und der Staatsanwälte sowie die bundesanwaltschaftsinternen Weisungsrechte im Gesetz verankert werden. Aufgehoben wird ferner die Bestimmung im Verantwortlichkeitsgesetz, welche die Strafverfolgung von Angestellten des Bundes für Delikte, die sie im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit begangen haben, nur mit der Ermächtigung des Justiz- und Polizeidepartements erlaubt. Sowohl die kantonalen Strafverfolgungsorgane als auch der Bundesanwalt sollen daher künftig über solche Verfahren im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben selbständig entscheiden.

3. Allgemeine Würdigung

3.1. Gesamtbeurteilung

Der Gesetzesentwurf wurde unterschiedlich aufgenommen, wobei die kritischen Stimmen insgesamt überwiegen.

10 Kantone (AG, AI, BL, FR, GL, NW, SO, UR VS, ZH) und 5 Organisationen (DJS, ES, ESC, SB, SAV) befürworten die Vorlage im Grundsatz, 12 Kantone (BE, GE, JU, LU, NE, OW, SH, SZ, TG, TI, VD, ZG), 2 Gerichte (BGer, BStG), 5 Parteien (CSP, CVP, EVP, FDP, SP) und 5 Organisationen (CAPP, KSBS, KSS, SKG, SVR) lehnen sie ab.

3.2. Zusammenfassung der hauptsächlichen Kritikpunkte

Es werden hauptsächlich zwei Motive für die Ablehnung der Vorlage vorgebracht: Einerseits wird geltend gemacht, dass die Vorlage die Unabhängigkeit der Justiz gefährde, indem sie der politischen Behörde einen zu grossen Einfluss auf die Strafverfolgung einräume (BGer, BStG, BE, GE, JU, LU, NE, OW, TI, VD, ZG, CSP, CVP, FDP, SP, KSBS, KSS, SKG, SVR). Andererseits wird der Zeitpunkt der Revision als verfehlt erachtet, sei es, dass die Änderung einer erst seit 2002 geltenden Regelung als übereilt angesehen wird, sei es, dass die in Ausarbeitung stehende Vereinheitlichung des Strafprozessrechts abzuwarten sei. Der Einwand der zeitlichen Inopportunität wird zum Teil zusätzlich zum ersten Motiv erhoben (BGer, LU, SH, SZ, TI, VD, CVP, SP, CAPP, KSBS, KSS, SKG, SVR), zum Teil aber, trotz der als diskussionswürdig bewerteten Vorlage, als entscheidender Ablehnungsgrund (EVP) oder schwerwiegender Vorbehalt (SAV) genannt.

Als weitere Ablehnungsgründe werden aufgeführt:

- Die Delegation von Organisationsfragen und einzelner Verfahrensvorgaben auf die Stufe der Verordnung; dies zum Teil als weiterer Grund im Rahmen einer grundsätzlichen Ablehnung (BGer, CVP, FDP, SVR), zum Teil als wesentlicher Ablehnungsgrund trotz der grundsätzlichen Unterstützung einer Vereinigung der Aufsicht (BStG, TG);
- Der fehlende Einbezug des Eidg. Untersuchungsrichteramtes in die Revision (insb. LU, TG, TI, VD, ZG, EVP, FDP).

Auch bei grundsätzlicher Unterstützung der Vorlage wird deren Dringlichkeit im Hinblick auf andere, gravierendere Mängel der geltenden Strafprozessordnung in Frage gestellt (SAV).

Wenig ausdrückliche Ablehnung findet die Aufhebung der Bewilligungspflicht für Strafverfolgungen gegen Angestellte des Bundes. Grundsätzlich gegen die Aufhebung erklärt sich die FDP. Das BGer, das BStG und die CVP verlangen die Aufrechterhaltung der Bewilligungspflicht, soweit sie Gerichtsangestellte betrifft.

3.3. Vorgeschlagene Lösungen

Während verschiedene Vernehmlasser - zumindest vorläufig - auf Änderungen verzichten und beim gegenwärtigen Rechtszustand bleiben möchten (BGer, BE, JU, LU, SH, TI, VD, ZG, CSP, CVP, EVP, FDP, KSS, CAPP, KSBS, SKG, SVR), bestätigen andere implizit den Revisionsbedarf, würden aber einem anderen Regelungsmodell den Vorzug geben. So wird eine Vereinigung der Aufsicht bei ei-

nem Gericht (SZ, SP) oder einer neu zu schaffenden unabhängigen oder paritätischen Aufsichtsbehörde (BStG, GE, NE, VD) oder eine detailliertere formellgesetzliche Regelung der fachlichen und administrativen Aufsichtskompetenzen (OW, TG, BStG, DJS) vorgeschlagen. Zur Lösung der Probleme einer geteilten Aufsicht im Bereich der Gerichtspolizei - die Bundeskriminalpolizei ist vollständig dem EJPD unterstellt, ihre Ermittlungstätigkeit als gerichtliche Polizei aber wird vom Bundesanwalt geleitet, der fachlich dem Bundesstrafgericht untersteht - schlägt das Bundesgericht eine Entflechtung der polizeilichen Ermittlung von der Tätigkeit der Bundesanwaltschaft als Anklagebehörde vor. Um die Probleme der geteilten Aufsicht im Bereich der Ressourcen zu entschärfen, regt die FDP die Einführung einer wechselseitigen Konsultations- und Orientierungspflicht der beiden Aufsichtsbehörden an.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

