

ZUSAMMENARBEIT  
ZWISCHEN DER  
BUNDESANWALTSCHAFT  
UND DER  
BUNDESKRIMINALPOLIZEI

BERICHT ZU HANDEN DES  
EIDGENÖSSISCHEN JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENTS  
UND DER  
AUFSICHTSBEHÖRDE ÜBER DIE BUNDESANWALTSCHAFT

Pierre Cornu  
Verantwortlicher der Arbeitsgruppe  
Neuenburg

Neuenburg und Bern, 19. Dezember 2013

Deutsche Übersetzung der massgebenden französischen Originalversion.

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE.....</b>	<b>7</b>
1.1. Auftrag und Projektleitung.....	7
1.2. Probleme und Lösungen.....	7
1.3. Vereinbarung und Stabilisierungsperiode.....	9
<b>2. EINFÜHRUNG .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Grundlagen .....</b>	<b>9</b>
2.1.1. <i>Bisherige Studien .....</i>	9
2.1.2. <i>Gesetzliche Grundlagen .....</i>	10
<b>2.2. Auftrag .....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. Ausführung des Auftrages .....</b>	<b>11</b>
<b>2.4. Bericht.....</b>	<b>12</b>
<b>2.5. Bemerkungen .....</b>	<b>12</b>
<b>3. ZUSTÄNDIGKEITEN UND AUFGABEN VON BA UND FEDPOL .....</b>	<b>13</b>
3.1. Vorbemerkung .....	13
3.2. System der StPO .....	13
3.3. Vergleich Bund–Kantone .....	14
3.4. Zuständigkeiten und Aufgaben der BA.....	17
3.5. Zuständigkeiten und Aufgaben von fedpol .....	17
3.6. Klärung der jeweiligen Rollen.....	19
<b>4. ORGANISATION DER BA UND DER BKP.....</b>	<b>20</b>
4.1. Organisation im Allgemeinen .....	20
4.2. Organisation der BA und der BKP .....	21
<b>5. ZUSAMMENARBEIT BA–BKP IM ALLGEMEINEN .....</b>	<b>22</b>
<b>6. PRIORITÄTEN .....</b>	<b>22</b>
6.1. Im Allgemeinen.....	22
6.2. Prioritäten der BA.....	23

<b>6.3. Prioritäten der BKP .....</b>	<b>24</b>
6.3.1. <i>Im Allgemeinen</i> .....	24
6.3.2. <i>Strategische Vierjahresprioritäten</i> .....	26
6.3.3. <i>Taktische Prioritäten auf jährlicher Basis</i> .....	27
6.3.4. <i>Unmittelbare Prioritäten</i> .....	28
<b>6.4. Bemerkung.....</b>	<b>28</b>
<b>7. ANPASSUNG DER RESSOURCEN DER BKP AN DIE BEDÜRFNISSE DER BA.....</b>	<b>28</b>
7.1. <b>Entwicklung der Mitarbeiterbestände .....</b>	<b>28</b>
7.2. <b>Bestandserhöhungen.....</b>	<b>29</b>
7.3. <b>Profil der neuen Mitarbeitenden .....</b>	<b>29</b>
7.4. <b>Empfehlungen .....</b>	<b>30</b>
<b>8. BEURTEILUNG .....</b>	<b>30</b>
<b>9. AUSBILDUNG .....</b>	<b>31</b>
9.1. <b>Einführung .....</b>	<b>31</b>
9.2. <b>Grundausbildung und Weiterbildung der Staatsanwälte.....</b>	<b>32</b>
9.3. <b>Grundausbildung und Weiterbildung der Polizisten.....</b>	<b>33</b>
9.4. <b>Gemeinsame Ausbildungen.....</b>	<b>33</b>
<b>10. PERSÖNLICHE BEZIEHUNGEN STAATSANWÄLTE–POLIZISTEN .....</b>	<b>34</b>
10.1. <b>Einführung .....</b>	<b>34</b>
10.2. <b>Sensibilisierung.....</b>	<b>35</b>
10.3. <b>Verfahrensführung .....</b>	<b>35</b>
10.4. <b>Kommunikation .....</b>	<b>35</b>
10.5. <b>Vorgehen bei Problemen .....</b>	<b>36</b>
10.6. <b>Vade mecum .....</b>	<b>36</b>
<b>11. VERFAHRENSHANDBUCH .....</b>	<b>37</b>
<b>12. POLIZEILICHE ERMITTLUNGEN.....</b>	<b>37</b>
12.1. <b>Einführung .....</b>	<b>37</b>
12.2. <b>Vorabklärungen im Rahmen des ZentG .....</b>	<b>38</b>
12.3. <b>Polizeiliches Ermittlungsverfahren .....</b>	<b>39</b>
<b>13. ERMITTLUNGEN DER BA OHNE TEILNAHME DER BKP .....</b>	<b>39</b>
<b>14. ERMITTLUNGEN DER BA MIT TEILNAHME DER BKP .....</b>	<b>40</b>
14.1. <b>Eröffnung der Untersuchung.....</b>	<b>40</b>
14.2. <b>Liste der hängigen Fälle («Fallkontrolle») .....</b>	<b>40</b>

<b>14.3. Führung der Ermittlungen als Projekt.....</b>	<b>41</b>
14.3.1. Einführung .....	41
14.3.2. Aktuelle Situation.....	42
14.3.3. Systematisierung .....	43
<b>14.4. Ressourcen und ihre Zuteilung.....</b>	<b>44</b>
14.4.1. Einführung.....	44
a) Einführung .....	44
b) Austausch BA–fedpol von Februar/März 2013 .....	44
c) Diskussion in der Arbeitsgruppe.....	45
d) Feststellung .....	46
14.4.2. Team .....	46
14.4.3. SAR («Steuerungsausschuss Ressourcen»).....	47
a) Reglementarische Grundlage.....	47
b) Zusammensetzung .....	47
c) Sitzungen.....	48
d) Behandelte Themen.....	48
e) Beschlüsse .....	49
f) Bemerkung .....	50
14.4.4. Lösungen für die Zukunft.....	50
<b>14.5. Rolle der Kader der BA und der BKP in den Ermittlungen.....</b>	<b>52</b>
14.5.1. Allgemeines.....	52
14.5.2. Rolle der Kader der BA.....	52
14.5.3. Rolle der Kader der BKP .....	52
<b>14.6. Aufträge des Staatsanwalts an die BKP .....</b>	<b>54</b>
14.6.1. Art. 312 StPO .....	54
14.6.2. Aufträge in der Praxis .....	54
14.6.3. Aufträge aus Sicht der BKP .....	55
14.6.4. Aufträge aus Sicht der BA.....	56
14.6.5. Bemerkungen und Empfehlungen.....	56
<b>14.7. Ermittlungsgeheimnis.....</b>	<b>58</b>
14.7.1. Austausch BA–fedpol von Februar/März 2013.....	58
14.7.2. Vereinbarung zwischen dem EJPD, der AB-BA und der BA .....	58
14.7.3. Angewandte Praktiken.....	59
14.7.4. Folgerungen .....	60
<b>14.8. Berichte der BKP an die BA.....</b>	<b>61</b>
14.8.1. Absehen von der Berichterstattung.....	61
14.8.2. Berichte .....	61

<b>14.9. Debriefing</b> .....	<b>62</b>
<b>14.10. Besondere Fragen</b> .....	<b>63</b>
14.10.1. Verfügbarkeit der Staatsanwälte .....	63
14.10.2. Aufteilung der Aufgaben CC WF – BKP .....	63
14.10.3. IT-Ermittlungen und -Ermittler .....	63
<b>15. EMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>65</b>
<b>15.1. Einführung</b> .....	<b>65</b>
<b>15.2. Verständnis des Systems der StPO und Klärung der Rollen</b> .....	<b>65</b>
<b>15.3. Prioritäten der BA und operatives Controlling</b> .....	<b>65</b>
<b>15.4. Prioritäten der BKP</b> .....	<b>66</b>
15.4.1. Strategische Prioritäten über vier Jahre .....	66
15.4.2. Taktische Prioritäten auf jährlicher Basis .....	66
15.4.3. Unmittelbare Prioritäten auf wöchentlicher Basis .....	66
15.4.4. Verteilung .....	67
<b>15.5. Anpassung der Bestände der BKP an die Bedürfnisse der BA</b> .....	<b>67</b>
<b>15.6. Beurteilung der Staatsanwälte und Polizisten</b> .....	<b>67</b>
<b>15.7. Grundausbildung und Weiterbildung</b> .....	<b>67</b>
<b>15.8. Persönliche Beziehungen zwischen Staatsanwälten und Polizisten</b> .....	<b>68</b>
<b>15.9. Verfahrenshandbuch</b> .....	<b>68</b>
<b>15.10. Führung der Ermittlungen als Projekt</b> .....	<b>69</b>
<b>15.11. Ressourcen und ihre Zuteilung</b> .....	<b>69</b>
<b>15.12. Rolle der Kader der BA und der BKP in den Ermittlungen</b> .....	<b>70</b>
<b>15.13. Aufträge des Staatsanwalts an die BKP</b> .....	<b>70</b>
<b>15.14. Ermittlungsgeheimnis</b> .....	<b>71</b>
<b>15.15. Berichte der BKP an die BA</b> .....	<b>71</b>
<b>15.16. Debriefing</b> .....	<b>71</b>
<b>15.17. Verfügbarkeit der Staatsanwälte</b> .....	<b>72</b>
<b>15.18. Aufteilung der Aufgaben CC WF – BKP</b> .....	<b>72</b>
<b>15.19. IT-Ermittlungen und -Ermittler</b> .....	<b>72</b>
<b>15.20. Vereinbarung</b> .....	<b>72</b>
<b>15.21. Stabilisierungsperiode</b> .....	<b>72</b>
<b>16. VEREINBARUNG UND MONITORING</b> .....	<b>72</b>
<b>17. BEMERKUNG</b> .....	<b>73</b>

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
BA	Bundesanwaltschaft
Beilage BA	von der Bundesanwaltschaft eingereichte Beilagen
Beilage DIV	diverse Beilagen
Beilage fedpol	von fedpol eingereichte Beilagen
BKP	Bundeskriminalpolizei
BPI	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361)
BStGer	Bundesstrafgericht
bzw.	beziehungsweise
CC WF	Kompetenzzentrum Wirtschaft und Finanzen
d. h.	das heisst
EffVor	Effizienzvorlage
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ff.	folgende
fedpol	Bundesamt für Polizei
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
IPAS	Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1)
IT	Informationsverarbeitung
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBIK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
OAB	Operativer Ausschuss des Bundesanwaltes
ParIG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) (SR 171.10)
RIPOL	automatisiertes Polizeifahndungssystem
S.	Seite
SAR	Steuerungsausschuss Ressourcen
SlaG	Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (SR 362.2)
SIRENE	Büro für die Behandlung der Ausschreibungen auf nationaler und internationaler Ebene
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (SR 173.71)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0)
z. B.	zum Beispiel
ZentG	Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (SR 360)
ZeugSG	Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (SR 312.2)

## 1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

### 1.1. Auftrag und Projektleitung

Am 27. März 2013 beauftragten die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die BA und die Bundeskriminalpolizei (BKP), eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit externer Leitung einzusetzen, um ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ressourcenzuteilung vor dem Hintergrund des bestehenden Rechtsrahmens zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Der Unterzeichnete wurde mit der besagten externen Unterstützung beauftragt und die Ablieferung des Berichts wurde auf Ende Dezember 2013 angesetzt.

Die Arbeitsgruppe bestehend aus dem Bundesanwalt und drei seiner direkten Mitarbeiter sowie dem Direktor des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und drei seiner Mitarbeiter, - darunter der Chef der BKP - tagte fünfmal. Der Unterzeichnete wohnte ausserdem einer Sitzung des Steuerausschusses Ressourcen (SAR) bei, führte Einzel- oder Gruppengespräche mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe und Dritten und erhielt von den betroffenen Institutionen zahlreiche Dokumente.

Im Verlauf des Prozesses behandelte die Arbeitsgruppe nicht nur die Probleme im Zusammenhang mit der Aufteilung der Ressourcen, sondern auch zahlreiche weitere Fragen bezüglich der Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP.

BA, fedpol und BKP haben den Inhalt des vorliegenden Berichts vorbehaltlos genehmigt.

### 1.2. Probleme und Lösungen

Das **Strafverfolgungssystem des Bundes** hat sich mit Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) am 1. Januar 2011 verändert. Die StPO statuiert namentlich die Verantwortung der BA für das Vorverfahren einschliesslich des polizeilichen Ermittlungsverfahrens und verlangt vom Staatsanwalt, dass er direkter und rascher als vorher im Verfahren interveniert. Staatsanwälte und Polizisten sind mithin gezwungen, ihre Arbeitsmethoden und Gewohnheiten zu ändern. Obwohl diese neuen Parameter die Beziehungen zwischen diesen zwei Institutionen im Vergleich zum vorherigen System nicht grundsätzlich verändern, sind sie dennoch gebührend zu berücksichtigen.

Gegenwärtig sind die **Beziehungen zwischen der BA und der BKP** gut – sogar sehr gut. Der Auftrag bestand somit nicht darin, eine Verständigungsgrundlage zwischen widerstrebenden Institutionen zu suchen, sondern mit beiden gemeinsam bestimmte widerkehrende Probleme zu analysieren, um pragmatische Lösungen darauf zu finden. Dank eines guten Gesprächsklimas und der Offenheit der Teilnehmer wurde über zahlreiche Vorschläge ein Konsens erreicht, deren Umsetzung die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Institutionen umgehend verbessern sollte.

In der zentralen Frage der **Zuteilung der polizeilichen Ressourcen zu den Ermittlungen** einigte man sich über Mechanismen, die der BA einen umfassenden und vollständigen Überblick über die in der BKP verfügbaren Ressourcen verschaffen sollen. Diese Mechanismen sollen darüber hinaus auch eine grosse Flexibilität bei der konkreten Zuteilung der Ressourcen ermöglichen. Die erwogene Lösung wird mit Blick auf den aktuellen Rechtsrahmen als ideal betrachtet und sollte den Grossteil der kürzlich aufgeworfenen Fragen beantworten.

Die Gespräche betrafen ausserdem die Definition der Prioritäten für die Tätigkeit der BA und der BKP ausgehend von der Feststellung, dass eine wirksame Zusammenarbeit auf einer gemeinsamen Vision beruhen und gleichzeitig die jeweiligen Zuständigkeiten der beiden Institutionen wahren muss. Es werden Empfehlungen formuliert über die beste Art, strategische Vierjahresprioritäten sowie jährliche und unmittelbare (wöchentliche) Prioritäten zu definieren und umzusetzen. Die Vorschläge gehen in die Richtung, dass gewährleistet werden soll, dass die beidseitigen Anstrengungen der BA und der BKP dasselbe Ziel verfolgen; dies soll durch eine stärkere Absprache und durch eine bessere Verbreitung der gesetzten Ziele ermöglicht werden.

Um zu gewährleisten, dass die Kompetenzen der Mitarbeitenden der BKP den Bedürfnissen für Strafermittlungen entsprechen, wird empfohlen, eine **Koordination zwischen fedpol, BKP und BA im Bereich der Rekrutierung von Polizisten** einzurichten, die die entsprechenden Zuständigkeiten von fedpol unberührt lässt. Eine solche Koordination soll insbesondere die Planung der Ressourcen, die Definition der konkreten Bedürfnisse und die Rekrutierungsstrategie auf kurze und mittlere Sicht betreffen.

Der Bericht enthält auch Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der **Beurteilung und der Ausbildung der Staatsanwälte und Polizisten**. Es werden Bereiche genannt, in denen eine Verbesserung der Kompetenzen und Kenntnisse das gegenseitige Verständnis und das Verständnis der gegenseitigen Rollen erleichtern sollte – was positive Auswirkungen auf die Zusammenarbeit im Allgemeinen zeitigen würde. Weitere Empfehlungen betreffen gegenseitige Teilnahmen an Ausbildungen und die Organisation von gemeinsamen Ausbildungen. Sodann sollen gemeinsame **Debriefings** mit Staatsanwälten und Polizisten am Ende der Ermittlungen systematisch durchgeführt werden, um aus den Verfahren, die die BA in Zusammenarbeit mit der BKP führt, Lehren ziehen zu können.

Die Gespräche ergaben, dass Probleme welche mit den **persönlichen Beziehungen zwischen Staatsanwälten und Polizisten** verbunden sind, den guten Ablauf der Ermittlungen und verallgemeinert gesagt, die gute Zusammenarbeit zwischen BA und BKP stören können. Gute Beziehungen lassen sich nicht erzwingen, doch können bestimmte Massnahmen die Situation verbessern, indem allfällige Streitigkeiten in geeigneten und allseits bekannten Verfahren geregelt werden.

Der Grossteil der Streitigkeiten liesse sich zudem durch die Umsetzung weiterer Empfehlungen vermeiden, wie z. B. die Aktualisierung und Verallgemeinerung des **Systems der Führung der Ermittlungen als Projekt, Klärung der Rolle der Kader von BA und BKP** in den Ermittlungen und die Einhaltung einiger einfacher und konkreter Regeln, wenn ein Staatsanwalt **Ermittlern Aufträge erteilt**. In Bezug auf die Wahrung des **Ermittlungsgeheimnisses** hat sich herausgestellt, dass die geäusserten Befürchtungen grösstenteils theoretischer Natur sind; trotzdem kann man anhand einiger Anpassungen Fehlern und Konflikten vorbeugen.

### 1.3. Vereinbarung und Stabilisierungsperiode

Nehmen die Auftraggeber die im vorliegenden Bericht erwähnten Empfehlungen an, sollte der Rahmen ihrer Umsetzung in einer **Vereinbarung** zwischen BA und fedpol festgelegt werden. Die BA und die BKP könnten sich über eine **Stabilisierungsperiode** einigen, während der beide Seiten die Erfahrungen beobachten und analysieren, die mit der Umsetzung der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen gemacht werden. Danach sollte über die **neuen Funktionsweisen Bilanz gezogen** und geprüft werden, ob der Stand der Zusammenarbeit erlaubt, es dabei zu belassen, oder ob weitere Massnahmen nötig sind.

## 2. EINFÜHRUNG

### 2.1. Grundlagen

#### 2.1.1. Bisherige Studien

Die Beziehungen zwischen BA und fedpol bzw. Bundeskriminalpolizei (BKP) bildeten bereits Gegenstand von Diskussionen, Analysen, Berichten und Projekten, und dies seit mehreren Jahren schon. Es ging im Wesentlichen darum, Mittel und Wege zu finden, um eine effiziente Verfolgung der Straftaten zu ermöglichen, die unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen.

Sämtliche Etappen und getroffenen Massnahmen in Erinnerung zu rufen, würde über den Rahmen dieses Berichtes hinausgehen. Im Februar 2012 erstellte fedpol eine entsprechende Zusammenfassung (Beilage fedpol 1).

Zu erwähnen sind jedoch folgende Berichte:

- a) «Die Strafverfolgung auf Bundesebene – Situationsanalyse und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen», Bericht vom 31. August 2006 des Projektausschusses «Situationsanalyse EffVor» (Beilage fedpol 3);
- b) «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes», Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. September 2007 (Beilage fedpol 2);
- c) «Bericht über die Analyse der Umsetzung und der Ressourcen im Rahmen von EffVor 2», 9. Februar 2009, Hanspeter Uster, Beauftragter des EJPD (Beilage fedpol 3);
- d) «Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen des Berichts Uster» vom 9. Dezember 2009 (Beilage DIV 7).

Diese Berichte erinnern an die verschiedenen Anstrengungen, die für die Optimierung der Funktionsweise der Strafverfolgungsbehörden des Bundes unternommen wurden; sie enthalten Situationsanalysen und Empfehlungen, die mehrheitlich umgesetzt wurden.

Einzelheiten und die damals formulierten Empfehlungen können den erwähnten Dokumenten entnommen werden.

### 2.1.2. Gesetzliche Grundlagen

Im Folgenden werden die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen aufgeführt, die bezüglich der Zuständigkeiten und Aufgaben von BA, fedpol und BKP sowie für die Beziehungen zwischen diesen Institutionen zu berücksichtigen sind:

- a) Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0);
- b) Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG, SR 173.71);
- c) Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22);
- d) Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG, SR 360);
- e) Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei (SR 360.1);
- f) Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361).

### 2.2. Auftrag

Am 4. Februar 2013 erstellte die BA ein Dokument mit dem Titel «Analyse zur Schnittstellenproblematik BA/BKP», in welchem die Problematik der Beziehungen zwischen BA und BKP mit besonderem Augenmerk auf die Probleme im Zusammenhang mit der Unterstellung der BKP unter fedpol, und damit unter den Bundesrat, dargestellt wurde (Beilage DIV 3.1).

Diese Analyse wurde fedpol übermittelt, welches in einem Schreiben vom 8. März 2013 an den Bundesanwalt eingehend dazu Stellung nahm (Beilage DIV 3.2).

An einer Sitzung vom 27. März 2013 stellten die Aufsichtsbehörde über die BA (AB-BA) und das EJPD Folgendes fest: «Die Zusammenarbeit in der Zuteilung von ermittelnden Polizeikräften der administrativ in fedpol angesiedelten BKP an die BA erweist sich aus der Sicht der BA systemisch und in der Praxis als problematisch». Sie beschlossen, «dass BA und BKP unter externer Führung den Istzustand der ressourcenbezogenen Zusammenarbeit insbesondere im Steuerungsausschuss Ressourcen (SAR) analysieren und Verbesserungsvorschläge erarbeiten» sollten.

Mit Vertrag vom 20. Juni und 3. Juli 2013 wurde der Unterzeichnete beauftragt, die geplante externe Unterstützung zu erbringen. «Ziel des Auftrags ist die Problemanalyse im Einzelnen und in einem ersten Schritt das Aufzeigen von rasch und mittelfristig realisierbaren Verbesserungsmöglichkeiten in der konkreten Zusammenarbeit von BA-BKP im Rahmen der aktuell geltenden Gesetzgebung und Unterstellungsverhältnisse». Der Auftrag präziserte, dass namentlich eine «Aufnahme des Istzustandes und der möglichen Probleme bei den Ressourcen basierend auf konkreten Vorkommnissen und/oder Fällen» angezeigt war. Es ging also darum, Möglichkeiten zu suchen, die Zusammenarbeit im Rahmen der geltenden Gesetzgebung mit pragmatischen und konkreten Massnahmen kurz- und mittelfristig zu verbessern. Folglich hatte der Auftrag weder eventuelle Änderungen des Rechtsrahmens

zum Gegenstand, noch die Prüfung von Hypothesen wie eine direkte hierarchische Unterstellung der BKP unter die BA.

Der Auftrag sah die Einsetzung der «Arbeitsgruppe Zusammenarbeit BA-BKP» (hiernach: die Arbeitsgruppe) vor, die sich aus den folgenden Personen zusammensetzte:

- Herr Michael Lauber, Bundesanwalt;
- Herr Jean-Luc Vez, Direktor fedpol;
- Herr Ruedi Montanari, Stellvertretender Bundesanwalt;
- Herr Paul-Xavier Cornu, Stabschef BA (derzeit Stellvertretender Bundesanwalt);
- Herr Mario Curiger, Chef PFO («Personal- und Finanzorganisation») und stellvertretender Stabschef BA;
- Herr René Wohlhauser, Chef BKP;
- Herr Adrian Lobsiger, stellvertretender Direktor fedpol;
- Herr Hans-Rudolf Flury, stellvertretender Chef BKP.

Zusammenfassend war der Unterzeichnete beauftragt, die Sitzungen dieser Arbeitsgruppe zu organisieren und zu leiten, die bestehende Situation und eventuelle ressourcenbezogene Probleme gestützt auf konkrete Fälle zu analysieren, die Arbeitsgruppe bei der Suche nach kurz- und mittelfristigen Verbesserungen zu begleiten und einen Schlussbericht mit Empfehlungen zu erstellen.

Die Frist zur Abgabe des Berichts wurde auf Ende Dezember 2013 angesetzt.

### **2.3. Ausführung des Auftrages**

Die Arbeitsgruppe tagte fünfmal: am 31. Juli, 4. und 26. September, 13. November und 9. Dezember 2013. Der Unterzeichnete möchte hier betonen, dass das Arbeitsklima anlässlich dieser Sitzungen stets angenehm und konstruktiv war. Die Diskussionen anlässlich dieser Sitzungen wurden in Aufzeichnungen zusammengefasst, die von den Teilnehmern genehmigt wurden (Beilage DIV 1).

Der Unterzeichnete vereinbarte mit der Arbeitsgruppe, dass er die Mitglieder auch einzeln und bei Bedarf auch Dritte zu Gesprächen treffen könne. So konnte er mit den Herren Vez, Lobsiger, Wohlhauser, Flury, Montanari und Cornu, sowie mit einer weiteren Führungskraft der BKP (Herrn Frédéric Thurnherr) Einzelgespräche führen, die im Allgemeinen sehr informell waren. Der Unterzeichnete hielt auch Sitzungen mit Herrn Wohlhauser und Herrn Jacques Repond, einem Fachbereichschef der BKP sowie mit mehreren Leitenden Staatsanwälten. Ferner traf er sich einzeln mit den vier Personen, die die BA in der Arbeitsgruppe vertraten. Anlässlich dieser Gespräche konnte der Unterzeichnete feststellen, dass alle angehörten Personen die Übung mit einer positiven Einstellung angingen und bereit waren, Lösungen zu suchen, die für alle betroffenen Institutionen akzeptierbar waren. Über die Diskussionen wurden keine Aufzeichnungen für die Akten erstellt, denn einerseits handelte es sich vor allem um informelle Gespräche und andererseits war es dem Unterzeichneten wichtig, dass sich seine Gesprächspartner frei äussern konnten, ohne sich verpflichtet zu fühlen, sich in der Wortwahl zurückzuhalten oder die Meinung ihrer Vorgesetzten wiederzugeben.

Zum besseren Verständnis der Funktionsweise des SAR wohnte der Unterzeichnete einer solchen Sitzung bei. Eine Notiz dazu befindet sich zusammen mit den dazugehörigen Dokumenten im Dossier.

Der Unterzeichnete hielt es sodann für nützlich, Herrn Eric Cottier, Generalstaatsanwalt des Kantons Waadt, für ein informelles Gespräch zu treffen. Es ging darum, Informationen darüber einzuholen, wie die komplexen Verfahren in einem Kanton einer gewissen Grösse unter dem Aspekt der Beziehungen zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei gehandhabt werden.

Die BA, fedpol und die BKP legten auf Anfrage des Unterzeichneten, aber auch von sich aus, verschiedene nützliche Unterlagen vor. Alle Beteiligten legten eine grosse Transparenz an den Tag, und der Unterzeichnete erhielt namentlich alle Informationen, um die er gebeten hat.

Im Laufe des Prozesses befasste sich die Arbeitsgruppe nicht nur mit den Fragen der Zuteilung der Ressourcen, sondern etwas weiter gefasst, auch mit allen Fragen im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit zwischen BA und BKP. Dieser Bericht befasst sich mit all diesen Fragen.

Das Gesprächsklima und der von den Teilnehmern offenbarte Wille, zu einem positiven Ergebnis zu gelangen, waren ein fruchtbarer Boden für zahlreiche Vorschläge, die die Diskussion vorwärts brachten – und wie wir noch sehen werden, konnte über Lösungen, die eine sofortige Verbesserung bringen sollten, ein sehr breiter Konsens erreicht werden.

Mehrere Mitglieder der Arbeitsgruppe haben zudem geäußert, allein die Tatsache, dass sie sich in diesem Rahmen treffen und Meinungen austauschen konnten, habe das gegenseitige Verständnis bereits verbessert und ermöglicht, einige Missverständnisse zu klären.

