

Bundesstrafgericht

Tribunal pénal fédéral

Tribunale penale federale

Tribunal penal federal



Postfach 2720
CH-6501 Bellinzona
Telefon +41 (0)91 822 62 62
Fax +41 (0)91 822 62 42
E-Mail info@bstger.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD
z. Hd. Direktionsbereich Strafrecht
Fachbereich Straf- und Strafprozess-
recht
Bundesrain 20
3003 Bern

Bellinzona, 12. Dezember 2007

Vernehmlassung zum Strafbehördenorganisationsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit, zum Strafbehördenorganisationsgesetz des Bundes (StBOG) Stellung nehmen zu können. In einem ersten Teil befassen wir uns mit der Frage der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (BA) bzw. deren Wahl, dem Zwangsmassnahmegericht, der Berufung sowie dem Vollzug der Urteile. Bezüglich der letzteren drei Punkte meinen wir, dass sich mit dem Verzicht auf eine (Bundes-) Lösung genau gesehen nichts sparen lässt. Wir vertreten in diesen drei Punkten eine vom Vorentwurf substantiell abweichende Auffassung. In einem zweiten, eher technisch ausgerichteten Teil nehmen wir zu einzelnen Bestimmungen Stellung.

I. Zu den grundsätzlichen Fragestellungen

1. Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und Wahlkompetenzen (Art. 20 – 22 VE)

Der Machtzuwachs bei der BA mit Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells II ruft nach einer fachkundigen und durchsetzungsfähigen Aufsicht. Das BStGer befürwortet zwar die Zusammenführung der Aufsicht in einer Hand, hält aber trotz jüngster Kritik das heutige System der geteilten Aufsicht bei klaren gesetzlichen Regeln über Abgrenzung und Koordination und bei konsequenter Respektierung derselben weiterhin für eine taugliche Lösung.

Das BStGer lehnt sowohl die vorgeschlagene Regelung bezüglich Zuteilung der Aufsicht an den Bundesrat als auch die Wahlkompetenz des Bundesrates für die Person des Bundesanwalts und seines Stellvertreters ab. Das BStGer hat schon im Rahmen seiner Vernehmlassung im Jahre 2005 eine aufsichtsrechtliche Unterstel-

lung der BA unter das EJPD abgelehnt. Die neu vorgeschlagene Regelung, wonach statt dessen die Aufsicht dem Gesamtbundesrat zugewiesen wird, ist keine Lösung, da die tatsächliche Ausübung der Aufsicht doch wieder durch das EJPD erfolgen soll.

Unabhängig von der wenig zielführenden dogmatischen Diskussion um die Zuordnung der Staatsanwaltschaft zu einer der beiden staatlichen Gewalten (Exekutive und Judikative), erträgt es die in der neuen StPO zentrale Stellung der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren mit ihrer stark gesteigerten Machtstellung nicht, dass die Exekutive einen direkten oder auch nur indirekten Einfluss (etwa durch Personalentscheide oder Steuerung über die Budgetmittel) auf die konkrete Tätigkeit der BA ausübt. Der Vorschlag des Bundesrates führt dazu, dass die BA der unmittelbaren politischen Einflussnahme ausgesetzt wird. Das starke Medieninteresse an der Tätigkeit und den Verfahren der BA aufgrund der vielfach auch politisch besonders sensiblen Verfahren kann politischen Druck auf den Bundesrat bzw. den Vorsteher des EJPD auslösen. Medien können so versucht sein, auf Ermittlungsverfahren indirekt Einfluss auszuüben. Auch politische Einflussnahmeversuche auf den Bundesrat seitens des Auslands können in sensiblen Fällen nicht ausgeschlossen werden. Fehlt es an einer aufsichtsrechtlichen Unterstellung der BA bei ihr, so kann sich die Exekutive darauf gegenüber anderen Staaten berufen. Andernfalls kann die Gefahr nicht von der Hand gewiesen werden, dass Druck in der einen oder anderen Form an die Staatsanwaltschaft weitergegeben wird und so deren Arbeitsweise in sensiblen Einzelfällen beeinflusst. Es kommt dazu, dass der Chef des EJPD (anders als die Justizminister im Ausland) zugleich Chef der Polizei (BKP) und des Inlandgeheimdienstes (DAP) ist, in seiner Hand damit eine problematische Machtkonzentration entsteht. All dies erhöht die Gefahr der Einflussnahme und damit einer der augenblicklichen politischen Linie willfährigen Arbeitsweise und Prioritätensetzung durch die BA. Zwar versucht der VE in den Art. 20 Abs. 2 und 3 sowie 21 und 22 gewisse institutionelle Schranken gegen die Einflussnahme des Chefs des EJPD aufzustellen. Indessen beurteilen wir diese Schranken als ungenügend. Wer neben der Wahlkompetenz und den Finanzen (Budget, Lohn) auch noch über die Kompetenz zur fachlichen Beurteilung verfügt, braucht gar keine Einzelweisungskompetenz, um seine Vorstellungen durchzusetzen. Gegen solche informelle Einflussnahme in sensiblen Verfahren gibt es bei der vorgesehenen Unterstellung aber keine wirkungsvollen Barrieren.

