



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
Autoritad da surveglianza da la procura publica federala

29. Januar 2024

Tätigkeitsbericht der AB-BA 2023

Bericht zu Händen der Bundesversammlung ge-
mäss Artikel 29 des Strafbehördenorganisations-
gesetzes

Zusammenfassung

Der Austausch zwischen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) und dem Bundesanwalt, der seit dem 1. Januar 2022 im Amt ist, wurde 2023 in einem guten und konstruktiven Klima fortgeführt. Besonders eng gestaltete sich die Zusammenarbeit zu spezifischen Themen wie der Kooperation von Bundesanwaltschaft (BA) und Bundeskriminalpolizei (BKP) sowie der Praxisänderung der AB-BA bei der Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Bundes. Sodann überprüfte die AB-BA den Stand der Umsetzung der von ihr formulierten Empfehlungen.

Auf organisatorischer Ebene gewährleistet die Wiederwahl des Präsidiums für eine zweite Amtszeit Kontinuität. Die AB-BA hat Bundesrichterin Dr. iur. Alexia Heine als Präsidentin und Prof. Dr. iur. Marc Thommen als Vizepräsident in ihren Ämtern bestätigt. Dr. iur. Alexia Heine ist seit 2019 Mitglied der AB-BA und seit 2022 Präsidentin. Prof. Dr. iur. Marc Thommen ist Ordinarius für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität Zürich; er ist seit 2020 Mitglied der AB-BA und seit 2021 Vizepräsident.

Auf fachlicher Ebene wurde die Inspektion über die Praxis der Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der BA 2016–2020 formell abgeschlossen. Ziel der Inspektion war die Erstellung einer Dossieranalyse sämtlicher zwischen 2016 und 2020 ergangenen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der BA. Dazu wurden vorgängig ausgearbeitete Hypothesen mit Dossierparametern und den Vollversionen der Verfügungen verglichen. Diese Inspektion war anspruchsvoll und komplex. Die Ergebnisse der ebenfalls im Berichtsjahr eingeleiteten Inspektion über die Geschäftsverwaltung der BA werden im zweiten Halbjahr 2024 erwartet.

Eine Praxisänderung beschloss die AB-BA bei der Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gestützt auf Art. 67 Abs. 1 des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG; SR 173.71). Als Grundsatz gilt neu, dass Strafanzeigen ordentlicherweise durch die BA behandelt werden. Die AB-BA bezeichnet dafür eine ordentliche Staatsanwältin oder einen ordentlichen Staatsanwalt innerhalb der BA. Ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte werden nur noch ausnahmsweise ernannt. Diese Praxisänderung zeigte unmittelbare Auswirkungen auf die Zahl der Mandate, die von der AB-BA an den Pool von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Bundes erteilt wurden. Im Weiteren verabschiedete die AB-BA im Berichtsjahr ein Konzept zur Archivierung der Strafakten der ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

2023 führte ein von der AB-BA ernannter ausserordentlicher Staatsanwalt des Bundes erstmalig Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) gegen einen Entscheid des Bundesanwalts, der die Ermächtigung zur Strafverfolgung eines ordentlichen Staatsanwaltes des Bundes verweigerte. Das BVGer wies die Beschwerde des ausserordentlichen Staatsanwalts mit Urteil vom 12. Oktober 2023 ab. Die Erwägungen des Gerichts werden eine wichtige Grundlage für die künftige Beurteilung ähnlicher Fälle durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes bilden.

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtscharakter, Auftrag und Aufgaben.....	4
2	Aufsicht über die Bundesanwaltschaft	4
2.1	Aufsichtssitzungen.....	4
2.2	Retraite der AB-BA 2023	5
2.3	Inspektionen.....	6
2.3.1	Inspektion zur Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA	6
2.3.2	Inspektion über die Geschäftsverwaltung der BA.....	8
3	Empfehlungen.....	9
4	Vereinbarung zwischen dem EJPD, der AB-BA und der BA	10
5	Praxisänderung bei der Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten	11
6	Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen einen Staatsanwalt des Bundes.....	12
7	Information der Öffentlichkeit	13
8	Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung	13
8.1	Geschäftsprüfungskommissionen.....	13
8.2	Finanzkommissionen	14
8.3	Gerichtskommission	14
8.4	Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA.....	14
9	Finanzen	15
9.1	Rechnung AB-BA 2023.....	15
9.2	Voranschlag AB-BA 2024.....	15
	Anhang: Organisation der AB-BA.....	17
	Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten der AB-BA	17
	Mitglieder der AB-BA.....	17
	Sekretariat	18
	Archivierung der Strafakten der ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.....	18
	Abkürzungen.....	20

1 Rechtscharakter, Auftrag und Aufgaben

Die AB-BA ist eine Behörde eigener Art, die weder in die Departementsstruktur der Bundesverwaltung noch in die Parlamentsdienste eingegliedert ist. Organisationsrechtlich ist sie direkt der Bundesversammlung und deren Aufsicht unterstellt, unabhängig von Bundesrat, Bundesverwaltung und Gerichten.

Die AB-BA beaufsichtigt die systemischen Aspekte der Tätigkeit der BA. Ihrem Charakter als unabhängige Aufsichtsbehörde entsprechend definiert sie im Rahmen des Gesetzes grundsätzlich eigenständig, welche Tätigkeiten der BA als systemisch einzustufen sind.

In der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit erfüllt die AB-BA verschiedene Aufgaben. Sie prüft die Rechtmässigkeit, die Ordnungsmässigkeit, die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeiten der BA, schützt deren Unabhängigkeit und unterstützt sie in ihrem Bestreben nach einer wirksamen Strafverfolgung. Ausserdem führt die AB-BA andere ihr von Gesetzes wegen anvertraute Aufgaben aus.

2 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

2.1 Aufsichtssitzungen

Die AB-BA führte im Berichtsjahr in der Regel eine Aufsichtssitzung pro Monat durch. Ausserhalb der Sitzungen behandelten die Mitglieder der AB-BA diverse Geschäfte auf dem Zirkulationsweg und engagierten sich im Rahmen einer Inspektion oder von parlamentarischen Anhörungen.

Im Abstand von zwei Monaten lud die AB-BA den Bundesanwalt, Dr. iur. Stefan Blättler, an ihre Aufsichtssitzungen ein. Dabei berichtete der Bundesanwalt unter dem Standardtraktandum «Rapportierung von systemischen Themen durch den Bundesanwalt» über folgende Themen:

- Aktuelle Risiken für die BA;
- systemisch relevante Strafverfahren;
- Personalfälle;
- Kontakte mit externen Behörden;
- weitere Themen.