Der Unterzeichnete möchte an dieser Stelle allen danken, die am Prozess mitgewirkt haben.

#### **2.4. Bericht**

Es oblag dem Unterzeichneten, den Bericht zu verfassen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe erhielten jedoch einen Entwurf vorgelegt, der dann besprochen wurde.

Der vorliegende Bericht widerspiegelt den breiten Konsens, der in der Arbeitsgruppe erreicht wurde; BA, fedpol und BKP schliessen sich den Folgerungen vorbehaltlos an.

#### **2.5. Bemerkungen**

Für die Arbeitsgruppe war auf Anhieb klar, dass für die Problemdiagnostik und die Lösungssuche von Erfahrungen auszugehen war, die in «normalen» Verfahren gemacht wurden und nicht auf ausserordentliche Vorkommnisse in bestimmten Fällen zurückgingen, die von sich reden gemacht hatten. Sie hielt insbesondere fest, Situationen wie diejenige im Fall Tinner seien einmalig, weshalb die Definition der Zusammenarbeit zwischen BA und BKP von dieser Art ausserordentlicher Situationen nicht beeinflusst werden dürfe; im erwähnten Fall hatte der Bundesrat im Laufe des Verfahrens von seinen ausserordentlichen Befugnissen Gebrauch gemacht, um die Vernichtung eines Teils der Strafakten anzuordnen.

In ihren Sitzungen stellte die Arbeitsgruppe auch fest, dass sich bestimmte systemische Fragen stellen, die mit der Tatsache zusammenhängen, dass die Ermittler der BKP nicht direkt der BA unterstellt sind. Sie hielt jedoch fest, sie habe diese Fragen nicht konkret zu behandeln, weil es ihre Aufgabe sei, die Lösungen im Rahmen der geltenden Gesetzgebung zu finden. Wenn also diese Fragen im vorliegenden Bericht – unweigerlich – hin und wieder aufgeworfen werden, so wird nicht versucht werden, systemische Lösungen vorzuschlagen; vielmehr werden Mechanismen nahegelegt, die ein adäquates Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen BA und BKP im Rahmen des aktuellen institutionellen Rahmens erlauben sollen.

### **3. ZUSTÄNDIGKEITEN UND AUFGABEN VON BA UND FEDPOL**

#### **3.1. Vorbemerkung**

Eine detaillierte Darstellung der jeweiligen Zuständigkeiten und Aufgaben von BA und BKP würde über den Rahmen dieses Berichtes hinausgehen. Daher werden im Folgenden nur ein paar Grundlagen aufgeführt, welche nützlich sein könnten.

#### **3.2. System der StPO**

Seit den bisherigen Studien (s. Ziff. 2.1.1 oben) hat sich ein grundlegender Faktor verändert; und zwar ist per 1. Januar 2011 die StPO in Kraft getreten. Dies mit folgenden Konsequenzen:

- a) hinsichtlich der Organisation der Strafverfolgungsbehörden: Aufhebung des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramtes (URA) und Überführung seiner Mitarbeiter in die BA;
- b) hinsichtlich des Strafverfolgungssystems: Aufhebung des URA (s. oben), Einführung des Zwangsmassnahmengerichts, Verantwortung der BA für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs, die Leitung des Vorverfahrens – einschliesslich (in einem gewissen Ausmass) des polizeilichen Ermittlungsverfahrens – und die Verfolgung der unter die Bundesgerichtsbarkeit fallenden Straftaten im Rahmen der Untersuchung (Art. 16 StPO); Einführung des Strafbefehls für die BA und des abgekürzten Verfahrens; das neue System zieht eine gewisse Veränderung des gegenseitigen «Gewichts» von BA und BKP im Strafverfahren nach sich, obwohl es das Verhältnis zwischen diesen zwei Institutionen verglichen zum vorherigen System nicht grundlegend verändert.

Im System der StPO behält die Polizei zwar die Zuständigkeit, aus eigenem Antrieb Straftaten zu ermitteln; die BKP untersteht jedoch in ihrer ganzen gerichtspolizeilichen Tätigkeit «der Aufsicht und den Weisungen» der BA (Art. 15 Abs. 2 StPO).

Das neue System appelliert, seitens des Staatsanwaltes, an eine direktere und schnellere Intervention im Verfahren als vorher. Konkret zeigt sich dies namentlich in der Verpflichtung der Polizei, «die Staatsanwaltschaft unverzüglich über schwere Straftaten sowie über andere schwer wiegende Ereignisse» zu informieren (Art. 307 Abs. 1 StPO), in der Tatsache, dass die Staatsanwaltschaft der Polizei jederzeit und auch bereits während des polizeilichen Ermittlungsverfahrens, Weisungen erteilen und das Verfahren an sich ziehen kann (Art. 307 Abs. 2 StPO), und es gilt der Grundsatz, dass die Staatsanwälte die Beweiserhebungen

selber durchführen (Art. 311 Abs. 1 StPO); die Beauftragung der Polizei mit Abklärungen, welche «konkret umschrieben» sein müssen, bildet in diesem Zusammenhang die Ausnahme (Art. 312 StPO). Es sei allerdings angemerkt, dass die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Fälle oftmals komplex sind und dass die BA die Sache in diesen Fällen im Allgemeinen nicht ohne Mitwirkung der BKP untersuchen kann (Aufträge, siehe Pkt. 14) und auf die Informationen angewiesen ist, über welche die BKP, namentlich aufgrund ihrer Kontakte zu kantonalen oder ausländischen Behörden womöglich bereits verfügt.

Mit anderen Worten muss der Staatsanwalt im System der StPO rasch über jedes polizeiliche Ermittlungsverfahren informiert werden, welches Straftaten einer gewissen Schwere betrifft (was im Grossteil der Verfahren, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, der Fall sein dürfte), und muss dann die Untersuchung faktisch führen. Die Praxis (die in einigen Kantonen gebräuchlich war), wonach der Staatsanwalt oder der Untersuchungsrichter die Polizei beauftragte- vorbehaltlich besonderer Anordnungen für bestimmte Zwangsmassnahmen - die Ermittlungen zum Grossteil nach eigenem Ermessen durchzuführen, kann im neuen System folglich nicht weiter Bestand haben. Dabei sei gesagt, dass diese frühere Praxis im Bundesverfahren grundsätzlich nicht gebräuchlich war.

Wie der Bundesanwalt anlässlich einer Sitzung der Arbeitsgruppe zu Recht erwähnt hat, nimmt die BA dieses neue System ernst und die Staatsanwälte des Bundes müssen die Ermittlungshandlungen, die zur Wahrheitsfindung notwendig sind, möglichst selber durchführen; auch müssen sie das Verfahren faktisch leiten und die gerichtspolizeiliche Tätigkeit der BKP engmaschig begleiten.

Für viele Staatsanwälte und Polizisten, sei es auf Kantons- oder auf Bundesebene, verändert dieses neue System die Gewohnheiten grundlegend. Wie weiter unten noch sehen werden, müssen Massnahmen vorgesehen werden, damit es gut aufgenommen und verstanden wird und damit die Aufgaben so aufgeteilt werden, dass das Potential der jeweiligen Institutionen optimal genutzt wird.

### **3.3. Vergleich Bund–Kantone**

Anlässlich der Sitzungen der Arbeitsgruppe betrafen einige Diskussionen die Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der Funktionsweise der Strafverfolgung des Bundes und derjenigen Kantone; diese Diskussionen schlossen an die entsprechenden Bemerkungen im Austausch zwischen BA und fedpol von Februar/März 2013 an (Beilage DIV 3.2).

Zusammenfassend ist die BA der Meinung, dass es nicht richtig ist, ihre Tätigkeit in der Frage der Beziehungen zur Polizei mit der Tätigkeit der kantonalen Staatsanwaltschaften vergleichen zu wollen (Beilage DIV 3.2, S. 9). Fedpol ist anderer Ansicht und bezieht sich namentlich auf einen Bericht der Rechtskommission des Ständerats (Beilage DIV 3.2, S. 10).

Wenn die Frage der Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der Situation auf Bundes- und Kantonebene angesprochen wurde, dann natürlich deshalb, weil sie in der Diskussion über die Opportunität für den Bund, die BKP ganz oder teilweise der BA zu unterstellen, von Bedeutung ist.

Im System des Bundes, wie auch in allen Kantonen mit Ausnahme von Basel-Stadt, ist die Polizei nicht der Staatsanwaltschaft unterstellt, sondern der Exekutive (Bundesrat bzw. Regierungsrat).

Es ist bekannt, dass die Meinungen auseinander gehen, was die Opportunität einer Änderung des Systems auf Bundesebene angeht. Der Präsident der AB-BA stellte fest, es handle sich um eine politische Frage, deren Beantwortung dem Gesetzgeber obliegt (Beilage DIV 13). Ein eidgenössischer Parlamentarier erwog, diesbezüglich eine Motion einzureichen (vgl. namentlich «Die Bundesanwaltschaft soll eigene Ermittler erhalten», NZZ, 15. Januar 2013). Die Frage wurde im Austausch zwischen der BA und fedpol von Februar/März 2013 zwischen den Zeilen aufgeworfen, indem die BA insbesondere die Schwierigkeit für die BKP, «zwei Herren zu dienen», sowie das Dilemma betreffend Loyalität und Prioritäten erwähnte, während fedpol namentlich an die in der StPO verankerte ausschliessliche Befugnis der BA erinnerte, das Strafverfahren zu leiten (Beilage DIV 3.2, S. 3–4).

Es war nicht die Aufgabe der Arbeitsgruppe, sich diesbezüglich mit Hypothesen zu befassen oder entsprechende Empfehlungen zu formulieren. Es kann allerdings nützlich sein, hier einige Elemente des Vergleichs der Situationen auf Bundes- und Kantonsebene aufzuführen:

- a) Im Unterschied zu den Kantonspolizeien nimmt die BKP keine ordnungspolizeilichen Aufgaben wahr.
- b) Wie die Kantonspolizeien nimmt auch die BKP nicht nur gerichtspolizeiliche Aufgaben wahr, sondern erfüllt auch kriminalpolizeiliche Aufträge insbesondere präventiver und analytischer Natur. Laut fedpol kann sie dadurch von den Synergien zwischen ihren verschiedenen Tätigkeiten profitieren (Beilage DIV 3.2, S. 10; Beispiele: Vorabklärungen in den Bereichen Staatsschutz und organisierte Kriminalität, die regelmässig zur Eröffnung von Untersuchungen führen; Ermittlungsunterstützungs-Infrastrukturen und IT-Spezialisten, Spezialeinsätze, Observation, Zeugenschutz usw., die sowohl den Untersuchungen der BA als auch der Koordination interkantonalen Ermittlungen zugutekommen).
- c) In den Kantonen wird die Mehrheit der Untersuchungen gestützt auf polizeiliche Vorermittlungen eröffnet (mit Ausnahmen, etwa wenn eine kantonale Staatsanwaltschaft eine Untersuchung gestützt auf eine Anzeige der MROS oder einen Medienbericht eröffnet).
- d) Die BA eröffnet zahlreiche Strafuntersuchungen; 2012 waren es 246 ohne die Rechtshilfeverfahren, von denen es 2012 139 gab, und ohne die sogenannten «Massengeschäfte» (Sprengstoff, Fälschung von Autobahnvignetten usw.); in einem ganzen Jahr waren gerade mal 26 dieser Verfahren durch die BKP initiiert worden; in den anderen Fällen wurden die Untersuchungen ohne polizeiliche Vorermittlungen eröffnet, sei es gestützt auf internationale Rechtshilfeersuchen, Anzeigen der MROS, Presseartikeln oder, etwas seltener, direkt an die BA gerichtete Strafanträge und Strafanzeigen; diejenigen Verfahren, die auf Initiative der BKP eröffnet werden, münden dann allerdings in Ermittlungen, die die meisten Ressourcen dieser Institution beanspruchen, denn es handelt sich im Allgemeinen um besonders komplexe Fälle in den Bereichen der originären Bundesgerichtsbarkeit wie organisierte Kriminalität, Terrorismus oder Staatsschutz (Ermittlungen, die bedeutende Mittel erfordern); es sei auch erwähnt, dass viele Ressourcen der BKP zur Unterstützung der BA eingesetzt werden, was relativ wenig Marge für autonome Abklärungen ihrerseits übriglässt, und dass die Bundesgerichtsbarkeit im Vergleich zur Zuständigkeit der Kantone für die

Verfolgung von Straftaten recht eng ist; all dies erklärt die relativ geringe Anzahl Strafuntersuchungen, die auf Initiative der BKP eröffnet wurden. Auch ist zu erwähnen, dass die BKP nach Vorabklärungen und eingehenden polizeilichen Ermittlungen regelmässig Berichte erstellt, die zur Folge haben, dass in den Kantonen Untersuchungen eröffnet werden.

- e) Im Unterschied zu den kantonalen Staatsanwaltschaften bearbeitet die BA hauptsächlich besonders komplexe Verfahren. Die unter der Bundesgerichtsbarkeit verfolgten Straftaten verlangen «ein deutlich höheres Mass an Spezialkenntnissen, sei es in fachlicher oder sprachlicher Hinsicht» (gemäss BA, Beilage DIV 3.2, S. 9).
- f) Es steht ausser Frage, dass auch die kantonalen Staatsanwaltschaften komplexe Verfahren führen; die Anzahl dieser Geschäfte stellt allerdings nur einen kleinen Teil der kantonalen Tätigkeit dar.
- g) Nach Eröffnung der Untersuchung dürfte es bei der Bearbeitung besonders komplexer Verfahren keine oder zumindest keine grossen Unterschiede geben, zwischen Verfahren auf Bundes- und denjenigen auf kantonalen Ebene (mit dem Vorbehalt, dass die Polizei in der Mehrheit der Bundesverfahren vor der Eröffnung der Untersuchung keine Kenntnis von der Sache hat, vgl. Bst. d) hiervor).
- h) Die BA verfügt über besondere interne Ressourcen wie das Kompetenzzentrum Wirtschaft und Finanzen (CC WF) mit Analysten, die auf Wirtschaftskriminalität spezialisiert sind. Die Mehrzahl der Kantone haben keine solchen Ressourcen (mit Ausnahmen, wie etwa Zürich).

Bezüglich der funktionellen Trennung von BA und BKP sei ferner noch erwähnt, dass sie auf die sogenannte Fichenaffäre zurückgeht, die die Schweiz 1989–1990 in Atem gehalten hatte. Damals kumulierte der Bundesanwalt seine Funktion des öffentlichen Anklägers in Bundessachen und die Funktion des Chefs der Bundespolizei (BUPO) auf sich. Die Feststellungen, die im Zusammenhang mit dieser Affäre gemacht wurden, hatten zur Trennung dieser Funktionen geführt («Entflechtungsvorlage» vom 18. August 1993; siehe die Zusammenfassung von fedpol, Beilage DIV 9, S. 2). Danach wurden die polizeilichen Aufgaben des Bundes mit denen der Zentralstellen im Rahmen von fedpol zusammengelegt (Projekt «Strupol», siehe Beilage DIV 2, S. 2 ff.).

### 3.4. Zuständigkeiten und Aufgaben der BA

Die Zuständigkeiten und Aufgaben der BA ergeben sich aus der StPO und lassen sich relativ knapp zusammenfassen:

- a) Verfolgung der Straftaten, die gemäss Art. 24 StPO der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen (unter Vorbehalt der Delegation an die Kantonsbehörden im Sinne von Art. 25 und 26 StPO);
- b) Verantwortung für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs für Straftaten, die in ihre Zuständigkeit fallen (Art. 16 Abs. 1 StPO);
- c) Leitung des Vorverfahrens einschliesslich des polizeilichen Ermittlungsverfahrens (Art. 16 Abs. 2, 307 Abs. 2 und 308 ff. StPO);
- d) Verfolgung der Straftaten im Rahmen der Untersuchung (Art. 16 Abs. 2 und 308 ff. StPO);
- e) Nichtanhandnahme, Verfahrenseinstellung oder Anklageschrift (Art. 16 Abs. 2, 310 und 319 ff. StPO);
- f) Teilnahme als Partei an den Gerichtsverhandlungen (Art. 337 StPO);
- g) internationale Rechtshilfe.

Für ihre Organisation bezieht sich die BA auf das Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft vom 11. Dezember 2012 (SR 173.712.22).

Die Staatsanwälte müssen sich unweigerlich an die BKP wenden, um bestimmte Ermittlungshandlungen durchzuführen – auch wenn die BA die Verantwortungen wahrnehmen will, die die StPO ihr überträgt (siehe Pkt. 3.2).

Intern hat die BA ein System für operatives Controlling eingeführt, das ein möglichst einheitliches Vorgehen in den Verfahren der BA sowie eine Qualität gewährleisten soll, anhand derer sich die BA als Strafverfolgungsbehörde profilieren soll, welche Effizienz und Erfolg kombiniert (siehe das interne Dokument der BA, das die Grundlagen des operativen Controllings festlegt, Beilage DIV 14).

### 3.5. Zuständigkeiten und Aufgaben von fedpol

Fedpol hat seine Zuständigkeiten und Aufgaben und die der BKP im «Grundlagenpapier Zusammenarbeit BKP-BA» in den Einzelheiten dargelegt (Beilage DIV 9). Für die Einzelheiten kann auf dieses Dokument verwiesen werden.

Zusammenfassend ist fedpol das Amt für Polizei der Eidgenossenschaft. Dieses Amt:

- a) nimmt durch die BKP die kriminalpolizeilichen Aufgaben des Bundes im Bereich der Gerichtspolizei wahr (polizeiliche Ermittlungen, Ermittlungen im Rahmen hängiger Untersuchungen);

- b) nimmt kriminalpolizeiliche Aufgaben im Bereich der kriminalpolizeilichen Zentralstellen wahr (Analyse und Früherkennung, Vorabklärungen, Koordination mit den kantonalen Polizeistellen einschliesslich der Spezialeinsätze in den Ermittlungen und anderer Leistungen zu Gunsten der Kantone);
- c) behandelt im Bereich der internationalen Polizeikooperation durch die kriminalpolizeilichen Zentralstellen Fragen im Zusammenhang mit Interpol, Schengen, Europol, den CCPD Genf und Chiasso, den DVI und den Polizeiattachés;
- d) nimmt verwaltungspolizeiliche und unterstützende Aufgaben wahr, insbesondere für Spezialstellen (MROS, Einreisesperren, Menschenhandel und Menschenschmuggel, Sprengstoffe, Waffen, Hooliganismus, Ausweispapiere) und die polizeiliche Unterstützung (Einsatzzentrale einschliesslich SIRENE-Büro, Entführungsalarm, Datenbanken wie RIPOL, Erkennungsdienst usw.).

Diese Aufgaben unterstehen verschiedenen Regelungen. Die ersten (a) unterstehen der StPO, dem IRSG und dem StBOG; für diese Aufgaben ist die BKP der Aufsicht der BA unterstellt. Die zweiten Aufgaben (b) unterstehen im Wesentlichen dem ZentG (zum Teil auch der StPO, dem IRSG und dem SlaG), die dritten (c) dem ZentG, bilateralen und multilateralen Kooperationsabkommen und dem SlaG und die letzteren (d) Spezialgesetzen wie denen über Geldwäscherei, Ausländer, Sprengstoffe, Waffen und Zeugenschutz.

Diese Aufzählung zeigt deutlich, dass fedpol zahlreiche Aufgaben erfüllt und die Arbeit im Dienste der BA nur ein Teil davon ist.

Dies gilt auch für die BKP: Für ihre gerichtspolizeilichen Aufgaben ist sie zwar fachlich der BA unterstellt, doch nimmt sie auch Aufgaben wahr, die nicht der StPO unterstehen und für die sie nicht von der BA abhängt. Ihr Organigramm zeigt, dass sie in vier Geschäftsbereiche unterteilt ist (Organigramm von fedpol, das auch das der BKP umfasst, Beilage DIV 8):

- a) Der Geschäftsbereich I «Ermittlungen Zweigstellen» umfasst die Kommissariate der Zweigstellen in Lausanne, Zürich und Lugano.
- b) Der Geschäftsbereich II «Ermittlungen Mitte» umfasst die Kommissariate in Bern («Ermittlungen Bern») und die spezialisierten Kommissariate («Ermittlungen Staatsschutz» und «Ermittlungen Terrorismus»).
- c) Der Geschäftsbereich III «Ermittlungen - Spezialeinsätze» umfasst drei Abteilungen: «Ermittlungen - Forensik und Informatik» (mit Kommissariaten für den Kontrolldienst JANUS/IPAS, IT-Ermittlungen und IT-Ermittlungen/Kriminaltechnik), «Ermittlungen - Spezialeinsätze» (mit Kommissariaten für zentrale VP Führung, verdeckte Ermittlungen und Zeugenschutz) und «Observation» (mit Kommissariaten für Observationen und mobile Anlagen).
- d) Der Geschäftsbereich IV «Ermittlungen, Analysen und Koordination» umfasst ebenfalls drei Abteilungen: «Analyse», «Koordination» (mit den Kommissariaten für die KOBIK, Falschgeld, Pädokriminalität/Pornographie, Betäubungsmittel, Menschenhandel/ Menschenschmuggel sowie allgemeine, organisierte und Finanz-Kriminalität) und «Kommando».

Diese Organisation zeigt deutlich, dass die Bediensteten der BKP und in gewissem Masse auch die Bediensteten der Geschäftsbereiche I und II nicht nur zur Unterstützung der BA im Rahmen von eidgenössischen Verfahren eingesetzt werden, sondern auch für andere Aufgaben, die nichts oder nicht direkt mit der Strafverfolgung des Bundes zu tun haben.

Dies zieht zwingend ein Risiko von Konflikten nach sich, da die BKP im Rahmen der Strafverfahren der BA unterstellt ist (fachliche Unterstellung), im Allgemeinen aber fedpol bzw. dem EJPD und dem Bundesrat (administrative Unterstellung) (Jean-Marc Verniory, CPP, Commentaire romand, N 23 ad Art. 4).

Allerdings ist die Polizei im Allgemeinen und die BKP im Besonderen im Sinne von Art. 4 StPO in der Rechtsanwendung unabhängig (dieser Artikel ist auch auf Polizisten anwendbar, vgl. Jean-Marc Verniory, CPP, Commentaire romand, N 7 ad Art. 4).

Es sei noch erwähnt, dass die BKP gemäss ZentG zahlreiche Leistungen zu Gunsten der Kantone zu erbringen hat, beispielsweise die Koordination von Grossermittlungen, die Unterstützung von Analysen usw. Die entsprechende Nachfrage in den Kantonen – vor allem den kleinen und mittleren – steigt, denn ihre Situation (Bestände, Qualifikationen) ermöglicht ihnen nicht, bestimmte Ermittlungen im Alleingang zu führen. Im Übrigen wurde am 14. und 15. November 2013 zwischen dem EJPD und der KKJPD eine Vereinbarung über die Polizeikooperation zwischen der BKP und den Kantons- und Gemeindepolizeien abgeschlossen; sie sieht namentlich vor, dass Erstere verschiedene Leistungen zu Gunsten der letzteren zwei gewährleistet (Vereinbarung, Beilage DIV 15).

Dementsprechend muss die BKP für diese Aufgaben Mittel zur Verfügung stellen. Dies führt für die BKP unweigerlich zur Frage der Aufteilung der Ressourcen zwischen einerseits der Arbeit für die BA und andererseits der Arbeit zu Gunsten der Kantone.

### **3.6. Klärung der jeweiligen Rollen**

Wie weiter oben erwähnt (Pkt. 3.2), werden in der StPO die Rollen der Staatsanwälte und der Polizisten neu definiert: Der Staatsanwalt wird namentlich verpflichtet, die Ermittlungen direkter und engmaschiger zu führen, und dementsprechend interveniert er unweigerlich bereits in einem frühen Stadium der Ermittlungen.

Die Verfahrensleitung, d.h. der Staatsanwalt, muss die fachliche Führung der Ermittlungen wahrnehmen: Für die Wahrheitsfindung in den konkreten Ermittlungen, die er leitet, muss er die darin eingesetzten Personen führen, obwohl er nicht ihr Linienvorgesetzter ist. Gleichwohl kann er nicht alles alleine machen und muss sich in den meisten Fällen von gewisser Komplexität an die BKP wenden. Die Polizei muss dann in ihrer Unterstützungsrolle ihre spezifischen Fachkompetenzen mit einbringen. Da Art. 312 StPO vorsieht, dass der Staatsanwalt der Polizei Aufträge erteilen kann, war der Gesetzgeber offenbar der Meinung, dass die Polizei über die Kapazitäten verfügt, um sie zur vollen Zufriedenheit auszuführen!

Obwohl sie für die oberen Kader von BA und BKP klar scheint, wird diese neue Rollenverteilung von ihren Mitarbeitenden offenbar nicht immer gut verstanden, was die Beziehungen unter ihnen manchmal erschwert.

Eine Verbesserung der Situation führt über ein besseres Verständnis des neuen Systems. BA und BKP müssen natürlich eine „unité de doctrine“ annehmen und verbreiten. Zum Beispiel könnten folgende Massnahmen erwogen werden:

- a) Anpassung der bestehenden Verfahrenshandbücher;
- b) spezifische Ausbildungen («Funktionsweise der Strafverfolgung: Erfahrungen nach zwei Jahren Anwendung der StPO»);
- c) geeignete Weisungen.

Danach werden die jeweiligen Hierarchien dafür sorgen müssen, dass die „unité de doctrine“ in den konkreten Verfahren angewendet werden. Die aktuellen internen Kontrollmechanismen der BA und der BKP sollten dies gewährleisten können.

## **4. ORGANISATION DER BA UND DER BKP**

### **4.1. Organisation im Allgemeinen**

Die gegenwärtige Organisation von BA und BKP scheint kein Hindernis für eine gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen zu sein.

Sowohl für die BA als auch für die BKP ist kein totaler Parallelismus der Organisationen (insbesondere: BA-Abteilungen und BKP-Kommissariate) erforderlich, und jede Institution kann sich organisieren wie sie will, solange als die nötigen Ressourcen für die Ermittlungen zur Verfügung stehen und jeder sich über die jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortungen im Klaren ist. Die Organisation der BKP ist im Übrigen mit einigen Unterschieden nach dem Vorbild der Organisation der BA aufgebaut. Nach Aussagen ihrer Verantwortlichen wissen Staatsanwälte und Polizisten, an wen in der anderen Institution sie sich bei Fragen oder Problemen zu wenden haben.

Trotz dessen, was man seinerzeit in Betracht zog (siehe den Bericht Uster 2009, Beilage DIV 6), scheint die geografische Nähe zwischen Staatsanwälten und Polizisten keine Priorität mehr zu sein.

Es ist bekannt, dass BA und BKP je eine Zentralstelle in Bern und Zweigstellen in Lausanne, Zürich und Lugano haben.

In Bern sind die beiden Institutionen zur Hauptsache in getrennten Räumen untergebracht (Taubenstrasse 16 für die BA; ein kleiner Teil der BKP befindet sich im selben Gebäude, ist aber in getrennten Räumlichkeiten; die grosse Mehrheit der Bestände der BKP ist anderswo untergebracht). Wenn BA und BKP eine bestimmte Zeit lang an der Taubenstrasse 16 gemeinsame «Fallbüros» einrichteten, um besondere Fälle zu bearbeiten, so ist dies heute nicht mehr der Fall: Aufgrund der Zunahme der Zahl ihrer Mitarbeiter hat die BA für solche Tätigkeiten keine freien Räume mehr zur Verfügung. Im Prinzip sollten BA und BKP im Jahr 2018 gemäss einem laufenden Projekt in gemeinsamen Räumen untergebracht werden.