Vorschlag

Das Bundesstrafgericht schlägt die Schaffung eines Conseil de la Magistrature (CdM) vor, in einer Form, welche einerseits die drei staatlichen Gewalten einbindet, andererseits aber die Aufsicht über die BA aus dem direkten Einflussbereich der Exekutive herausnimmt. Dieser CdM soll vom Parlament (Vereinigte Bundesversammlung) für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden und sich aus Vertre-

tern des Parlaments, der fachkundigen Justiz (BGr/BStGer) sowie Exekutiv- und Verwaltungsvertretern (EJPD) zusammensetzen. Der CdM soll die ungeteilte Aufsicht über die BA ausüben. Die Weisungsbefugnisse des CdM im Bereich der fachlichen Tätigkeit (Einleitung, Durchführung oder Abschluss von Strafverfahren, Vertretung der Anklage, Ergreifung von Rechtsmitteln) ist auf generell-abstrakte Weisungen zu beschränken. Im Bereich der nicht fachlichen Aufsicht (Budget, Rechnungswesen, Personalwesen, Logistik etc.) sollen hingegen auch Weisungen im Einzelfall möglich sein. Der CdM soll Budget und Rechnung der BA gegenüber den Finanzkommissionen der Räte vertreten. Berichterstattungs- und Auskunftspflicht der BA gegenüber dem CdM können ähnlich definiert werden, wie dies in den Art. 21 und 22 VE vorgesehen ist.

Dem CdM soll aber auch eine zentrale Rolle bei der Wahl des Bundesanwalts und der Staatsanwälte zukommen. So soll der Bundesanwalt selbst durch die Vereinigte Bundesversammlung auf Vorschlag des CdM gewählt werden, der Stellvertretende Bundesanwalt, die Leitenden Bundesanwälte und die Staatsanwälte hingegen auf Vorschlag des Bundesanwalts durch den CdM. Das Vorschlagsrecht des Bundesanwalts für seinen Stellvertreter sowie für die Leitungen und die Staatsanwälte gründet im Äquivalent seiner umfassenden Verantwortung für die ganze BA.

Ein solcher CdM könnte sich bei guter Erfahrung und politischem Willen in der Zukunft zu einer die gesamte Aufsicht über die Bundesjustiz ausübenden Instanz entwickeln. Ein CdM ist ein in anderen europäischen Ländern (z.B. FR, IT, SP) sowie auch in der Schweiz (Kantone GE, FR, TI) bekanntes Modell.

Die Konzentration der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft bei der Exekutive wird abgelehnt. Für die Ausübung der Aufsicht und teilweise die Wahl ist ein unabhängiger „Conseil de la Magistrature“ vorzusehen.

2. Zwangsmassnahmegericht (Art. 55 VE)

Der vorgesehene Verzicht auf ein Zwangsmassnahmegericht (ZMG) des Bundes ist nicht nur staatspolitisch inkonsequent, sondern auch im Verhältnis zu den Kantonen nicht vertretbar, werden diese doch durch die neue StPO genötigt, ein ZMG zu schaffen. Was der Bund den Kantonen vorschreibt, soll er selbst auch erfüllen.

Darüber hinaus hat der vollständige Verzicht auf ein ZMG des Bundes für die Bundesstrafverfolgung schwerwiegende praktische Nachteile. Für den nicht die Haft betreffenden Aufgabenbereich des ZMG (insbesondere im Bereich der Telefonüberwachung, der verdeckten Ermittlung, des Einsatzes technischer Überwa-