Zusätzlich behandelte die AB-BA im Berichtsjahr mit dem Bundesanwalt namentlich folgende Themen in chronologischer Reihenfolge:

- Anfrage der BA zur Ernennung der a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte;
- Tätigkeitsbericht der BA 2022;
- Rechnung 2022 und Voranschlag 2024 der BA;
- System «Core.Link» der BA;
- Austausch BA – BStGer zu den Anklageschriften;

- Planung der Nachfolge der Stellvertretenden Bundesanwälte;
- Beendigung des Auftragsverhältnisses mit a. o. Staatsanwalt Peter Marti / Kommunikation;
- halbjährliche Kontrolle der Umsetzung der Empfehlungen innerhalb der BA;
- Richtlinien zur Ernennung von a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten / Bezeichnung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes;
- Bestandesaufnahme «Völkerstrafrecht»: Deliktfeldverantwortliche Staatsanwältin Völkerstrafrecht / arbeitsrechtliche Frage;
- Fall HERMITAGE;
- Antwort auf die Anfrage 23.1039 von Ständerat Carlo Sommaruga;
- Datenleck bei Xplain: betroffene Daten der BA und Massnahmen;
- Zusammenarbeit BA – fedpol: weiteres Vorgehen;
- Nachfolgeplanung für die Geschäftsleitung der BA;
- periodische Berichte der BA an die Bundeskanzlei über den Stand der Verfahren zu den Indiskretionen bezüglich der Bundesratsgeschäfte;
- Struktur des halbjährlichen Reportings;
- Bericht der BA über die Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP / Stellungnahme der AB-BA;
- Präsentation der Schlüsselfälle – 1. Halbjahr 2023;
- Jahresziele BA 2024.

Die Aufsichtssitzungen mit dem Bundesanwalt fanden in einer positiven und konstruktiven Atmosphäre statt.

In Übereinstimmung mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle stellte die AB-BA Defizite im Risikomanagement der BA fest. Die AB-BA wird dieses Thema mit dem Bundesanwalt im Januar 2024 weiter verfolgen.

Jeweils zwei Wochen vor den Aufsichtssitzungen tauschten sich die Präsidentin AB-BA und der Bundesanwalt bilateral aus. Das Sekretariat AB-BA informierte die Mitglieder im Rahmen eines wöchentlichen Updates über die wesentlichen Themen des bilateralen Austausches sowie über weitere Aktualitäten und stellte so den Informationsgleichstand sicher.

2.2 Retraite der AB-BA 2023

Im September 2023 zog sich die AB-BA zu einer ganztägigen Retraite zurück. Anlässlich der Retraite aktualisierte die AB-BA ihre jährliche Einschätzung der Hauptrisiken der BA und nahm erstmalig eine Einschätzung ihrer eigenen Risiken vor. Dabei identifizierte und klassifizierte die AB-BA 15 Risiken der BA und 12 Risiken der AB-BA. Die AB-BA stellte fest, dass die Risiken im Zusammenhang mit dem Reporting der BA und der Zusammenarbeit zwischen BA und fedpol am grössten sind. Um diese Risiken zu reduzieren führt die AB-BA derzeit eine Inspektion über die Geschäftsverwaltung der BA durch. Zudem ist für das Jahr 2024 eine Inspektion über die Zusammenarbeit zwischen der BA und fedpol vorgesehen.

Nachdem das Parlament zwei Motionen «Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde» überwiesen hatte, befassten sich die Mitglieder der AB-BA auch mit einer möglichen Revision des StBOG. Gemäss Auskunft des BJ sollten die konkreten gesetzgeberischen Arbeiten zur Umsetzung der beiden Motionen in Angriff genommen werden, sobald der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3570 «Überprüfung

von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft» vorliegt.

2.3 Inspektionen

Im Berichtsjahr schloss die AB-BA ihre Inspektion über die Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA 2016–2020 ab. Ziel der Inspektion war die Erstellung einer Dossieranalyse sämtlicher zwischen 2016 und 2020 ergangenen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der BA. Dazu wurden vorgängig ausgearbeitete Hypothesen mit Dossierparametern und den Vollversionen der Verfügungen verglichen.

Am 27. März 2023 verabschiedete die AB-BA das Konzept einer Inspektion, welche die Geschäftsverwaltung der BA zum Gegenstand hat. Die Ergebnisse der im April 2023 eröffneten Inspektion werden für das zweite Halbjahr 2024 erwartet.

Für 2024 ist eine zusätzliche Inspektion über die Zusammenarbeit zwischen der BA und fedpol geplant.

2.3.1 Inspektion zur Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA

Die AB-BA hat sich in ihrer ordentlichen Inspektion 2021 / 2022 auf die Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der BA konzentriert. Untersucht wurden insgesamt 6 392 Abschlussverfügungen aus 5 312 Verfahren der BA in den fünf Jahren vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2020. Zwei Fragen standen bei der Inspektion im Zentrum:

I. Hat die BA ein adäquates System der Dossierverwaltung?

Kontext: Eine professionelle Dossierverwaltung ist essenziell. Gegen aussen erlaubt sie dem Bundesanwalt, sein Reporting auf belastbare Zahlen zu stützen. Im Innenverhältnis ermöglicht sie eine effiziente Ressourcenallokation (Personal, Sachmittel). Da die BA mit dem System JURIS eine Standardlösung verwendet und sie über gut ausgebaute zentrale Dienste verfügt, war die Ausgangsvermutung, dass sie die Dossiers professionell verwaltet.

Resultate: Die Resultate der Inspektion konnten diese These nur teilweise bestätigen. Im verwendeten System haben sich gewisse Mängel gezeigt. Vor allem aber nutzt die BA lange nicht alle Möglichkeiten des Systems. So werden etwa zentrale Parameter, wie die verfolgten Straftatbestände, nicht in JURIS erhoben. Zur Genehmigung werden gewisse Einstellungsverfügungen sprichwörtlich «abgestempelt», ohne dass dieser Verfahrensschritt im System verzeichnet wird. Rund 30 % der Verfahren konnten auf Anheb keiner Abteilung / Deliktategorie zugeordnet werden. Mit Blick auf das Reporting hat sich gezeigt, dass die von der BA im Tätigkeitsbericht ausgewiesenen Zahlen nicht mit den innerhalb der Inspektion erhobenen Zahlen korrelieren. Dies liegt daran, dass die BA in ihrem Tätigkeitsbericht Einstellungen und Nichtanhandnahmen gesammelt nach Verfahren, Strafbefehle jedoch einzeln nach Verfügung ausgibt. Damit beruhen die Angaben zu den Verfahrensabschlüssen nicht nur auf unterschiedlichen Grundlagen, sondern es wird zudem der Eindruck erweckt, dass deutlich mehr verurteilende (Strafbefehle) als freisprechende (Einstellungsverfügungen) Abschlussverfügungen ergehen. Die BA hat bereits mitgeteilt, dieses Defizit im nächsten Tätigkeitsbericht zu beheben.