Zu Art. 14 (Wahl und Amtsdauer des Bundesanwalts und der Staatsanwälte)

Die Regelung gibt nur bei wenigen Stellungnahmen zu Bemerkungen Anlass. Zum Teil findet sie grundsätzlich Zustimmung (BE, SH, KSBS); vereinzelt findet zwar die Verlängerung der Amtsdauer Unterstützung (GE), doch wird eine Wahl des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter durch die Vereinigte Bundesversammlung gefordert (GE, VD). Es wird auch darauf hingewiesen, dass der Text die rechtliche Stellung des Bundesanwalts nicht korrekt wiedergebe (SAV).

Zu Art. 14a (Grundzüge der Organisation der Bundesanwaltschaft)

Der vorgesehene gesetzliche Auftrag an den Bundesrat, durch Verordnung die Organisation der Bundesanwaltschaft zu regeln (Stellung, Aufgaben und Befugnisse des Bundesanwalts, der Stellvertreter des Bundesanwalts sowie der Staatsanwälte, Anzahl und Ort der Zweigstellen, Grundsätze der Geschäftszuteilung, allenfalls Grundsätze für die Festlegung der Verfahrenssprache, der Orientierung der Öffentlichkeit und der Befugnisse zum Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen mit ausländischen Dienststellen), stösst neben vereinzelter grundsätzlicher Zustimmung (SAV, SBV) auf breite Kritik. Es wird geltend gemacht, dass Organisationsverordnungen den Handlungsspielraum der Bundesanwaltschaft zu stark einschränken und Verordnungen zum Strafprozessrecht bisher unüblich seien (BE, SH, FDP, SVR) sowie dass die wesentlichen Organisationsfragen auf formellgesetzlicher Ebene zu regeln seien (GE, SH, VD, BGer, CAPP, FDP, KSBS, KSS, SBV) bzw. dass die Grundzüge der Organisation bereits durch das geltende Gesetz vorgegeben seien (BStG).

Insbesondere wird verlangt, dass das Pflichtenheft des Bundesanwalts (Art. 14a Abs. 1 Bst. a) auf formellgesetzlicher Ebene zu regeln sei (GE, SH, BStG, KSBS, KSS, SBV), dass die Anzahl der Staatsanwälte des Bundes und ihre Pflichtenhefte (Art. 14a Abs. 1 Bst. b) auf der formellgesetzlichen Ebene zu regeln seien (GE, KSBS, KSS,) und dass die Grundsätze der Geschäftszuteilung (Art. 14a Abs. 1 Bst. d) dem Ermessen des Bundesanwalts zu überlassen (GE, SO, VD, ZH, KSS, KSBS) bzw. durch formelles Gesetz zu regeln seien (SH). Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe c (Regelung über die regionalen Zweigstellen der Bundesanwaltschaft) findet zum Teil Zustimmung (GE), doch wird auch eine formellgesetzliche Festlegung verlangt (KSS, KSBS).

Verlangt wird ferner, dass die Festlegung der Verfahrenssprache (Art. 14a Abs. 2 Bst. a) durch das formelle Gesetz zu regeln sei (GE) bzw. durch dieses bereits vorgegeben sei (BStG, KSBS) bzw. dem Entscheid des Bundesanwalts zu überlassen sei (KSS). Die Regelung zur Orientierung der Öffentlichkeit über Verfahren (Art. 14a Abs. 2 Bst. b) findet vereinzelt Zustimmung (SBV), doch wird häufig verlangt, dass diese Orientierung dem Ermessen des Bundesanwalts zu überlassen sei (GE, VD, ZG, KSBS, KSS); vorgeschlagen wird auch eine Regelung durch das formelle Gesetz (SO). Artikel 14a Absatz 2 Buchstabe c (Befugnisse zum Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen mit ausländischen Dienststellen) wird unterschiedlich beurteilt: Teilweise wird die Zuständigkeit des Bundesrates bestätigt (GE, KSS, SBV), doch wird auch verlangt, dass die Zusammenarbeit mit ausländischen Dienststellen dem Ermessen des Bundesanwalts zu überlassen sei (ZG) bzw. dass eine entsprechende Regelung auf Grund der Folgen (Transfer höchstpersönlicher Daten ins Ausland) auf der formellgesetzlichen Ebene angesiedelt und mit einem Kontrollmechanismus ergänzt werden müsse (SO).