chungsgeräte, der Entsigelung von Akten), die bis anhin zentral auf Ebene Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts wahrgenommen wurden, ist eine einheitliche Praxis auf Bundesebene unabdingbar. Ohne eigenes ZMG kann die erforderliche *unité de doctrine* innerhalb der Strafverfahren des Bundes nicht sichergestellt werden, zumal die meisten der Entscheide dieser Instanz auch nicht oder nur im Nachhinein der Beschwerde unterliegen (etwa Art. 248 Abs. 3, Art. 285 Abs. 4 StPO). Die Genehmigung beispielsweise der Verwanzung von privaten Räumen (grosser Lauschangriff) soll demnach von vier verschiedenen ZMG mit ihrer je unterschiedlichen Praxis angeordnet werden können. Dies führt in sensibelsten Bereichen zu einer uneinheitlichen Praxis und eröffnet im Einzelfall einer willkürlichen Wahl des genehmen ZMG durch die BA Tür und Tor. Gegenüber dem heutigen Zustand stellt dies einen klaren qualitativen Rückschritt dar. Erschwerend kommt hinzu, dass sich das Fehlen eines eigenen ZMG in diesen Aufgabenbereichen auch auf die internationale Rechtshilfe auswirken kann, was den Bestrebungen zur Beschleunigung und Vereinheitlichung der Praxis durch die Schaffung einer Beschwerdeinstanz auf Bundesebene zuwiderläuft. Schliesslich werden sich dadurch für die kantonalen ZMG sprachliche Schwierigkeiten vor allem im Bereich der Zwangsmassnahmen in Rechtshilfeverfahren ergeben. Es kommt häufig vor, dass die Landessprache des Rechtshilfedossiers von derjenigen des Kantons des entsprechenden Sitzes der BA abweicht. Zudem führt auch die Interkantonalität und Internationalität der nationalen Verfahren des Bundes mit Angeschuldigten mit unterschiedlicher Landessprache dazu, dass die jeweiligen Filialen der BA nicht nur mit Verfahren in der Sprache des Amtssitzes betraut sind. Das Sprachenproblem stellt sich heute nicht, weil die Beschwerdekammer des BStGer in den drei Landessprachen tätig ist, etliche Befugnisse dieser Kammer im oben erwähnten Bereich jedoch auf das ZMG übergehen.

Mit Bezug auf die Anordnung der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft lässt sich zwar unter Hinweis auf die heutige gesetzliche Regelung einräumen, dass sich für diesen Bereich ein Abstützen auf ein kantonales ZMG vertreten liesse. Allerdings haben sich diesbezüglich auch schon im bestehenden System Probleme ergeben (so etwa in TPF BK_H 130/04, 06.10.2004; BK_H 129 + 131/04, 05.10.2004). Im Unterschied zu heute ist der Rechtsschutz neu allerdings eingeschränkt, indem in den ersten drei Monaten der Haft – nur in wenigen Fällen dauert die Haft länger – gegen den Entscheid des ZMG keine Beschwerdemöglichkeit besteht. Die Unterschiede in der Praxis zwischen den kantonalen ZMG werden deshalb zu unterschiedlichen Entscheiden führen und sind anfällig dafür, dass die BA sich den Kanton mit der ihr besonders genehmen Praxis auswählt.

Vorschlag

Der Bund soll ein eigenes ZMG schaffen, mit Vorzug am Standort Bern (Nähe Hauptsitz BA), welches grundsätzlich für alle Zwangsmassnahmen zuständig sein soll. Das Gericht soll als kleine eigenständige Gerichtsbehörde konzipiert werden, wobei der Personalbestand und die Mittel desselben nicht auf eine volle Lastenabdeckung ausgerichtet sein müssen. Ergänzend sollen nämlich ausserordentliche Zwangsmassnahmerichter ad personam mit Vorzug aus dem Kreis von Zwangsmassnahmerichtern aus den Sitzkantonen der BA ernannt werden, welche einerseits bei situationsbedingten Engpässen (Verhaftung einer grossen Gruppe von Personen an mehreren Standorten), andererseits bei Belastungsspitzen (vorzugsweise im Bereich der Haft) eingesetzt werden können. Durch die Wahl geeigneter Personen im Tessin kann auch der geographisch abgesetzten Lage in der Süd-schweiz Rechnung getragen werden. Die Zuteilung der Verfahren auch an die a.o. Zwangsmassnahmerichter soll durch den Geschäftsleiter des ZMG erfolgen, womit die Auslastung gesteuert werden kann. Als a.o. Zwangsmassnahmerichter des Bundes unterstünden sie der Aufsicht und dem Disziplinarrecht des Bundes.

Dieses ZMG soll durch den CdM gewählt und dessen administrativer Aufsicht unterstellt werden. Sollte auf einen CdM allenfalls vorläufig verzichtet werden, wäre an dessen Stelle (gleich wie bisher für die eidgenössischen Untersuchungsrichter) das BStGer als Wahl- und Aufsichtsbehörde vorzusehen.

Unter dem Kostenaspekt ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeit des ZMG für die Strafverfahren des Bundes so oder anders geleistet werden muss. Entsprechender Personal- und Sachaufwand entsteht somit ohnehin. Er fällt entweder beim Bund direkt an oder muss den Kantonen vergütet werden. Die Schaffung eines eigenen ZMG durch den Bund wird deshalb kaum grössere Kosten verursachen als eine Delegation an die Kantone, die wohl die vollen Kosten in Rechnung stellen würden.