Empfehlungen:

- Die verfolgten Straftatbestände sind für jeden Beschuldigten einzeln und detailliert nach VOSTRA-Code zu erheben.
- Alle Abschlussverfügungen sind gleich zu erfassen: Nichtanhandnahmen, Einstellungen, Strafbefehle und Anklagen sind einzeln zu dokumentieren und im Tätigkeitsbericht auszuweisen.
- Genehmigungsentscheide sind im System zu dokumentieren.

II. Gibt es Auffälligkeiten in der Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis?

Kontext: Nichtanhandnahmen und Einstellungen haben von Gesetzes wegen die gleichen Wirkungen wie Freisprüche. Auch im Bundesstrafverfahren werden sie nicht von Gerichten, sondern in weit über 90 % der Fälle von der BA in Eigenregie ausgefällt. Der AB-BA kommt daher eine besondere Kontrollfunktion zu.

Resultate: Die Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis wurde anhand von sechs Hypothesen auf systemische Defizite untersucht:

- Hypothese 1: Gewisse Delikte werden häufiger eingestellt.

Das bereits angesprochene Defizit in der Dossierverwaltung beinhaltet, dass die BA die verfolgten Delikte nicht systematisch erhebt. Der Bundesanwalt weiss nicht, wie oft Amtsgeheimnisverletzungen nicht behandelt werden oder wie häufig Strafbefehle für Betrugstaten ausgefällt werden.

- Hypothese 2: Bestimmte Abteilungen stellen häufiger und rascher ein als andere.

Hier hat sich gezeigt, dass im Deliktsfeld Völkerstrafrecht in weit über 90 % der Fälle Nichtanhandnahmeverfügungen erlassen werden. Die meisten Einstellungsverfügungen erlässt die Abteilung Wirtschaftskriminalität. Eine Einstellung wird in mehr als zwei Dritteln der Verfahren im Zusammenhang mit Geldwäscherei und Korruption und in mehr als der Hälfte der Verfahren der Kategorie allgemeine Wirtschaftskriminalität angeordnet. Zählt man die Nichtanhandnahmen dazu, zeigt sich, dass in der Abteilung Wirtschaftskriminalität nur ein Bruchteil der Verfahren zu Anklagen und Strafbefehlen führt. Bei der Verfahrensdauer ergab sich, dass es im Mittel mehr als drei Monate dauert, bis ein Strafbefehl ausgefällt wird, und mehr als vier Monate, bis eine Nichtanhandnahme ergeht. Für eine Einstellung benötigt die BA im Mittel zwei Jahre, für eine Anklage über drei Jahre. Hingegen hat sich gezeigt, dass die Abteilung Staatsschutz und Kriminelle Organisationen über 60 % ihrer Verfahren innerhalb von drei Monaten erledigt.

- Hypothese 3: Verteidigte Beschuldigte erreichen häufiger Einstellungen.

Nur eine von zehn beschuldigten Personen in Bundesstrafverfahren ist verteidigt. In diesem Fall ist die Verteidigung dreimal häufiger gewählt (9,1 %) als amtlich (2,8 %). Es wäre zu erwarten, dass Verteidigungen umso häufiger sind, je näher eine Verurteilung rückt. Das trifft auf die «Extreme» zu: Bei Nichtanhandnahmen sind fast nie (0,2 %), bei Anklagen fast immer (98 %) Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger involviert. Ganz anders sieht es im «Mittelbereich» aus: Bei Einstellungen sind rund dreimal häufiger Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger aktiv als bei Strafbefehlen. Dies deutet darauf hin, dass eine Verteidigung die Chance auf eine Einstellung massiv erhöht. Diese Hypothese konnte ebenfalls bestätigt werden: Nicht verteidigte Personen erreichen nur in 17 % der Fälle eine Einstellung, verteidigte

in knapp der Hälfte.

- Hypothese 4: Verfahren werden ohne Einvernahmen eingestellt.

Hier ist zu differenzieren: Ob respektive wie viele Einvernahmen mit den Beschuldigten durchgeführt werden, liess sich nur für die BA, nicht aber für die Bundespolizei erheben. Staatsanwältliche Einvernahmen von Beschuldigten sind selten. Die BA stellt drei von vier Verfahren ein, ohne Beschuldigte einvernommen zu haben. In Strafbefehlssachen findet nur in jedem zehnten Verfahren eine Einvernahme statt. Selbst wenn Anklage erhoben wird, führt die BA nicht in allen Fällen Einvernahmen durch. Somit werden Personen an Bellinzona überwiesen, die nicht von den anklagenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten angehört wurden.

- Hypothese 5: Die Einstellungsgründe sind heterogen.

Die Gründe, die zu Einstellungen führen, werden nicht in JURIS erfasst und konnten nicht mittels Textanalyse ermittelt werden. Die Hypothese konnte nicht überprüft werden.

- Hypothese 6: Es kommt in zahlreichen Verfahren zu impliziten Einstellungen.

Von impliziten Einstellungen spricht man, wenn ein Verfahren wegen mehrerer Straftaten eröffnet und dann ein Strafbefehl nur wegen einer Tat erlassen wird. Die Differenz müsste formell eingestellt werden. Die Hypothese war, dass dies oft nicht geschieht und die Einstellung somit implizit erfolgt. Da die verfolgten Straftatbestände weder bei der Eröffnung noch beim Verfahrensabschluss durch die BA systematisch erhoben werden, konnte diese Hypothese nicht überprüft werden.

Empfehlungen:

- Vor der Erstellung der Anklageschrift oder dem Erlass eines Strafbefehls, der über der Bagatellschwelle von 120 Tagessätzen liegt, ist den Beschuldigten im Rahmen einer Einvernahme durch die BA das rechtliche Gehör zu gewähren.
- Die Einstellungsgründe sind systematisch zu erfassen.

