



CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 11
Fax 021 323 37 00
Korrespondenznummer 15.4.7/10.9

Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrates
Frau Präsidentin Gabi Huber
Parlamentsgebäude
3003 Bern

vorab per E-Mail an: rk.caj@pd.admin.ch

Lausanne, 12. August 2009/waa

Strafbehördenorganisationsgesetz:

- A. Stellungnahme zur Aufsicht über die Bundesanwaltschaft gemäss Beschluss des Ständerates**
- B. Namen der eidgenössischen Gerichte**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat das Bundesgericht mit Brief vom 11. Juni 2009 eingeladen, zum Sondergremium, das gemäss Beschluss des Ständerates vom 9. Juni 2009 die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ausüben soll, sowie zur Namensfrage der eidgenössischen Gerichte Stellung zu nehmen. Das Bundesgericht dankt Ihnen für diese Gelegenheit und äussert sich zu diesen Fragen wie folgt:

A. Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

1. Ausgangslage

Die Trennung in eine fachliche und eine administrative Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (duales System) hat sich nach weitgehend übereinstimmender Auffassung nicht als befriedigend herausgestellt. Alle diskutierten Modelle gehen daher davon aus, die Aufsicht in einer Hand zu vereinigen.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Der Beschluss des Ständerates vom 9. Juni 2009 schafft für die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ein vollständig neues Gremium aus sieben von der Vereinigten

Bundesversammlung gewählten Mitgliedern¹. Mit diesem heterogen zusammengesetzten Sondergremium würde im Staatsgefüge neben Legislative, Exekutive und Judikative ein weiteres Entscheidungsorgan entstehen, das keiner der heutigen Staatsgewalten zugeordnet werden kann, sondern irgendwo dazwischen liegt. Die Schaffung einer Aufsichtsinstanz im „Zwischenraum“ der verfassungsrechtlichen Organe wäre in staatsrechtlicher und staatspolitischer Hinsicht bedenklich. Die umfangreichen Machtbefugnisse der Bundesanwaltschaft und deren zentrale Rolle in der eidgenössischen Strafverfolgung erfordern eine hinreichende Verankerung und Legitimation ihrer Aufsichtsbehörde. Für ein aufsichtsrechtliches Sondergremium, wie es vom Ständerat beschlossen worden ist, ist nach Auffassung des Bundesgerichts eine **verfassungsmässige Grundlage nötig**. Dazu müsste die Bundesverfassung ergänzt werden.

Hinzu kommen praktische Bedenken (Reibungsverluste, Abgrenzungsschwierigkeiten), wenn für ein besonderes Bedürfnis neben den drei traditionellen Staatsgewalten ein weiteres oberstes Entscheidungsorgan geschaffen würde. Präjudizielle Gründe sprechen ebenfalls gegen eine solche Lösung.

Viel näher liegt es, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft einer der drei bestehenden Staatsgewalten zuzuordnen.

3. Zuordnung der Aufsicht

Die machtvolle Rolle der Bundesanwaltschaft in der eidgenössischen Strafverfolgung erfordert eine wirksame Aufsicht, die über die nötigen Aufsichtsinstrumente verfügt.

Für die Zuordnung der Aufsicht stehen staatsrechtliche Gesichtspunkte sowie Fragen der Fachkompetenz und Sachnähe des Aufsichtsgremiums sowie die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft im Vordergrund. Alle bisher diskutierten Modelle zeichnen sich denn auch durch ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Kontrolle und Gewährleistung der Unabhängigkeit aus.

In seiner Botschaft zum Strafbehördenorganisationsgesetz kam der **Bundesrat** zum Schluss, eine Vereinigung der Aufsichtsbefugnisse beim Bundesrat sei die vorteilhafteste Lösung². Auch nach Auffassung des Bundesgerichts wäre es möglich, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft der Exekutive zu übertragen, soweit die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft in der Verfolgung von Straftaten durch das Gesetz hinreichend gewährleistet wird. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates erachtete es in ihrem Bericht vom 3. Juni 2009 dagegen nicht als sinnvoll, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft dem Bundesrat zu übergeben³. Der Bundesrat kam unter diesen Umständen auf seinen Vorschlag zurück und verzichtete auf die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft.

1 AB 2009 S 592 f.

2 Botschaft vom 10. September 2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes, BBl 2008 8139 Ziff. 1.4.1.7.

3 Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, Bericht vom 3. Juni 2009 zum Strafbehördenorganisationsgesetz, Wahl des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, Ziff. 2.

Damit stellt sich die Frage, ob das **Parlament** die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft selbst übernehmen will, namentlich wenn es den Bundesanwalt⁴ und seinen Stellvertreter selbst wählen und wenn nötig des Amtes entheben will (Art. 18 und 18a E-StBOG in der Fassung des Ständerates). Vorteil wäre, dass Wahlkompetenz und Aufsichtsbefugnisse von der gleichen Behörde wahrgenommen werden. Bei dieser Lösung müsste das Parlament bzw. eine seiner Kommissionen neben der Oberaufsicht auch die in Art. 20f und 22a E-StBOG in der Fassung des Ständerates vorgesehenen Aufgaben übernehmen sowie Aufsichtsbeschwerden aus dem ganzen Tätigkeitsbereich der Bundesanwaltschaft behandeln.