Der Verzicht auf ein Zwangsmassnahmericht des Bundes ist nicht vertretbar. Für die Strafverfahren des Bundes ist ein solches zu schaffen.

3. Berufung (Art. 119 BGG VE)

Wie für das ZMG soll der Bund nicht in Abkehr von der sonst für die ganze Schweiz vorgesehenen gesetzlichen Lösung auf eine eigene Berufungsinstanz verzichten. Der vorgeschlagene Verzicht ist gegenüber den Kantonen nicht vertretbar, müssen diese doch aufgrund der neuen StPO zum Teil eingreifende Änderungen in ihrem Rechtsmittelsystem vornehmen.

Die im VE vorgesehene Regelung mit der Berufung direkt an das Bundesgericht als Berufungsinstanz im Sinne von Art. 21 und 398 ff StPO und unter Verzicht auf die strafrechtliche Beschwerde gemäss Art. 78 ff BGG stellt auf den ersten Blick eine einfache und praktische Lösung dar. Bei genauerer Befassung mit der Materie entstehen indessen Zweifel an der Eignung dieser Lösung. Mit der Neuausrichtung der Bundesrechtspflege ist das Bundesgericht in seiner Funktion als höchstes Gericht nur mehr Rechtsüberprüfungsinstanz und hat für die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung zu sorgen. Die Justizreform diene überdies der Entlastung des Bundesgerichts. Die vorgeschlagene Lösung widerspricht beiden Zielrichtungen der Justizreform und stellt mit Bezug auf die Sachverhaltsüberprüfung einen Systembruch dar. Überdies ist damit zu rechnen, dass der Rechtsunterworfenen in diesem System schlechter gestellt ist als bei einer eigentlichen Berufungsinstanz. Zwar gewährleistet der Vorschlag des VE die rechtliche Überprüfung des Entscheids durch das oberste Gericht und damit im Bereich der Bundesstrafverfolgung die einheitliche Rechtsanwendung. Insofern ist auch der Wegfall der strafrechtlichen Beschwerde vertretbar. Hingegen ist anzunehmen, dass das Bundesgericht sich der im Berufungsverfahren häufig zentralen Sachverhaltsüberprüfung nur mit grosser Zurückhaltung annehmen würde. Das Bundesgericht hat ein praktisches Interesse daran, Sachverhaltsüberprüfungen, gar Beweiserhebungen, möglichst zu beschränken, passt eine derartige sachrichterliche Tätigkeit doch nicht in das Tätigkeits- und Organisationsprofil des höchsten Gerichts. Der Betroffene stünde damit in Verfahren des Bundes hinsichtlich seines Rechtsschutzes faktisch schlechter da, als wenn er durch die Strafjustiz eines Kantons beurteilt würde.

Ein Modell basierend auf nebenamtlichen Richtern wäre unzweckmässig. Die Berufungsinstanz muss mindestens die gleiche spezifische Qualifikation als Fachgericht wie die erste Instanz vorweisen können, was mit nebenamtlichen Richtern nicht gewährleistet werden kann. Darüber hinaus ist aber auch der in allen drei Landessprachen abzudeckende Arbeitsanfall in zu einem grossen Teil sehr grossen Verfahren durch Personen im Nebenamt (d.h. neben einer Anstellung in einer anderen Funktion) ganz einfach nicht zu bewältigen. Auszugehen ist von der jetzt schon stark zunehmenden und sich ab nächstem Jahr nochmals akzentuierenden Belastung der Strafkammer sowie vom Umstand, dass erfahrungsgemäss in mindestens 80 % der Verfahren mit einer Berufung zu rechnen ist. Trotz des geringeren Aufwands im Berufungsverfahren wird damit unschwer klar, dass ein solcher Arbeitsanfall nicht sozusagen durch Richter nebenbei bewältigt werden kann. Verwirft man die Lösung der direkten Berufung an das Bundesgericht, so kommt man nicht um ein kleines Berufungsgericht mit Richtern im Vollamt herum, allenfalls mit Teilzeitpensen wie beim heutigen BStGer.