In den Zweigstellen arbeiten die Polizisten unter demselben Dach wie die Staatsanwälte. Allerdings arbeiten die Polizisten, die den Zweigstellen zugeordnet sind, dort nicht nur für die BA der betreffenden Zweigstelle. Zum einen nehmen sie nicht nur gerichtspolizeiliche Aufgaben wahr, sondern auch Präventionsaufgaben und Aufgaben der interkantonalen Koordination. Zum andern arbeiten sie als Gerichtspolizei manchmal auch für Staatsanwälte der BA Bern oder anderer Zweigstellen. Im Ergebnis können die Staatsanwälte, die in einer Zweigstelle arbeiten, trotz geografischer Nähe nicht voll und ganz auf die Polizisten zählen, die in derselben Zweigstelle arbeiten.

Wie oben erwähnt, ist dies weder für die BA noch für die BKP ein Problem. Beide sind der Meinung, dass wenn Staatsanwälte und Polizisten sich treffen müssen, allfällige Wegstrecken nur eine kleine Beschwerlichkeit ist, die leicht zu überwinden ist.

Dies hindert BA und BKP nicht daran, für besonders komplexe Verfahren jeder für sich «Taskforces» einzurichten. Bei der BA umfasst die Gruppe zum Beispiel einen Staatsanwalt, seine Mitarbeitenden und Finanzexperten des CC WF, während bei der BKP ein «Fallbüro» bestehend aus den mit dem Fall betrauten Polizisten und gegebenenfalls Spezialisten (Observation, IT usw.) eingerichtet wird.

#### **4.2. Organisation von BA und BKP**

Dem Unterzeichneten sind keine Probleme mit der internen Organisation der BA bekannt.

Was die BKP angeht, teilten ihre Verantwortlichen mit, die aktuelle Organisation sei das Ergebnis einer mehrjährigen Entwicklung; so sei namentlich die Anzahl der Kommissariate reduziert worden, um eine bessere Kohärenz in der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten; auch liessen sie verlauten, die jetzige Organisation schein ihnen zufriedenstellend.

Jeder ist sich aber bewusst, dass die Entwicklung der Kriminalität und Veränderungen in ihrer Wahrnehmung Anpassungen erfordern können. Zum Beispiel erhält die Bekämpfung der Cyberkriminalität zunehmend politische und mediatische Aufmerksamkeit; unter bestimmten Aspekten untersteht sie der kantonalen Gerichtsbarkeit (Kinderpornografie) und unter anderen Aspekten der Bundesgerichtsbarkeit (Angriffe gegen das EDV-System des EDA; Phishing-Fälle gemäss BStGer-Entscheid TPF 2011 170); gemäss Art. 27 Abs. 2 StPO kann die BKP erste Ermittlungen durchführen, wenn die Zuständigkeit noch nicht feststeht. Mehrere Dienststellen von fedpol haben die Personen, die mit der Bearbeitung solcher Fälle beauftragt sind, zu unterstützen (Beispiele: IT-Spezialisten, Spezialeinsätze, Koordination); die BKP beteiligt sich ausserdem an verschiedenen Arbeitsgruppen zu diesem Thema, namentlich bei Interpol und Europol; gegenwärtig prüft die BKP, wie die Arbeit am besten optimiert werden könnte und ob es besser wäre, ein spezifisches Kompetenzzentrum zu schaffen oder einen Koordinator für die verschiedenen eben erwähnten Dienststellen zu bezeichnen.

Kleiner Wermutstropfen: Für einige Staatsanwälte ausserhalb der Geschäftsleitung der BA bräuchte es in der BKP mehr Hände und weniger Köpfe, d. h. mehr Einsatzpolizisten und weniger Chefs. Der Unterzeichnete nimmt diese Anregung zur Kenntnis, bemerkt aber, dass das Chef-Einsatzkräfte-Verhältnis bei der BKP nicht sehr verschieden von dem bei der BA ist und es nicht scheint, dass eine andere Organisation zwangsläufig bessere Ergebnisse liefern würde. Die Frage ist vielmehr, welche Rolle zum Beispiel den Kommissariatsleitern BKP zugewiesen werden soll; dies wird weiter unten geprüft (Pkt. 14.5.3).

## **5. ZUSAMMENARBEIT BA–BKP IM ALLGEMEINEN**

Gegenwärtig sind die Beziehungen zwischen BA und BKP im Allgemeinen keinesfalls schlecht. Sie sind gut und sogar sehr gut, namentlich zwischen den Verantwortlichen der BA und denen von fedpol und der BKP.

Die gute Zusammenarbeit wurde bereits im Austausch hervorgehoben, der im Februar/März 2013 zwischen BA und fedpol stattfand und in dem die BA nach Aufwerfen bestimmter Fragen folgendes präzisiert hatte: «Es geht nicht darum, die Leistungen der BKP in Frage zu stellen. Vielmehr ist es notwendig, auf der bisher grundsätzlich guten Zusammenarbeit aufzubauen und das im System angelegte Grundproblem einer nachhaltigen und stabilen Lösung zuzuführen». Fedpol bemerkte, soweit die BKP wisse, habe die BA namentlich die Zusammenarbeit im SAR immer positiv kommentiert (Beilage DIV 3.2, S. 10–11).

Auf der Ebene der Direktionen von BA und BKP ist die Zusammenarbeit ebenso gut: Alle sechs bis acht Wochen findet ein informelles Treffen zwischen dem Bundesanwalt, seinen zwei Stellvertretern, dem Chef BKP und seinem Stellvertreter statt. In aller Vertraulichkeit werden dort verschiedene Themen allgemeiner Art oder betreffend sensibler Verfahren angesprochen. Es wird kein Protokoll erstellt, was einen offenen, ehrlichen und direkten Dialog begünstigt. Die Teilnehmer dieser Treffen sind anscheinend damit zufrieden.

Ausserdem finden zweimal im Jahr Sitzungen mit den Direktionen der BA und fedpol statt. Das Klima anlässlich dieser Treffen ist jeweils sehr gut.

Die gute Qualität der Zusammenarbeit wurde auch anlässlich der Sitzungen der Arbeitsgruppe hervorgehoben. Nach Auffassung mehrerer Teilnehmer erlaubten diese Sitzungen zudem, das Beziehungsklima auf der entsprechenden Stufe noch zu verbessern.

Alle anerkennen jedoch, dass ein Verbesserungspotential besteht und gewisse wiederkehrende Probleme rechtfertigen, dass man versucht, pragmatische und sofort anwendbare Lösungen zu finden.

## **6. PRIORITÄTEN**

### **6.1. Im Allgemeinen**

Im Anschluss an den Bericht vom 16. April 2007 über die Umsetzung der Strafverfolgung auf Bundesebene (Beilage DIV 5) genehmigte der Bundesrat, dem die BA damals hierarchisch unterstellt war, die Umsetzung eines neuen Modells für die Strafverfolgung des Bundes. Gemäss diesem neuen Modell «sollte die Strafverfolgung auf Bundesebene konsequent Strafverfahren mit ausgeprägt internationaler oder gesamtschweizerischer Bedeutung führen, kleinere und mittlere Fälle systematisch an die Kantone delegieren, bei Wirtschaftskriminalität mit grossen Verfahren einen neuen Schwerpunkt setzen und die fakultative Bundeskompetenz akzentuieren, bei organisierter Kriminalität Verfahren mit konkretem Verdacht führen und andere Fälle an die Kantone abtreten» (siehe Kriminalstrategische Priorisierung: 2012–2015, Bundesrat, Beilage DIV 10, S. 2).

In ihrem Bericht «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» vom 5. September 2007 (Beilage fedpol 2) empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats dem Bundesrat, im Rahmen der Neuausrichtung der Effizienzvorlage eine umfassende Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung festzulegen. Am 28. November 2007 beauftragte der Bundesrat das EJPD, ihm die Prioritäten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Kriminalität per Ende 2011 zu unterbreiten (Kriminalstrategische Priorisierung 2012–2015, Bundesrat, Beilage DIV 10, S. 2–3).

Mit Inkrafttreten des StBOG erlangte die BA ihre Unabhängigkeit. Dies führte zu einigen Änderungen in dem 2007 gezeichneten Bild: Und zwar hat namentlich das Erfordernis, den Kantonen die einfachen Fälle abzutreten, an Bedeutung verloren, weil die BA nunmehr die Fähigkeit hat, Strafbefehle zu erlassen (Art. 352 ff. StPO). Zudem sind auch die kriminalpolitischen Zuständigkeiten betroffen.

Gegenwärtig ist die Zuständigkeit für die Festlegung der Prioritäten der beiden Institutionen klar aufgeteilt zwischen:

- a) dem Bundesrat für die kriminalpolizeilichen Aufgaben der BKP, die nicht der StPO unterstehen, d. h. dem polizeilichen Ermittlungsverfahren vorgeschaltet sind (Prävention, Abklärung, Analyse, Koordination, Vorabklärungen im Sinne des ZentG); und
- b) dem Bundesanwalt für die Ermittlungen unter der Leitung der BA.

Auf die Zuständigkeit, im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens Prioritäten zu setzen, wird weiter unten nochmal eingegangen (Pkt. 6.3 hiernach).

Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass die Prioritäten nur nach Massgabe des gesetzlichen Auftrags, d. h. der gesetzlichen Zuständigkeiten der verschiedenen Institutionen festgelegt werden können. Trotzdem können sie bestimmte Entscheidungen erleichtern, namentlich wenn es darum geht, bestimmten Aufgaben Ressourcen zuzuteilen; sie können auch Richtungen vorgeben, zum Beispiel hinsichtlich der Bereiche, in denen Vorabklärungen geführt werden sollen. Die Prioritäten dürfen ausserdem keinen allzu rigiden Rahmen bilden, weil die Entwicklung bekannter krimineller Phänomene und das Aufkommen neuer Phänomene sofortige Antworten erfordern können, unabhängig von den in Texten festgelegten Prioritäten. Ferner ist unbestritten, dass unabhängig davon, welche Prioritäten festgelegt wurden, besondere Ereignisse den sofortigen Einsatz aller oder eines Grossteils der verfügbaren Ressourcen erfordern können (Beispiel: eine Boden-Luft-Rakete, die gegen ein von einem schweizerischen Flughafen abhebendes Flugzeug abgefeuert wird).

## **6.2. Prioritäten der BA**

Für die Prioritätensetzung bei der Aufgabenerfüllung der BA ist unbestritten der Bundesanwalt zuständig; er hat sie für die Zeit von 2012 bis 2016 festgelegt. Anscheinend wurde das entsprechende Dokument nur innerhalb der BA verteilt.

Anlässlich der Sitzungen der Arbeitsgruppe wurde anerkannt, dass diese Situation nicht zufriedenstellend ist, weil die BKP als wesentliche Unterstützungskraft der BA deren Prioritäten kennen muss.

Die aktuelle Situation hat im Übrigen zu einem bedauerlichen Missverständnis geführt: Die BA führte kürzlich ein System für operatives Controlling ein, das von den beiden Stellvertretenden Bundesanwälten umgesetzt wird. Die Geschäfte werden entsprechend ihrer Sensibilität in rote, orange und grüne Fälle unterteilt, und je nach Einteilung eines Falls werden die damit betrauten Staatsanwälte mehr oder weniger intensiv kontrolliert (Operatives Controlling, Beilage DIV 14). Laut dem entsprechenden Dokument gelten als «rote» Geschäfte, die eine ziemlich enge Kontrolle der Tätigkeit des Staatsanwalts erfordern, diejenigen Geschäfte, die ein hohes Risiko für das Ansehen der BA mit sich bringen (idem, S. 3). Die Kader der BKP, die von diesem Dokument Kenntnis erhalten haben, aber nicht von den strategischen Prioritäten der BA, folgerten daraus, dass die BA ihrem Image mehr Bedeutung beimisst, als der Schwere der zu verfolgenden Vergehen oder deren Konsequenzen für das Land – ganz zu schweigen von den Image-Risiken für die BKP selber. Anscheinend bestanden solche Zweifel auch auf den unteren Stufen der BA.

Anlässlich einer Sitzung der Arbeitsgruppe konnten die Vertreter der BA erklären, dass die Einteilung gemäss dem Dokument über das operative Controlling in Wirklichkeit nichts mit den Prioritäten der Institution zu tun hatte und nur dazu diente, den Grad der Kontrolle zu bestimmen, der innerhalb der BA anzuwenden war.

Die BA hat sich verpflichtet, der BKP die beiden betreffenden Dokumente (Controlling und Prioritäten) zur internen Verteilung bis Stufe Kommissariatsleiter zu übermitteln und mit Erklärungen hinsichtlich des wirklichen Sinnes, der diesen Dokumenten beizumessen ist, zu versehen. Die Verteilung wird auch innerhalb der BA stattfinden. Vor dieser Verteilung wird die BA das Dokument über das operative Controlling überarbeiten und gegebenenfalls bestimmte Begriffe klären.

Ausserdem wird der Bundesanwalt dazu eingeladen werden, ein- bis zweimal im Jahr die Prioritäten der BA an Rapporten der BKP zu präsentieren. Dadurch sollten erneute Missverständnisse vermieden werden; zudem sollte dies den Kadern der BKP erlauben, die Tätigkeit der BA besser zu verstehen und sich besser in diese Tätigkeit eingebunden fühlen, mit der Unterstützungsrolle, die ihr zukommt.

Wenn es soweit ist, wird der Bundesanwalt die BKP bei der Vorbereitung der Prioritäten der BA für die Zeit nach 2016 mit einbeziehen, dies auch, wenn die BA sich aufgrund von besonderen Umständen veranlasst sähe, diese Prioritäten vorzeitig zu revidieren. Dabei bleibt unbestritten, dass der Entscheid über den Inhalt der Prioritäten dem Bundesanwalt allein zusteht.

### **6.3. Prioritäten der BKP**

#### *6.3.1. Im Allgemeinen*

Wie oben erwähnt (Pkt. 6.1), erliess der Bundesrat am 28. März 2012 eine «Kriminalstrategische Priorisierung 2012–2015» (Beilage DIV 10).

In diesem Text ist von «Kernprioritäten (1. Priorität)» in den folgenden Bereichen die Rede: Terrorismus, schwere Staatsschutzdelikte, organisierte Kriminalität aus Italien und Südosteuropa und Wirtschaftskriminalität (internationale Korruption und Geldwäscherei). Erwähnt werden zudem Ringprioritäten (2. Priorität). Die BA hob hervor und bedauerte, dass unter den Bereichen der Kernprioritäten eine Hierarchisierung zum Nachteil der

Wirtschaftskriminalität vorgenommen werde, aus welcher sie ihre erste Priorität machen will. Fedpol erwähnte dagegen, dass der Bundesrat auf eine solche Einteilung verzichtet habe (siehe den Austausch von Februar/März 2013, Beilage DIV 3.2, p. 7). Fest steht aber, dass im Text des Bundesrates bezüglich der Kernprioritäten ausdrücklich erwähnt wird, «innerhalb dieser Delikte» seien «Präzisierungen vorgenommen» worden (Pkt. 4.1, S. 5). Es wird allerdings zur Kenntnis genommen, dass für Fedpol die Wirtschaftskriminalität nicht weniger prioritär ist als die anderen Straftaten, die in der Liste der Kernprioritäten aufgeführt sind.

Der Text des Bundesrates ist hinsichtlich seines Geltungsbereichs nicht sehr klar. Immerhin erinnert er daran, dass der Bundesanwalt in der Konsultationsphase festhielt, er betrachte diese Priorisierung als «sinnvolles Arbeitsinstrument der kriminalpolizeilichen Zentralstellen und darüber hinaus auch als geeignetes Hilfsmittel [...], um die repressive Zusammenarbeit der BA und der Bundeskriminalpolizei [...] gemeinsam auszurichten», präziserte dann aber auch, sie könne indessen keine «umfassende kriminalpolitische Gesamtstrategie aller, aus BKP, BA und kantonalen Stellen bestehenden Strafverfolgungsbehörden» darstellen – eine Sichtweise, der sich die AB-BA angeschlossen hat (Pkt. 3.1, S. 5). Die Weisung erinnert treffend daran, dass «bei eröffneten Strafverfahren ... kein Handlungsspielraum für eine kriminalstrategische Priorisierung [besteht], weil die BKP die Unterstützung zugunsten der BA erbringen muss» (Pkt. 2.3, S. 4). Allerdings wird die autonome Tätigkeit der BKP im polizeilichen Ermittlungsverfahren, die vor jeder Benachrichtigung der BA stattfindet, nicht ausdrücklich erwähnt.

Fedpol erachtet, die Priorisierung des Bundesrates richte sich in Wirklichkeit an die Zentralstellen von Fedpol und betreffe nicht die gerichtspolizeiliche Tätigkeit der BKP im Sinne der Art. 306 und 307 StPO (Austausch von Februar/März 2013, Beilage DIV 3.2, S. 3).

Die Frage ist heikel. In der Tat kann die BKP in der Phase des polizeilichen Ermittlungsverfahrens je nach Fall autonom handeln, d. h., ohne die BA auf dem Laufenden zu halten oder sie gar zu benachrichtigen (Art. 306 und 307 StPO); diesbezüglich untersteht sie mithin ihrer hierarchischen Behörde, dem Bundesrat. Allerdings ist die BA für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs auf Bundesebene verantwortlich, was auch das polizeiliche Ermittlungsverfahren umfasst; in diesem Kontext kann sie der BKP jederzeit Weisungen und Aufträge erteilen sowie souverän entscheiden, ein von der BKP geführtes Verfahren an sich zu ziehen (Art. 16 Abs. 1 und 307 Abs. 2 StPO), was sich natürlich auf die Zuständigkeit für die Prioritätensetzung in dieser Phase auswirken muss. Ausserdem ist es Sache der BA über die Eröffnung einer Untersuchung zu entscheiden (Art. 309 StPO); dies umfasst namentlich die Befugnis, auf die Weiterverfolgung einer von der BKP initiierten Ermittlung zu verzichten, ohne dass sich Letztere gegen diesen Entscheid wehren kann.

Mit anderen Worten bedeutet dies: Gewiss kann der Bundesrat der BKP Prioritäten setzen, die auch ihre Tätigkeit im polizeilichen Ermittlungsverfahren betreffen; doch können diese Prioritäten nur in dem Ausmass gelten, in dem die BKP von der BA keine Weisungen im Sinne von Art. 307 Abs. 2 StPO erhalten hat.

Unabhängig von der formellen Zuständigkeit für die kriminalpolizeiliche Priorisierung ist daher ein gegenseitiges Einvernehmen bzw. eine Koordination zwischen den betreffenden Behörden notwendig, um zu vermeiden, dass die BKP zwischen die Fronten widersprechender Weisungen gerät oder zum Beispiel gestützt auf die Prioritäten des

Bundesrates umfangreiche Vorabklärungen unternimmt und die BA darauf die Sache aufgrund eigener Prioritäten nicht weiterverfolgt (es ist auch eine Frage der rationellen Nutzung der Ressourcen). Im Übrigen erwähnte der Bundesrat, «aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP und im Interesse einer effizienten Strafverfolgung [sei] es jedoch sinnvoll, dass sich die Strafverfolgungsbehörden inhaltlich und ressourcenbezogen eng absprechen», weshalb die BA «in geeigneter Weise» in die Arbeiten einbezogen wurde, die zur Priorisierung 2012–2015 vom 28. März 2012 geführt haben (Kriminalstrategische Priorisierung 2012–2015, Bundesrat, Beilage DIV 10, S. 4). Dazu sei gesagt, dass die BA zwar effektiv in die Arbeiten einbezogen wurde, der Wechsel an der Spitze der BA per 1. Januar 2012 aber zur Folge hatte, dass der neue Bundesanwalt aufgrund der Umstände nicht sehr umfassend im Prozess intervenieren konnte.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe erinnerte die BKP sodann daran, dass das Ziel des von ihr geführten polizeilichen Ermittlungsverfahrens die Eröffnung einer Untersuchung durch die BA ist und dass diese Ermittlungen daher logischerweise in die Richtung der Prioritäten der BA gehen müssen. Das Vorgehen folgt dem gesunden Menschenverstand: Der BKP nützt es wenig, Mittel für Ermittlungen aufzuwenden, wenn diese mangels Zielabsprachen in eine Sackgasse führen. Die BKP führt ausserdem aus, dass eine Abmachung zwischen der BKP und der BA über die Prioritäten der Polizeitätigkeit es leichter machen würde, den Ressourcenbedarf darzulegen und entsprechende Anträge auf politischer Ebene durchzubringen.

### *6.3.2. Strategische Vierjahresprioritäten*

#### a) Einführung

Nach dem Gesagten kann die Priorisierung für die BKP aus praktischen und juristischen Gründen nicht ohne eine enge Absprache mit der BA und in keinem Fall gegen die Meinung der BA erfolgen. Darüber sind sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe einig.

Für die Zukunft gibt es für die strategischen Prioritäten zwei Optionen: die aktuelle Konzeption beibehalten oder nach einem neuen Ansatz vorgehen, indem man sich nach den verschiedenen Aufgaben der BKP richtet (Unterstützung der BA, interkantonale Koordination, Analyse, Prävention usw.; vgl. Pkt. 3.5), statt nach den Delikts-Typen, wie dies im Text von 2012 getan wurde; dies würde eine offenere Diskussion über die Aufteilung der Mittel erlauben.

#### b) Gemäss dem aktuellen Ansatz

Für die Zukunft sollte man erwägen, die Prioritäten der BKP grundsätzlich über vier Jahre (unter Vorbehalt vorzeitiger Entwicklungen), in den folgenden Referenzdokumenten zu setzen:

- a) des Bundesrats, mit der AB-BA als vollwertiger Partnerin und nicht nur als Teilnehmerin an einer Konsultation, hinsichtlich der gerichtspolizeilichen Tätigkeit der BKP vor der Eröffnung der Untersuchung einschliesslich der kriminalpolizeilichen Tätigkeit, die im Allgemeinen oder regelmässig in Strafverfahren mündet (wobei präzisiert sei, dass die AB-BA die BA natürlich in das Vorgehen einbeziehen müsste);

- b) der BA mit einer breiten Konsultation der BKP hinsichtlich deren Tätigkeit während der Untersuchung (ausser man geht davon aus, dass die Verhältnisse in diesem Stadium klar genug sind, in dem Sinn, dass die BKP diesfalls die Befehle des Staatsanwalts ausführt);
- c) des Bundesrats, ohne notwendige Teilnahme der BA, hinsichtlich der restlichen Tätigkeit der BKP (in erster Linie die Tätigkeit der Zentralstellen).

c) Neuer Ansatz

Nähme man einen neuen Ansatz an (Bezugnahme auf die verschiedenen Aufgaben der BKP), was die Arbeitsgruppe bevorzugen würde, weil dies die Verfahren vereinfachen und mehr Klarheit in die Priorisierung bringen würde, könnten die Zuständigkeiten wie folgt sein:

- a) Bundesrat: politische Priorisierung der Aufgaben für die Tätigkeit der Zentralstellen, die Prävention, die Koordination und die Analyse (mit Einbeziehung der AB-BA bzw. der BA im Rahmen der Vorarbeiten von fedpol und der BKP);
- b) BA (bzw. AB-BA) unter Mitwirkung der BKP (bzw. fedpol): für alles, was die Tätigkeiten der Strafverfolgung nach StPO angeht (natürlich unter Berücksichtigung der Aufgaben der Zentralstellen).

Natürlich müsste das Nötige getan werden, damit die Anstrengungen aller betroffenen Institutionen dasselbe Ziel anstreben, nämlich die maximale Wirksamkeit der eidgenössischen Strafverfolgung und mithin eine Harmonisierung der Ziele.

d) Bemerkung

Pragmatischerweise sollte der Prozess der Festlegung der Prioritäten der BKP innerhalb der Bundesverwaltung von unten nach oben verlaufen, d. h. von der BKP nach fedpol, dann EJPD, dann Bundesrat.

### 6.3.3. Taktische Prioritäten auf jährlicher Basis

Die strategische Priorisierung über vier Jahre kann nur einen recht allgemeinen Charakter haben. Die entsprechenden Texte können nicht in die taktischen Einzelheiten eingehen.

Gegenwärtig erlässt die BKP jedes Jahr ein recht detailliertes Dokument, in dem die jährlichen Ziele festgelegt werden. Bis jetzt wurde dieses Dokument nur intern verteilt und wurde der BA daher nicht übermittelt.

In der Arbeitsgruppe ist man sich einig geworden, dass es für die BA und die BKP notwendig ist, dass sie ihre jeweiligen taktischen Prioritäten unter Wahrung der Zuständigkeiten jeder Institution zusammen diskutieren.

Demnach kann man empfehlen, dass sich die Direktionen der BA und der BKP alljährlich zu einer Diskussion über gemeinsame Jahresziele und -prioritäten treffen. Idealerweise würde diese Diskussion im Erlass einer gemeinsamen Richtlinie münden, die danach unter allen Mitarbeitenden der beiden Institutionen verteilt würde; dabei sei angemerkt, dass nichts dagegen spricht, dass beide Institutionen zusätzlich auch eigene Jahresziele definieren.

#### 6.3.4. Unmittelbare Prioritäten

Nach der Festsetzung der Jahresziele müssen die BA und die BKP auch unmittelbare Prioritäten definieren, aus denen sich die Planung und die Zuteilung der Ressourcen für die konkreten Ermittlungen in der nächsten Zukunft herleiten lassen (wöchentliche Prioritäten).

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass der SAR dazu den geeigneten Rahmen bietet (über den SAR, siehe weiter unten Pkt. 14.4.3).

#### 6.4. Bemerkung

Es ist wichtig, dass die im Sinne des eben Gesagten festgelegten Prioritäten den Mitarbeitenden der BA und der BKP zur Kenntnis gebracht werden, und zwar bis auf die Stufe, die die beiden Direktionen für angebracht halten. Dies ermöglicht den Betroffenen, die gemeinsamen Ziele zu kennen – was den Zusammenhalt und die Kohärenz im Vorgehen nur stärken kann.

In Zukunft sollten in dieser Hinsicht die erforderlichen Massnahmen getroffen werden.

### 7. ANPASSUNG DER RESSOURCEN DER BKP AN DIE BEDÜRFNISSE DER BA

#### 7.1. Entwicklung der Mitarbeiterbestände

Im Rahmen des Projekts EffVor wurden sowohl in der BA als auch in der BKP bedeutende Bestandserhöhungen vorgesehen. Die geplanten Anstellungen wurden teilweise verwirklicht.

Ab einem bestimmten Zeitpunkt wurden die Erhöhungen jedoch aufgrund von Feststellungen über die Wirksamkeit der betroffenen Institutionen und budgetären Einsparungsprogrammen unterbrochen (siehe namentlich den Bericht Uster 2009, Beilage DIV 6).

Die BKP wurde zwar seit 2002 von 120 auf über 400 Mitarbeitende aufgestockt, hat aber 121 Stellen weniger erhalten als anfangs vorgesehen. Gegenwärtig gehören Mitarbeitende im Umfang von 153 VZÄ den Ermittlungseinheiten an und widmen durchschnittlich 85 % ihrer Zeit der Arbeit für die BA (3 % wird der Ausbildung gewidmet). Ausserdem arbeitet eine bestimmte Anzahl Spezialisten im Rahmen der Einheiten, die für Aufträge gemäss ZentG zuständig sind, zurzeit ebenfalls durchschnittlich etwa 25 % für die BA (Observation, Personenfahndung, IT, Analyse, Koordination, verdeckte Ermittlungen usw.; für weitere Elemente betreffend diese Aufgaben siehe Pkt. 3.5 oben).

Auch die BA war vom Einsparungsprogramm betroffen, welches das Parlament 2003 beschloss; allerdings konnte sie per 1. Januar 2011 die Bestände des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramtes übernehmen.