Die Ergebnisse der Inspektion sowie die Empfehlungen wurden der BA mitgeteilt. Der Inspektionsbericht und die Stellungnahme der BA sind am 20. Juni 2023 veröffentlicht worden.

2.3.2 Inspektion über die Geschäftsverwaltung der BA

Das am 27. März 2023 verabschiedete Konzept einer Inspektion über die Geschäftsverwaltung der BA basiert darauf, dass die AB-BA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit namentlich zu prüfen hat, ob und wie die BA die Kontrolle der laufenden Fälle vornimmt. Diese Kontrollen sind anhand von Informationen aus dem Geschäftsverwaltungssystem durchzuführen. Sensible Informationen, beispielsweise Verjährungsfristen laufender Zwangsmassnahmen, müssen jederzeit zugänglich sein. Auch weitere Daten, wie etwa die Zahl der von der BA bearbeiteten Fälle, ihre Erledigung, die Auslastung der einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes oder die Erfolgsquote im Bereich Urteilsvollzug sollten einer integrierten Fallsteuerung entnommen werden können. Eine solche Fallsteuerung soll dem Bundesanwalt ausserdem als Steuerungsinstrument zur Planung und Nutzung der Ressourcen dienen. Die BA hat Core.Link als neue Plattform für die Fallsteuerung eingeführt. Die damit verbundenen Veränderungen werden bei der Inspektion angemessen berücksichtigt.

Ziel der Inspektion ist es, sicherzustellen, dass

- die BA jederzeit über Informationen verfügt über die Zahl der Nichtanhandnahmeverfügungen (mit Begründung), die Zahl der laufenden Vorverfahren, die Zahl der Einstellungsverfügungen, die Verteilung der Arbeitslast auf die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes, die Zahl der Haftfälle, die Fälle mit anderen laufenden Zwangsmassnahmen, die Interventionsfristen für die Verlängerung von Zwangsmassnahmen bei Bedarf (z. B. Verlängerung der Untersuchungshaft), die Fälle, in denen die Gefahr besteht, dass die Verjährung eintritt (vor oder nach Anklageerhebung oder Inkrafttreten eines Strafbefehls), sowie die Aufteilung der Fälle nach Deliktstypen;
- einheitliche Grundlagen für die Verarbeitung und Darstellung dieser Informationen vorliegen, obwohl sie aus verschiedenen Quellen stammen;
- die erhobenen und verwalteten Indikatoren richtig sind;
- die BA die Verwendung ihrer (personellen, finanziellen, informationstechnischen) Ressourcen mithilfe dieser Schlüsselzahlen plant und steuert.

Die Inspektion wurde im April 2023 eröffnet. Ihr Abschluss ist für das zweite Halbjahr 2024 vorgesehen.

3 Empfehlungen

Die AB-BA ist an das Verhältnismässigkeitsprinzip der Bundesverfassung (Art. 5 Abs. 2 BV) gebunden, das sämtliche staatlichen Handlungen beschlägt. Zudem ist die AB-BA gehalten, die Unabhängigkeit der BA zu respektieren.

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags formuliert die AB-BA deswegen, falls nötig, zu Handen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts Empfehlungen, die sie in der Regel mit einer Umsetzungsfrist versieht. Setzt die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt eine Empfehlung innerhalb der Frist nicht um, prüft die AB-BA die Gründe für die Nichtumsetzung und richtet allenfalls eine verbindliche Weisung an sie oder ihn bzw. schreibt die Empfehlung ab. Gegen die Empfehlungen oder Weisungen der AB-BA stehen der BA keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Im Jahr 2023 hat die AB-BA gegenüber der BA acht Empfehlungen formuliert. Diese haben sich aus der Inspektion zur Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA ergeben:

Empfehlung AB-BA_1_2023 – Konsequente Erfassung aller Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, alle Nichtanhandnahmen und Einstellungen im Geschäftsverwaltungssystem zu erfassen. Auch die (Nicht-)Genehmigungen von Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen sind im Geschäftsverwaltungssystem abzubilden.

Empfehlung AB-BA_2_2023 – Einheitliche Erfassung aller Abschlussverfügungen

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, alle Abschlussverfügungen gleich zu erfassen: Nichtanhandnahmen, Einstellungen, Strafbefehle und Anklagen sind einzeln zu dokumentieren und im Tätigkeitsbericht auszuweisen.

Empfehlung AB-BA_3_2023 – Ausweis der Geschlechterquoten

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, die Geschlechterquoten künftig im Tätigkeitsbericht auszuweisen.

Empfehlung AB-BA_4_2023 – Detaillierte Erhebung der untersuchten Straftatbestände

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, die untersuchten Straftatbestände in ihrem Geschäftsverwaltungssystem für jeden Beschuldigten einzeln und detailliert nach VOSTRA-Code zu erheben.

Empfehlung AB-BA_5_2023 – Erhebung der Deliktbereiche bei Erledigungen durch die ZEB

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft zu erheben, welchen Deliktbereichen Erledigungen durch die Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) zuzuordnen sind.

Empfehlung AB-BA_6_2023 – Keine Anklage ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, den Beschuldigten im Rahmen einer staatsanwaltlichen Einvernahme das rechtliche Gehör zu gewähren, bevor sie Anklage erhebt.

Empfehlung AB-BA_7_2023 – Keine Strafbefehle über der Bagatellschwelle ohne Gewähr des rechtlichen Gehörs

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, zumindest in denjenigen Fällen, die über der Bagatellschwelle liegen (120 Tagessätze, Art. 132 Abs. 3 StPO), der beschuldigten Person im Rahmen einer staatsanwaltlichen Einvernahme das rechtliche Gehör zu gewähren, bevor sie einen Strafbefehl gegen sie erlässt.

Empfehlung AB-BA_8_2023 – Systematische Erfassung der Einstellungsgründe

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, die Einstellungsgründe systematisch zu erfassen.

Darüber hinaus hat die AB-BA eine detaillierte Nachverfolgung der 44 Empfehlungen vorgenommen, die sie bisher, d. h. im Zeitraum von 2018 bis 2023, formuliert hat. Zu diesem Zweck wurde die BA in einem ersten Schritt aufgefordert, schriftlich über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen Bericht zu erstatten und allfällige Verzögerungen zu begründen. Dabei wurde die Relevanz der Empfehlungen überprüft und diskutiert. In einem zweiten Schritt wurden die Ergebnisse der Nachverfolgung im Rahmen einer Aufsichtssitzung mit dem Bundesanwalt thematisiert.

