



# Inspektionsbericht über die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone im Deliktsfeld der terroristischen Straftaten

7. März 2023

## Zusammenfassung

*Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat am 12. Dezember 2022 den Inspektionsbericht über die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone im Deliktsfeld der terroristischen Straftaten verabschiedet. Insbesondere mit Rücksicht darauf, dass die beiden von der AB-BA geprüften Fälle noch vor dem Bundesstrafgericht hängig sind, hat sie beschlossen, den Bericht als «vertraulich» einzustufen und auf seine Veröffentlichung zu verzichten. Die AB-BA hielt es gleichwohl für wichtig, die wesentlichen Punkte ihrer Inspektion in Form dieser Zusammenfassung bekannt zu geben und die an die Bundesanwaltschaft (BA) gerichteten Empfehlungen zu veröffentlichen.*

*Der Bundesanwalt trägt die Systemverantwortung für die Organisation und die Leitung der BA. Als die Untersuchung der Fälle lief, die bei dieser Inspektion überprüft wurden, war der vorherige Bundesanwalt noch im Amt.*

*Am 3. November 2022 wurde der Entwurf des Berichts dem Bundesanwalt zur Stellungnahme vorgelegt. Mit Schreiben vom 21. November 2022 verzichtete dieser auf Abgabe einer Stellungnahme, da die beiden betroffenen Verfahren noch hängig sind. Er begrüsste die Formulierung der Empfehlungen der AB-BA und teilte mit, dass diese entweder bereits umgesetzt wurden oder sich noch in der Umsetzung befanden.*

*Die AB-BA möchte allen Personen und Behörden danken, die bereit waren, ihre Fragen in einem persönlichen Gespräch oder schriftlich zu beantworten: Neben den (ehemaligen) Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft waren dies Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Waadtländer Behörden und Stellen, nämlich der kantonalen Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei, des Amt für Strafvollzug, der Präfektur des Bezirks*

*Lausanne, der Generaldirektion für soziale Kohäsion und einer privaten Stiftung sowie von fedpol. Nach einem Treffen mit einer Delegation der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) beantworteten 18 Kantone und Halbkantone den an sie gerichteten Fragebogen.*

*Alle oben genannten Personen zeigten sich offen, hilfsbereit und zur Zusammenarbeit bereit.*

*Nach dem mutmasslich dschihadistisch motivierten Tötungsdelikt in Morges vom 12. September 2020 beschloss die AB-BA eine Inspektion innerhalb der BA vorzunehmen. Dies geschah, nachdem sie vom Waadtländer Staatsrat über systemische Mängel informiert worden war, die den Bereich terroristische Straftaten (Bereich T) der BA beträfen, sowie auf der Grundlage von Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte. Die Inspektion im Fall des Anschlags von Morges beschränkte sich auf den Zeitraum vor der Messerattacke, in dem der Beschuldigte der Verantwortung und der Aufsicht der BA unterstellt war. Die Prüfung betraf insbesondere die Entscheidungen der BA, das Zwangsmassnahmengericht zu ersuchen, den Beschuldigten unter Einhaltung zahlreicher Ersatzmassnahmen aus der Untersuchungshaft zu entlassen, und anschliessend nicht einzugreifen, nachdem die zuständigen Waadtländer Behörden ihr verschiedene Verletzungen der Massnahmen gemeldet hatten. Die Prüfung der AB-BA erfolgte im Hinblick auf die Klärung der Frage, ob diese Entscheidungen auf triftigen und objektiven Gründen beruhten, die mit der Faktenlage übereinstimmten. Die AB-BA kam zwar zu dem Schluss, dass die Freilassung des Beschuldigten vertretbar war, ist aber der Ansicht, dass eine Reaktion auf die Verstösse gegen die Ersatzmassnahmen erforderlich gewesen wäre. Dabei lässt sie jedoch die Frage offen, welche Massnahmen geeignet gewesen wären. Man kann sich auch fragen, ob sich die damalige Organisation, insbesondere die geringe Dotierung des Bereichs T, negativ auf die Behandlung dieses Falls ausgewirkt hat.*