Im Endeffekt hat die Entwicklung der BA die der BKP etwas übertroffen. Die Folge davon ist nach Meinung der Mitglieder der Arbeitsgruppe ein gewisses Ungleichgewicht.

In der Zweigstelle Lugano z. B. arbeiten 20 Mitarbeitende der BA mit 26 Mitarbeitenden der BKP zusammen – mit der Folge, dass das Verhältnis je nach Perspektive tiefer oder höher ist als das Verhältnis, das ein optimales Funktionieren erlauben würde (die Abweichung ist z. T. auch durch die Schwierigkeit bedingt, italienischsprachiges Personal zu rekrutieren).

Diese Situation bringt es mit sich, dass die BKP nicht genügend Ressourcen hat, um jederzeit die volle Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben zu gewährleisten. Das Fazit entspricht dem, was sich dem Grossteil der öffentlichen Dienste in der Schweiz aufzwingt: Die Bestände sind begrenzt; man erachtet sie als ungenügend, um die Aufgaben zu erfüllen, und ihre Erhöhung stösst auf politische und budgetäre Hindernisse.

## **7.2. Bestandserhöhungen**

Allerdings sind punktuelle Bestandserhöhungen möglich, wie 2011, als der BKP zusätzliche Ressourcen für die Bekämpfung von terroristischen Organisationen gewährt wurden. Dies war der BA nicht entgangen; sie bedauerte, dass ein Akzent in diesem Bereich gesetzt wurde, während ihre erste Priorität in der Wirtschaftskriminalität liegt, wo die Ressourcen ebenfalls fehlen; fedpol hatte daraufhin verlautet, der Grund, weshalb es diese neuen Bestände erhalten hatte, während andere Anträge abgelehnt worden waren, besteht darin, dass es um die Wahrnehmung von Monitoring-Aufgaben ging, die darauf abzielten, nachrichtendienstliche Daten im Hinblick auf ihre Nutzung in Strafverfahren zu bearbeiten, und dass die Schweiz alle Abkommen gegen den Terrorismus ratifiziert hatte und ihre Aufgaben in diesem Bereich wahrnehmen musste (Austausch von Februar/März 2013, Beilage DIV 3.2, S. 7).

Gegenwärtig stehen bei der BKP keine grossen Bestandserhöhungen an, obwohl punktuell zusätzliche Ressourcen erhalten werden können, namentlich wenn neue Aufgaben wahrzunehmen sind. Mit dieser Situation muss man sich abfinden, und es sind Lösungen gefragt, um insbesondere zu garantieren, dass die eidgenössischen Strafverfahren nicht darunter leiden – dies erfordert auch Entscheidungen und Priorisierungen.

Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe anerkennen, dass die Lösungen den Bedürfnissen der BA Rechnung tragen müssen. Es muss insbesondere gewährleistet werden, dass die Anstellung neuer Mitarbeitenden bei der BKP in jenen Bereichen erfolgt, in denen die von der BA geführten Ermittlungen mit bestandsbedingten Schwierigkeiten konfrontiert sind.

## **7.3. Profil der neuen Mitarbeitenden**

Ein anderes Problem betrifft das Profil der neuangestellten Mitarbeitenden der BKP. Auch hier erachtet die Arbeitsgruppe die aktuelle Situation nicht als optimal, weil die BA in keiner Weise im Prozess interveniert.

Es ist zu berücksichtigen, dass vor Kurzem der Umfang der Bundesgerichtsbarkeit Änderungen erfuhr, in dem Sinne, dass die eidgenössischen Strafbehörden im Bereich der organisierten Kriminalität zwingende und im Bereich der Wirtschaftskriminalität fakultative Zuständigkeiten erhalten haben. Es wurden Polizisten angestellt, bevor die BA diese Zuständigkeiten erhielt. Seit 2012 erfolgte zudem eine erhöhte Priorisierung der BA auf die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Das Anstellungsprofil der Mitarbeitenden der BKP entsprach den Aufgaben, die diese im Zeitpunkt der Anstellung wahrnehmen musste. Um der neuen Priorisierung der BA Rechnung zu tragen, versucht die BKP gegenwärtig, mehr Personen mit Spezialkenntnissen in Wirtschaftskriminalität anzustellen, eine Materie, die besondere fachtechnische Kompetenzen erfordert. Es ist allerdings nicht einfach, adäquat ausgebildete Personen zu finden, die die Anstellungsbedingungen des Bundes attraktiv finden. Es sei ferner angemerkt, dass fedpol in den letzten Jahren im Hinblick auf die Schaffung des CC WF zehn Finanzspezialisten-Stellen auf die BA übertrug; dies zeigt auch

seinen Willen, dazu beizutragen, dass die eidgenössische Strafverfolgung global gut funktioniert.

#### **7.4. Empfehlungen**

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass eine Koordination zwischen fedpol, der BKP und der BA im Bereich der Rekrutierung der Polizisten notwendig ist, und dies sowohl bei der Neubesetzung von durch Fortgängen freigewordenen Stellen als auch bei der Schaffung von zusätzlichen Stellen, dies jedoch ohne die entsprechenden Zuständigkeiten von fedpol zu tangieren.

Diese Koordination sollte folgende Punkte zum Gegenstand haben: Planung der Ressourcen, Abklärung der Bedürfnisse (Anzahl erforderlicher Stellen und Profil der anzustellenden Personen) sowie eine kurz- und mittelfristige Anstellungsstrategie.

Zwischen den Verantwortlichen der betroffenen Institutionen sollten daher entsprechende Gespräche stattfinden. Sie könnten im Rahmen der bestehenden regelmässigen Austausch stattfinden oder in einem neu zu schaffenden spezifischen Rahmen.

Wenn fedpol gestützt auf in diesem Sinn gemeinsam gemachte Feststellungen zusätzliche Ressourcen beantragt, müsste die BA angehalten sein, diese Anträge bei den politischen Behörden zu unterstützen, um ihnen mehr Gewicht zu verleihen. Unterstützung könnte oder müsste auch von der AB-BA kommen, die auch dafür zu sorgen hat, dass die BA über die Mittel verfügt, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben nötig sind.

Es ist allerdings klar und allseits anerkannt, dass die BA im konkreten Prozess der Anstellung der neuen Mitarbeitenden der BKP nicht intervenieren wird (Stellenausschreibung, Prüfung der Bewerbungen, Gespräche, Auswahl usw.).

### **8. BEURTEILUNG**

Gegenwärtig interveniert die BA in keiner Weise im Prozess der Beurteilung der Mitarbeitenden der BKP. Umgekehrt interveniert auch die BKP nicht in der Beurteilung der Mitarbeitenden der BA.

Es ist allen klar, dass die Beurteilung der Mitarbeitenden ausschliesslich die Sache der Direktion der jeweiligen Institution ist und dass eine eventuelle Zusammenarbeit in diesem Bereich nicht zur Folge haben darf, dass die BA den Polizisten oder die BKP den Staatsanwälten Noten erteilt.

Die Arbeitsgruppe ist allerdings zum Schluss gelangt, dass eine Form von Mitwirkung seitens der BA wünschenswert wäre, wenn es darum geht, Mitglieder der BKP zu beurteilen, die in den Ermittlungen der BA tätig sind, und umgekehrt. Damit wird natürlich nicht bezweckt, die jeweiligen Zuständigkeiten auszuhöhlen; vielmehr sollen die Entwicklungsmöglichkeiten gesteigert und der Weiterbildungsbedarf in beiden Institutionen besser erfasst werden. Da das Thema für die Mitarbeitenden heikel ist, geht es darum, Mittel und Wege zu finden, damit die Beziehungen zwischen Staatsanwälten und Polizisten davon nicht tangiert werden und den beidseitigen Direktionen gleichzeitig ermöglicht wird, aus den Erfahrungen, die in den Ermittlungen gemacht werden, positive Folgerungen zu ziehen.

Es ist daher empfehlenswert, dass Staatsanwälte und Polizisten ihrer jeweiligen Direktion (BA und BKP) die positiven und negativen Erfahrungen zur Kenntnis bringen, die sie in den Ermittlungen gemacht haben. Es ist dann Sache der Direktionen von BA und BKP, die Bemerkungen auszuwerten und sie anlässlich der regelmässigen gemeinsamen Gespräche zu thematisieren, damit nötigenfalls Massnahmen ergriffen werden können, anhand derer sich die Kompetenzen der Betroffenen verbessern lassen.

Bemerkungen zu Detailfragen können ohne Weiteres auf Stufe Staatsanwalt-Kommissariatsleiter BKP angebracht werden.

## **9. AUSBILDUNG**

### **9.1. Einführung**

Im Rahmen des Austausches von Februar/März 2013 bedauerte die BA, dass sie, mangels «Befehlsgewalt» über die Polizisten, deren Ausbildung nicht in die Richtung ihrer eigenen Bedürfnisse steuern könne; fedpol antwortete darauf im Wesentlichen, sein Direktor und der Bundesanwalt seien beide Mitglieder des Stiftungsrates des Schweizerischen Polizei-Instituts; in diesem Rahmen würden die von den Staatsanwälten geäusserten Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt (Beilage DIV 3.2, S. 5–6).

Die BA bedauerte ausserdem dahingehend, dass Polizisten oftmals Ermittlungen zugeteilt werden müssten, obwohl ihre Kompetenzen nicht angemessen seien; fedpol erinnerte an seine Anstrengungen für die Grundausbildung und die Weiterbildung der Polizisten und fügte an, dass kürzlich zahlreiche Ermittler der BKP in Wirtschaftskriminalität ausgebildet worden seien und dass diese ein CAS in Financial Investigation erlangt hätten, welches vom Schweizerischen Polizei-Institut verliehen wird (Beilage DIV 3.2, S. 7).

Die Arbeitsgruppe hat sich mit diesen Fragen befasst und festgestellt, dass die BA und die BKP bedeutende Anstrengungen für die Grundausbildung und die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter unternehmen. Dennoch herrscht die Meinung vor, dass auf beiden Seiten Lücken fortbestehen, die man versuchen sollte zu beheben. Darüber hinaus entstehen regelmässig neue Bedürfnisse, etwa wenn es darum geht, das Inkrafttreten neuer Gesetzesbestimmungen vorzubereiten oder neue kriminelle Phänomene zu bekämpfen.

Es obliegt in erster Linie den Verantwortlichen der beiden Institutionen, Lücken und neue Bedürfnisse zu ermitteln und angemessene Antworten darauf zu finden. Allerdings gehen Erkenntnisse über neue Bedürfnisse im Allgemeinen beide Institutionen etwas an, und da Staatsanwälte und Polizisten in zahlreichen Fällen zusammenarbeiten, können sich beide Institutionen eine Vorstellung von den Bereichen machen, in denen die Ausbildung der Mitarbeitenden der jeweils anderen Institution verbessert werden könnte.

Die Arbeitsgruppe ist daher zur Folgerung gelangt, dass es nützlich und sogar notwendig ist, die Erfahrungen und Erkenntnisse zusammenzulegen, um entsprechend der spezifischen Bedürfnisse beider Seiten eine mehrjährige, der BA und der BKP gemeinsame Ausbildungsstrategie zu definieren.

Das heisst nicht, dass Staatsanwälte und Polizisten dieselbe Grund- und Weiterbildung erhalten sollten, sondern dass BA und BKP im Lichte ihrer Erfahrungen zusammen über die Ausbildungsbedürfnisse nachdenken wollen, um die jeweiligen Programme zu optimieren.

Es sind auch gemeinsame Ausbildungen zwischen BA und BKP zu erwägen, denn in bestimmten Bereichen sind die Bedürfnisse identisch und die gemeinsame Teilnahme an Kursen trägt zu einem besseren Verständnis zwischen Staatsanwälten und Polizisten bei.

Die Arbeitsgruppe kommt ausserdem zum Schluss, dass es nützlich wäre, wenn Polizisten an der Ausbildung der Staatsanwälte beteiligt würden (namentlich über Organisation und Funktionsweise von fedpol und der BKP sowie über die den Polizisten zur Verfügung stehenden Mittel) und umgekehrt (namentlich über rechtliche Fragen).

## **9.2. Grundausbildung und Weiterbildung der Staatsanwälte**

Namentlich in folgenden Bereichen gibt es nach Meinung der BA Verbesserungsmöglichkeiten und Verbesserungen könnten zu einer besseren Zusammenarbeit zwischen BA und BKP beitragen:

- a) Führung (die Leitenden Staatsanwälte müssen den «Führungslehrgang II» des Bundes besuchen und einige tun dies bereits);
- b) Verfahrensführung und Sozialkompetenz (bestimmte Staatsanwälte besuchen bereits bundesverwaltungsinterne Kurse; ihnen werden demnächst Lehrgänge über «Führung von Verfahren und Teams» angeboten, die im Rahmen eines Projekts der KSBS organisiert werden; die Staatsanwälte werden diesen Lehrgang ab 2014 besuchen);
- c) Vorermittlungen und kriminalpolizeiliche Aufgaben: Aufgaben der BKP, Einsatzmöglichkeiten von Spezialisten, Analysemöglichkeiten usw. (Polizisten könnten nutzbringend in der Vorbereitung und Erteilung der Kurse intervenieren);
- d) Aufgaben, Funktionsweise und Ressourcen von fedpol: Datenbanken, Aufgaben der internationalen Koordination, Schengen- und Europolmechanismen usw. (selbe Bemerkung);
- e) Gesetzgebung über die Zentralstellen;
- f) Gesetzgebung über den Zeugenschutz.

Natürlich wird empfohlen, den Mitarbeitenden der BA Ausbildungsveranstaltungen in den obenerwähnten Bereichen anzubieten. In den Bereichen der Buchstaben c) bis f) wäre es nutzbringend, wenn sich Kader der BKP und von fedpol beteiligt würden.

Darüber hinaus anerkennt die Arbeitsgruppe, dass die BKP dem Bundesanwalt und seinen Stellvertretern allfällige Mängel in der Ausbildung der Staatsanwälte, die Polizisten anlässlich der Ermittlungen feststellen könnten, oder jede weitere nützliche Anregung im Rahmen der regelmässigen Austausch zwischen BA und BKP mitteilen kann.

### 9.3. Grundausbildung und Weiterbildung der Polizisten

Die BKP führt eine Liste der möglichen Ausbildungen in der Schweiz und im Ausland und setzt Prioritäten zum Beispiel, indem sie vorsieht, dass bestimmte Mitarbeitergruppen bestimmte Ausbildungen absolvieren können oder müssen.

Während bestimmte Ermittler eine Grundausbildung und/oder Weiterbildung als Spezialist haben (Beispiele: Wirtschaftskriminalität, Staatsschutz, organisierte Kriminalität), sind die anderen im Grunde genommen Generalisten, wobei gesagt sei, dass es bei der BKP im Vergleich zu den Kantonspolizeien viele Mitarbeitende gibt, die eine höhere Ausbildung haben. Die BKP bemerkt ausserdem, dass sie entsprechend ihrer beschränkten personellen Ressourcen auf eine gewisse Flexibilität angewiesen ist: So sind nicht unbedingt alle Ermittler, die in den von der BA geführten Verfahren tätig sind, Spezialisten; dies sei die unvermeidbare Folge der gegebenen Situation.

Abgesehen davon anerkennt die BKP ein Verbesserungspotential zum Beispiel in den folgenden Bereichen:

- a) rechtliche Fragen, namentlich Strafverfahren;
- b) Organisation und Funktionsweise der BA;
- c) Polizeitechnik (Durchsuchung, Versiegelung usw.), für die Mitarbeitenden, die ohne vorgängige Polizeiausbildung angestellt werden.

Zu diesen Themen sollten daher Ausbildungsveranstaltungen angeboten werden.

Es kommt regelmässig vor, dass Staatsanwälte als Referenten und Modulverantwortliche an Ausbildungen teilnehmen, die von der BKP organisiert werden (jüngstes Beispiel: Grundausbildung und Weiterbildung über die organisierte Kriminalität).

Die Arbeitsgruppe erachtet die Beteiligung von Staatsanwälten an der Ausbildung der Mitarbeitenden der BKP als nutzbringend. Im Rahmen der künftigen Austausch wird man diesbezüglich konkrete Massnahmen beschliessen.

### 9.4. Gemeinsame Ausbildungen

In der Vergangenheit, namentlich im Rahmen des Prozesses EffVor und bei Inkrafttreten der StPO, wurde eine bestimmte Anzahl gemeinsamer Ausbildungen für die BA und die BKP organisiert, die positive Ergebnisse zeitigten (obwohl es im Nachhinein Stimmen gab, die vertraten, bestimmte Polizisten seien durch Nähe, die die gemeinsame Teilnahme an diesen Lehrgängen mit sich brachte, gegenüber den Staatsanwälten kritischer und oppositioneller geworden, weil für sie der «Mythos des Magistraten» untergegangen war).

Die Arbeitsgruppe hielt fest, gemeinsame Ausbildungen könnten das gegenseitige Verständnis und die persönlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedern der beiden Institutionen verbessern («einander besser kennen, damit man sich mehr schätzt»; auch die «Soffaktoren» spielen eine Rolle für den guten Ablauf der Ermittlungen). Sie können auch zur Schaffung einer „unité de doctrine“ beitragen. In diesem Sinne steht die Arbeitsgruppe der Organisation neuer gemeinsamer Ausbildungen positiv gegenüber.

Diese guten Absichten sollten daher konkretisiert werden, wobei gemeinsame Ausbildungen nicht Selbstzweck sein dürfen, weil die für die Ausbildung aufgewendete Zeit natürlich mit Blick auf die Unterrichtsthemen nutzbringend sein muss. Die Kurse könnten aktuelle rechtliche Themen (Beispiel: jüngste Rechtsprechung im Bereich der StPO und Neuerungen, die diese für die tägliche Arbeit bedeutet), Datenbanken und ihre Verwendung oder andere Themen betreffen, für die ein beidseitiges Interesse besteht. Die Programme sollten von der BA und der BKP gemeinsam definiert werden und könnten danach vom Schweizerischen Polizei-Institut oder anderen Institutionen oder gar durch interne Ressourcen umgesetzt werden.

Für den Direktor von fedpol wäre es ideal, wenn auch Richter des Bundesstrafgerichts (BStGer) an gemeinsamen Ausbildungen beteiligt würden. Solche Fragen zu prüfen würde allerdings über den Rahmen des vorliegenden Berichts hinausgehen.

## **10. PERSÖNLICHE BEZIEHUNGEN STAATSANWÄLTE–POLIZISTEN**

### **10.1. Einführung**

Im Lauf der Sitzungen der Arbeitsgruppe und anderen Gesprächen gelangte der Unterzeichnete zur Überzeugung, dass die persönlichen Beziehungen zwischen Staatsanwälten und Polizisten in der aktuellen Situation ebenfalls eine Rolle spielen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe anerkennen, dass es sich da um eine wichtige Frage handelt, denn damit die Ermittlungen normal geführt werden können, müssen die Beziehungen zwischen Staatsanwälten und Polizisten mindestens akzeptabel sein. Die Beziehungen zwischen Staatsanwälten und Polizisten sind ein allgemeines Problem, das sich auch in den Kantonen stellt und das sich mit Sicherheit auch stellen würde, wenn die BKP eines Tages in die BA integriert würde (genauso wie sich auch in einem Bundesamt zwischen den «Akademikern» und den «Praktikern» Probleme stellen).

Auf Bundesebene gibt es eine «Geschichte» der Beziehungsprobleme. Auf beiden Seiten gibt es Leute, die Beziehungen mit negativen Vorurteilen angehen – obwohl neue Mitarbeitende nicht betroffen sein sollten. Anscheinend entstehen die Probleme für die Staatsanwälte eher mit Kadern der BKP als mit Polizisten der Basis, weil hierarchische Interventionen nicht immer richtig verstanden werden (siehe auch weiter unten Pkt. 14.5). Auf Seiten der BKP betreffen die Beschwerden, die man hinsichtlich der Art und Weise, wie sich gewisse Staatsanwälte geben und verhalten, zum Beispiel den Ton, der gegenüber den Polizisten verwendet wird, die Art, wie Befehle erteilt werden, die Kompetenzen der Staatsanwälte in den behandelten Materien (NB: Es entstehen regelmässig Probleme, wenn ein Staatsanwalt oder ein Polizist sich unsicher fühlt, namentlich wenn er Themen behandeln muss, die er nicht gut kennt), die Art zu kommunizieren oder der Mangel an Kommunikation, nicht unbedingt begründete Kritik an der BKP, die Schwierigkeit, einen konstruktiven Dialog aufrechtzuerhalten, und die Schwierigkeit, den anderen als Partner und nicht als schlichten Vollzieher zu betrachten (Mangel an «partnerschaftlichem Begegnen»). Darüber hinaus anerkennt die BKP ohne Weiteres, dass es auch bei ihr «Charakteren» gibt, was die Beziehungen zu den Staatsanwälten nicht gerade erleichtert.

Die Arbeitsgruppe hat festgehalten, dass das Problem vor allem einzelne Polizisten und Staatsanwälte betrifft und dass die Beziehungen in den meisten Fällen gut sind. Es ist normal, dass es Reibungen gibt; man muss aber versuchen, Lösungen zu finden, damit solche Spannungen in annehmbaren Grenzen bleiben, auf adäquate Weise geregelt werden können und vor allem dem guten Ablauf der Verfahren nicht schaden.

In einigen Fällen wurden sowohl bei der BA als auch bei der BKP bereits bestimmte hierarchische Interventionen unternommen – jedoch ohne beachtenswerte positive Ergebnisse. Es müssen daher konkrete und allgemeine Massnahmen erwogen werden.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass ihre Arbeiten die Gelegenheit für einen Neuanfang sein müssen, und hat mögliche Ansätze geprüft; diese werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt.

## **10.2. Sensibilisierung**

Gegenseitiger Respekt lässt sich nicht aufzwingen und hängt von der Persönlichkeit der Betroffenen, ihrer Erziehung und vom Verständnis für die Probleme anderer ab.

Es gäbe bestimmte Mittel und Wege, mit denen man versuchen könnte, die Mitarbeitenden der BA und der BKP besser für den Nutzen guter, vorurteilsfreier und offener Beziehungen zu den anderen an einer Ermittlung beteiligten Personen zu sensibilisieren – unbeschadet des Grundsatzes, dass der Staatsanwalt die Ermittlungen führt und letztlich dafür verantwortlich ist.

Die erforderliche Sensibilisierung führt zweifellos über mehr oder minder formelle Gespräche innerhalb der BA und der BKP und zwischen diesen beiden Institutionen.

In schwierigen Fällen könnten auch Abmahnungen der Hierarchie zu Ergebnissen führen.

## **10.3. Verfahrensführung**

Die BA anerkennt, dass gewisse Staatsanwälte lernen müssen, die Verfahren in der Rolle, die ihnen seit dem Inkrafttreten der StPO zusteht, besser zu führen.

Die Kurse, die die Staatsanwälte diesbezüglich absolvieren sollten (Pkt. 9.2), wurden bereits erwähnt. Die BA versucht ausserdem, den Aufbau einer gemeinsamen Kultur und gemeinsamen Praktiken intern zu fördern.

## **10.4. Kommunikation**

Eine gute Kommunikation und vor allem regelmässige Treffen zwischen der Verfahrensleitung und den an den Ermittlungen beteiligten Polizisten, sind wünschenswert und meist eine Notwendigkeit.

An solchen Treffen können die Ergebnisse durchgeführter Operationen und Möglichkeiten zukünftiger Operationen besprochen werden. Gegebenenfalls geben sie dem Staatsanwalt auch Gelegenheit, seine Anordnungen zu erklären und Angaben über die Art und Weise zu machen, wie er sie ausgeführt haben möchte. Wenn es einfach darum geht, eine Person festzunehmen und sie ins Gefängnis zu bringen, könnten Erklärungen überflüssig sein; werden aber komplexe Operationen delegiert, sollte eine vorgängige Besprechung dagegen die Regel sein.

Der Unterzeichnete bemerkt, dass es den Staatsanwälten aufgrund der relativ geringen Anzahl Verfahren, mit denen jeder einzelne betraut ist, möglich sein sollte, die Ermittler regelmässig zu treffen und mit ihnen ungezwungen zu diskutieren. In dieser Hinsicht ist die Situation in den Kantonen verschieden; dort behandelt ein Staatsanwalt im Allgemeinen mehr Verfahren gleichzeitig als ein Staatsanwalt des Bundes.

Darüber hinaus wäre es angebracht, dass die Kommunikation zwischen Staatsanwälten und Polizisten innerhalb der BA einheitlich gehandhabt würde. Um dies zu gewährleisten, könnte die Geschäftsleitung der BA darüber interne Weisungen erlassen.

### **10.5. Vorgehen bei Problemen**

Wenn zwischen einem Polizisten und einem Staatsanwalt (oder einem anderen Mitarbeitenden der BA) ernsthafte zwischenmenschliche Probleme entstehen, sollte es möglich sein, dass die Betroffenen direkt miteinander darüber sprechen.

Ergibt ein solches Gespräch keine Lösung, sollte das Problem der Hierarchie unterbreitet werden, gegebenenfalls bis auf Stufe SAR. Es sollte auch möglich sein, das Problem direkt, d. h. ohne vorgängiges Gespräch, der Hierarchie zu unterbreiten, etwa dann, wenn ein Polizist nur mit Mühe in Betracht ziehen kann, einem Staatsanwalt bezüglich solcher Themen direkt gegenüberzutreten.

Alle Mitarbeitenden der BA und der BKP sollten das Vorgehen bei zwischenmenschlichen Problemen kennen.

### **10.6. Vade mecum**

Der Unterzeichnete hat sich die Frage gestellt, ob es zur Verbesserung der Situation beitragen könnte, einen Leitfaden zu verfassen und zu verteilen, in dem die jeweiligen Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten geklärt würden und einige Leitlinien bezüglich des von allen Beteiligten erwarteten Verhaltens enthalten wären; der Leitfaden könnte von einer kleinen paritätischen Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der BA und der BKP verfasst werden.

Er wird dies allerdings nicht formell empfehlen, weil andere, einfachere Massnahmen (vgl. oben) bereits ausreichend Ergebnisse bringen könnten.

## **11. VERFAHRENSHANDBUCH**

2011 verfasste die BA ein «Verfahrenshandbuch», in dem rechtliche Aspekte der Anwendung der StPO behandelt und kommentiert werden (Beilage BA 3). Es ist in elektronischer Form verfügbar, auch für die Mitarbeitenden der BKP. Es wird allseits als ein besonders nützliches Instrument betrachtet.

Das Handbuch war seit seiner Veröffentlichung nicht aktualisiert worden. Der Grund war, dass man zuerst während einer Start- und Beobachtungsperiode Erfahrungen hinsichtlich des neuen Verfahrens zusammentragen musste.

Im Sommer 2013 beauftragte der Bundesanwalt einen Mitarbeiter mit der Aktualisierung; die Arbeiten sind im Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts fast beendet. Die BKP wird an den Arbeiten für die endgültige Fertigstellung beteiligt werden, soweit dies zweckdienlich ist.

In Zukunft wird die Aktualisierung sehr regelmässig erfolgen. Darin einfließen werden namentlich die Rechtsprechung, im SAR aufgeworfene Themen, Ergebnisse der Debriefings zwischen Staatsanwälten und Polizisten am Schluss der Ermittlungen usw.

Es versteht sich von selbst, dass die BKP jetzt und in Zukunft Vorschläge hinsichtlich des Inhalts des Handbuchs formulieren kann, zum Beispiel das Anfügen von Kapiteln.