Sollte das Parlament die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft weder dem Bundesrat übertragen noch selber wahrnehmen wollen, so erklärt sich das **Bundesgericht** bereit, diese Aufgabe – zusätzlich zur Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte – unter der Oberaufsicht des Parlaments zu übernehmen. In seiner Vernehmlassung vom 21. Dezember 2007 zum Strafbehördenorganisationsgesetz hat es zwar zum Ausdruck gebracht, dass es diese Aufsicht nicht wünsche, da die Bundesanwaltschaft vor Gericht Partei ist. Die Bundesanwaltschaft vertritt als Anklägerin vor den eidgenössischen Strafgerichtsbehörden den Strafanspruch des Staates. Die Aufsicht eines Strafgerichts über eine Verfahrenspartei ist nicht ganz ideal. Wenn indessen weder Bundesrat noch das Parlament die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft übernehmen, sprechen gewichtigere staatsrechtliche und staatspolitische Gründe für eine Aufsicht durch das Bundesgericht. Das traditionelle Staatsgefüge kann damit gewahrt werden; die bestehende Verfassungsordnung wird nicht tangiert. Aufgrund seiner Funktion und Stellung kann das Bundesgericht sodann die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft von politischer Einflussnahme in besonderem Masse gewährleisten. Das Bundesgericht besitzt im Strafrecht Sachkunde und Erfahrung. Ausserdem wird die Bundesanwaltschaft durch die Integration des Untersuchungsrichteramts justiznaher als bisher. Allfälligen Bedenken bezüglich Vorbefassung kann durch eine geeignete Aufgabenzuweisung innerhalb des Bundesgerichts Rechnung getragen werden. Für die Aufsicht würde – wie im Entwurf des Ständerates vorgesehen – ein eigener Dienst aufgebaut und diese zweckmässigerweise bei der Verwaltungskommission angesiedelt. Die im BGG vorgesehenen Beschwerden würden wie bisher von den Abteilungen behandelt.

4. Einzelne zusätzliche Bemerkungen zum Beschluss des Ständerats vom 9. Juni 2009

Das Aufsichtsorgan über die Bundesanwaltschaft muss über **Zwangsmittel** verfügen, um sich im Konfliktfall gegen die beaufsichtigte Behörde durchsetzen zu können. Solche sind im Entwurf des Ständerates grundsätzlich vorgesehen (Art. 20f Abs. 2 und 3, Art. 22a Abs. 2 E-StBOG). Wünschbar wäre, wenn **Wahl** und **Amtsenthbung** jener Behörde übertragen werden, der auch die Aufsicht obliegt (Art. 18 und 18a E-StGB).

Etwas unklar erscheint die vorgesehene Kompetenz in Budgetfragen. Gemäss Art. 16

4 Sämtliche Funktionsbezeichnungen gelten gleichermassen für Personen weiblichen und männlichen Geschlechts.

Abs. 2 E-StBOG unterbreitet die Bundesanwaltschaft der Aufsichtsbehörde den Voranschlag und die Rechnung *zuhanden* der Bundesversammlung (ebenso Art. 22a Abs. 3 E-StBOG). Diese Bestimmungen können so gelesen werden, dass die Aufsichtsbehörde Voranschlag und Rechnung der Bundesanwaltschaft *unverändert* dem Parlament weiterzureichen hat. Die Aufsichtsbehörde sollte jedoch explizit die Kompetenz haben, den **Voranschlag** der Bundesanwaltschaft bei Bedarf anzupassen, um Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Bundesanwaltschaft und der Aufsichtsbehörde zu vermeiden.

Gemäss Art. 20a Abs. 1 E-StBOG dürfen die Mitglieder der Aufsichtsbehörde in keinem **Arbeitsverhältnis mit dem Bund** stehen. Die Mitglieder des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts stehen in einem Arbeitsverhältnis *sui generis* mit dem Bund. Die Bestimmung müsste daher anders formuliert werden, soweit Mitglieder des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts in der Aufsichtsbehörde mitwirken sollen.

Sollte das Parlament ungeachtet der in Ziffer 2 erwähnten Bedenken am vom Ständerat beschlossenen **Sondergremium** festhalten, so müssten in Bezug auf den Vertreter des Bundesgerichts im Gesetz die verfassungsmässige Stellung des Bundesgerichts berücksichtigt und die Wahlmodalitäten geklärt werden.

B. Namen der eidgenössischen Gerichte

Das Bundesgericht hat zu dieser Frage gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen und der Rechtskommission des Ständerats bereits Stellung genommen und einen Vorschlag unterbreitet (vgl. Beilage: eidgenössisches Straf-, Verwaltungs- und Patentgericht). Das Schweizerische Bundesgericht besteht seit 1848 und jedes Kind hat in der Schule gelernt, dass es das oberste Gericht der Schweiz ist⁵. In letzter Zeit sind auf eidgenössischer Ebene drei weitere Bundesgerichte (Bundesstraf-, Bundesverwaltungs- und Bundespatentgericht) mit unterschiedlichen Aufgaben dazu gekommen. Wir stellen *zunehmend* fest, dass Bürgerinnen und Bürger, aber auch Medien und Rechtsanwälte, diese Bundesgerichte mit dem Bundesgericht verwechseln. Die neuen Bundesgerichte werden oftmals (wie der Standort Luzern) als Abteilungen des Bundesgerichts wahrgenommen. Die Schweizerinnen und Schweizer haben aber auch in der Justiz Anspruch auf klare Verhältnisse.

* * *

⁵ Gemäss Art. 188 Abs. 1 BV ist das Bundesgericht die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.

Wir stehen Ihnen selbstverständlich sehr gerne für eine Besprechung zur Verfügung.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochschätzung.

Schweizerisches Bundesgericht

Der Präsident

Der Generalsekretär

Lorenz Meyer

Paul Tschümperlin

Beilage

– Namensvorschläge des Bundesgerichts vom 4.5.2009

Kopie

– Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements

– Präsident Bundesstrafgericht