4 Vereinbarung zwischen dem EJPD, der AB-BA und der BA

In Fortführung eines auf der Grundlage eines Positionspapiers vom 30. Juni 2011 vereinbarten Vorgehens ersuchte die Bundeskanzlei die BA, regelmässig über den Stand der Verfahren betreffend Indiskretionen im Umfeld des Bundesrates zu informieren. Nach einem Dialog mit der AB-BA erklärte sich der Bundesanwalt bereit, den Umfang der an den Bundesrat weitergeleiteten Informationen künftig zu reduzieren.

Das Positionspapier erwähnt in Ziffer 3: «Die BA kann und soll den Bundesrat als die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft über von ihr eröffnete und geführte

Verfahren mit *politischen* Implikationen informieren. Nach Massgabe von Art. 68 StBOG wendet sich die BA in einem solchen Fall an die Departementsleitung EJPD, welche ihrerseits über die Orientierung des Gesamtbundesrates entscheidet. Die AB-BA und die Direktion fedpol werden von der BA über eine solche Information gleichzeitig und im gleichen Umfang informiert.» Entgegen dieser Regelung leitete die BA die Informationen über den Stand der Verfahren bezüglich der Indiskretionen im Umfeld des Bundesrates direkt an die Bundeskanzlei weiter. Der AB-BA wies die BA auf das Problem hin und leitete in Zusammenarbeit mit dem EJPD und der BA eine Überarbeitung des Positionspapiers ein.

5 Praxisänderung bei der Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten

Art. 67 Abs. 1 StBOG sieht vor, dass im Falle einer gegen einen Leitenden Staatsanwalt, eine Leitende Staatsanwältin, einen Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin gerichtete Strafverfolgung wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit die Aufsichtsbehörde für die Leitung des Verfahrens ein Mitglied der BA bezeichnet oder einen a. o. Staatsanwalt oder eine a. o. Staatsanwältin ernennt.

Die BA ist gehalten, bei ihr eingehende Strafanzeigen gegen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte oder Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der AB-BA zu überweisen. Die AB-BA beschloss in ihrer Aufsichtssitzung am 24. April 2023 eine Praxisänderung für die Ernennung von a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten auf der Grundlage von Art. 67 Abs. 1 StBOG. Neu werden Strafanzeigen grundsätzlich von der BA behandelt; dabei gilt, dass die AB-BA eine ordentliche Staatsanwältin oder einen ordentlichen Staatsanwalt innerhalb der BA bezeichnet. A. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollen von der AB-BA nur ausnahmsweise ernannt werden.

Die möglichen Anwendungsfälle sind im Folgenden zusammengefasst:

Angezeigte Person	Inhalt der Strafanzeige	Ernennung a. o. Staatsanwalt durch die AB-BA	Bezeichnung ordentlicher Staatsanwalt innerhalb der BA durch die AB-BA	Rückweisung an die BA
Unbekannt	Gleichgültig	Nein	Nein	Ja
Namentlich genannte Leitende Staatsanwälte, Staatsanwälte des Bundes	Sachlich begründet, nicht querulatorisch	Ja	Nein	Nein
Stellvertretende Bundesanwälte, Bundesanwalt	Querulatorisch	Ja	Nein	Nein
Leitende Staatsanwälte, Staatsanwälte des Bundes	Querulatorisch	Nein	Ja; interne Hemmnisse durch die Standorte der BA	Ja
Ausserordentliche Staatsanwälte des Bundes	Unerheblich	Nein	Ja; interne Hemmnisse durch die Standorte der BA	Ja

Im Berichtsjahr ernannte die AB-BA sechs a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Bearbeitung von insgesamt sieben Strafanzeigen. Per 31. Dezember 2023 konnten elf

Verfahren abgeschlossen werden. Zudem hat die AB-BA sieben ordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte innerhalb der BA bezeichnet.

6 Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen einen Staatsanwalt des Bundes

Zur Eröffnung eines Strafverfahrens gegen eine Staatsanwältin oder einen Staatsanwalt des Bundes bedarf es einer Ermächtigung des Bundesanwalts (Art. 15 Abs. 1 Bst. d VG).

2023 führte ein von der AB-BA ernannter a. o. Staatsanwalt erstmalig Beschwerde beim BVGer gegen einen Entscheid des Bundesanwalts, die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen einen Staatsanwalt des Bundes nicht zu erteilen. Gegen den Staatsanwalt war Strafanzeige wegen allfälliger Verletzung des Amtsgeheimnisses im Rahmen einer amtlichen Tätigkeit erstattet worden. Er soll in einer Verhandlung vor BStGer vorsätzlich Informationen verwendet haben, die aus einer nicht genehmigten Telefonkontrolle stammten. Weiter soll er der Öffentlichkeit eine Zusammenfassung des Inhalts zugänglich gemacht haben sowie versucht haben, die Aufzeichnung während der Verhandlung abzuspielen.

Mit Urteil vom 12. Oktober 2023¹ bestätigte das BVGer die Beschwerdelegitimation des a. o. Staatsanwalts auf Grundlage von Art. 15 Abs. 5^{bis} VG i. V. m. Art. 48 VwVG, auch wenn Art. 15 Abs. 5^{bis} VG nicht auf diesen Bezug nimmt². Sodann erklärte es, dass ein Verfahren zur (Nicht-)Genehmigung einer Strafverfolgung eine vorläufige Beweiswürdigung voraussetzt. Die Verweigerungsmöglichkeit besteht bei Eröffnung einer Strafverfolgung ebenfalls, wenn sich nach einer Prima-facie-Prüfung erweist, dass der Straftatbestand offenkundig nicht erfüllt ist. Auf dieser Grundlage prüfte das BVGer im betreffenden Fall, ob und wieweit der Staatsanwalt des Bundes seine beruflichen Pflichten sowie das Amtsgeheimnis verletzt hatte, indem er den Inhalt einer Telefonkontrolle thematisiert und vor BStGer versucht hatte, diesen im Rahmen seines Plädoyers vorzubringen. Dies, obwohl nach Angabe des Beschuldigten diese Informationen nicht in der Strafakte enthalten waren und nicht verwertbar gewesen seien.