*Die AB-BA hat sich mit der Frage befasst, ob es innerhalb der BA diesbezüglich systemische Mängel gab. Im Nachhinein zeigt sich, dass es einer eingehenderen Gefährlichkeitsbeurteilung des Beschuldigten bedurft hätte. Besteht eine Lage mit identifizierten Risiken, ist es wichtig, die Standpunkte aller an dem Fall beteiligten Behörden zu berücksichtigen. Für Fälle im Bereich terroristischer Straftaten mit identifizierten besonderen Risiken empfiehlt die AB-BA der BA daher zur Förderung der Zusammenarbeit und Koordination und zur Gewährleistung einer gemeinsamen Informationsbasis die systematische Einrichtung einer Koordinationsstelle, die die verschiedenen beteiligten Behörden einbezieht, nämlich den kantonalen Single Points of Contact (SPOC T), fedpol, die Kantonspolizei und die kantonalen Strafvollzugsbehörden.*

Des Weiteren untersuchte die AB-BA im Fall der Tat von Morges die Kommunikation der BA nach aussen, in welche die Waadtländer Strafverfolgungsbehörden involviert waren. Über die Pressemitteilung vom 16. September 2020, die von der BA über ihre Website verbreitet wurde, gab es während ihrer Ausarbeitung und nach der Veröffentlichung Meinungsverschiedenheiten zwischen der BA und den Waadtländer Behörden. Die AB-BA kam zu dem Schluss, dass das Prozedere und die Praxis der externen Kommunikation, die im zusammenfassenden Dokument «Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus» vorgesehen sind, nicht eingehalten wurden: Die Waadtländer Behörden konnten sich nicht zur letzten Fassung der Pressemitteilung vom 16. September 2020 äussern, und die BA delegierte die Kommunikation an die Kommunikationsabteilung von fedpol. Die AB-BA ist der Auffassung, dass die BA als Leiterin des Verfahrens die Informations- und Koordinationshoheit über die externe Kommunikation haben muss. Es obliegt ihr, Kommunikationsaktivitäten stets mit allen beteiligten Akteuren zu abzustimmen und Divergenzen bei der Formulierung auszuräumen. Im Bereich terroristischer Straftaten empfiehlt die AB-BA der BA daher, jede Kommunikationstätigkeit mit allen involvierten Akteuren unter Beachtung der Verfahrenssprache zu koordinieren und allfällige Formulierungsdifferenzen zu bereinigen.

Aufgrund der zeitlichen Nähe des Falles von Morges und der Messerattacke auf zwei Frauen am 24. November 2020 in Lugano beschloss die AB-BA, den Verlauf dieses Falles vor dem eigentlichen Messerangriff auf allfällige systemische Mängel bei der BA zu untersuchen. In der Vergangenheit hatte die BA bereits ein Strafverfahren gegen die Beschuldigte geführt und 2018 eine Nichtanhändnahmeverfügung diese betreffend erlassen. Nach inhaltlicher und formaler Prüfung dieser Verfügung war die AB-BA der Auffassung, dass sie nicht ohne Weiteres zu rechtfertigen war. Im Lichte der Rechtsprechung wäre es notwendig gewesen, den Sachverhalt zu klären und eine eingehendere rechtliche Würdigung vorzunehmen. Insbesondere gab es in der Akte Hinweise, die auf eine Unsicherheit hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Beschuldigten im Zusammenhang mit ihren Umtrieben schliessen liessen. Was die Form dieser Verfügung betrifft, so handelt es sich um einen «Stempelentscheid», der weder einen Zustellungsvermerk noch eine Begründung oder eine Rechtsmittelbelehrung enthält. In den Augen der AB-BA erfüllt dieser «Stempelentscheid» nicht die Anforderungen von Art. 80 Abs. 2 und Art. 85 StPO. Einige Befragungen, die von der AB-BA im Rahmen dieser Inspektion bei der BA durchgeführt wurden, haben ergeben, dass «Stempelentscheide» auch heute noch getroffen werden, insbesondere in sogenannten Einfach- und Massenverfahren. Daher empfiehlt die AB-BA der BA, im Bereich der terroristischen Straftaten eine Richtlinie zu erlassen, die es verbietet, Nichtanhändnahmeverfügungen in Form von «Stempelentscheiden» auszufertigen.