Vorschlag

Das BStGer schlägt vor, eine eidgenössische Berufungsinstanz in Bellinzona zu schaffen. Es hat verschiedene Modelle geprüft, u. a. auch die institutionell überzeugendste Lösung, das heutige BStGer in eine reine Rechtsmittelinstanz mit je einer Berufungs-, Strafverfahrens- und Rechtshilfekammer (wovon zwei bereits bestehend) umzugestalten und davon abgesetzt (evt. auch örtlich) ein erstinstanzliches Strafgericht zu schaffen. Mit einem solchen Modell wären jegliche staatspolitischen Bedenken hinsichtlich möglichen Anscheins von Befangenheit beseitigt und es entspräche im Grunde der Organisation in den Kantonen. Obschon wir eine solche Lösung grundsätzlich sehr begrüssen, halten wir in Anbetracht des Zeitfaktors eine pragmatisch-organische Lösung in Form einer (zusätzlichen) Berufungskammer in Bellinzona unter Beibehaltung der heutigen Organisationsform des BStGer für die zur Zeit realistischere Variante.

In diesem Modell wäre zwischen der Berufungs- und der Rechtshilfekammer eine uneingeschränkte Aushilfe möglich, was eine optimale, sparsame Ausrichtung des Personalbestands bei gleichzeitiger Abdeckung der Dreisprachigkeit erlaubt. Den im erläuternden Bericht geäusserten Bedenken bezüglich richterlicher Unabhängigkeit bei zwei Instanzen am gleichen Standort kann durch gesetzgeberische Massnahmen entgegengewirkt werden. So kann zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit eine institutionelle Ausschlussklausel zwischen Strafkammer und Berufungsinstanz vorgesehen werden, indem zwischen der Strafkammer und der Berufungskammer eine strikte Trennung vorgenommen wird und Mitglieder der einen bei der anderen Kammer in keinem Fall mitwirken dürfen. Bezüglich der Mitglieder der Strafverfahrenskammer (I. BK) genügt demgegenüber die bisherige Ausstandsregelung und bezüglich der Mitglieder der Rechtshilfekammer (II. BK) bestehen praktisch keine Unvereinbarkeiten. Darüber hinaus wären die Mitglieder der Berufungskammer durch ein aussen stehendes Gremium, vorzugsweise die Gerichtskommission, fest für die gesamte Amtsdauer (6 Jahre) aus den Reihen der Bundesstrafrichter zu bestimmen. Die beschworene Gefahr der „überneutralen Entscheidung“ – ein gewisser Widerspruch zu den im erläuternden Bericht (S. 17) geäusserten Bedenken betreffend richterlicher Unabhängigkeit – ist nicht realistisch. Dass einander übergeordnete gerichtliche Instanzen am gleichen Ort, ja im gleichen Gebäude tätig sind, ist nicht ungewöhnlich und findet sich in mehreren, selbst grösseren Kantonen (etwa UR, GE, JU, VS, TI, ZG). Überdies bietet die Raumsituation in Bellinzona mit seinen zwei Gebäuden gute Möglichkeiten einer gewissen räumlichen Trennung. Auch die administrative Einbettung ist in Anbetracht der justiziellen Unabhängigkeit der Kammern und der Beschränkung der Verwaltungskommission auf administrative Aufgaben unproblematisch und findet sich beispielsweise bei den internationalen Gerichtshöfen in Den Haag (Jugoslawientribunal, ICC).

Unseres Erachtens kommt die vorgeschlagene Schaffung einer Berufungskammer in Bellinzona insgesamt nicht teurer zu stehen als die Übertragung der Berufung an

das Bundesgericht. Die Ersparnisse beim recht günstigen Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht (strafrechtliche Beschwerde) wird nämlich wettgemacht durch die im Vergleich zu Bellinzona mutmasslich erheblich höheren Betriebskosten des Bundesgerichts als Berufungsinstanz.

Die direkte Berufung gegen Entscheide der Strafkammer ans Bundesgericht überzeugt nicht. Es ist statt dessen eine Berufungskammer mit organisatorischer Eingliederung in das BStGer am Standort Bellinzona zu schaffen.