Das BVGer stellte fest, die Berufungskammer des BStGer habe in einem früheren Entscheid befunden, die Tatsache, dass die betroffenen Aufnahmen nicht direkt einem Beschuldigten ausgehändigt worden waren, sondern lediglich im Verzeichnis der Strafakten erwähnt waren, stelle noch keine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren dar. Im vorliegenden Fall habe der Staatsanwalt des Bundes sein Plädoyer auf die Strafakten gestützt und die Gründe angeführt, weshalb seiner Auffassung nach der Inhalt der Telefonkontrolle rechtserheblich sei. Dem Beschuldigten stehe es frei, geltend zu machen, der Inhalt der Telefonkontrolle sei im Rahmen des öffentlich geführten Verfahrens nicht verwertbar.

Nach einer Prima-facie-Prüfung kam das BVGer zur Auffassung, dass der Tatbestand nach Art. 320 StGB, d. h. die Offenbarung oder Zugänglichmachung einer geheimen Information für Dritte, nicht erfüllt sei. Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit und das Recht der Öffentlichkeit, an den Hauptverhandlungen teilzunehmen, bedeuteten zwangsläufig, dass die Öffentlichkeit berechtigt sei, von den Informationen Kenntnis zu nehmen, die in den Strafakten enthalten sind und die während der Verhandlung behandelt werden oder behandelt werden sollen; allenfalls einschliesslich der Tatsache, dass neue Beweise zu prüfen sind oder unzulässige Beweise dennoch verwertet werden sollen.

Das BVGer kam zum Schluss, dass der Bundesanwalt bei der Entscheidung, die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen den fallführenden Staatsanwalt nicht zu genehmigen, seinen Ermessensspielraum nicht überschritten und den Sachverhalt richtig sowie vollständig

¹ A-1500/2023.

² Es handelt sich um eine Ungenauigkeit des Gesetzgebers.

festgestellt hatte. Er hatte eine korrekte Prima-facie-Prüfung der Begründetheit der Anschuldigungen gegen den Staatsanwalt durchgeführt. Das BVGer müsse diesen Ermessensspielraum umso mehr respektieren, weil die BA selbst als Strafbehörde des Bundes und damit als Fachbehörde auf diesem Gebiet handelt. Die Beschwerde des a. o. Staatsanwalts wurde daher abgewiesen³.

7 Information der Öffentlichkeit

Art. 13 der Verordnung AB-BA verlangt, dass die AB-BA die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit orientiert. Sie publiziert deshalb ihren Tätigkeitsbericht, den sie jährlich der Bundesversammlung vorlegen muss (Art. 12 Verordnung AB-BA).

Die AB-BA verfügt über eine eigene Website, auf der sie Antworten nebst häufig gestellten Fragen zu den a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Bundes ihre Medienmitteilungen veröffentlicht. Im Jahr 2023 publizierte die AB-BA insgesamt fünf Medienmitteilungen: Über die Inspektion zur Zusammenarbeit zwischen der BA und den kantonalen Staatsanwaltschaften im Deliktsfeld Terrorismus, zum Tätigkeitsbericht 2022, zum Inspektionsbericht Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen 2016–2020, zur Beendigung des Auftragsverhältnisses mit a. o. Staatsanwalt Peter Marti und zur Wiederwahl des Präsidiums.

Die Veröffentlichung der Inspektionsberichte über die Zusammenarbeit zwischen der BA und den kantonalen Staatsanwaltschaften im Deliktsfeld Terrorismus, über die Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA sowie ein Verfahren eines a. o. Staatsanwalts des Bundes führten teilweise zu zahlreichen Nachfragen von Medienschaffenden, die von der AB-BA beantwortet wurden.

Bei der AB-BA gingen im Berichtsjahr auch Gesuche von Medienschaffenden und Privatpersonen ein, die gestützt auf das BGÖ Zugang zu Dokumenten und Informationen beantragten. In der Regel wurde vollständiger oder teilweiser Zugang gewährt. In einem Fall läuft ein Schlichtungsverfahren des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.

8 Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung

Die AB-BA ist als unabhängige Aufsichtsbehörde unmittelbar der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig (Art. 29 Abs. 1 StBOG). Die Bundesversammlung übt nach Art. 26 ParlG die Oberaufsicht u. a. über die AB-BA und die BA aus.

Mitglieder der AB-BA wurden während des Berichtsjahres acht Mal von parlamentarischen Kommissionen angehört.

8.1 Geschäftsprüfungskommissionen

Am 24. Januar 2023 hörten die GPK-N / S die Präsidentin und den Vizepräsidenten der AB-BA zu Indiskretionen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren an, das durch einen a. o. Staatsanwalt des Bundes geführt wurde.

³ Gemäss Art. 83 Bst. a BGG ist gegen das betreffende Urteil des BVGer keine Beschwerde vor Bundesgericht möglich. Es ist mithin endgültig.

Am 19. April 2023 hörten die Subkommissionen Gerichte / BA der GPK-N / S die Präsidentin der AB-BA zum Tätigkeitsbericht 2022 an. Die weiteren behandelten Themen waren die Rolle der BA im Falle des Tötungsdelikts von Morges und die Inspektion über die Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen 2016–2020. Der Vizepräsident AB-BA respektive ein Mitglied der AB-BA stellen diese beiden Themen vor.

Am 24. August 2023 hörten die Subkommissionen Gerichte / BA der GPK-N / S den Vizepräsidenten und ein Mitglied der AB-BA zur Zusammenarbeit der BA mit fedpol / BKP an. Der Präsident der GPK-S ersuchte die BA, einen Bericht über die Zusammenarbeit zwischen der BA und fedpol / BKP vorzulegen, zu dem die AB-BA Stellung zu nehmen hatte.

Am 6. November 2023 hörten die Subkommissionen Gerichte / BA der GPK-N / S die Präsidentin und ein Mitglied der AB-BA bzgl. der Stellungnahme der AB-BA zum Bericht der BA über die Zusammenarbeit zwischen der BA und fedpol / BKP an.

8.2 Finanzkommissionen

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat sowohl die Entwürfe für ihren eigenen Voranschlag und ihre Rechnung als auch den Voranschlag und die Rechnung der BA (Art. 31 Abs. 4 StBOG). Der Bundesrat leitet die Entwürfe unverändert an die Bundesversammlung weiter. Auch vor dieser vertritt die AB-BA die Entwürfe für die Voranschläge und Rechnungen der BA (Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 ParlG).

Die Präsidentin AB-BA und ein Mitglied wurden am 26. April 2023 von der Subkommission 1 der FK-N / S zur Rechnung 2022 der AB-BA und der BA angehört. Die Rechnung 2022 wurde in der Folge von der Bundesversammlung genehmigt.