Verlangt wird im Weiteren, dass der Bundesrat vor dem Erlass solcher Organisationsverordnungen das Bundesstrafgericht und die Bundesanwaltschaft anhört (JU) sowie dass die vom Bundesanwalt gegenüber den Stellvertretern und Staatsanwälten des Bundes erlassenen allgemeinen Weisungen vom Bundesrat genehmigt werden müssen (ESC).

Zu Art. 15 (Gesetzliche Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundesanwalts)

Die Regelung als Ganzes findet vereinzelt grundsätzliche Unterstützung (SH, VS, DJS, ESC).

Absatz 1 (Bindung des Bundesanwalts ans Recht) wird begrüsst (SO).

Absatz 4 (Weisungsungebundenheit des Bundesanwalts bei verfahrensleitenden Entscheidungen) wird teilweise ausdrücklich unterstützt (AG, BL, SH, SO, VS, SAV, SBV), doch wird auch geltend gemacht, dass er mit der Beschränkung auf den Einzelfall zu wenig weit geht und die Unabhängigkeit der Strafverfolgung nicht in genügendem Ausmass sicher stellt, insbesondere weil generelle Regelungen möglich erscheinen. (FR, GE, NE, TI, VD, ZG, SP, KSS). Es wird allerdings auch eine Einschränkung der Weisungsungebundenheit in Fällen von aussenpolitischen Interessen und von Pflichtwidrigkeiten des Bundesanwalts verlangt (ESC).

Zu Art. 15a (Weisungsbefugnisse des Bundesanwalts)

Die Regelung wird unterschiedlich beurteilt. Teilweise wird die Regelung über die Weisungskompetenzen im Grundsatz ausdrücklich begrüsst (SO, ESC, SBV). Es wird dagegen auch geäussert, dass sie inhaltlich generell zu einschränkend sei (BE) bzw. dass insbesondere die Absätze 2-4 überflüssig seien (KSS, KSBS, SVR); zudem müssten auch die Stellvertreter des Bundesanwalts (BE, ZH) sowie weitere, entsprechend beauftragte Vertreter des Bundesanwalts (KSBS) den Staatsanwälten des Bundes entsprechende Weisungen erteilen dürfen. Zum Teil wird aber auch das Weisungsrecht des Bundesanwalts im Einzelfall gegenüber den Staatsanwälten (Abs. 2-4) grundsätzlich als unzweckmässig beurteilt (SH, VD, CAPP, KSS, SVR) bzw. es wird verlangt, dass die Weisungen im Einzelfall aus Verantwortlichkeitsgründen dem Dossier beizufügen sind (SAV). Es wird ferner bezweifelt, ob die als gesetzliches Misstrauensvotum gegenüber dem Bundes-

anwalt beurteilte Ausstandsregelung für die Staatsanwälte von Absatz 4 notwendig und sinnvoll ist (GE, CAPP, KSS, KSBS, SAV); vorgeschlagen wird auch eine am französischen Recht orientierte Regelung, wonach zwar Weisungen in den schriftlichen Anträgen und Begründungen verbindlich seien, nicht aber bei mündlich vorgebrachten Anträgen und Begründungen (SAV).

Zu Art. 16 (Aufsichtsrechtliche Unterstellung der Bundesanwaltschaft; Berichterstattung und Einsichtsrechte)

Zum Teil wird die Regelung ausdrücklich als angemessen begrüsst (FR, SO), zum Teil als zu einschränkend für die Bundesanwaltschaft beurteilt (BE, GE, JU, TI, SVR). Der Exekutivbehörde sollten keine Einsichtsrechte in Verfahrensakten zustehen (BE, GE, JU, TI, VD, ZG, KSS, CAPP, KSBS, SVR), insbesondere da damit das EJPD als Exekutivbehörde unter Missachtung der Gewaltenteilung oder unter Missachtung des Datenschutzes Einblick in alle Strafverfahrensakten des Bundes gewänne (GE, JU, TI, VD, ZG, KSS). Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang, dass die Aufsichtsbehörde bei der erforderlichen Einsichtsnahme ohne konkrete Hinweise auf Mängel Personendaten aus den Strafakten nur stichprobenweise erhebt (SO). Befürchtet wird auch, dass dem EJPD das für die Aufsicht erforderliche Fachwissen fehle (LU, KSBS) und dass die Aufsichtsbehörde die Einzelheiten der Strafverfahren weiter verbreiten könnte (GE, VD, ZG). Verlangt wird im Weiteren, dass in Absatz 2 auch die Periodizität der Berichterstattung festgelegt wird (VD).