4. Vollzug der Urteile auf Bundesebene (Art. 64 VE)

Das BStGer hält die Lösung des VE bezüglich des Vollzugs der Strafurteile (inkl. Einstellungen, Strafbefehle und selbständige Einziehungen) für wenig durchdacht. Der Vorschlag des VE erweist sich insbesondere im Bereich der finanziellen Folgen als völlig ungeeignet. Er führt zu Abgrenzungsproblemen und Doppelspurigkeiten (wer hat Vorrang?). Zu vollziehende (zum Teil sehr hohe) Geldstrafen und Bussen, die Einziehung, Verwertung und Verteilung von Vermögenswerten, die Geltendmachung und Durchsetzung von Ersatzforderungen, aber auch die Auszahlung von Entschädigungen und die Geltendmachung von Verrechnungspositionen des Bundes aus den Verfahren müssen in einer Hand bleiben, da die isolierte Liquidierung einzelner Positionen zu einem Durcheinander, ja zu Verlusten des Bundes führen wird. Gerade der Vollzug der Einziehung durch Liquidierung beschlagnahmter Güter (Konti, Wertschriftendepots, Liegenschaften, etc.), die zum Teil im Ausland rechtshilfweise beschlagnahmt sind, ist komplex. Aus systematischen Überlegungen wäre es vorzuziehen, die Vollzugsstelle des Bundes nicht bei der Bundesanwaltschaft als ermittelnder und anklagender Behörde, sondern beim diesbezüglich neutraleren Bundesamt für Justiz anzusiedeln. Praktische Überlegungen vor allem beim finanziellen Vollzug sprechen demgegenüber eher für eine organisatorische Ansiedlung bei einer speziellen Abteilung der Bundesanwaltschaft. Es besteht auch kein Grund, den Kantonen zum Teil sehr hohe Geldstrafen und Bussen zu überlassen. Eine derartige pauschale Abgeltung des Aufwands der Kantone ist willkürlich: nicht wer Vollzugsaufwand leistet, wird danach entschädigt, sondern zufälligerweise derjenige, den der Vollzug einer lukrativen, möglicherweise kaum mit Aufwand verbundenen Geldstrafe oder Busse trifft.

Zudem steht der im VE gewählte Anknüpfungspunkt „Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt“ im Gegensatz zum Kriterium des Tatorts, welches bei Urteilen kantonaler Gerichte in der Regel die Zuständigkeit u. a. für den Vollzug begründet.

Vorschlag

Der Bund soll durch eine intern unabhängige Stelle beim Bundesamt für Justiz, evtl. bei der BA, den Vollzug der Entscheide des Bundes grundsätzlich in seiner Hand behalten. Das BStGer wäre damit auch nicht mit 26, sondern nur mit einem Ansprechpartner konfrontiert. Diese Stelle soll den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen (analog dem Vorgehen in den Strafvollzugs-Konkordaten) sowie der gemeinnützigen Arbeit anordnen und anschliessend zur Durchführung die Amtshilfe der Kantone in Anspruch nehmen. Die gesamte Abwicklung im Bereich der finanziellen Folgen soll durch diese Stelle des Bundes erfolgen.

Auch hier gilt, dass die Kosten des Vollzugs ohnehin anfallen und entweder durch den Bund als Eigenkosten oder in Abgeltung an die Kantone aufgewendet werden müssen. Sofern Freiheitsstrafen und Massnahmen zu vollziehen sind, stehen deren Kosten betragsmässig gegenüber den reinen Verwaltungskosten überdies weit im Vordergrund.

Von einer Aufspaltung der Verantwortlichkeiten für den Vollzug der Entscheide in Strafsachen auf Bundesebene ist abzusehen. Der Vollzug ist aus einer Hand durch eine Stelle des Bundes, vornehmlich beim Bundesamt für Justiz, zu gewährleisten.

II. Zu einzelnen Bestimmungen

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 3

Abs. 2: Der erste Satz sollte, um die nötige Flexibilität zu betonen, die Formulierung „*in der Regel*“ aufnehmen. Erstes Kriterium muss die Sprache des Beschuldigten bzw. einer Mehrheit der Beschuldigten sein. Die Reihenfolge der aufgelisteten Kriterien ist zu ändern in b, c, a.

Abs. 3 und 4: Beide Bestimmungen beziehen sich auf die Sprache des Verfahrens und können in einem Absatz zusammengefasst werden.

Neu Abs. 4: Der Vorschlag erfasst (entgegen dem erläuternden Bericht) Ausnahmen für einzelne Prozesshandlungen nicht. Deshalb sollte die Bestimmung wie folgt ergänzt werden: „*Um den Rechten der Verfahrensbeteiligten angemessen Rechnung zu tragen, können einzelne Verfahrenshandlungen in einer andern Verfahrenssprache durchgeführt werden.*“

2. Titel: Die Strafverfolgungsbehörden

2. Kapitel: Bundesanwaltschaft

2. Abschnitt: Organisation und Befugnisse

Wir begrüßen das gewählte Modell einer Einheitsstaatsanwaltschaft mit klarer hierarchischer Gliederung und einer ungeteilten Führungsverantwortung des Bundesanwalts für die gesamte BA.