Am 24. und 31. Oktober 2023 hörte die Subkommission 1 der FK-N / S die AB-BA zum Voranschlag 2024 an, der von der Bundesversammlung ebenfalls genehmigt wurde. Im Anschluss an die Anhörung der AB-BA und des Bundesanwalts reichte die FK-N das Postulat 23.4349 «Ressourcenüberprüfung von fedpol» ein.

Wie schon in früheren Jahren stellte der Bundesanwalt der Subkommission 1 der FK-N / S Rechnung und Voranschlag der BA selber vor. Die AB-BA wurde jeweils vorgängig angehört und war während der Anhörung des Bundesanwalts anwesend.

8.3 Gerichtskommission

Am 15. Februar 2023 wurde die Präsidentin AB-BA von der GK angehört. Gegenstand der Anhörung bildete die Wiederwahl des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwälte für die Amtsperiode 2024–2027. Einige Monate vor den Wahlen, die am 14. Juni 2023 stattfanden, richtete die AB-BA ein Schreiben an den Präsidenten der GK, in dem sie auf ein systemisches Risiko im Falle einer gleichzeitigen Pensionierung der drei zur Wiederwahl stehenden Kandidaten aufmerksam machte. Bei ihren Anhörungen durch die GK brachten die drei Kandidaten in der Folge zum Ausdruck, dass es wichtig sei, einen gleichzeitigen Wechsel an der Spitze der BA zu vermeiden, und verpflichteten sich, im Interesse der Institution nicht gleichzeitig in Pension zu gehen. Auf einstimmigen Vorschlag der GK nahm die Bundesversammlung die Wiederwahl der drei Kandidaten vor.

8.4 Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA

Parlamentarische Vorstösse richten sich nach Art. 118 Abs. 4^{bis} ParlG an die AB-BA, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der BA oder der Aufsichtsbehörde

selber beziehen. Motionen sind rechtlich ausgeschlossen. Die parlamentarische Oberaufsicht über die unabhängigen Justizorgane umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern; die inhaltliche Kontrolle von Entscheiden ist ebenfalls ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). In der Regel konsultiert die AB-BA vor Beantwortung der Vorstösse die BA. Im Berichtsjahr richteten sich eine Interpellation und eine einfache Anfrage an die AB-BA. Zudem nahm die AB-BA zu einer Motion und einem Postulat Stellung:

- Die BA äusserte sich bzgl. der Fragen der Interpellation «Terroristische Handlungen. Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft» zu Handen der AB-BA. Diese ergänzte in der Folge die Antwort der BA⁴.
- Auf Ersuchen der AB-BA beantwortete die BA die Anfrage «Strafverfolgung. Wie organisiert sich die Bundesanwaltschaft?» von Ständerat Carlo Sommaruga⁵.
- Die AB-BA nahm zur Motionsvorlage «Terrorismusbekämpfung. Einrichtung einer Koordinationsstelle zwischen Bund und Kantonen gemäss der Empfehlung der AB-BA» Stellung. Der Bundesrat beantragte Ablehnung der Motion⁶.
- Die AB-BA nahm zudem zum Postulat «Aufsicht über von der AB-BA eingesetzte ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes» Stellung. Das Postulat wurde von der GPK-N eingereicht. Entgegen dem Antrag des Bundesrats überwies der Nationalrat das Postulat⁷.

9 Finanzen

9.1 Rechnung AB-BA 2023

Das von der Bundesversammlung bewilligte Globalbudget der AB-BA für das Jahr 2023 betrug 1 864 200 Franken.

Der Gesamtaufwand lag Ende 2023 um 355 791 Franken unter dem Voranschlag 2023. Der Aufwand setzt sich aus rund 60 % Personal- und 40 % Sach- und Funktionsausgaben zusammen. Da die Motion Hegglin zu Anpassungen in der Rechnungslegung geführt hat, wurde der bisher verwendete Begriff «Kosten» im Berichtsjahr durch «Ausgaben» ersetzt.

9.2 Voranschlag AB-BA 2024

Die Erstellung des Voranschlags beruht auf Schätzungen und Erfahrungszahlen der Vorjahre. Die Funktionsausgaben (Globalbudget) für den Voranschlag 2024 belaufen sich auf 1 844 000 Franken. Der Voranschlag wurde von der Bundesversammlung ohne Änderung bewilligt. Gegenüber dem Voranschlag 2023 sind Minderausgaben von 47 300 Franken geplant.

⁴ Vgl. Interpellation 23.3093 «Terroristische Handlungen. Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft» unter der folgenden Adresse: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233093>.

⁵ Vgl. Anfrage 23.1039: «Strafverfolgung. Wie organisiert sich die Bundesanwaltschaft?» unter der Adresse: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=62750>.

⁶ Vgl. Motion 23.3785 «Terrorismusbekämpfung. Einrichtung einer Koordinationsstelle zwischen Bund und Kantonen gemäss der Empfehlung der AB-BA» unter der Adresse: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233785>.

⁷ Vgl. Postulat 23.3963 «Aufsicht über von der AB-BA eingesetzte ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes» unter der Adresse: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233963>.

Die AB-BA ist bemüht, ihre Aufgaben in den Finanzplanjahren 2025–2027 weiterhin unter Beibehaltung schlanker Strukturen wahrzunehmen.

Anhang: Organisation der AB-BA

Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten der AB-BA

Die Tätigkeit der AB-BA stützt sich auf Art. 23 ff. StBOG, auf die Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (Verordnung AB-BA; SR 173.712.24), die Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen (SR 173.712.23) sowie auf das Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

Gemäss Art. 29 Abs. 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der BA Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Nebst dem Erlass von Weisungen ist es der AB-BA nach Art. 30 Abs. 3 StBOG möglich, Empfehlungen an den Bundesanwalt richten.

Die AB-BA tritt nicht auf Aufsichtsbeschwerden ein, die Verfügungen oder Verfahrenshandlungen in den von der BA geführten Untersuchungsverfahren zum Gegenstand haben und nicht auf systemische Problemstellungen hinweisen.

Nach Art. 9 Abs. 2 StBOG trägt die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt die Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation der BA sowie den wirksamen Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmitteln. Es ist selbstredend nicht Aufgabe der AB-BA, die BA direkt zu führen. Einzelentscheide können jedoch aufsichtsrechtlich relevant sein, wenn sie von systemischer Tragweite sind. Gegenüber der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt sowie den Stellvertreterinnen und Stellvertretern verfügt die AB-BA über gewisse, aber beschränkte personalrechtliche Befugnisse (Art. 31 StBOG).