Nach der Messerattacke vom 24. November 2020 wurde beobachtet, dass die BA unmittelbar nach der Tat keinerlei Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Fall herausgab, obwohl sie das Verfahren noch am selben Tag übernahm. Es waren die Tessiner Behörden und fedpol, die Informationen an die Öffentlichkeit und die Medien herausgaben. Das Prozedere im Bereich Kommunikation wurde insofern nicht eingehalten, als die BA als Leiterin des Verfahrens bei der externen Kommunikation nicht die Führung übernommen hatte. Die AB-BA empfiehlt, den in Punkt 5 des zusammenfassenden Dokuments «Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus» beschriebenen Kommunikationsprozess in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen der BA und fedpol zu präzisieren und bei künftigen Verfahren vorbehaltlos umzusetzen.

Der Vollständigkeit halber untersuchte die AB-BA zudem die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der BA und den SPOC T der kantonalen Staatsanwaltschaften und verschickte hierzu einen schriftlichen Fragebogen an alle SPOC T, denen es freigestellt war, diesen zu beantworten oder nicht. Insgesamt beantworteten 18 Kantone den Fragebogen, während sieben nicht reagierten. Grundsätzlich scheint die Zusammenarbeit zwischen den SPOC T und der BA bei Terrorakten gut zu funktionieren. Die SPOC T-Funktion, die in jedem Kanton eigens zu diesem Zweck eingerichtet wurde, ist für den Umgang mit solchen Vorkommnissen unerlässlich und aus Sicht der Kantone notwendig. Auch die BA hält die kantonalen SPOC T für wichtig und weiss sie zu schätzen. Eine andere Regelung der Zuständigkeiten wäre nicht sinnvoll und würde die ohnehin schon komplexe Arbeit im Ereignisfall unnötig verkomplizieren. Natürlich sind nicht alle Kantone gleichermassen von solchen Straftaten betroffen. Dennoch würden es einige Kantone begrüssen, wenn sie mehr Informationen oder regelmässigere Informationen über die Bekämpfung des Terrorismus erhielten, und würden gegebenenfalls häufigere Treffen gutheissen. Diesbezüglich empfiehlt die AB-BA der BA, einen regelmässigeren Informationsaustausch mit den SPOC T zu pflegen und die Kontakte entsprechend der Bedürfnisse der Kantone anzupassen und, falls nötig, zu intensivieren.

Mehrere Mitglieder der BA bestätigten der AB-BA bei den Befragungen im Rahmen der Inspektion, dass die BA einen Paradigmenwechsel vollzogen und ihre Verfahrensübernahmepraxis angepasst habe. Auch wenn keiner der kantonalen SPOC T diesen Wechsel bestätigen konnte, begrüsst es die AB-BA, dass die BA künftig beim geringsten Verdacht auf eine terroristische Straftat oder im Zweifelsfall das Verfahren sofort übernimmt.

*Das Dokument über die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus ist allen betroffenen Behörden grösstenteils bekannt. Es ist jedoch nicht mehr aktuell, insbesondere was den Zeitpunkt der Entscheidung über die Zuständigkeit betrifft. Laut Angaben von Mitgliedern der BA ist die BA zentral verantwortlich und die Entscheidung über die Zuständigkeit wird nicht mehr im Nachhinein getroffen. Darüber hinaus fehlt es dem Dokument an Klarheit über die Leitfunktion bei der Kommunikation. Da die Übernahme durch die BA nunmehr beim geringsten Verdacht sofort erfolgt, kann die BA diese Rolle durchaus von Anfang an und allein übernehmen. Die AB-BA hält es zudem für wichtig, dass die SPOC T bei einer vorherigen Übernahme durch die BA systematisch über abgeschlossene Verfahren informiert werden, was derzeit nicht immer der Fall ist.*

*Die AB-BA empfiehlt der BA, das zusammenfassende Dokument «Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus» entsprechend der neuen Verfahrensübernahmepraxis und der Übernahme der Leitfunktion bei der Kommunikation sowie der neuen Vorgehensweise in Bezug auf Informationen über abgeschlossene Verfahren zu aktualisieren und den SPOC T zur Kenntnis zu bringen.*