Zu Art. 16a (Befugnisse des Departements als Aufsichtsbehörde)

Vereinzelt wird die Regelung im Grundsatz begrüsst (FR, SAV). Andere Vernehmlasser lehnen die Bestimmung generell ab oder beurteilen sie eher skeptisch (BE, GE. JU, SH, ZH, FDP, CAPP, KSBS, KSS, SVR). Sie schränke sie die Handlungsfähigkeit der Bundesanwalt zu sehr ein (BE, JU, TI, VD, ZH, FDP, CAPP, DJS, KSS, SVR), sei es durch Verfahrensregelungen nach Absatz 1 Buchstabe a (GE, TI, VD, CVP, ZH, CAPP, DJS, KSBS, KSS), sei es durch Vorgaben über den Ressourceneinsatz nach Absatz 1 Buchstabe b (GE, SH, VD, ZG, SP; KSS). Gegebenenfalls hätten Regelungen mit Auswirkungen auf Verfahren durch formelles Gesetz zu erfolgen (BGer, BStG, FDP, DJS). Die Regelung von Absatz 1 Buchstabe a, wonach generelle Weisungen, die sich auf die Verfahren auswirken, in Form von Verordnungen ergehen müssen, wird zum Teil aber auch ausdrücklich begrüsst (BL), zum Teil grundsätzlich abgelehnt, weil durch Verordnungen anstelle blosser Weisungen die Überprüfungsbefugnis der Rechtsmittelinstanzen eingeschränkt werden könnte; die Transparenz sei durch Publikation der Weisungen sicher zu stellen (SAV). Schliesslich wird aber auch festgehalten, dass die Weisungsrechte der Aufsichtsbehörden nicht auf die Behebung von Mängeln beschränkt werden dürften und dass dieser Anknüpfungspunkt zu einschränkend sei (SO, SAV). In Frage gestellt wird auch die Anhörung des Bundesstrafgerichts vor dem Erlass der Verordnungen und Weisungen, da damit die spätere freie Prüfung der Rechtsfragen beeinträchtigt werde (SAV); überflüssig sei dagegen die Regelung der Anhörung der Bundesanwaltschaft durch das Gesetz, da es sich um eine Selbstverständlichkeit handle (SAV).

Es wird im Weiteren in Abrede gestellt, dass beim Einsatz der Bundeskriminalpolizei als gerichtliche Polizei ein Koordinationsbedarf nach Absatz 2 Buchstabe b bestehe (GE, KSBS, KSS), da die gerichtliche Polizei ja ohnehin durch den Bun-

desanwalt zu leiten sei (GE) bzw. immer eine leitende Behörde vorliege (KSB, KSS). Es wird auch darauf hingewiesen, dass Absatz 2 Buchstabe c unzweckmässig sei (VD) bzw. sich ausschliesslich auf den Administrativbereich beziehen dürfe (GE, JU). Schliesslich sollte in Absatz 2 Buchstabe c auch die Ergreifung von Rechtsmitteln erwähnt werden (SO).

Zu Art. 17 Abs. 1 (Aufhebung der Oberaufsicht der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts über die gerichtliche Polizei)

Die Bestimmung wurde nicht bestritten. Einige Vernehmlasser stimmen der Bestimmung ausdrücklich zu (BE, SH), da die Oberaufsicht der Beschwerdekammer keine praktische Bedeutung habe (BE). Gerügt wird allerdings die Gleichsetzung der gerichtlichen Polizei des Bundes mit der Bundeskriminalpolizei in den Erläuterungen, da auch die Polizei der Kantone als gerichtliche Polizei des Bundes wirke (BE, SH). Das Bundesgericht regt an, eine Entflechtung der gerichtspolizeilichen Ermittlung von den Aufgaben der Anklagebehörde, d.h. der Bundesanwaltschaft, zu prüfen.

Zur Aufhebung von Art. 15 Verantwortlichkeitsgesetz (Bewilligungserfordernis für Strafuntersuchungen gegen Angestellte des Bundes)

Der Vorschlag zur Aufhebung der Bewilligungserfordernis findet sowohl ausdrückliche Zustimmung (BL, GE, JU, KSBS) als auch integrale Ablehnung (FDP). Eine Beibehaltung der Bewilligungspflicht wird für Strafverfolgungen gegen das Gerichtspersonal verlangt (BGer, BStG, CVP).

Zur Änderung von Art. 28 Abs. 2 Bundesstrafgerichtsgesetz (Anpassung an die Übertragung der Aufsicht an das EJPD)

Der SAV möchte die Änderung in dem Sinne ergänzen, dass die Beschwerdekammer des Bundessstrafgerichts auch künftig nicht nur als Rechtsmittelinstanz wirken soll, sondern dass sie von Amtes wegen die Rechtmässigkeit von Verfahren überprüfen können sollte.