Mitglieder der AB-BA

Nach Art. 23 Abs. 2 StBOG umfasst die Behörde sieben Mitglieder. Sie üben ihre Tätigkeit nach Art. 3 der Verordnung AB-BA im Nebenamt aus. Die Behörde setzt sich aus je einer Richterin des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen oder Anwälten und drei Fachpersonen zusammen.

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

Nach Art. 27 Abs. 1 StBOG konstituiert sich die Aufsichtsbehörde selbst. Präsidentin und Vizepräsident werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Eine einmalige Wiederwahl für weitere zwei Jahre ist möglich (Art. 7 Verordnung AB-BA).

Beschlussfähig ist die AB-BA, wenn die Mehrheit der Mitglieder an den Sitzungen anwesend ist (Art. 8 Verordnung AB-BA). Für die Beschlussfassung zählt die Mehrheit der stimmenden Mitglieder. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten den Ausschlag. Ergänzend hält das Reglement der AB-BA in Art. 17 Abs. 3 fest, dass die Beschlüsse ausserhalb von Sitzungen auf dem Zirkulationsweg oder auf elektronischem Weg gefasst werden können. Im Berichtsjahr wurden entsprechend mehrfach Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg gefasst.

An ihrer Sitzung vom 11. Dezember 2023 hat die AB-BA Bundesrichterin Dr. iur. Alexia Heine für das Amt der Präsidentin und Prof. Dr. iur. Marc Thommen für das des Vizepräsidenten wiedergewählt.

Der AB-BA gehörten im Berichtsjahr folgende Mitglieder an:

- Dr. iur. Alexia Heine, Bundesrichterin, Luzern;
- Prof. Dr. iur. Marc Thommen, Ordinarius für Straf- und Strafprozessrecht unter Einschluss des Wirtschafts- und Verwaltungsstrafrechts an der Universität Zürich;
- Dr. iur. Isabelle Augsburg-Bucheli, Gründerin und ehemalige Dekanin des Institute of Economic Crime Investigation (ILCE) an der Hochschule für Wirtschaft Arc (HEG Arc), Neuenburg;
- Jörg Zumstein, Fürsprecher, Bern;
- Dr. iur. Luzia Vetterli, Rechtsanwältin, Fachanwältin Strafrecht SAV, Luzern;
- Dr. iur. Lionel Seeberger, Kantonsrichter am Kantonsgericht Wallis, Brig-Glis;
- Fiorenza Bergomi, Bundesstrafrichterin, Mitglied der Strafkammer, Bellinzona.

Sekretariat

Per 31. Dezember 2023 umfasste das Sekretariat drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei 300 Stellenprozenten (zwei juristische Stellen mit 200 Stellenprozenten und eine administrative Stelle mit 100 Stellenprozenten). Eine weitere juristische Stelle war Ende 2023 aufgrund eines Stellenwechsels unbesetzt.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Informationssicherheitsgesetz (ISG; SR 128) und seiner vier Ausführungsverordnungen, die am 1. Januar 2024 in Kraft traten, lehnte das VBS den Antrag der AB-BA ab, das Personal ihrer Sekretariats künftig Personensicherheitsprüfungen zu unterziehen. Diese Prüfungen dienen dazu, festzustellen, ob ein Risiko für die Informationssicherheit beim Bund besteht, wenn eine Person im Rahmen ihrer Funktion eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt. Die Ablehnung wurde durch das VBS damit begründet, dass die Mitglieder der AB-BA direkt von der Bundesversammlung gewählt würden und nach Art. 29 Abs. 4 Bst. e ISG ebenfalls nicht einer solchen Prüfung unterliegen.

Die AB-BA ist vom Geltungsbereich des ISG erfasst. Für die Umsetzung sind Übergangsfristen vorgesehen. In Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden des Bundes bemüht sich das Sekretariat um die Umsetzung.

Archivierung der Strafakten der ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Im Berichtsjahr hat die AB-BA ein Konzept zur Archivierung der Strafakten der a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verabschiedet: Wenn ein Strafverfahren endgültig abgeschlossen ist, leiten die von der AB-BA benannten a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte die Akten an das Sekretariat der AB-BA weiter. Im Sekretariat werden die Akten physisch zwischengelagert und elektronisch eingescannt. Nach Ablauf der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung (Art. 103 StPO) müssen die Strafakten dem Bundesarchiv in elektronischer Form zur Langzeitarchivierung angeboten werden. Das Bundesarchiv prüft ihre Archivwürdigkeit. Diejenigen Strafakten, die vom Bundesarchiv nicht als archivwürdig befunden werden, müssen im Geschäftsverwaltungssystem Acta Nova gelöscht und in der Papierversion vernichtet werden. Nach Beendigung ihres Auftrags bleiben die von der AB-BA

ernannten a. o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte weiter für die Prüfung von Einsichtsgesuchen zuständig. Falls eine ehemalige a. o. Staatsanwältin oder ein ehemaliger a. o. Staatsanwalt nicht in der Lage ist, die Anträge zu bearbeiten, benennt die AB-BA eine neue a. o. Staatsanwältin oder einen neuen a. o. Staatsanwalt. Dies gilt bis zum Zeitpunkt, an dem die Akten dem Bundesarchiv zur Archivierung angeboten werden müssen. Auf Wunsch der a. o. Staatsanwältin oder des a. o. Staatsanwalts kann das Sekretariat der AB-BA ihr bzw. ihm bei der Durchführung der Einsichtnahme behilflich sein.

Die von der AB-BA innerhalb der BA bezeichneten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Art. 67 StBOG) archivieren die Akten der abgeschlossenen Strafverfahren über die BA.

Abkürzungen

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
BA	Bundesanwaltschaft
BGG	Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110)
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3)
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
BStGer	Bundesstrafgericht
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
FK	Finanzkommission
FK-N / S	Finanzkommissionen des National- und Ständerats
GK	Gerichtskommission
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N / S	Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats
HEG Arc	Hochschule für Wirtschaft Arc
ILCE	Institute of Economic Crime Investigation der HEG Arc
ISG	Informationssicherheitsgesetz (SR 128)
JURIS	Geschäftsverwaltungssystem der BA
ParlG	Parlamentsgesetz (SR 171.10)
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz (SR 173.71)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Verordnung AB-BA	Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.24)
VG	Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.32)
VOSTRA	Strafregister-Informationssystem
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz (SR 172.021)
ZEB	Zentrale Eingangsbearbeitung