## **12. POLIZEILICHE ERMITTLUNGEN**

### **12.1. Einführung**

Wie weiter oben erwähnt, interveniert die BKP in mehreren Stadien der Abklärungen und Ermittlungen:

- a) Vorabklärungen gemäss ZentG;
- b) polizeiliches Ermittlungsverfahren gemäss den Art. 306 und 307 StPO;
- c) Untersuchung unter der direkten Leitung der BA (Art. 308 ff. StPO);
- d) eventuell im Gerichtsverfahren auf Anordnung des Gerichts (Art. 15 Abs. 3 StPO).

Die Unterscheidung zwischen den Vorabklärungen und dem polizeilichen Ermittlungsverfahren ist nicht immer einfach, doch von ihr hängt die Befugnis der BA ab, der BKP Weisungen zu erteilen.

Diese Abgrenzungsschwierigkeiten scheinen die Beziehungen zwischen der BA und der BKP nicht zu beeinträchtigen; tatsächlich haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe festgehalten, dass die BKP die Gesetzesvorschriften vernünftig auslegt und zum Beispiel die Vorabklärungen nicht dazu missbraucht, um sich der Kontrolle der BA zu entziehen.

Einzelheiten über die Art und Weise, wie diese Phasen miteinander verbunden sind, und über ihre Bedeutung können einer Tafel der BKP entnommen werden (Beilage DIV 18).

## 12.2. Vorabklärungen im Rahmen des ZentG

Die BA ist im Prinzip nicht an den Vorabklärungen beteiligt, die die BKP in dem vom ZentG abgesteckten Rahmen durchführt. Diese Abklärungen betreffen nicht immer Straftaten, sondern dienen auch der Analyse und der Prävention, und in diesem Rahmen kümmert sich die BKP manchmal auch um Straftaten, die nicht der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen (was die BA im Übrigen schliesslich doch angemessen findet, obwohl sie seinerzeit die Tatsache kritisiert hatte, dass die BKP in Fällen ermittelt, die nicht der Bundeszuständigkeit unterstehen, zum Beispiel im Fall gewalttätiger «Tierschützer», worauf fedpol geantwortet hatte, die Zuständigkeit stehe in der KKJPD in Diskussion und die BKP müsse in diesem Bereich sowieso Koordinationsaufgaben zwischen den Kantonen wahrnehmen – auch ohne Bundeszuständigkeit; siehe den Austausch von Februar/März 2013, Beilage DIV 3.2, S. 7). Fedpol bemüht sich jedoch, die Tätigkeit der Zentralstellen nach den gesetzten Prioritäten auszurichten, um der BA zu ermöglichen, Untersuchungen gegen schwere Kriminelle zu eröffnen (Austausch von Februar/März 2013, Beilage DIV 3.2, S. 10).

In den Fällen von Wirtschaftskriminalität ist die Phase der Vorabklärungen in der Regel sehr kurz, manchmal sogar inexistent (was sich aufgrund von Neuausrichtungen sehr bald ändern könnte). Hingegen kommt es zum Beispiel im Bereich des Terrorismus und der organisierten Kriminalität vor, dass sich solche Abklärungen über eine recht lange Dauer bis hin zu mehreren Jahren hinziehen, bevor ein genügender Verdacht vorliegt, um ein formelles Strafverfahren eröffnen zu können.

Solange es noch keinen konkreten Verdacht gibt, ermittelt die BKP daher selbständig, wobei die Direktion der BKP sich verpflichtet, die Zweckmässigkeit der Vorabklärungen regelmässig zu überprüfen und der BA die Fälle zu melden, sobald ein genügender Verdacht vorliegt, damit sie über die allfällige Eröffnung einer Untersuchung entscheiden kann.

Die Tätigkeit, die die Polizisten vor dem eigentlichen Strafverfahren ausüben, wird mithin kontrolliert – in diesem Stadium jedoch durch die Hierarchie der BKP und nicht durch die BA.

Es kommt jedoch regelmässig vor, namentlich in Fällen von organisierter Kriminalität oder Terrorismus, dass die BKP die Initiative ergreift, mit dem betreffenden Leitenden Staatsanwalt oder mit anderen Staatsanwälten informelle Austausche zu organisieren, um Bilanz zu ziehen, die Strategie zu besprechen, die Perspektiven abzuschätzen usw. Das Ziel ist, dass die BA über das aktuelle Geschehen informiert ist und wenn nötig zum Beispiel informelle Weisungen erteilen, Richtungen angeben und rechtliche Auskunft geben kann.

Die BA scheint mit der von der BKP diesbezüglich angewandten Praxis zufrieden zu sein. Insbesondere sind die Leitenden Staatsanwälte, die von den eben erwähnten informellen Austauschen betroffen sind, von dieser Praxis voll und ganz überzeugt.

### 12.3. Polizeiliches Ermittlungsverfahren

Anders als in den Kantonen führt die BKP nicht oft polizeiliche Ermittlungsverfahren im Sinne von Art. 306 und 307 StPO durch.

Dies vorab deshalb, weil die BKP recht selten Strafanträge und -anzeigen erhält und die Praxis darüber hinaus darin besteht, solche direkt an die BA oder die zuständige kantonale Behörde weiterzuleiten. Sodann sind die meisten von der BKP behandelten Fälle solche gemäss Art. 307 StPO: Sie betreffen schwere Straftaten oder andere schwerwiegende Ereignisse und unterstehen damit der Verpflichtung eines «unverzöglichen» Bescheids an die BA, die daraufhin in den meisten Fällen sofort eine Untersuchung eröffnet.

In der Praxis kommt es vor, dass polizeiliche Ermittlungsverfahren in Staatsschutz- und Falschgeldaffären geführt werden; in den anderen Bereichen ist dies aber viel weniger oft der Fall. In diesem Kontext nimmt die BKP im Allgemeinen nur ein paar einfache Überprüfungen vor (Einholen von Auskünften, eventuell Einvernahmen), was sich nur über eine sehr kurze Zeit erstreckt, und benachrichtigt anlässlich einer Sitzung des SAR rasch die BA: im Allgemeinen sofort, aber auf alle Fälle innert 30 Tagen nach dem Ereignis, das die Ermittlungen veranlasst hat. Dadurch kann die BA Ermittlungen stoppen, die ihr nicht zweckmässig erscheinen, weil ihr Bescheid für die BKP verbindlich ist (diese Situation hat sich allerdings noch nie ergeben). Aufträge, die die BA der BKP gemäss Art. 307 Abs. 2 StPO während des polizeilichen Ermittlungsverfahrens erteilen kann, sind noch seltener: Im Allgemeinen eröffnet der Staatsanwalt eine Untersuchung, wenn er Aufträge erteilen will.

Die BA hat von der Befugnis, die Art. 15 Abs. 2 in fine StPO ihr überträgt, keinen Gebrauch gemacht und der BKP mithin keine Weisungen über polizeiliche Ermittlungen erteilt, weil sie der Meinung ist, dies sei aufgrund der oben in Erinnerung gerufenen Elemente nicht nötig.

Der BA bereitet die Anwendung der Art. 306 und 307 StPO durch die BKP keine grösseren Sorgen. Die Praxis sei zufriedenstellend: Die BKP meldet, was sie melden muss, tut dies innert nützlicher Frist und meldet keine Fälle, deren Meldung sich nicht rechtfertigen würde.

### 13. ERMITTLUNGEN DER BA OHNE TEILNAHME DER BKP

In einigen Fällen eröffnet und führt die BA die Untersuchungen, wobei sie alle erforderlichen Ermittlungshandlungen selber vornimmt und die BKP nicht bezieht (siehe Pkt. 3.2).

Diese Vorgehensweise ist natürlich nicht kritisierbar, namentlich weil es sich um den Anwendungsfall von Art. 311 Abs. 1 StPO handelt, der vorsieht, dass die Staatsanwälte die Beweiserhebungen selber durchführen.

Allerdings hält es die Arbeitsgruppe für notwendig, dass die BKP auch in diesen Fällen benachrichtigt wird: Es kann vorkommen, dass kantonale oder ausländische Behörden sich bei der BKP über die Existenz eines Verfahrens informieren und die BKP, mangels Benachrichtigung, falsche Auskünfte gibt (keine laufenden Ermittlungen in der Schweiz); es kann auch vorkommen, dass die BKP aus dem einen oder anderen Grund bereits über Informationen in einer Sache verfügt und dass sie im Fall ihrer Benachrichtigung dem betreffenden Staatsanwalt ihre Informationen spontan zur Verfügung stellen kann (Beispiel:

im Rahmen des Austausches mit den Kantonspolizeien oder Polizeien anderer Länder erhaltene Informationen über eine Person).

Ausnahmsweise kann der zuständige Staatsanwalt auf die Benachrichtigung der BKP verzichten oder sie verzögern, etwa in Fällen, in denen die Eröffnung der Untersuchung geheim bleiben muss (Beispiel: Verfahren gegen ein Kader der BKP).

Diese Vorgehensweise wird zwischen der BA und der BKP bereits praktiziert und ist im Übrigen im Verfahrenshandbuch vorgesehen. In einem konkreten Fall hat das System nicht einwandfrei funktioniert, doch hält die Arbeitsgruppe dies für eine «Panne», die keinen Einfluss auf den Gesamteindruck der Zusammenarbeit hat und keine weiteren konkreten Massnahmen erfordert.

## **14. ERMITTLUNGEN DER BA MIT TEILNAHME DER BKP**

### **14.1. Eröffnung der Untersuchung**

Wie erwähnt ist die Eröffnung einer Untersuchung die Regel, wenn im Anwendungsbereich der StPO Erhebungen durchgeführt werden müssen (Pkt. 12.3).

Ausserdem ist der weitaus häufigste Fall der, dass die BA eine Untersuchung eröffnet und dann die Mitwirkung der BKP anfordert, während in den Kantonen in der Regel die Polizei zuerst ermittelt und dann der Staatsanwaltschaft Bericht erstattet (Austausch von Februar/März 2013, Beilage DIV 3.2, S. 10).

Der Anteil der Untersuchungen, die gestützt auf die Erhebungen der Zentralstellen (Art. 2 ff. ZentG) und die selbständigen Ermittlungen der BKP (Art. 15 Abs. 2 StPO) eröffnet werden, ist daher – aus den bereits erwähnten Gründen – relativ gering: 26 von den 246 Untersuchungen, die die BA 2012 eröffnet hat (ohne die Massengeschäfte einzurechnen). Die anderen Untersuchungseröffnungen beruhen zum Beispiel auf Verdachtsmeldungen der MROS, Anzeigen Dritter, Medienberichten oder Elementen, die der BA im Zusammenhang mit der internationalen Situation zukommen (Beispiel: Sturz eines Machthabers).

Innerhalb der BA wird die Eröffnung der Untersuchungen vom operativen Ausschuss des Bundesanwalts (OAB) überwacht; dieser prüft die Bundeszuständigkeit und entscheidet nach Massgabe der internen Prioritäten. Zwar ist die BKP an diesem Prozess nicht beteiligt, doch ist gegen diese Praxis nichts einzuwenden, weil sie sich auf die ausschliessliche Zuständigkeit der BA in diesem Bereich stützt.

### **14.2. Liste der hängigen Fälle («Fallkontrolle»)**

Seit einiger Zeit schon führen die BA und die BKP eine Liste der hängigen Verfahren.

In dieser Liste sind insbesondere die Namen der mit den einzelnen Fällen betrauten Staatsanwälte und die Codenamen der Ermittlungen aufgeführt. Darüber hinaus sind auch die beteiligten Polizisten erwähnt und die Anzahl Stunden, die jeder von ihnen für das jeweilige Ermittlungsverfahren aufgewendet hat.

Die Liste gibt einen Überblick über die Verteilung der Aufgaben und die für die jeweiligen Verfahren aufgewendeten Anstrengungen. Die BA und die BKP erachten sie als ein nützliches und praktisches Instrument, welches das gegenseitige Vertrauen der beiden Institutionen fördert. Die Führung dieser Liste scheint keinen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand zu verursachen.

Das System funktioniert gut, so dass keine Änderung zu erwägen ist.

### **14.3. Führung der Ermittlungen als Projekt**

#### *14.3.1. Einführung*

Das System der Führung der Ermittlungen als Projekt wird seit einiger Zeit schon befürwortet (siehe namentlich den Bericht EffVor2, Beilage DIV 4, S. 43–45, und den Bericht Uster 2007, Beilage DIV 5, S. 18 ff.).

Nach diesem System erstellen die Staatsanwälte für Untersuchungen eines gewissen Umfangs ein schriftliches Projekt, in dem sie Kontext, Ziele, Aufwand, vorzusehende Operationen usw. beschreiben. Dazu wurde ein besonderes Formular entworfen, das den Staatsanwälten auf dem System Juris zur Verfügung steht.

Die Nützlichkeit des besagten Systems wird allseits anerkannt, weil es dem Staatsanwalt hilft, kritische Faktoren zu ermitteln (zum Beispiel: mögliche Ablehnung eines eventuellen Rechtshilfeersuchens, Fehlen einer «Vortat» in einem Fall von Geldwäscherei, Tod eines Zeugen usw.), und ihn zwingt, die nötigen Ressourcen konkret zu veranschlagen.

Die Führung von Ermittlungen als Projekt ermöglicht der BKP, Natur und Ziele des Verfahrens auf Anhieb zu verstehen und sich eine Vorstellung von seinem voraussichtlichen Umfang zu machen; dies hilft ihr bei der Auswahl der Ermittler und bei der Planung ihrer Tätigkeit.

Projekte im Sinne des Gesagten tragen zudem zu einer guten Koordination der verschiedenen Verfahren bei, zumal sie einen Überblick über die Aufgaben verschaffen, die die BA in naher und weniger naher Zukunft erwarten.

Es muss allerdings für alle an den Ermittlungen Beteiligten – sei dies in der BA oder in der BKP – klar sein, dass ein Projekt, so gut es anfänglich auch konzipiert sein mag, sich in der Regel mit der Zeit entwickelt und nach Massgabe neuer Umstände und des Ergebnisses durchgeführter Operationen Anpassungen erfordert. Tatsächlich bergen Strafverfahren diesbezüglich oft, wenn nicht sogar immer, Überraschungen, und ein Projekt kann niemals als ein endgültiges Dokument betrachtet werden, auf das man sich stützen könnte, um einen Kurswechsel zu beanstanden, oder auf bestimmte Operationen zu verzichten bzw. weitere Operationen hinzuzufügen, oder Änderungen in den als notwendig erachteten Ressourcen vorzunehmen.

### 14.3.2. Aktuelle Situation

Gegenwärtig fordert die BA von den Staatsanwälten nicht, dass sie schriftliche Projekte erstellen. Ausgehend von der Annahme, dass die Führung von Ermittlungen als Projekt nicht in jedem Fall erforderlich ist, dass es weiter nicht darum geht, Kunst der Kunst willen zu betreiben und dass in bestimmten Verfahren auch ohne ein solches Dokument recht gut ersichtlich ist, wo man steht und wohin man geht, akzeptiert die BA, dass die Staatsanwälte in dieser Hinsicht auch andere Methoden anwenden. Die Geschäftsleitung der BA verlangt von den Staatsanwälten, dass sie immer im Sinne eines Projekts überlegen, sei es nun gestützt auf ein spezifisches Dokument oder nicht (seit September 2012 sind die Staatsanwälte sowieso verpflichtet, für jedes Geschäft die Rubriken über die Ermittlungsstrategie, das Journal der durchgeführten Operationen und die vorgesehenen Operationen im internen System «Fallinfo» auszufüllen). Im Rahmen des operativen Controllings der BA fragen die Controller die Staatsanwälte auch, welches das Ziel der von ihnen geführten Verfahren ist und wie sie dieses zu erreichen beabsichtigen. Anlässlich der Inspektionen der AB-BA fragen die Inspektoren die Staatsanwälte ebenfalls, was das Projekt ist, doch verlangen sie nicht, dass ihnen ein schriftliches Dokument vorgelegt wird. Gegenwärtig kann somit jeder Staatsanwalt die Art wie er es machen will selber wählen, er muss aber in der Sache ein Projekt haben. Die BA bemerkt zudem, dass bestimmte Staatsanwälte sich beim Entscheid über die durchzuführenden Operationen hauptsächlich auf die Vorschläge der Polizei stützen, was bei anderen wiederum nicht der Fall ist. Dies hat einen Einfluss auf die Art und Weise, wie Projekte konzipiert und formuliert werden.

2009 wurden von 38 Verfahren, an denen die BKP beteiligt war, nur 18 als formelle Projekte geführt (Anmerkung BKP, Beilage DIV 9, S. 22).

In der BKP wird die Meinung vertreten, die Führung von Ermittlungen als Projekt werde nicht in allen Fällen angewendet, in denen es angezeigt sei; zudem würde sie je nach Staatsanwalt anders angewendet. Es sei kaum möglich, eine „unité de doctrine“ bzw. eine einheitliche Praxis auszumachen. Für die BKP wäre es ein grosser Vorteil, wenn alle Verfahren in der einen oder anderen Form als Projekt geführt (mit einem Ziel, den Mitteln, den Etappen) und die Informationen der Polizei übermittelt würden, so dass sie wüsste, was sie erwartet, und über die bevorstehenden Herausforderungen Bescheid wüsste. Dies wäre auch nötig, damit die Ermittlungsteams bestehend aus Vertretern der BA und der BKP gut funktionieren. Die BKP bemerkt, ein gut konzipiertes Projekt ermögliche auch, aussichtslos gewordene Verfahren einzustellen. Zusammenfassend ist die BKP der Meinung, es brauche ein gemeinsames Projekt, welches gesteuert und kommuniziert wird.

### 14.3.3. Systematisierung

Anlässlich der Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe gaben die Vertreter der BA und insbesondere die für das interne operative Controlling zuständigen Stellvertretenden Bundesanwälte an, die Frage der Führung der Ermittlungen als Projekt werde demnächst im Sinne einer Systematisierung überarbeitet:

- a) Sämtliche Untersuchungen der BA werden Gegenstand eines formellen Projekts bilden müssen (auf jeden Fall, wenn die Polizei zur Unterstützung des Staatsanwalts herangezogen wird, ausser in besonders einfachen Fällen).
- b) Die Projekte werden schriftlich erstellt werden müssen.
- c) Die Projekte werden der BKP kommuniziert werden müssen.
- d) Hinsichtlich der Form wird das gegenwärtig benutzte Formular überarbeitet und eventuell vereinfacht werden (die wichtigsten Elemente werden beibehalten; sie sind eine gute Checkliste der zu bedenkenden Punkte).
- e) Auf dem Dokument werden Absenzen der Beteiligten der BA und der BKP ab einer bestimmten Dauer (Ferien, Kurse usw.) erwähnt sein, um die Planung zu erleichtern.
- f) Es soll das Nötige unternommen werden, damit alle Projekte in der Praxis eine einheitliche Form haben.

Der Unterzeichnete begrüsst den Willen der BA, die Führung der Ermittlungen als Projekt zu systematisieren und so den Wünschen der BKP zu entsprechen. Er empfiehlt natürlich, dass Massnahmen im Sinne des Gesagten getroffen werden.

Im Rahmen der Revision des Systems der Führung der Ermittlungen als Projekt könnte die BA die folgenden von der BKP gemachten Vorschläge einbeziehen:

- a) Wenn sie der BA Bericht erstattet und ihr gleichzeitig die Eröffnung einer Untersuchung vorschlägt, könnte sie bereits die in das Dokument aufzunehmenden Elemente liefern.
- b) Bei der Erstellung des Dokuments könnte der Staatsanwalt die BKP (Kommissariatsleiter) auffordern, ihm einen Entwurf vorzulegen.
- c) Das Projekt könnte vor seiner Verabschiedung mit der BKP besprochen werden.

Der Unterzeichnete ist der Meinung, es könne je nach Fall und Einschätzung des zuständigen Staatsanwalts zweckmässig sein, die BKP an der Erstellung des Projekts zu beteiligen, vor allem bei Verfahren, bei denen auf Anhieb klar ist, dass sie einen gewissen Umfang annehmen werden. Zudem wäre es nützlich, die BKP zu den wichtigsten Projektanpassungen beizuziehen. Für die betroffenen Polizisten und ihre Vorgesetzten muss allerdings jederzeit klar sein, dass der Staatsanwalt als Verfahrensleiter, alleiniger Projektverantwortlicher ist und es ihm alleine zusteht, die nötigen Entscheidungen zu treffen – unabhängig von der Rolle, die die BKP bei der Vorbereitung des Projekts innehat.

## 14.4. Ressourcen und ihre Zuteilung

### 14.4.1. Einführung

#### a) Einführung

Die Frage der Zuteilung der Ressourcen ist in den Beziehungen zwischen der BA und der BKP der Stein des Anstosses.

Einerseits möchte die BA über ausreichend Ressourcen für ihre Ermittlungen verfügen, ohne dass externe Elemente die Planung beeinträchtigen. Andererseits muss jedoch die BKP mit ihren begrenzten Personalbeständen und ihren anderweitigen Aufträgen zurechtkommen.

Die Frage, die sich hier im Grunde stellt, ist: Wo setzen fedpol und die BKP das «Ventil», wenn eine höhere Instanz der BKP besondere Aufgaben delegiert oder wenn die anderen ordentlichen Aufgaben der BKP einen Peak verzeichnen? Werden die Ressourcen zuerst anderen Aufgaben als den Ermittlungen der BA zugeteilt und der BA dann die verbleibenden Disponibilitäten mitgeteilt – oder werden umgekehrt zuerst der BA die nötigen Ressourcen zugeteilt und dann die verbleibenden Mittel so gut es geht auf die anderen gesetzlichen Aufgaben der BKP verteilt? Oder gäbe es dazwischen vielleicht noch einen Mittelweg?

#### b) Austausch BA–fedpol von Februar/März 2013

Diese Fragen wurden im Rahmen des Austausches zwischen der BA und fedpol aufgeworfen, der Februar/März 2013 stattfand (Beilage DIV 3.2).

Im Einzelnen erwähnte die BA dass, die Anzahl der Ermittler, die bei der BKP für die Aufgaben im Zusammenhang mit der BA zur Verfügung stünden, fluktuierend sei und von den von fedpol und der BKP definierten Prioritäten oder gar von Entscheiden höherer Instanzen abhängen. Dies habe weiter zur Folge, dass der Umfang an Unterstützung der BA durch die BKP, ein schwer berechenbarer Faktor sei (S. 7–8).

Die BA erwähnte auch, manchmal würden Ermittler der BKP von den Ermittlungen abgezogen, um entsprechend anderweitiger Prioritäten bei fedpol oder der BKP oder auf Anordnung höherer Instanzen für andere Aufgaben eingesetzt zu werden (S. 5 ff.; eines der erwähnten Beispiele war ein Fall, in dem die BKP im Rahmen sensibler Ermittlungen der BA Analysen im Zusammenhang mit dem arabischen Frühling durchführte, als die BA plötzlich informiert wurde, diese Analysen würden um mehrere Monate aufgeschoben, weil die BKP im Auftrag des EJPD eine Analyse der Bedingungen in Eritrea vorbereiten musste; andere Beispiele betrafen Polizisten, die von Ermittlungen abgezogen wurden, weil sie länger dauernde Ausbildungen absolvieren oder in der Einsatzzentrale fedpol oder für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schengener Übereinkommen eingesetzt werden mussten).

Während desselben Austausches bedauerte die BA, die Ermittler der BKP würden selten 100-prozentig einem Ermittlungsverfahren zugeteilt, sondern müssten gleichzeitig mehrere Fälle bearbeiten oder würden gar von einem Fall zum nächsten «übertragen», um dem Personalmangel zu begegnen, wodurch sie den Vorteil der in einem Fall erlangten Kenntnisse verloren (S. 6).

Fedpol antwortete auf die von der BA aufgeworfenen Fragen ausführlich. Fedpol erinnerte namentlich an den Personalmangel der BKP und an die Notwendigkeit, auch die anderen Aufgaben der BKP wahrzunehmen sowie die Notwendigkeit polyvalente und gut ausgebildete Polizisten zu haben. Fedpol betonte, sein Personal (Beispiel: Analysten) werde regelmässig zur Unterstützung der Tätigkeiten der BA eingesetzt, zusätzlich zu den ordentlichen Zuteilungen von Polizisten zu den Ermittlungen. Fedpol unterstrich, dass die höheren Instanzen – Bundesrat und EJPD – keinen direkten Einfluss auf die Zuteilung von Personal zu den gerichtspolizeilichen Ermittlungen ausüben würden und legte ausserdem dar, dass die Fälle, in denen Ermittler von Ermittlungen abgezogen wurden, um anderen Aufträgen oder Ausbildungen zugeteilt zu werden, aussergewöhnlich waren und zudem mehrere Jahre zurücklagen, so dass sie nicht mehr signifikant seien (S. 5 ff.).

Die Direktion von fedpol schloss eine ausschliessliche Zuteilung von Polizisten zu den Ermittlungen der BA nicht von vornherein aus, unterstrich aber die Nachteile einer solchen Lösung: «Die von der BA angeregte Bezeichnung von ausschliesslich ermittelndem Personal ist zwar mit Blick auf die Planungssicherheit nicht von der Hand zu weisen. Bei gleichbleibenden Beständen der BKP müsste sie jedoch entweder zu einem Abbau der heutigen Ermittlungsleistungen gegenüber der BA oder der Leistungen gegenüber den kantonalen und ausländischen Partnern der Zentralstelle oder beiden führen» (S. 8).

#### c) Diskussion in der Arbeitsgruppe

Die Frage der Ressourcenzuteilung wurde an den Sitzungen der Arbeitsgruppe und den anderen Gesprächen, an denen der Unterzeichnete teilnahm, natürlich mehrmals und unter verschiedenen Gesichtspunkten aufgeworfen.

Für die BA ist das grundlegende Problem, dass die BKP zwar guten Willen zeigt, wenn es darum geht, Lösungen zu finden, dass sie aber formell die Möglichkeit hätte, «nein» zu sagen bzw. beispielsweise die Verschiebung eines Einsatzes eines Polizisten für andere Aufgaben abzulehnen, dies zum Nachteil der Aufträge der BA.

Darüber hinaus äusserte der Bundesanwalt, dass er, als die Geschäftsprüfungskommission ihn gefragt habe, wie viele Polizisten es brauche, um den Bedarf der BA abzudecken, habe antworten müssen, dass er es nicht wisse – er wisse nämlich nicht, wer in der BKP was mache, weil die Polizisten mehrere Hüte trügen.

Die BKP versichert, was das Personal angehe, das den Ermittlungseinheiten zugeteilt ist, sei die Arbeit für die Ermittlungen der BA ihre erste Priorität. Es komme zum Beispiel regelmässig vor, dass sie polizeiliche Vorabklärungen stoppe, um ein Maximum an Ressourcen für die Ermittlungen der BA bereitzustellen. Es komme ebenfalls regelmässig vor, dass Polizisten der BKP, die im Prinzip in der Prävention oder der polizeilichen Koordination arbeiten, bei Bedarf als Verstärkung in Operationen für die BA eingesetzt würden. Gewiss setzt fedpol interne Prioritäten; es versichert aber, dass dies nicht zum Nachteil der Aufgaben geschieht, die für die BA zu erfüllen sind. Die BKP muss manchmal mit Entscheiden zurechtkommen, die von höherer Stelle kommen (fedpol, EJPD, Bundesrat, Geschäftsprüfungskommission) und sie zwingen, Ressourcen bereitzustellen, um die Ausführung der im ZentG verankerten Aufträge zu gewährleisten, die ihr von den höheren Instanzen anvertraut werden – was sich auf die Ressourcen auswirkt, die für die Arbeit für die BA zur Verfügung stehen.

Auf diese Diskussion wird weiter unten bei den Einzelfragen noch eingegangen.

#### d) Feststellung

Das Problem der BA ist, dass sie über genügend Ressourcen verfügen muss, um die Untersuchungen, für die sie zuständig ist, durchführen zu können. Jeder Staatsanwalt sollte wissen können, auf welche Ressourcen er zählen kann, und dies möglichst für die verschiedenen Phasen seiner Ermittlungen (natürlich unter Vorbehalt der Fälle, in denen der Personalbedarf aufgrund der Umstände überdacht werden muss).