*Das Dokument schreibt auch vor, dass jede kantonale Staatsanwaltschaft verpflichtet ist, der BA einen SPOC T zu benennen. In einem der untersuchten Fälle war die Stelle des Ansprechpartners des Kantons, d. h. der SPOC T, vorübergehend vakant. Eine verspätete Übernahme durch die BA hat aber im Ereignisfall gravierende Auswirkungen. Die AB-BA empfiehlt der BA sicherzustellen, dass jeder Kanton seinen SPOC T bestimmt hat und ihr Mutationen mitgeteilt werden.*

*Innerhalb der BA ist der Bereich T der Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität (RTVC) angegliedert. Der Bereich T befindet sich derzeit im Umbruch, weshalb die AB-BA nicht darum bemüht war, ihn eingehend zu analysieren. Die systemische Analyse der Organisation des Bereichs T beschränkte sich auf einige ausgewählte Aspekte: den Personalbestand auf operativer Ebene, die Weiterbildung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und die Gefährlichkeitsbeurteilung eines Beschuldigten als notwendiges, einsetzbares Instrument.*

*Während der Inspektion verfügte der Bereich T auf operativer Ebene über drei Stellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, darunter der für den Bereich T zuständige Staatsanwalt und drei Stellen für Assistenz-Staatsanwältinnen und Assistenz-Staatsanwälte des Bundes mit insgesamt 520 Stellenprozenten. Die AB-BA begrüßt zwar diese personelle Aufstockung gegenüber 2020, als nur zwei Personen dem Bereich T zugewiesen waren, hat aber nicht geprüft, ob diese Dotierung dem aktuellen Bedarf entspricht.*

*Es wurde festgestellt, dass die Zahl der psychiatrischen Begutachtungen steigt. Die BA hat in mehreren Terrorismusfällen Sachverständige beauftragt. Bei den Befragungen in der BA hat die AB-BA das Thema der psychiatrischen Gutachten und die Frage der Weiterbildung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Bereich der Rechtspsychiatrie und forensischen Psychiatrie angesprochen. Die Befragten bestätigten, dass die Zahl der psychiatrischen Gutachten zunimmt und dass sie keine Weiterbildung besucht haben, die sich mit der Rezeption und dem Verständnis eines psychiatrischen Gutachtens befasst. Angesichts der Zunahme psychiatrischer Gutachten und des Gewichts, das psychiatrischen Gutachten in der Strafjustiz beigemessen wird, ist es für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wichtig, Grundkenntnisse in forensischer Psychiatrie zu erwerben. Die AB-BA empfiehlt der BA, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die im Bereich terroristischer Straftaten eingesetzt werden, zu einer Weiterbildung im Bereich der forensischen Psychiatrie zu ermuntern.*

*Im Laufe der Informationserhebung in der BA stellte die AB-BA fest, dass die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei der Gefährlichkeitsbeurteilung eines Beschuldigten in Ermangelung eines psychiatrischen Gutachtens die spezifischen Kenntnisse eines forensischen Psychiaters nicht nutzen, um sich ein Urteil über die Risikoprognose eines Beschuldigten und das Risikomanagement zu bilden, damit Gewaltverbrechen verhindert werden. Im Kanton Zürich beispielsweise verfügt die Psychiatrische Universitätsklinik über eine Fachstelle «Forensic Assessment & Risk Management», die die Strafverfolgungsbehörden bei der Risikobeurteilung und beim Fallmanagement unterstützt. Diese enge interdisziplinäre Zusammenarbeit fördert Synergieeffekte und ein gemeinsames Verständnis des Falls. Sie trägt somit zur Verhütung von schweren Gewaltverbrechen bei. Die Unterstützung durch diese Fachstelle ist vor allem bei Grenzfällen wichtig, bei denen sich die Haftfrage stellt. Die AB-BA empfiehlt der BA, wenn Zweifel in der Frage der Einweisung eines Beschuldigten in die Untersuchungshaft bestehen und kein psychiatrisches Gutachten vorliegt, einen forensischen Psychiater oder eine forensische Psychiaterin beizuziehen, um die Gefährlichkeit des Beschuldigten zu beurteilen.*