Art. 9 – 11: Wir vermissen eine Bestimmung, die klarstellt, dass auch der Bundesanwalt, sein Stellvertreter und die Leitenden Staatsanwälte Verfahren führen oder einzelne Verfahrenshandlungen selbst durchführen können. Wir schlagen deshalb vor, an geeigneter Stelle folgende Formulierung aufzunehmen: *„Sie können einzelne Untersuchungshandlungen selber vornehmen, in besonderen Fällen die Untersuchung selbst durchführen oder die Anklage vertreten.“*

Art. 12 Das französische „instructions“ entspricht nicht dem deutschen „Weisungen“. Unseres Erachtens müsste der Begriff „directives“ verwendet werden. Für den italienischen Text wäre der richtige Ausdruck „direttive“.

Art. 14

Abs. 1 lit. a: Diese Littera ist zu streichen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es nicht zweckdienlich ist, den Entscheid, Rechtsmittel zu erheben, in die Hand jedes Staatsanwalts zu legen. Rechtsmittel sind ein Mittel zur Erreichung übergeordneter, strategischer Ziele einer Staatsanwaltschaft. Sie gezielt und ohne Befangenheit einzusetzen, soll deshalb der Führung (BA, Stv. BA, LStA) vorbehalten sein.

3. Abschnitt: Wahl und Anstellung, Amtsdauer, personalrechtliche Stellung

Art. 18: Wir schlagen eine Amtsdauer von sechs Jahren (analog zu den Gerichten) vor. Die komplexen und in der Regel langen Vorverfahren rechtfertigen dies von der Arbeit her. Im übrigen gibt es keinen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung in diesem Punkt gegenüber den Gerichten.

3. Titel: Gerichtsbehörden

Das BStGer lehnt die Aufhebung des Strafgerichtsgesetzes (SGG, SR 173.71) ab. Das SGG hat für das BStGer identitätsstiftenden Charakter. Die Beibehaltung des SGG ist gerade auch im Vergleich mit dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht angezeigt. Die beiden anderen eidgenössischen Gerichte gründen auf einem eigenen Gesetz, und es ist nicht einzusehen, weshalb dies für das BStGer nicht gelten sollte. Damit lassen sich auch die gemeinsamen organisatorischen Fragen aller Gerichte des Bundes adäquat lösen.

Vorschlag

Beibehaltung des SGG. Ersatz der Art. 23 – 54 des Vorentwurfs durch eine Bestimmung, welche auf das SGG verweist. Anpassung einzelner Bestimmungen des SGG nach Massgabe des Vorentwurfs respektive der nachfolgenden Ausführungen.

Eventualvorschlag (falls auf das eigenständige Gesetz verzichtet wird): Änderungen am vorgeschlagenen Text von Art. 13 – 54 des Vorentwurfs.

1. Kapitel: Bundesstrafgericht

1. Abschnitt: Sitz, Zusammensetzung und Aufsicht

Art. 23

Abs. 1: Aus der Formulierung des ersten Satzes kann unter Umständen ein Anspruch auf einen anderen Verhandlungsort herausgelesen werden, was bereits in der Vergangenheit zu Kontroversen geführt hat. Wir schlagen Ihnen deshalb eine Umformulierung vor:

“Der Vorsitzende kann ausnahmsweise einen anderen Ort als Verhandlungsort bestimmen. Die Kantone stellen dem Bundesstrafgericht die erforderlichen Räumlichkeiten zur Verfügung.“

5. Abschnitt: Richter und Richterinnen

Art. 31: Die italienische Formulierung „*giudici non di carriera*“ ist unglücklich und durch „*giudici supplenti*“ zu ersetzen.

Art. 38: Sofern das Bundespersonalrecht eine flexible Altersgrenze nach oben einführt, wofür Anhaltspunkte bestehen, sollte dies auch für die ordentlichen Richter gelten. Die Formulierung in Absatz 2 (ordentliches Rücktrittsalter) genügt hier nicht und ist anzupassen.

In einem zusätzlichen Absatz ist eine Regelung bezüglich des Rücktrittsalters für Ersatzrichter vorzusehen. Altershalber zurückgetretene Richter sollten als Ersatzrichter gewählt werden können. Sie können ohne zusätzlichen Einführungs- und Betreuungsaufwand und damit effizient eingesetzt werden.

„Ersatzrichter vollenden ihre Amtsdauer über das ordentliche Rentenalter hinaus. Sie scheiden spätestens beim Erreichen des 70. Altersjahrs aus dem Amt aus.“

6. Abschnitt: Organisation und Verwaltung

Art. 42

Abs. 4: Die Regelung, wonach im Verhinderungsfall von Präsident und Vizepräsident der Richter mit dem höchsten Dienst- bzw. Lebensalter die Vertretung übernimmt, ist nicht sinnvoll. Zweckmässig ist es, in erster Linie ein weiteres Mitglied der Verwaltungskommission für zuständig zu erklären, da die Mitglieder der Verwaltungskommission mit den Präsidiengeschäften am ehesten vertraut sind.