Die Tatsache, dass die Ermittler der BKP ihrer Hierarchie und der Hierarchie von fedpol unterstehen, statt direkt der BA unterstellt zu sein, vereinfacht der BA nicht gerade die Planung der den Untersuchungen zuzuteilenden Ressourcen und zieht die Notwendigkeit einer sorgfältigen Koordination zwischen den beiden Institutionen nach sich.

Bei der Ressourcenzuteilung ist zu berücksichtigen, dass wenn die Polizisten der Ermittlungseinheiten primär in den Verfahren der BA eingesetzt werden, sie im Allgemeinen auch andere Aufgaben wahrnehmen müssen. Die BKP erachtet diese Vielseitigkeit als Vorteil: Ein Polizist ist oftmals ein Spezialist in einem Fach; auch wenn er zur Hauptsache für die BA arbeitet, muss er in seinem Fach auch in der interkantonalen Kooperation tätig sein können, in den Kantonen oder sogar im Ausland Referate halten, den Anfragen der Kantone und des Auslands im fraglichen Fach entsprechen, im Rahmen von Interpol und Europol an Arbeitsgruppen teilnehmen oder gar Aufträge für die UNO erfüllen; die Vielseitigkeit der Polizisten erspart ihnen zudem den «Tunnelblick», indem sie ihnen eine umfassendere Sicht auf die Probleme ermöglicht; dies ist der Interaktion mit den anderen Mitarbeitern der BKP und von fedpol förderlich und macht sie wirksamer.

Es braucht Lösungen im aktuellen Rechtsrahmen, um aus den existierenden Beständen das Maximum herauszuholen und die diversen Bedürfnissen zu befriedigen.

#### 14.4.2. Team

Für die Arbeitsgruppe müssen Strafverfahren als Projekt geführt werden; und zwar primär durch ein «Team» bestehend aus dem Staatsanwalt (unterstützt von einzelnen seiner Mitarbeitenden), den Ermittlern und eventuell Spezialisten. Dieses «Team» ist die Basis und jedes seiner Mitglieder muss unter Einsatz seiner eigenen Kompetenzen in der Optik der festgelegten Ziele handeln.

Das «Team» muss geführt werden, wozu allein der Staatsanwalt verantwortlich ist. Das heisst nicht, dass er mit den anderen Teammitgliedern nicht diskutieren soll, um optimale Lösungen zu finden, sondern dass jeder verstehen und anerkennen muss, dass für das Endergebnis der Staatsanwalt verantwortlich ist, dass die StPO von ihm verlangt, dass er die Ermittlungen führt, und dass seine Entscheide daher zu vollziehen sind.

Je nach den Umständen kann es gerechtfertigt sein, dass ein Fall einem Duo von Staatsanwälten anvertraut wird. Es ist dann Sache der beiden Staatsanwälte, sich die Aufgaben untereinander klar genug aufzuteilen, damit Missverständnisse vermieden werden.

Aufgrund der Komplexität der bearbeiteten Fälle ist es das Beste, wenn die Polizisten einem oder mehreren Ermittlungsverfahren zugeteilt werden und bis zum Schluss bei diesen bleiben, auch wenn sie zwischenzeitlich auch andere Aufgaben erfüllen (Führung der

Ermittlungen als Projekt). In bestimmten Fällen kann es gerechtfertigt sein, dass die BKP bestimmte Ermittler für bestimmte Perioden 100-prozentig der BA zuteilt. Bei Bedarf muss die BA ausserdem Spezialisten der BKP beiziehen können, die nicht primär für Ermittlungen bestimmt sind – etwa Analysten. Die Praxis geht bereits in diese Richtung.

Auf die Frage der eventuellen Teilnahme bzw. Intervention von Linienvorgesetzten des Staatsanwalts und der Ermittler wird weiter unten (Pkt. 14.5) eingegangen.

#### 14.4.3. SAR («Steuerungsausschuss Ressourcen»)

##### a) Reglementarische Grundlage

Der SAR ist für die Zuteilung von Ressourcen der BKP zu den Ermittlungen der BA die zentrale Institution.

Im Sinne von Art. 11 des Reglements des Bundesanwalts über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22) gilt für den SAR:

- a) Er steuert auf Führungsebene zentral die für die Bearbeitung der Verfahren der BA erforderlichen Ressourcen der BKP.
- b) Er ist die gemeinsame Plattform von BA und BKP zur Behandlung sämtlicher Fragen betreffend die Zusammenarbeit zwischen diesen zwei Institutionen inklusive der jeweiligen Zweigstellen.
- c) Er zählt mindestens sechs Mitglieder; drei davon sind Vertreter der BA (ernannt durch den Bundesanwalt) und drei sind Vertreter der BKP.
- d) Er wird durch einen Stellvertretenden Bundesanwalt geleitet.
- e) Er tagt in der Regel einmal pro Woche.

Der Unterzeichnete hat keine Bemerkungen vernommen, die den Eindruck erweckt hätten, dass die reglementarische Grundlage den aktuellen Bedürfnissen nicht entsprechen würde. Anpassungen scheinen weder notwendig noch nützlich.

##### b) Zusammensetzung

Gegenwärtig setzt sich der SAR zusammen aus den beiden Stellvertretenden Bundesanwälten (Herren Ruedi Montanari und Paul-Xavier Cornu), einem Leitenden Staatsanwalt (Herrn Patrick Lamon), dem stellvertretenden Chef BKP (Herrn Hans-Ruedi Flury) und den Chefs der Geschäftsbereiche I und II der BKP (Herren Jacques Repond und Markus Stricker).

Der Direktor von fedpol und der Chef BKP haben entschieden, nicht im SAR zu sein. Ersterer ist der Meinung, dass er auf die Priorisierung der Geschäfte keinen Einfluss ausüben hat, und Letzterer vertritt, dass seine Mitarbeitenden besser in der Lage seien als er, die konkreten Bedürfnisse und Möglichkeiten an Ressourcen zu kennen und dementsprechend auf die sich stellenden Probleme Lösungen zu finden.

Der Bundesanwalt und der Chef BKP erhalten die Sitzungsprotokolle des SAR und werden von ihren Mitarbeitenden, die daran teilnehmen, regelmässig auf dem Laufenden gehalten.

#### c) Sitzungen

Der SAR tagt einmal pro Woche, die Sitzungen dauern etwa eine Stunde.

Der Unterzeichnete, der einer Sitzung beigewohnt hat, kann bezeugen, dass das Arbeitsklima konstruktiv ist. Offensichtlich kennen sich die Teilnehmer gut, sind sich der gegenseitigen Erwartungen bewusst und suchen in jedem Fall die Lösung, die am geeignetsten scheint. In den meisten Fällen kann die BKP, deren Vertreter sich am Morgen vor jeder Sitzung treffen, sofort konkrete Lösungen vorschlagen, denen die BA ohne Weiteres beistimmen kann.

#### d) Behandelte Themen

Die dringlichen Fälle von Ressourcenzuteilungen zu den Ermittlungen (Festnahmen, Durchsuchungen, andere dringliche Operationen) werden telefonisch zwischen den Verantwortlichen abgewickelt und werden am SAR daher nicht behandelt.

Die Diskussionen über die anderen Fragen der Ressourcenzuteilung zu den Ermittlungen stützen sich auf Formulare, die von den Staatsanwälten ausgefüllt werden (Antrag auf Ressourcenzuteilung), oder Anfragen der BKP (Beispiel: Feststellung der BKP, dass in einem Ermittlungsverfahren wenige Operationen vorgesehen sind, und Antrag auf vorübergehende Freigabe der entsprechenden Ressourcen). Die behandelten Fälle sind recht zahlreich.

Die BKP hat von den gestellten Anträgen bereits im Voraus Kenntnis. Auf jeden Fall konnte sie an der Sitzung, welcher der Unterzeichnete beiwohnte, sofort auf den Ressourcenantrag antworten (Angabe der Namen der Polizisten, denen der Fall anvertraut wird), wodurch sich eine Diskussion erübrigte.

In den komplexen Fällen beantragt die BA für die Bearbeitung der Fälle im Allgemeinen eine feste Zuteilung von Polizisten und erhält diese auch.

Es ist anerkannt, dass ein Staatsanwalt nicht verlangen kann, mit Polizisten zu arbeiten, die er selbst auswählt. Natürlich ziehen es bestimmte Staatsanwälte vor, mit bestimmten Polizisten zu arbeiten, was menschlich ist. In bestimmten Fällen kann die BKP solche subjektiven Präferenzen berücksichtigen, wenn die Verfügbarkeit der betreffenden Ermittler dies zulässt. Ein Staatsanwalt kann ohne Weiteres erwähnen, dass er für einen Fall Polizisten braucht, die über diese oder jene Fachkenntnisse verfügen und diese oder jene Sprachen beherrschen sowie zu einer bestimmten Periode und für eine bestimmte Dauer verfügbar sind. Es liegt dann an der BKP zu versuchen, Personen zu finden, die dem gesuchten Profil entsprechen.

Es wird auch akzeptiert, dass ein Staatsanwalt sich mit einem Kader der BKP unterhält, bevor er einen Ressourcenantrag stellt, wenn er weiss, dass der SAR den Fall zu gegebener Zeit sowieso der diesem Kader unterstellten Einheit zuteilen wird. Dadurch können sich die Ressourcenanträge verfeinern lassen.

Nebenbei sei erwähnt, dass sich im Fall einer Verallgemeinerung der Führung der Ermittlungen als Projekt (s. Pkt. 14.3) detaillierte Ressourcenanträge allenfalls erübrigen: Die BKP kann dann nämlich gestützt auf die Projektunterlagen bestimmen, was erforderlich ist, und entsprechende Vorschläge formulieren.

Im SAR betreffen bestimmte Diskussionen zudem den Nutzen der von den Staatsanwälten vorgesehenen Operationen. Zum Beispiel gab der Stellvertretende Bundesanwalt in einem Fall an, er werde im Rahmen des operativen Controllings der BA ein Dossier überprüfen, um sich vom Aufwand-Nutzen-Verhältnis eine Vorstellung zu machen. In einem anderen Fall besprachen die Teilnehmer eine Telefonabhörung, bezüglich welcher sie sich fragten, ob sich die Durchführung lohnen würde.

Im Weiteren werden auch unterschiedlichste Grundsatzfragen behandelt, die vom Einsatz verdeckter Ermittler bis zur Art des Transportes der Dossiers zwischen Bern und Bellinzona reichen. In mehreren Fällen mündete die Diskussion im SAR in der Feststellung, dass es angezeigt war, das Verfahrenshandbuch zu ergänzen und zu ändern (siehe Pkt. 11).

#### e) Beschlüsse

Manchmal finden die Mitglieder des SAR keinen Konsens bezüglich der festzuhaltenden Lösungen, vor allem wenn es darum geht, Ressourcen zuzuteilen, welche die von der BKP momentan als zumutbar betrachtete Obergrenze übersteigen.

In dieser Hypothese erklären die Vertreter der BKP, dass sie diesem oder jenem Ermittlungsverfahren zwar Ressourcen zuteilen können, dass dafür jedoch anderen Ermittlungen, die die BA auswählen kann, Ressourcen weggenommen werden müssen – was zwangsweise zu einer gewissen Unzufriedenheit führt. Es kommt auch vor, dass die BKP längere Vollzugsfristen angibt als vorgesehen war. Alles in allem ist es nur menschlich, wenn die Vertreter der BKP ihren Standpunkt und die Arbeitslast ihrer Mitarbeitenden manchmal mit einer gewissen Rigorosität verteidigen, während nach eingehender Betrachtung eigentlich auch eine gewisse Flexibilität möglich gewesen wäre.

Formell gebührt der Entscheid dann dem Stellvertretenden Bundesanwalt, der den SAR präsidiert, in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Bundesanwalts. Diese Entscheidungsbefugnis wird von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe anerkannt und hat ihre Grundlage im Übrigen in der Botschaft des Bundesrats zum StBOG, in der Folgendes gesagt wird (BBI 2008, S. 8149): «Ein erweiterter Steuerungsausschuss, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Leitungen von Bundesanwaltschaft und BKP zusammensetzt [= der SAR], 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 erweiterte Steuerungsausschuss nicht einigen, legt der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die für das Verfahren benötigten Mittel fest». Wie es ein Mitglied der Arbeitsgruppe an einer Sitzung ausdrückte, kann diesfalls der Staatsanwalt der BKP sagen: «just do it».

In der Praxis kommt es allerdings vor, dass der Stellvertretende Bundesanwalt darauf verzichtet, von seiner Entscheidungsbefugnis Gebrauch zu machen, im Allgemeinen weil die Vertreter der BKP die Unmöglichkeit vorbringen, die von der BA verlangten Ressourcen bereitzustellen. In solchen Fällen informiert er den Bundesanwalt und dieser kontaktiert den Chef BKP, um eine Lösung zu finden. Der Chef BKP ist der Meinung, dass es immer möglich

war, auf die sich stellenden Probleme zufriedenstellende Antworten zu finden; er präzisiert, dass diese Antworten seinen Untergebenen manchmal nicht gefallen, er jedoch von ihnen verlangt, dass sie sie anwenden.

#### f) Bemerkung

Der SAR ist ein wertvolles Instrument, das gut funktioniert; er ermöglicht, den Grossteil der Fragen bezüglich der Ressourcenzuteilung zu den Ermittlungen der BA rasch zu regeln.

In Streitfällen bringt die persönliche Intervention des Bundesanwalts bei der BKP im Prinzip annehmbare Lösungen. Der Direktor fedpol hat ausserdem versichert, bei einer Streitigkeit mit der BKP könne sich der Bundesanwalt auch direkt an ihn wenden. Dies ist aber die Ultima Ratio, zumal solche hierarchische Interventionen nicht notwendig sein sollten.

Wie weiter unten noch gezeigt wird, wurde an den Sitzungen der Arbeitsgruppe ein Konsens über Massnahmen gefunden, die ermöglichen werden, die Fragen der Ressourcenzuteilung einfacher zu regeln, was namentlich die persönlichen Interventionen des Bundesanwalts auf ein absolutes Minimum begrenzen sollte.

Im Weiteren glaubt der Unterzeichnete nicht, dass am System des SAR etwas zu ändern ist.

#### *14.4.4. Lösungen für die Zukunft*

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich einig, dass das Ziel ist, dass die BA über genügend und geeignete Ressourcen für ihre Ermittlungen verfügen kann (auf dem einen oder anderen Weg garantierte Ressourcen) – unabhängig von den anderen Aufgaben der Polizisten.

Während der Diskussionen hat sich ergeben:

- a) Eine Tabelle der Bestände der BKP kann die Gesamtheit der Mitarbeitenden samt der Aufträge, mit denen sie gegenwärtig betraut sind, ausweisen: x Personen im Einsatz für Aufgaben nach StPO, x Personen für die Aufgaben der Zentralstellen und x Personen (IT usw.) zur Unterstützung der Aufgaben nach StPO und der Zentralstellen (mit näheren Angaben über die konkreten Aufgaben und die prozentualen Anteile, die der einzelne Mitarbeitende von seiner Tätigkeit den verschiedenen Aufgaben widmet).
- b) Die Verantwortlichen der BKP könnten diese Tabelle vor jeder Sitzung des SAR erstellen lassen; dadurch wüsste man genau, welches die verfügbaren Ressourcen sind und wo man gegebenenfalls Ressourcen abziehen könnte.

Der Direktor fedpol hat vorgeschlagen, dass die Tabelle, auf der sämtliche Mitarbeitenden der BKP mit ihren Aufgaben aufgeführt sind (einschliesslich der Aufgaben, die nicht der StPO unterstehen) an die Sitzungen des SAR gebracht wird. Dadurch könnte man sehen, wer was macht, Prioritäten setzen und Disponibilitäten suchen, auch was Nicht-StPO-Tätigkeiten angeht. Dies würde Flexibilität ermöglichen, weil man im SAR auch beschliessen könnte, dass eine Aufgabe für die BA gegenüber einer Nicht-StPO-Aufgabe prioritär ist. Wie im aktuellen System hätte der Stellvertretende Bundesanwalt, der den SAR präsidiert, in Bezug auf die Zuteilung der Ressourcen zu den Ermittlungen der BA im Prinzip das letzte Wort. Im neuen System könnte er auch die Mitarbeitenden der BKP berücksichtigen, die nicht zu den Ermittlungseinheiten gehören. Fände der SAR allerdings keine Lösung, müsste

eine solche über einen Kontakt zwischen dem Bundesanwalt und dem Chef BKP bzw. dem Direktor fedpol gesucht und gefunden werden.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben diesen Vorschlag begrüsst und natürlich angenommen. Seine Umsetzung wird in Bezug auf die Tätigkeit der Polizisten die Transparenz gegenüber der BA ermöglichen (kein Verdacht mehr, dass die Ressourcen statt den Ermittlungen der BA obskuren fedpol-Aufgaben zugeteilt werden) und wird auch bei der Planung der Ressourcen, die der BA zugeteilt werden, hilfreich sein (die Tabellen weisen die vorgesehenen Absenzen und Einsätze aus). Die BA wird endlich einen Überblick über die verfügbaren Ressourcen der BKP haben – was eine bessere Mittelverteilung erlauben wird.

Es ist natürlich nicht nötig, dass die Tabellen, die dem SAR vorgelegt werden, auch die Kommandobestände der BKP, die Direktionsassistenten, die Reinigungskräfte usw. ausweisen. Die BA und die BKP werden sich über den genauen Inhalt, d. h. über die Personen, die nicht aufzulisten sind, sicherlich einigen können.

Es steht unmissverständlich fest, dass der SAR ein Führungsorgan ist, das zu führen und zu planen hat. Die Tabellen werden eben gerade eine kurz- und mittelfristige Planung ermöglichen, wobei diese zwangsläufig flexibel sein müssen wird (Fallentwicklungen, Krankheit von Mitarbeitenden usw.).

Damit der SAR wirksam arbeiten kann, sollten die Staatsanwälte in den Ressourcenanträgen in Bezug auf die einzusetzenden Polizisten die gewünschten Profile präzisieren (besondere Fach- und technische Kenntnisse, Sprachkenntnisse usw.).

Da die Arbeitsgruppe sich im Sinne des Gesagten geeinigt hat, erübrigt sich die Prüfung des Vorschlags der BA, wonach für die Abkommandierung eines Polizisten, der Ermittlungen der BA zugeteilt wurde, die Zustimmung des verantwortlichen Staatsanwalts erforderlich sein sollte: Solche Entscheidungen fallen unter die Planung, die der SAR wahrnehmen wird.

Die Prüfung der Lösung «Ein Hut für Gerichtspolizisten», wonach ein Teil der Bestände der BKP nur den gerichtspolizeilichen Ermittlungen zugewiesen sein sollte (d. h. namentlich der Arbeit für die BA), fiel nicht direkt unter den Auftrag der Arbeitsgruppe. Wie auch immer wird die BA dank der neuen Funktionsweise des SAR genau sehen können, welche Ressourcen in der BKP verfügbar sind, und wird bei der Zuteilung der Ressourcen von einer erhöhten Flexibilität profitieren können – somit erübrigt sich zurzeit die Prüfung dieser Lösung.

## 14.5. Rolle der Kader der BA und der BKP in den Ermittlungen

### 14.5.1. Allgemeines

Eine Hierarchie gibt es sowohl in der BA als auch in der BKP. Allerdings herrschen unterschiedliche Führungskulturen: In der BKP verstehen die Mitarbeitenden sehr gut, dass sie sich in einem hierarchisierten System bewegen und wie dieses funktioniert; in der BA dagegen betrachten sich die Staatsanwälte tendenziell als recht unabhängig von ihren Vorgesetzten (auch wenn der Bundesanwalt und seine Stellvertreter eine klare Vorstellung von der Hierarchie und ihrer Funktionsweise in der BA haben).

Solche Kulturunterschiede bleiben nicht ohne Folgen auf die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwälten und Polizisten in den Ermittlungen. Für die Polizisten ist es im Allgemeinen kein Problem, wenn ein Leitender Staatsanwalt einem Staatsanwalt in einem Fall Weisungen erteilt und/oder an Gesprächen zwischen den Polizisten und dem Staatsanwalt teilnimmt. Für bestimmte Staatsanwälte sind die hierarchischen Interventionen der Kader der BKP dagegen nicht willkommen. Dieser Unterschied hängt auch damit zusammen, dass die Entscheidungen bei den Staatsanwälten liegen und diese es zwangsläufig nicht immer schätzen – was eigentlich normal ist –, wenn eine zwischen ihnen und den Ermittlern der BKP besprochene Lösung von Vorgesetzten der Ermittler in Frage gestellt wird (die Ermittler haben dem Staatsanwalt mitzuteilen, wenn sie für bestimmte Fragen, z. B. den punktuellen Einsatz umfangreicherer Ressourcen, ihre Vorgesetzten informieren müssen).

### 14.5.2. Rolle der Kader der BA

Die Kader der BA intervenieren grundsätzlich nicht direkt in den Ermittlungen, indem sie namentlich nur selten an den Gesprächen zwischen Staatsanwälten und Ermittlern teilnehmen. Sie können den Staatsanwälten allerdings Weisungen über die durchzuführenden Operationen, die einzusetzenden Ressourcen usw. erteilen.

Die BA hat zudem ein System für internes operatives Controlling eingeführt (Richtlinie, Beilage DIV 14). Im Rahmen dieses Systems gewährleisten die Stellvertretenden Bundesanwälte eine Supervision der Ermittlungen – namentlich durch regelmässige Gespräche mit den Leitenden Staatsanwälten. Die Supervision ist nach der Sensibilität der Verfahren abgestuft (siehe Pkt. 6.2). In der Regel intervenieren die Stellvertretenden Bundesanwälte nicht direkt bei den Staatsanwälten und mischen sich nicht in die direkten Kontakte zwischen diesen und den Ermittlern der BKP ein.

Im aktuellen Stand der Dinge scheint es nicht nötig, diese Praxis zu überarbeiten (siehe jedoch das Kapitel über das Debriefing am Schluss der Ermittlungen, Pkt. 14.9).

### 14.5.3. Rolle der Kader der BKP

Einige Staatsanwälte bemängeln, es komme vor, wenn ein Team aus Staatsanwalt und Polizisten gut funktioniert, dass es Interferenzen seitens der Vorgesetzten der Ermittler gebe. Diese Staatsanwälte sind der Meinung, die Anwesenheit eines Kommissariatsleiters der BKP an einer Fall-Sitzung könne einem ehrlichen und offenen Gespräch hinderlich sein. Sie sehen nicht ein, welchen Mehrwert die Anwesenheit des Kommissariatsleiters bringen kann. Ferner bereitet es ihnen Mühe, wenn Lösungen, die zwischen dem Staatsanwalt und den Ermittlern gefunden werden, manchmal von einem Kommissariatsleiter oder von einem höheren Kader der BKP wieder in Frage gestellt werden.

Für die BKP ist der Kommissariatsleiter als direkter Vorgesetzter der dem Staatsanwalt zugeteilten Ermittler in der BKP für den guten Ablauf der Ermittlungen verantwortlich (siehe das Dokument der BKP: «Processus combinés du MPC et de la PJF», Beilage DIV 18). Der Kommissariatsleiter gewährleistet die Qualitätskontrolle der Polizeiarbeit in den laufenden Verfahren, das Coaching und den wirksamen und zweckmässigen Einsatz der Ermittler. Für die BKP sollte der Kommissariatsleiter daher auch für den verfahrensleitenden Staatsanwalt ein natürlicher Partner sein, was direkte Kontakte zwischen dem Staatsanwalt und den Ermittlern, d. h. dem Leitenden Ermittler und seinen Kollegen im selben Fall, keineswegs behindere. Für die BKP kann die Anwesenheit eines Kommissariatsleiters an Sitzungen zwischen Staatsanwalt und Polizisten mithin begründet sein: die Qualität der Polizeiarbeit kontrollieren, die Polizisten coachen, Zusatzinformationen einbringen (Informationen von anderen Diensten von fedpol oder der BKP, die die Ermittler nicht unbedingt kennen), am Entscheidungsprozess mitwirken und Bescheid wissen, was sich tut und was entschieden wird. Natürlich ist es nicht das Ziel der Kommissariatsleiter, die Arbeit zu behindern, und die BKP ist der Meinung, dass ein Polizist es meistens eher wagt, einem Staatsanwalt etwas zu sagen, wenn sein Vorgesetzter dabei ist. Punkto Interventionen von Kommissariatsleitern und anderen Kadern der BKP, nachdem an Sitzungen zwischen Staatsanwalt und Ermittlern Entscheidungen getroffen wurden, rechtfertigt die BKP solche dadurch, dass es besser sei, allfällige Fehler sofort zu korrigieren, wenn Vorgesetzte solche feststellen.

Die BKP schlägt vor, die folgenden Entsprechungen festzuhalten:

- a) Bundesanwalt – Chef BKP (strategische Fragen);
- b) Stellvertretende Bundesanwälte – Geschäftsbereichs-Chefs BKP (insbesondere: SAR);
- c) Leitende Staatsanwälte – Abteilungschefs BKP;
- d) Staatsanwälte – Kommissariatsleiter BKP (Projektverantwortliche);
- e) Für die Ermittlungen gewährleistet der Staatsanwalt die Führung des Teams bestehend aus Mitarbeitenden von BA (Stellvertretender Staatsanwalt, Assistenz-Staatsanwalt, Protokollführer, CC WF, wissenschaftlicher Mitarbeiter) und BKP (Leitender Ermittler, Ermittler und Spezialisten, z. B. in Analyse, Observation oder verdeckten Ermittlungen).

Die BKP erinnert ausserdem an die Rolle der Ermittlungsoffiziere, von denen es fünf gibt, zuzüglich ihres Chefs. Alle gehören der Kommandoabteilung an. Ihre Rolle besteht namentlich darin, das Controlling der laufenden Geschäfte zu gewährleisten (z. B.: Entscheid über Fortführung oder Einstellung von Vorabklärungen und polizeilichen Ermittlungen, Qualitätskontrolle) und die erforderlichen Statistiken zu führen (laufende Geschäfte, Zeitaufwand der Ermittler für die Geschäfte usw.).

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe und die weiteren Gespräche haben gezeigt, dass vielen Staatsanwälten die Rolle der Kommissariatsleiter der BKP in den Ermittlungen der BA nicht klar ist. Hier ist eine Klärung nötig. Die Konturen dieser Rolle im Einzelnen zu definieren wäre allerdings über den Auftrag der Arbeitsgruppe hinausgegangen.

Der Unterzeichnete empfiehlt, dass die Rolle der Kommissariatsleiter der BKP in den Ermittlungen der BA im Rahmen der für die Staatsanwälte vorgesehenen Ausbildung über die Struktur und die Funktionsweise von fedpol und BKP ausgeführt wird (siehe oben Pkt. 9.2). In vorgängigen Gesprächen zwischen den Direktionen der BA und der BKP sollte darüber ein Konsens erreicht werden können, der danach an den erwähnten Ausbildungsveranstaltungen vermittelt würde.

#### **14.6. Aufträge des Staatsanwalts an die BKP**

##### *14.6.1. Art. 312 StPO*

Wenn Art. 311 StPO vorsieht, dass der Staatsanwalt die Beweiserhebungen selber durchführt, so ermöglicht ihm Art. 312 StPO doch, die Polizei mit Ermittlungshandlungen zu beauftragen. Der Staatsanwalt erteilt der Polizei dazu schriftliche, in dringlichen Fällen mündliche Anweisungen. Das Gesetz fordert, dass die Aufträge «sich auf konkret umschriebene Abklärungen beschränken».

Abgesehen von den Massengeschäften betreffen die Ermittlungen der BA im Allgemeinen komplexe Tatsachen, die ausgedehnte Ermittlungen und zahlreiche Ermittlungshandlungen erfordern. Es liegt mithin in der Natur des Systems, dass die Staatsanwälte des Bundes in den meisten Fällen auf die Zusammenarbeit der BKP zurückgreifen müssen und alle oder einen Teil der Ermittlungshandlungen an sie delegieren. Allerdings müssen sie dieser Delegation einen präzisen Rahmen setzen und können sich nicht damit begnügen, die Polizei aufzufordern, die nötigen Ermittlungen durchzuführen.

##### *14.6.2. Aufträge in der Praxis*

Nicht alle Staatsanwälte gehen die Frage der Aufträge gleich an. Wie in den Kantonen gibt es auch in der BA im Grunde genommen drei Kategorien von Staatsanwälten:

- a) die, die erachten, dass die Untersuchung ihre Sache ist, den Grossteil der Ermittlungshandlungen selber durchführen und den Rahmen für die wenigen Operationen, die sie an die BKP delegieren, restriktiv festsetzen;
- b) die, die sich damit begnügen, der BKP eine allgemeine Richtung vorzugeben, und ihr dann für die Durchführung der Operationen einen grossen Handlungsspielraum überlassen;
- c) die, die eine mittlere Haltung einnehmen und sich nach den Umständen und der Entwicklung des Verfahrens richten.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die dritte Variante in der Mehrzahl der komplexen Geschäfte zweifellos die geeignetste ist.

Dieselben Unterschiede lassen sich beobachten, was die Art und Weise angeht, wie der Polizei die Aufträge erteilt werden. Gewisse Staatsanwälte erstellen Befehle, in denen sämtliche Ausführungsdetails enthalten sind, andere geben nur an, welche Ermittlungshandlungen durchzuführen sind, und überlassen der BKP den Entscheid über alles Weitere und wieder andere bewegen sich zwischen diesen zwei Extremen.

Nach Inkrafttreten der StPO, d. h. seit Beginn des Jahres 2011, haben die Staatsanwälte das Volumen der an die BKP delegierten Aufgaben reduziert. Das ist auf jeden Fall das, was die BKP festgestellt hat.

#### *14.6.3. Aufträge aus Sicht der BKP*

Was die BKP betrifft, sollte der Staatsanwalt das «was» definieren (Ziel der Ermittlungen, durchzuführende Ermittlungshandlungen, umzusetzende Zwangsmassnahmen usw.) und das «wie» der BKP überlassen (welche taktischen, technischen und personellen Mittel für die Auftragserfüllung einzusetzen sind). Sie erinnert daran, was General Schwarzkopf sagte, als er vom Handlungsspielraum sprach, den Vorgesetzte ihren Untergebenen bei der Befehlserteilung zu überlassen haben: «Let them do their jobs». Das heisst, man vertraut dem Untergebenen, geht davon aus, dass er die Arbeit richtig tun wird, und gibt ihm nach einer Zielbesprechung die Möglichkeit, eben dies zu tun.

Sie bemerkt, in ihrem Zuständigkeitsbereich verfüge sie über grösstes Know-how und im Allgemeinen seien die Polizisten motivierter und würden besser arbeiten, wenn man ihnen einen gewissen Handlungsspielraum lässt, so dass sie im «Team» ihre persönlichen Kompetenzen einsetzen und zu den Ermittlungen beitragen können. Für die BKP ist es wichtig, dass die Polizisten fühlen können, dass der Staatsanwalt ihnen vertraut.

In der Rollenaufteilung sieht sie den Staatsanwalt als Auftraggeber und die BKP als Auftragnehmer, der für die gute Ausführung verantwortlich ist, wobei beide Institutionen in einer Partnerschaft arbeiten müssen, zu welcher jeder mit seinen Eigenschaften und Kompetenzen beiträgt – auch wenn klar ist, dass am Ende die BA die Verantwortung trägt.

Der Chef BKP ist der Meinung, die optimale Vorgehensweise sei, wenn der Staatsanwalt zumindest in den komplexen Fällen vor der Auftragserteilung mit den Polizisten spricht und bevor er mitteilt, was zu tun ist, wobei er den Polizisten etwas Handlungsspielraum für die Ausführung überlassen sollte. So ist es nicht optimal, wenn die Aufträge zu viele Details über die Ausführung enthalten (z. B. genau welche Fragen den einzuvernehmenden Personen zu stellen sind), dem Polizisten vorschreiben, eine bestimmte Person zu kontaktieren, eine andere aber nicht (der Polizist muss bestimmen können, wen er kontaktieren muss, um das bestmögliche Ergebnis zu erzielen), oder eine abschliessende Liste von Datenbanken enthält, in denen recherchiert werden muss (der Staatsanwalt weiss vielleicht nicht, dass es auch andere interessante Datenbanken gibt). In der BKP wird ausserdem nicht geschätzt, wenn dringende Aufträge mit sehr kurzen Ausführungsfristen erteilt werden, während ein gut organisierter Staatsanwalt mit einer angemesseneren Frist hätte Bescheid geben können, oder wenn der Staatsanwalt an den Sitzungen den Eindruck macht, dass ihn die Meinung der Polizisten nicht interessiert.

Die BKP bemerkt jedoch, dass sich die Staatsanwälte in den meisten Fällen über die beidseitigen Rollen im Klaren sind und sie bei der Auftragserteilung an die BKP völlig angemessen vorgehen. Die Fälle, die Anlass zur Beanstandung geben, betreffen tendenziell immer dieselben Staatsanwälte.

#### 14.6.4. Aufträge aus Sicht der BA

Die BA übt keine systematische hierarchische Kontrolle über die Aufträge aus, die die Staatsanwälte der BKP erteilen.

Allerdings können die Stellvertretenden Bundesanwälte im Rahmen des operativen Controllings Einsicht in die erteilten Aufträge nehmen, und in besonders sensiblen Verfahren müssen sie im Vorfeld über alle wichtigen Entscheidungen und Handlungen informiert werden – im Prinzip also auch über die Aufträge, die der BKP erteilt werden.

Die BA beabsichtigt, im Bereich der Aufträge intern eine „*unité de doctrine*“ einzuführen.

#### 14.6.5. Bemerkungen und Empfehlungen

Da die Staatsanwälte im neuen System der StPO zum Grossteil selber ermitteln, ist es logisch, dass die Anzahl der Aufträge, die der BKP erteilt werden, nach der Einführung dieses Systems etwas zurückgegangen ist. Einige Polizisten haben dies als einen Vertrauensmangel interpretiert, während es für die Staatsanwälte in Wirklichkeit nur darum ging, sich der neuen Gesetzgebung anzupassen, die von den Verfahrensleitern mehr persönlichen Einsatz verlangt.

Das neue System verlangt von den Staatsanwälten, dass sie den Polizisten nicht völlige Freiheit lassen, wenn sie Operationen an sie delegieren («konkret umschriebene Abklärungen», Art. 312 Abs. 1 in fine StPO). Die Polizisten müssen daher einsehen, dass die Staatsanwälte – oder zumindest ein Teil von ihnen – dirigistischer als früher die Verfahren leiten.

Ausserdem müssen die erteilten Aufträge klar sein, d. h., dass die Empfänger – Kader und Ermittler der BKP – verstehen müssen, was von ihnen verlangt wird und in welchem allgemeinen Sinn sie den Auftrag zu erfüllen haben. Ein Gespräch zwischen Staatsanwalt und Polizisten (Kader und/oder Ermittler) kann angezeigt sein. In bestimmten Fällen kann es wünschenswert sein, dass der Staatsanwalt den Operationen beiwohnt.

Das Problem ist, die Anforderungen der StPO, die praktischen Erfordernisse, der nötige Ermessensspielraum der Staatsanwälte bei der Definition der Aufträge, die der Polizei erteilt werden, und den rationellen Einsatz der verfügbaren Polizeimittel in Einklang zu bringen.

Die Frage der Aufträge, die die Staatsanwälte den Polizisten erteilen, stellt sich im Grunde genommen im eidgenössischen Verfahren gleichermassen wie im kantonalen Verfahren. Überall in der Schweiz wird sie mehr oder weniger häufig zwischen den Verantwortlichen der betroffenen Institutionen diskutiert. Eines der Probleme ist, dass die Unterscheidung zwischen dem «was» und dem «wie» in der Praxis nicht immer einfach ist. Wenn der Staatsanwalt eine genaue Vorstellung davon hat, was er sucht und mit welchen Mitteln man es am besten findet, kann man ihm ausserdem nur schwer verbieten, den Polizisten präzise Anweisungen zu erteilen, selbst wenn diese auch das «wie» betreffen und in deren Handlungsspielraum eingreifen (z. B. welche besonderen Themen bei einer Einvernahme anzusprechen sind). Man darf nicht ausser Acht lassen, dass der Staatsanwalt am Ende auch die Verantwortung für das «wie» trägt – also für die Art und Weise, wie der Auftrag ausgeführt wird.

Es gibt kein Patentrezept, denn in jedem Fall sind die Umstände verschieden. Aus diesem und weiteren Gründen ist eine absolute Gleichförmigkeit der Vorgehen der Staatsanwälte ein unerreichbares Ideal.

Dagegen können einige Empfehlungen formuliert werden, deren Umsetzung die Situation verbessern könnte:

- a) Die Projekte der BA betreffend die Ausbildung der Staatsanwälte in Verfahrensführung und -management sollten konkretisiert werden (siehe Pkt. 9.2).
- b) Die Ausbildung der Mitarbeitenden der BKP sollte in Bezug auf das System, das in der StPO für die Auftragserteilung durch die Staatsanwälte vorgesehen ist, ergänzt werden (Besseres Verständnis des Rechtsrahmens und der Pflichten der Staatsanwälte; praktische Aspekte im Sinne eventueller neuer Massnahmen der BA im Sinne von Buchstabe g) hiernach).
- c) Mit Ausnahme der einfachen Fälle sollte sich der Staatsanwalt in der Regel mit den Ermittlern treffen, bevor er ihnen einen Auftrag erteilt, zumindest um ihnen zu erklären, wie er den Auftrag ausgeführt haben möchte.
- d) Die Aufträge sollten den Polizisten einen gewissen Handlungsspielraum bei der Ausführung überlassen und gleichzeitig den Rahmen von Art. 312 Abs. 1 in fine StPO einhalten (z. B. taktische Aspekte).
- e) Wenn die BKP der Meinung ist, dass ein Auftrag eines Staatsanwalts nicht angemessen ist (unklar, zu dirigierend usw.), und der betreffende Staatsanwalt dies nicht so sieht, sollte sie die Frage im SAR aufwerfen.
- f) Während einer Testphase von einigen Monaten könnte sich das operative Controlling auf die Aufträge erstrecken, die die Staatsanwälte der BKP erteilen (die Staatsanwälte würden den Stellvertretenden Staatsanwälten Kopien aller ihrer Aufträge übermitteln).
- g) Gestützt auf die Fälle, die dem SAR vorgelegt werden, und auf die im Rahmen des operativen Controllings gemachten Feststellungen, könnte die BA die Situation beurteilen und die Massnahmen ergreifen, die für eine Harmonisierung und Verbesserung der Praktiken erforderlich wären (wobei diese Massnahmen den Staatsanwälten einen Handlungsspielraum belassen müssen und die Prozesse zumindest in den einfachen Fällen nicht erschweren dürfen).

Um das Verständnis der Staatsanwälte für die Erfordernisse zu verbessern, die bei der Ausführung ihrer Aufträge beachtet werden müssen, könnte man sie zudem ermutigen, gelegentlich an Polizeioperationen teilzunehmen (z.B. an Durchsuchungen).

## 14.7. Ermittlungsgeheimnis

### 14.7.1. Austausch BA–fedpol von Februar/März 2013

Die Arbeitsgruppe hat sich in dem Masse mit der Frage des Ermittlungsgeheimnisses auseinandergesetzt, wie das Problem im Austausch zwischen BA und fedpol von Februar/März 2013 aufgeworfen wurde (Beilage DIV 3.2, S. 8–9).

Kurz gesagt erwähnt die BA in diesem Austausch, dass die Ermittler der BKP infolge ihrer substanziellen Beteiligung an den Ermittlungen detaillierte Informationen besitzen, die unter das Ermittlungsgeheimnis fallen, und dass die Aufsicht über diese Informationen, die sich in den Händen der BKP befinden, mangels hierarchischer Gewalt über die Polizisten nur sehr eingeschränkt durch die BA erfolgen kann. Die BA fügt an, Bundesrat, EJPD und fedpol hätten aufgrund ihrer hierarchischen Stellung die Möglichkeit, via BKP Informationen zu erhalten, die im Prinzip unter das Ermittlungsgeheimnis fallen bzw. nur über ein justizielles Verfahren (im Sinne von Art. 68 StBOG) erlangt werden können – und dies ohne Zustimmung oder gar im Unwissen der BA. Laut BA sei es vorgekommen, dass ein Ermittler der BKP aufgefordert wurde, dem EJPD und fedpol Informationen aus Verfahren der BA zu übermitteln (erwähnter Fall: Informationen über den eventuellen Einsatz eines Trojaner-Virus in einem Verfahren der BA). Was die BA betrifft, müsse das Ermittlungsgeheimnis gewahrt werden und diese Aufgabe obliege dem Herrn des Verfahrens, d. h. letztlich dem Bundesanwalt.

Darauf hat fedpol geantwortet. Es erinnert daran, dass die BKP gemäss Art. 66 und 68 StBOG den Bundesrat über mögliche aussen- und sicherheitspolitische Konsequenzen der auf Bundes- und Kantonebene laufenden Verfahren auf dem Laufenden halten muss. In Bezug auf den Fall des Trojaners versichert es, dass die BKP keine geheimen Informationen über Personen oder Geschäfte übermittelt habe: Der Bundesrat sei einfach in die Lage gesetzt worden, dem Parlament die Informationen zu geben, die dieses über die Einsatzmöglichkeiten und die Verwendung dieser Art von Ermittlungsinstrumenten verlangte; im Übrigen habe die BA aktiv an der diesbezüglichen Anhörung durch die Rechtskommission des Nationalrats teilgenommen. Fedpol erklärt, im Weiteren habe es keine Kenntnis von konkreten Problemen im Zusammenhang mit dem Datenaustausch nach Art. 10 BPI.

### 14.7.2. Vereinbarung zwischen dem EJPD, der AB-BA und der BA

Am 30. Juni 2011 unterzeichneten das EJPD, die AB-BA und die BA ein «Positionspapier – Informationspolitik der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» (Beilage DIV 11).

Darin wird die Zuständigkeit für die Information der Öffentlichkeit über Strafverfahren zwischen dem EJPD, fedpol, der BKP, der BA und der AB-BA aufgeteilt und die Koordination zwischen diesen Behörden geregelt: Die Zuständigkeit bestimmt sich nach Massgabe der Verfahrensleitung, d.h. die BA ab Eröffnung einer Untersuchung oder ab Übernahme eines von der BKP begonnenen Ermittlungsverfahrens (Art. 307 Abs. 2 StPO) und BKP im Stadium der polizeilichen Ermittlungen (allerdings im Einvernehmen mit der BA, wenn diese der BKP im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen Aufträge nach Art. 307 Abs. 2 StPO erteilt hat).

Das Positionspapier erinnert daran, dass die Geschäftsprüfungskommissionen das Recht haben, sich direkt an alle Behörden und Amtsstellen zu wenden, um Informationen und Unterlagen zu erhalten (Art. 153 ParlG), und ihren Delegationen (GPDel) keine Informationen vorenthalten werden dürfen (Art. 154 ParlG).

Es sieht vor, dass die BA die GPDel in Koordination mit fedpol regelmässig über die Geschäfte informiert, die die Staatssicherheit tangieren, und dass die Direktion fedpol die BA vorgängig kontaktiert, wenn die Geschäftsprüfungskommissionen fedpol oder die BKP um Informationen über Ermittlungen der BA bitten.

Im Positionspapier wird erwähnt, dass die BA den Bundesrat über ihre Strafverfahren informieren kann und muss, wenn sie politische Implikationen haben; dazu wendet sich die BA an die Direktion des EJPD. Dagegen obliegt es fedpol, den Bundesrat über die selbständigen polizeilichen Ermittlungen zu informieren.

Die Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 68 StBOG und den Informationen, die die BKP an Dritte weitergeben darf, wird darin nicht angesprochen.

#### *14.7.3. Angewandte Praktiken*

Es ist allseits anerkannt, dass die BKP Geheimnisherrin ist, was die Elemente im Zusammenhang mit ihrem Vorgehen in der Phase der Vorabklärungen angeht, in der die BA ja nicht impliziert ist.

In Bezug auf die Geschäfte, die sich in der Phase der StPO befinden, ist die Arbeitsgruppe der Meinung, dass die BA Geheimnisherrin ist; dies auch dann, wenn die Polizei noch im Rahmen ihrer autonomen Zuständigkeit handelt, d. h. vor der Eröffnung einer Untersuchung und sogar vor einer Benachrichtigung der BA über die polizeilichen Ermittlungen; darin zeigt sich die Arbeitsgruppe restriktiver als die oben erwähnte Vereinbarung.

In der Praxis und auf der Linie des Gesagten übermittelt die BKP ohne Zustimmung der BA keine Informationen über ein laufendes oder abgeschlossenes Strafverfahren an die Direktion fedpol, an andere Amtsstellen von fedpol, an das EJPD, an den Bundesrat oder an andere schweizerische oder ausländische Behörden.

Ist ein Strafverfahren ungeachtet seines Stadiums von politischem Interesse, ist die Arbeitsgruppe der Meinung, dass es dem verfahrensleitenden Staatsanwalt obliegt, zu entscheiden, ob der Bundesrat zu informieren ist oder nicht und gegebenenfalls wie. Es liegt in seiner Verantwortung. Dies vorausgeschickt, hindert die BKP und fedpol nichts daran, dem Staatsanwalt eine solche Benachrichtigung zu empfehlen oder gar sich an den Bundesanwalt zu wenden, wenn der verfahrensleitende Staatsanwalt entgegen ihrer Meinung erachtet, dass sich eine Benachrichtigung nicht rechtfertigt (dies setzt natürlich voraus, dass die BKP und/oder fedpol vom Fall Kenntnis haben).

Innerhalb von fedpol sind Informationsanfragen höherer Behörden (Bundesrat, EJPD und sein Generalsekretariat, Parlament) «Chefsache» und gehen daher an den Direktor fedpol, unabhängig vom Empfänger der Anfrage innerhalb des Amtes (übrigens – und das wissen die Parlamentarier – sollte normalerweise alles zuerst über das EJPD gehen und dann an den Direktor fedpol weitergeleitet werden). Alles geht also über den Schreibtisch des Direktors fedpol und dieser prüft persönlich, ob den Anfragen nachgekommen werden kann oder ob sie in die Zuständigkeit der BA fallen und an diese zu übermitteln sind.

Der Direktor fedpol versichert, dass er für Anfragen betreffend laufende Strafverfahren systematisch an die BA verweisen würde, ausser wenn der Staatsschutz tangiert ist; in diesen Fällen würde er an die GPDel verweisen. In den letzten Jahren hat er allerdings keine Anfrage dieser Art erhalten. Dagegen kann es vorkommen, dass anlässlich von Anhörungen durch die GPDel Fragen gestellt werden; diesfalls verweist fedpol an die BA, ausser wenn es sich um allgemeine Fragen handelt («benutzen sie dieses oder jenes Ermittlungsinstrument?»), denn dann kann fedpol allgemeine Antworten ohne Bezug auf einen konkreten Fall geben.

Sobald Zweifel über die Zuständigkeit zum Antworten bestehen, kontaktiert der Direktor fedpol die BA und es wird gemeinsam entschieden, wer für die Antwort zuständig ist.

Das Gesagte gilt auch für Anfragen von Parlamentariern gestützt auf die Art. 153 und 154 ParlG.

Art. 68 Abs. 1 StBOG ermächtigt die BKP (wie auch die BA) anderen Behörden des Bundes und der Kantone Informationen zu übermitteln, «soweit diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe auf die Information zwingend angewiesen sind». Die Arbeitsgruppe hat an der Praxis der BKP im Zusammenhang mit Art. 68 StBOG nichts auszusetzen. Im Fall, in dem eine parlamentarische Kommission der BKP eine Frage über die Benutzung eines Trojaner-Virus gestellt hatte, ging es um die Frage, ob die BKP eine solche Methode angewendet hatte und in welcher Art von Fällen. Die BKP hatte geantwortet, dass sie diese Methode angewendet hatte, und präziserte, dass es in Fällen von Terrorismus usw. gewesen war, aber ohne jeglichen Bezug auf konkrete Fälle. Der betroffene Staatsanwalt war vorgängig benachrichtigt worden und hatte bezüglich der mitzuteilenden Informationen sein Einverständnis gegeben. Die Arbeitsgruppe ist generell der Meinung, dass diese Art von Information nicht problematisch ist.

Die Gespräche, die im Hinblick auf die Erstellung dieses Berichts geführt wurden, ergaben keine Hinweise auf einen konkreten Fall, in dem fedpol und die BKP Informationen über Verfahren der BA ohne deren Zustimmung an Dritte weitergegeben hätten.

#### *14.7.4. Folgerungen*

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass der im Positionspapier vom 30. Juni 2011 festgelegte Rahmen zweckmässig ist und das System aus heutiger Sicht gut funktioniert. Die BA anerkennt, dass fedpol und die BKP die Regeln des Positionspapiers einhalten und zweckmässig anwenden. Die Politik der Offenheit der BA in Sachen Information der politischen Behörden trägt im Übrigen dazu bei, diesbezüglichen Problemen vorzubeugen.

Man muss allerdings einräumen, dass ein systemisches Risiko besteht, dass Beamte auf Anfragen höherer Instanzen antworten, die nicht hätten formuliert werden dürfen: Es ist unvermeidbar, dass ein Untergebener einen gewissen Druck verspürt, wenn ein Vorgesetzter ihn etwas fragt (wohlgemerkt gilt dies auch für die vom Parlament gewählten Staatsanwälte; diese könnten befürchten, ein Mitglied ihrer Wählerschaft zu verärgern, wenn sie ihm Informationen verweigern würden). Allerdings gilt das Amtsgeheimnis auch innerhalb der Verwaltung, und was fedpol und die BKP betrifft, würde keiner ihrer Mitarbeitenden das Risiko, wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses verfolgt zu werden, auf die leichte Schulter nehmen. Der Bundesrat, die Departemente und die Parlamentarier sollten sich im Übrigen

davor hüten, den Magistraten und Beamten illegale Befehle zu erteilen, und es gibt keinerlei Hinweis darauf, dass sie solche Befehle erteilen.

Nach dem Gesagten ist der Unterzeichnete der Meinung, dass das systemische Risiko zum Grossteil theoretisch ist und mit der aktuellen Praxis dem Gros der Risiken unangebrachter Informationsverbreitungen – wenn nicht allen – zuvorgekommen werden kann.

## **14.8. Berichte der BKP an die BA**

### *14.8.1. Absehen von der Berichterstattung*

Die praktische Anwendung von Art. 307 Abs. 3 StPO (Absehen von einer Berichterstattung) stellt keine Probleme. Im Übrigen ist die BA im Prinzip über alle polizeilichen Ermittlungen auf dem Laufenden, und falls dem Staatsanwalt die Elemente nicht genügen, um voranzuschreiten, kann er sagen, ob er eine Berichterstattung für nötig hält oder nicht.

Die BA ist der Meinung, dass die Praxis vernünftig ist und keine Anpassungen erfordert.

### *14.8.2. Berichte*

Die Arbeitsgruppe anerkennt, dass der Inhalt der Polizeiberichte der Verantwortung der BKP untersteht. Diese hat eine interne hierarchische Kontrolle eingerichtet, die namentlich die Qualität, die Relevanz, die Orthographie usw. betrifft.

Bezüglich der Schlussberichte kann der Staatsanwalt verlangen, dass die BKP ihm einen Entwurf oder Plan unterbreitet, der dann zwischen ihm und den betroffenen Polizisten besprochen wird. Es kann vorkommen, dass der Staatsanwalt und die Polizei sich über den Inhalt des Berichts nicht einig sind. Alle anerkennen, dass diesfalls die Polizei über den Inhalt des Schlussberichts entscheidet. Es kann auch vorkommen, dass der Inhalt eines Berichts zwischen dem Staatsanwalt und den Ermittlern besprochen wurde, danach aber von den Linienvorgesetzten der Ermittler in der BKP korrigiert wurde. Dies scheint jedoch keine Konflikte zu verursachen, weil jeder die beidseitigen Rollen und Verantwortlichkeiten in diesem Bereich versteht.

Für die BA funktioniert das System gut.

Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass bestimmte Polizisten es ablehnen, dem Verfahrensleiter Berichtsentwürfe oder -pläne vorzulegen; die BKP sollte intern mitteilen, dass diese Art des Vorgehens zulässig ist und dass die angegangenen Polizisten den Anfragen der Staatsanwälte nachkommen müssen.

## 14.9. Debriefing

Die BKP möchte, dass am Schluss jedes Verfahrens, an dem sie beteiligt war, ein Debriefing zwischen dem Staatsanwalt und den Polizisten, die mit ihm gearbeitet haben, durchgeführt wird, ungeachtet des Verfahrensausgangs. Dies wird bereits jetzt punktuell so gehandhabt.

Am Debriefing kann jeder seine Einschätzung darüber geben, was gut funktioniert hat und was nicht, über die Art, wie die Ermittlungen vorangekommen sind, die Zusammenarbeit zwischen dem Staatsanwalt und der Polizei usw. Das Gespräch ermöglicht, Lehren für künftige Verfahren zu ziehen, ohne dass jeder vergangene Fehler wiederkaut. Auch wenn alles gut funktioniert hat, spricht nichts dagegen, dass man es einander sagt und die Zufriedenheit der gut gemachten Arbeit teilt. Bei Einstellungen fragen sich die Polizisten mitunter, warum sie verschiedene Ermittlungshandlungen durchführen mussten, wenn am Ende eine solche Entscheidung dabei herauskommt. Das Debriefing gibt ihnen Gelegenheit, sich die Dinge erklären zu lassen (auch wenn jeder weiss, dass nicht alle Ermittlungen in einer Verurteilung münden können). Wenn es zu einem Urteil des BStGer kommt, kann der Staatsanwalt als Jurist dem Polizisten zudem die Gründe erklären, weshalb z. B. eine Straftat bejaht wurde und eine andere nicht. Aus dem Ergebnis eines Ermittlungsverfahrens kann jeder etwas lernen. Die BA teilt die Meinung der BKP über den Nutzen des Debriefings.

Die konkrete Machbarkeit eines solchen Systems wird nicht infrage gestellt. Anders als generell in den Kantonen, behandeln Staatsanwälte und Polizisten nur eine begrenzte Anzahl Dossiers, so dass die Arbeitslast allfälliger Debriefings für beide Seiten erträglich sein wird.

Gestützt auf die Ergebnisse der Diskussionen der Arbeitsgruppe lassen sich somit die folgenden Empfehlungen formulieren:

- a) Am Schluss jedes Verfahrens, an dem die BKP bedeutsam beteiligt war, lädt der Staatsanwalt, der das Verfahren geleitet hat, die betreffenden Polizisten zu einem Debriefing ein.
- b) Im Prinzip nehmen die direkten Vorgesetzten des Staatsanwalts und der Polizisten an der Sitzung teil.
- c) Die Debriefings dürfen nicht allzu formell sein, sondern eine ehrliche, offene und konstruktive Diskussion ermöglichen, mit dem Ziel, das System generell zu verbessern.
- d) Wenn sich aus der Diskussion Elemente ergeben, die für die Zukunft nützlich sein können, werden diese in einer kurzen Notiz festgehalten.
- e) Folgerungen von allgemeinem Interesse werden danach von den Direktionen der BA und der BKP behandelt; diese treffen gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen (z. B. Aktualisierung des Handbuchs Gerichtspolizei; besondere interne Weisungen; Speisung des Systems WikiCop, das seit Herbst 2013 für die ganze BKP operativ ist und auf den Erfahrungen fusst, die in den Ermittlungen gemacht wurden usw.).