Art. 43 (i.V.m. Art. 44 Abs. 4)

Abs. 2 lit. j: In Abweichung zu der seit dem 1. Januar 2007 geltenden Kompetenzvermutung (Art. 16 Abs. 4 lit. g SGG) soll die gesetzliche Kompetenzvermutung für nicht explizit durch das Gesetz zugewiesene Aufgaben beim Gesamtgericht liegen. Diese Regelung ist uneffizient und umso unverständlicher, als im Rahmen der Justizreform die Verwaltungskommissionen gestärkt und die Gesamtgerichte von administrativen Aufgaben entlastet wurden (Bundesgericht, Art. 17 Abs. 4 lit. h BGG; Bundesverwaltungsgericht, Art. 18 Abs. 4 lit. g VGG).

Wir beantragen Ihnen deshalb, Art. 43 Abs. 2 lit. j zu streichen und statt dessen einen neuen Art. 44 Abs. 4 lit. g einzufügen mit folgendem Wortlaut:

„sämtliche weitere Verwaltungsgeschäfte, die nicht in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts fallen.“

Art. 49

Abs. 1: Die beratende Stimme der Gerichtsschreiber wird – anders als im bisherigen Art. 22 Abs. 2 SGG (sowie in Art. 24 Abs. 1 BGG, Art. 26 Abs. 1 VGG) – nicht mehr erwähnt. Wir gehen davon aus, dass es sich dabei um ein Versehen handelt und bitten Sie, Abs. 1 wie folgt zu ergänzen: *Sie haben beratende Stimme.*“

Art. 63

Abs. 1: Die in Art. 63 Abs. 1 VE vorgesehene Zuständigkeit des Bundesgerichts zum Erlass eines solchen Reglement ist sachlich nur gerechtfertigt, wenn das Bundesgericht als Berufungsgericht wirkt, wendet es dann doch dieses Reglement für sich selbst an. Beschränkt sich die Funktion des Bundesgerichts auf das (bundesgerichtliche) Beschwerdeverfahren, so gelten dafür dessen bisherige Reglemente (etwa SR. 173.119.1, 173.119.2). Es besteht diesfalls kein Anlass, die Regelungsbefugnis auf Ebene Bundesgericht anzusiedeln. Um dennoch eine kohärente Regelung für das Bundesstrafverfahren (BA, ZMG, BStGer) zu gewährleisten, drängt es sich auf, diese Kompetenz beim BStGer anzusiedeln. Gerichtsintern ist die Kompetenz in Art. 43 dem Gesamtgericht zuzuweisen. Überdies ist der Vorschlag einerseits nicht vollständig, indem bei der an sich unnötigen Aufzählung von Entschädigungen diejenigen für Zeugen, Gutachter und Übersetzer fehlen, andererseits in unnötiger Einschränkung der Flexibilität

etwa der Rahmen für den Stundenansatz im Gesetz geregelt werden soll. Wir schlagen deshalb vor:

„Das Bundesstrafgericht regelt durch Reglement die Berechnung der Verfahrenskosten, der Gebühren sowie der Entschädigungen in den Strafverfahren des Bundes.“

Abs. 4: ersatzlos streichen.

Art. 28 StPO:

Schliesslich bitten wir Sie zu prüfen, ob Art. 28 StPO ergänzt werden könnte. Der Entscheidung über die Zuständigkeit bzw. Gerichtsbarkeit des Bundes sollte darin als endgültig bezeichnet werden, unabhängig ob als Entscheidung im Vorverfahren durch die Beschwerdekammer oder vorfrageweise im Hauptverfahren durch die Strafkammer. Die Erfahrung der ersten Jahre hat gezeigt, dass die fortdauernden Unsicherheiten über die Zuständigkeit hinderlich sind, indem die Frage der Zuständigkeit immer wieder neu aufgeworfen werden kann und nur zu unnötigen Verfahrensverzögerungen führt.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit, Stellung nehmen zu können und beantragen zusammenfassend insbesondere:

1. die Schaffung eines Conseil de la Magistrature als Aufsichtsbehörde über Bundesanwaltschaft und Zwangsmassnahmegericht sowie als Wahl- bzw. Wahlvorbereitungsorgan für diese beiden Instanzen;
2. ein eigenes Zwangsmassnahmegericht des Bundes;
3. eine Berufungsinstanz des Bundes in Bellinzona;
4. eine Zusammenfassung des Vollzugs der Entscheide in der Hand des Bundes.

Mit freundlichen Grüssen
Für das Bundesstrafgericht

Alex Staub
Präsident

Mascia Gregori Al-Barafi
Generalsekretärin