Die BKP ist der Meinung, dass auch unmittelbar nach Grosseinsätzen wie z. B. mehrfachen Durchsuchungen und Festnahmen ein Debriefing vorgesehen werden könnte. Das könnte sich in der Tat als nützlich erweisen.

## 14.10. Besondere Fragen

### 14.10.1. Verfügbarkeit der Staatsanwälte

Die BKP bedauert, dass Staatsanwälte nicht immer genügend verfügbar sind, um auf Fragen der Ermittler bzw. deren Vorgesetzten zu antworten. Kürzlich gab es einen Fall, in dem weder der verfahrensleitende Staatsanwalt noch sein Stellvertreter erreichbar waren, als die BKP Auskünfte benötigte, um ihre Ermittlungsarbeit fortsetzen zu können.

Die BA anerkennt, dass dies ein Problem sein kann, und engagiert sich, Lösungen zu finden. Die Eintragung der Disponibilitäten der Staatsanwälte und der Polizisten in den Unterlagen der Ermittlungsprojekte (siehe Pkt. 14.3) sollte die Situation bereits verbessern.

### 14.10.2. Aufteilung der Aufgaben CC WF – BKP

Das CC WF wurde 2010 mit 23 Mitarbeitenden in der BA geschaffen; bei der Schaffung wurden mit seinem Einverständnis zehn Stellen von fedpol in das CC WF übertragen.

Leitende Staatsanwälte haben darauf hingewiesen, dass in einem internen Dokument die Fälle erwähnt seien, in denen das CC WF beizuziehen ist sowie diejenigen, in denen die BKP mit den Erhebungen betraut werden muss; das System funktioniere in der Praxis jedoch nicht einwandfrei.

Da es sich zweifellos um sehr technische Fragen handelt, hielt es der Unterzeichnete nicht für notwendig, diese Frage in der Arbeitsgruppe zu vertiefen; er empfiehlt, dass die BA und die BKP die Situation unter Mitwirkung namentlich der betreffenden Leitenden Staatsanwälte und BKP-Abteilungsleiter überprüfen und wenn nötig Anpassungen vornehmen.

### 14.10.3. IT-Ermittlungen und -Ermittler

In heutigen Ermittlungen werden oftmals grosse Mengen an Datenträgern und EDV-Daten beschlagnahmt. Eine rasche Auswertung der Daten durch Ermittler, die auf IT spezialisiert sind, ist erforderlich, damit das Verfahren innert vernünftiger Frist durchgeführt werden kann.

Im Austausch von Februar/März 2013 erwähnte die BA, in einem sensiblen Verfahren habe man den Verdächtigen nach drei Wochen freilassen müssen, bevor die EDV-Daten ausgewertet werden konnten, obgleich diese Daten Hinweise auf andere Straftaten gegeben hätten. Sie wies darauf hin, dass sie keine Übersicht über die Einsätze der IT-Spezialisten der BKP habe, weil diese ihr nicht direkt unterstellt seien. Fedpol antwortete, der BKP fehle es an IT-Spezialisten, weil sie 2010 nur fünf von zehn beantragten Stellen erhalten habe. Es führte weiter aus, das von der BA in Erinnerung gerufene Problem rühre in Wirklichkeit von technologischen Unmöglichkeiten her, weil das System Bluebox der BA keine zufriedenstellende Bearbeitung der EDV-Daten zulasse. Fedpol präzisierte, es unterstütze die BA in der Suche nach einer Lösung auf die Probleme mit dem System Bluebox (Beilage DIV 3.2, S. 6–7).

Nach Massgabe der neuen Art, wie die Ressourcenanträge im SAR behandelt werden (siehe Pkt. 14.4.4), sollte das Problem der Zuteilung der IT-Spezialisten zu verschiedenen Aufgaben gelöst sein.

Im Informatikbereich stellt sich auch die Frage, wer sich um das Sortieren und die Präsentation der beschlagnahmten Daten kümmert. Gegenwärtig gibt es verschiedene Praktiken, was die Rolle der Polizei in diesem Bereich anbelangt. Bestimmte Staatsanwälte lassen die BKP selbständig eine erste Sortierung durchführen, während andere es vorziehen, sich selber darum zu kümmern oder Mitarbeitende der BA damit zu beauftragen.

Die BA und fedpol bzw. die BKP suchen gegenwärtig nach Lösungen auf die Probleme im Zusammenhang mit den beschlagnahmten EDV-Daten und ihrer Auswertung.

Es ist nicht nötig, besondere Empfehlungen zu formulieren; allerdings wird generell geraten, harmonisierte Praktiken anzuwenden und das Augenmerk auch auf den Ort und die Modalitäten der Aufbewahrung der beschlagnahmten Daten und auf die effektive Gewalt über diese in den verschiedenen Stadien des Verfahrens zu richten.

Ausserdem ist es der BA nicht immer klar, wer von beiden, fedpol oder die BKP, Lösungen betreffend EDV-Probleme beschliessen kann. Die BA erwähnte das Beispiel des Systems Janus, bezüglich dessen fedpol sich eine Kostenbeteiligung der BA wünscht, obwohl die Sache die BKP direkter betrifft (tatsächlich handelte es sich um ein Missverständnis, das inzwischen geregelt wurde). Was die BA betrifft, müssen zur Frage der Softwares und der Datenbanken globale Überlegungen angestellt werden. Es handelt sich um einen sehr technischen und juristischen Bereich, der für die Funktionsweise der Institutionen hohe Risiken birgt.

Der Unterzeichnete stellt fest, dass die Klärung der gegenseitigen Zuständigkeiten nützlich sein könnte, dass ihre Prüfung jedoch über den Rahmen der Arbeitsgruppe hinausginge, worin sich auch die BA, fedpol und die BKP einig sind. Es ist daher festzuhalten, dass Lösungen direkt unter den betroffenen Institutionen gesucht werden.

## **15. EMPFEHLUNGEN**

### **15.1. Einführung**

In diesem Kapitel wird im Prinzip nicht auf die gegenwärtig angewandten Praktiken zurückgekommen, die nach allgemeiner Auffassung zufriedenstellend sind. Sowohl die BA als auch die BKP sind sich der Notwendigkeit bewusst, diese Praktiken beizubehalten und sich gleichzeitig die Möglichkeit offenzulassen, sie bei Bedarf weiter zu verbessern.

Wie bei der Prüfung der verschiedenen Fragen ersichtlich ist, können dagegen Empfehlungen über neue Praktiken und die Anpassung bestehender Praktiken formuliert werden. Im Wesentlichen entsprechen sie einem Konsens innerhalb der Arbeitsgruppe, so dass ihre Umsetzung keine besonderen Schwierigkeiten verursachen dürfte.

Die Empfehlungen werden hiernach nochmals aufgeführt.

### **15.2. Verständnis des Systems der StPO und Klärung der Rollen (siehe Pkt. 3.6)**

Was das System der StPO und die beidseitigen Rollen angeht, sollten die BA und die BKP Massnahmen ergreifen, um das Verständnis ihrer Mitarbeitenden zu verbessern, und eine „*unité de doctrine*“ einzuführen.

Man könnte zum Beispiel folgende Massnahmen erwägen:

- a) Anpassung der bestehenden Verfahrenshandbücher;
- b) besondere Ausbildungen («Funktionsweise der Strafverfolgung: Erfahrungen nach zwei Jahren Anwendung der StPO»);
- c) geeignete Weisungen.

Danach sollten die jeweiligen Hierarchien im Rahmen der internen Kontrollmechanismen von BA und BKP dafür sorgen, dass die „*unité de doctrine*“ in den konkreten Verfahren angewendet werden.

### **15.3. Prioritäten der BA und operatives Controlling (siehe Pkt. 6.2)**

Die BA sollte der BKP die Unterlagen, die sie über ihre Prioritäten und das operative Controlling erstellt hat, zur Verteilung bis Stufe Kommissariatsleiter übermitteln; dies nach eventueller Revision dieser Unterlagen und mit den erforderlichen Erklärungen.

Der Bundesanwalt sollte ein- bis zweimal pro Jahr die Prioritäten der BA in den Rapporten der BKP präsentieren.

Der Bundesanwalt sollte die BKP zu gegebener Zeit bei der Vorbereitung der Prioritäten der BA für die Periode nach 2016 einbeziehen; ebenso sollte er sie in den Prozess einbeziehen, wenn diese Prioritäten aufgrund von besonderen Umständen vorzeitig revidiert werden müssten.

## **15.4. Prioritäten der BKP (siehe Pkt. 6.3)**

### *15.4.1. Strategische Prioritäten über vier Jahre (siehe Pkt. 6.3.2)*

Bei der nächsten Festlegung der strategischen Vierjahresprioritäten im Jahre 2015 wäre es zweckmässig, nach einem neuen Ansatz vorzugehen, der sich nach den verschiedenen Aufgaben der BKP richten würde (Unterstützung der BA, interkantonale Koordination, Analyse, Prävention usw.), statt nach den Delikts-Typen.

Die Zuständigkeiten wären folgendermassen aufgeteilt:

- a) Bundesrat: politische Priorisierung der Aufgaben für die Tätigkeit der Zentralstellen, die Prävention und die Analyse (mit Einbeziehung der BA bzw. der AB-BA im Rahmen der Vorarbeiten von fedpol und der BKP);
- b) BA (bzw. AB-BA) unter Mitwirkung der BKP (bzw. fedpol): alles, was die Tätigkeiten der Strafverfolgung nach StPO anbelangt (natürlich unter Berücksichtigung der Aufgaben der Zentralstellen).

Will man allerdings den aktuellen Ansatz beibehalten, müsste man erwägen, die strategischen Prioritäten der BKP in Referenzdokumenten festzulegen, die erlassen werden:

- a) vom Bundesrat, mit der BA – eventuell auch die AB-BA – als Partnerin (und nicht nur als Teilnehmerin an einer Konsultation), hinsichtlich der gerichtspolizeilichen Tätigkeit der BKP vor Eröffnung der Untersuchung, allenfalls einschliesslich der kriminalpolizeilichen Tätigkeiten, die im Allgemeinen oder regelmässig in Strafverfahren münden;
- b) von der BA, mit breiter Konsultation der BKP, hinsichtlich der Tätigkeit der BKP während der Untersuchung (ausser man geht davon aus, dass die Verhältnisse in diesem Stadium klar genug sind, in dem Sinn, dass die BKP diesfalls die Befehle des Staatsanwalts ausführt);
- c) vom Bundesrat, ohne notwendige Teilnahme der BA, für den übrigen Teil der Tätigkeit der BKP (namentlich die Tätigkeit der Zentralstellen).

Pragmatischerweise sollte der Prozess der Festlegung der Prioritäten der BKP innerhalb der Bundesverwaltung von unten nach oben verlaufen, d. h. von der BKP in Richtung fedpol, EJPD und dann Bundesrat.

### *15.4.2. Taktische Prioritäten auf jährlicher Basis (siehe Pkt. 6.3.3)*

Die Direktionen der BA und der BKP sollten jedes Jahr zusammenkommen, um gemeinsame jährliche Ziele und Prioritäten festzulegen und in einer gemeinsamen Richtlinie festzuhalten.

### *15.4.3. Unmittelbare Prioritäten auf wöchentlicher Basis (siehe Pkt. 6.3.4)*

Der SAR sollte weiterhin jede Woche die unmittelbaren Prioritäten definieren, die für die Zuteilung von Ressourcen zu den konkreten Ermittlungen ausschlaggebend sind.

#### 15.4.4. Verteilung (siehe Pkt. 6.4)

Die strategischen und taktische Prioritäten sollten den Mitarbeitenden der BA und der BKP zur Kenntnis gebracht werden, und dies bis auf die Stufe, die die jeweiligen Direktionen für angebracht halten.

#### 15.5. Anpassung der Bestände der BKP an die Bedürfnisse der BA (siehe Pkt. 7.3)

Im Bereich der Rekrutierung der Polizisten sollte eine Koordination zwischen fedpol, BKP und BA eingeführt werden – unter Wahrung der diesbezüglichen Zuständigkeiten von fedpol.

Diese Koordination sollte folgende Punkte betreffen:

- a) Planung der Ressourcen;
- b) Abklärung der Bedürfnisse (Anzahl der erforderlichen Stellen und Profil der anzustellenden Personen);
- c) kurz- und mittelfristige Anstellungsstrategie.

Wenn fedpol zusätzliche Ressourcen beantragt, sollten die BA und die AB-BA angehalten sein, dessen Anträge bei den politischen Behörden zu unterstützen.

#### 15.6. Beurteilung der Staatsanwälte und Polizisten (siehe Pkt. 8)

Staatsanwälte und Polizisten sollten ihrer jeweiligen Direktion (BA und BKP) die positiven und negativen Erfahrungen zur Kenntnis bringen, die sie in den Ermittlungen gemacht haben.

Beide Direktionen sollten die Hinweise auswerten und der jeweils anderen Institution anlässlich ihrer regelmässigen Gespräche zur Kenntnis bringen.

#### 15.7. Grundausbildung und Weiterbildung (siehe Pkt. 9.2–9.4)

Die Ausbildung der **Staatsanwälte** könnte in den folgenden Bereichen verbessert werden:

- a) Führung (bereits in Gang);
- b) Verfahrensführung und Sozialkompetenz (idem);
- c) Vorermittlungen und kriminalpolizeiliche Aufgaben (mit der Beteiligung von Kadern von fedpol und/oder der BKP);
- d) Aufgaben, Funktionsweise und Ressourcen von fedpol (idem);
- e) Gesetzgebung über die Zentralstellen (idem);
- f) Gesetzgebung über den Zeugenschutz (idem).

Zusätzlich zum Akzent, der bereits auf die Ausbildung in Wirtschaftskriminalität gesetzt wird, könnte die Ausbildung der **Polizisten** in den folgenden Bereichen verbessert werden:

- a) rechtliche Fragen, namentlich Strafverfahren;
- b) Organisation und Funktionsweise der BA;
- c) Polizeitechnik (Durchsuchung, Versiegelung usw.), insbesondere für Mitarbeitende, die ohne vorgängige Polizeiausbildung angestellt werden.

Es sollte in Betracht gezogen werden, Staatsanwälte an der Ausbildung der Mitarbeitenden der BKP zu beteiligen.

In Bereichen, die alle Mitarbeitenden betreffen, sollten **gemeinsame Ausbildungen für Staatsanwälte und Polizisten** angeboten werden, namentlich über aktuelle juristische Themen und über Datenbanken, sowie deren Anwendung.

Die Programme sollten zwischen der BA und der BKP definiert werden und könnten danach vom Schweizerischen Polizei-Institut, von anderen Institutionen oder internen Ressourcen umgesetzt werden.

#### **15.8. Persönliche Beziehungen zwischen Staatsanwälten und Polizisten (siehe Pkt. 10)**

Mit folgenden Massnahmen könnten Probleme im Zusammenhang mit den zwischenmenschlichen Beziehungen einfacher gelöst werden:

- a) Sensibilisierung der Mitarbeitenden der BA und der BKP für den Nutzen guter Beziehungen zu den anderen an einem Ermittlungsverfahren beteiligten Personen; die Mittel und Wege der Sensibilisierung sind noch zu suchen;
- b) Förderung, innerhalb der BA, einer gemeinsamen Kultur und von gemeinsamen Praktiken in der Führung von Ermittlungen;
- c) Verbesserung der Kommunikation und Systematisierung der regelmässigen Treffen zwischen der Verfahrensleitung und den eingesetzten Polizisten (eventuelle BA-interne Richtlinien, um eine „unité de doctrine“ zu gewährleisten);
- d) Im Streitfall und wenn direkte Gespräche zwischen den Betroffenen keine Lösung bringen, müsste das Problem der Hierarchie vorgelegt werden, gegebenenfalls bis zum SAR;
- e) Jeder Mitarbeitende der BA und der BKP sollte das Vorgehen bei zwischenmenschlichen Problemen kennen.

#### **15.9. Verfahrenshandbuch (siehe Pkt. 11)**

Die BA sollte das Verfahrenshandbuch regelmässig aktualisieren und die BKP soweit zweckdienlich in diesen Prozess mit einbeziehen.

### **15.10. Führung der Ermittlungen als Projekt (Siehe Pkt. 14.3)**

Das System der Führung der Ermittlungen als Projekt sollte verallgemeinert werden:

- a) Jede von der BA geführte Untersuchung sollte Gegenstand eines formellen Projektes bilden, wenn die BKP zur Unterstützung des Staatsanwalts herangezogen werden muss; besonders einfache Fälle sind davon ausgenommen.
- b) Die Projekte sollten schriftlich dokumentiert werden.
- c) Die Projekte sollten der BKP kommuniziert werden.
- d) Das Muster-Formular sollte überarbeitet und eventuell vereinfacht werden.
- e) Auf dem Projekt-Dokument sollten die Absenzen der Mitarbeitenden der BA und der BKP ab einer gewissen Dauer erwähnt sein.
- f) Die Form der Projekte sollte harmonisiert werden.

Im Prozess der Revision des Systems der Projekte könnte die BA spezifische Vorschläge der BKP berücksichtigen:

- a) Wenn sie der BA Bericht erstattet und ihr die Eröffnung einer Untersuchung vorschlägt, könnte die BKP bereits die in das Projekt-Dokument aufzunehmenden Elemente liefern.
- b) Im Zeitpunkt der Erstellung des Projekt-Dokuments könnte der Staatsanwalt die BKP (Kommissariatsleiter) auffordern, ihm einen Entwurf vorzulegen.
- c) Das Projekt könnte vor seiner Verabschiedung mit der BKP besprochen werden.

### **15.11. Ressourcen und ihre Zuteilung (siehe Pkt. 14.4)**

Die folgenden Massnahmen sollten getroffen werden, um die Zuteilung der Ressourcen zu den Ermittlungen der BA zu erleichtern:

- a) Die Staatsanwälte sollten in den Ressourcenanträgen die gewünschten Profile der einzusetzenden Polizisten angeben.
- b) An jeder Sitzung des SAR sollten die Vertreter der BKP eine Bestandstabelle mitbringen, in der grundsätzlich alle Mitarbeitenden der BKP und die Aufgaben, denen sie zugeteilt sind, ausgewiesen sein sollten (unter Vorbehalt von Buchstabe c) hiernach, aber einschliesslich der Aufgaben, die nicht unter die StPO fallen).
- c) BA und BKP sollten sich über die Liste der Personen einigen, die in der Tabelle nicht aufgeführt werden müssen (insbesondere: Kommando der BKP, Hilfspersonal).

- d) Für die Zuteilung der Ressourcen zu den Ermittlungen der BA sollte der SAR auch die Mitarbeitenden der BKP berücksichtigen können, die nicht zu den Ermittlungseinheiten gehören (was sich in bestimmten Fällen auf die Priorisierung der Aufgaben in der BKP auswirken könnte).
- e) Die Polizisten sollten entsprechend den in den Projekten definierten Bedürfnissen für die verschiedenen Phasen der Ermittlungen zugeteilt werden.
- f) Wie im aktuellen System sollte der Stellvertretende Bundesanwalt, der den SAR präsidiert, in Bezug auf die Zuteilung der Ressourcen zu den Ermittlungen der BA im Prinzip das letzte Wort haben.
- g) Sollte der SAR allerdings keine Lösung finden, müsste eine solche durch einen Kontakt zwischen dem Bundesanwalt und dem Chef BKP oder eventuell dem Direktor fedpol gefunden werden.

#### **15.12. Rolle der Kader der BA und der BKP in den Ermittlungen (siehe Pkt. 14.5)**

Zwischen den Direktionen der BA und der BKP sollte ein Konsens über die Rolle der Kommissariatsleiter der BKP in den Ermittlungen der BA gefunden werden. Die Tabelle der BKP in der Beilage DIV 18 kann diesbezüglich als Gesprächsgrundlage dienen.

Das Ergebnis der Gespräche sollte danach im Rahmen der Ausbildung für die Staatsanwälte über die Struktur und die Funktionsweise der BKP vorgetragen werden.

#### **15.13. Aufträge des Staatsanwalts an die BKP (siehe Pkt. 14.6)**

Im Bereich der Aufträge, die der Polizei erteilt werden, sollten folgende Regeln angewandt werden:

- a) Mit Ausnahme der einfachen Fälle sollte sich der Staatsanwalt mit den Polizisten (Kader und/oder Ermittler) treffen, bevor er ihnen einen Auftrag erteilt.
- b) Die Aufträge sollten den Polizisten einen gewissen Handlungsspielraum bei der Ausführung belassen.
- c) Wenn die BKP der Meinung ist, dass ein Auftrag eines Staatsanwalts nicht angemessen ist, und der betreffende Staatsanwalt dies nicht so sieht, sollte sie die Frage im SAR aufwerfen.
- d) Während einer Testphase von einigen Monaten könnte sich das BA-interne operative Controlling auf die Aufträge erstrecken, die die Staatsanwälte der BKP erteilen.
- e) Die BA könnte danach die Massnahmen treffen, die im Hinblick auf eine Harmonisierung und Verbesserung der Praktiken erforderlich sind.

#### **15.14. Ermittlungsgeheimnis (siehe Pkt. 14.7)**

Die Regeln des am 30. Juni 2011 zwischen dem EJPD, der AB-BA und der BA abgeschlossenen Positionspapiers – Informationspolitik der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, sollten folgendermassen angewendet werden:

- a) Sobald sich ein Ermittlungsverfahren in der Phase der StPO befindet, sollte die BKP ohne die Zustimmung der BA keine Informationen an Dritte weitergeben.
- b) Ist ein Strafverfahren, ungeachtet seines Stadiums, von politischem Interesse, sollte der verfahrensleitende Staatsanwalt den Bundesrat informieren (BKP und fedpol können sich an den Bundesanwalt wenden, wenn der zuständige Staatsanwalt entgegen ihrer Meinung erachtet, dass sich eine solche Benachrichtigung nicht rechtfertigt).
- c) Innerhalb von fedpol sollten Informationsanfragen höherer Behörden (Bundesrat, EJPD und sein Generalsekretariat, Parlament) vom Direktor fedpol persönlich behandelt werden – so, wie dies gegenwärtig praktiziert wird.

#### **15.15. Berichte der BKP an die BA (siehe Pkt. 14.8)**

Die Direktion BKP sollte intern mitteilen, dass es zulässig ist, dass ein Staatsanwalt von den Ermittlern verlangt, ihm vor der Abgabe des Berichts, der in die Akten aufgenommen wird, einen Entwurf oder Plan eines Schlussberichts vorzulegen, und dass die Polizisten solchen Anfragen entsprechen müssen.

#### **15.16. Debriefing (siehe Pkt. 14.9)**

Damit aus den Verfahren, die die BA mit der Zusammenarbeit der BKP führt, Lehren gezogen werden können, sollten folgende Massnahmen getroffen werden:

- a) Am Ende jedes Verfahrens, in dem die BKP bedeutsam beteiligt war, sollte der Staatsanwalt, der das Verfahren geleitet hat, die betreffenden Polizisten zu einem Debriefing einladen.
- b) Im Prinzip sollten die direkten Vorgesetzten des Staatsanwalts und der Polizisten an der Sitzung teilnehmen.
- c) Die Debriefings sollten eine ehrliche, offene und konstruktive Diskussion ermöglichen.
- d) Wenn sich aus der Diskussion Elemente ergeben, die für die Zukunft nützlich sein können, sollten diese in einer kurzen Notiz festgehalten werden.
- e) Die Folgerungen von allgemeinem Interesse sollten danach von den Direktionen der BA und der BKP behandelt werden; diese sollten gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen treffen.

Debriefings könnten auch unmittelbar nach Grosseinsätzen vorgesehen werden, wobei dies dem Ermessen des zuständigen Staatsanwalts überlassen sein sollte.

**15.17. Verfügbarkeit der Staatsanwälte (siehe Pkt. 14.10.1)**

Die BA sollte Lösungen finden, damit die Staatsanwälte bzw. ihre direkten Mitarbeitenden verfügbarer sind, um den Polizisten zu antworten, wenn sie Informationen brauchen.

**15.18. Aufteilung der Aufgaben CC WF – BKP (siehe Pkt. 14.10.2)**

BA und BKP sollten das System der Aufteilung der Aufgaben zwischen dem CC WF und der BKP sowie das diesbezügliche Dokument gemeinsam überprüfen und die eventuell erforderlichen Anpassungen vornehmen.

Leitende Staatsanwälte und BKP-Abteilungsleiter sollten bei den Überlegungen mit einbezogen werden.

**15.19. IT-Ermittlungen und -Ermittler (siehe Pkt. 14.10.3)**

Was die Behandlung beschlagnahmter EDV-Daten angeht, sollten harmonisierte Praktiken eingeführt werden, wobei das Augenmerk auch auf den Ort und die Modalitäten der Aufbewahrung dieser Daten und auf die effektive Gewalt über diese in den verschiedenen Stadien des Verfahrens gerichtet werden sollte.

**15.20. Vereinbarung (siehe Pkt. 16 hiernach)**

Werden die im vorliegenden Bericht erwähnten Empfehlungen von den Auftraggebern angenommen, müsste der Rahmen ihrer Umsetzung in einer Vereinbarung festgehalten werden, die zwischen der BA und fedpol abgeschlossen werden müsste.

**15.21. Stabilisierungsperiode (siehe Pkt. 17)**

Die BA und die BKP sollten sich auf eine Stabilisierungsperiode einigen, während der beide Institutionen die Erfahrungen beobachten und analysieren, die mit der Umsetzung der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen gemacht werden. Danach sollte über die neuen Funktionsweisen Bilanz gezogen und geprüft werden, ob der Stand der Zusammenarbeit erlaubt, es dabei zu belassen, oder ob weitere Massnahmen angezeigt sind.

**16. VEREINBARUNG UND MONITORING**

Die Arbeitsgruppe ist einstimmig der Meinung, dass Entscheidungen, die nach Massgabe der Empfehlungen getroffen werden, über die sie sich geeinigt hat, in einer Vereinbarung zwischen der BA und fedpol zu regeln sind.

Es obliegt den beidseitigen Direktionen, den Inhalt dieser Vereinbarung auszuarbeiten und zu genehmigen.

Falls dies gewünscht wird, ist der Unterzeichnete gerne bereit, an diesem Prozess mitzuwirken und danach gegebenenfalls am Monitoring der Umsetzung der Vereinbarung und eventueller Empfehlungen, die darin nicht aufgenommen werden, teilzunehmen.

## **17. BEMERKUNG**

In Gesprächen mit Verantwortlichen der BKP zeigte sich, dass sich ihre Mitarbeitenden durch wiederholte Reorganisationsperioden manchmal verunsichert fühlen und sie sich in einem stabilen Umfeld bewegen möchten.

Der Unterzeichnete könnte daher empfehlen, dass die BA und die BKP sich auf eine Stabilisierungsperiode einigen, während der beide Institutionen die Erfahrungen beobachten und analysieren, die mit der Umsetzung der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen gemacht werden. Danach sollte über die neuen Funktionsweisen Bilanz gezogen und geprüft werden, ob der Stand der Zusammenarbeit erlaubt, es dabei zu belassen, oder ob weitere Massnahmen angezeigt sind.

Pierre Cornu, 19. Dezember 2013