Herrn Bundesrat Beat Jans
Vorsteher EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern
PDF und Word-Version per E-Mail
info.strafrecht@bj.admin.ch

Zürich, 12. Oktober 2026

Vernehmlassungsverfahren Bundesgesetz zur Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht und zu Änderungen der Bundesgerichtsbarkeit; Stellungnahme der Schweizerischen Sektion der Internationalen Juristenkommission

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 24. Juni 2026 beauftragt, die Vernehmlassung Nr. 2026/8 betreffend den Vorentwurf für ein Bundesgesetz zur Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht und zu Änderungen der Bundesgerichtsbarkeit durchzuführen. Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH) wurde gleichentags eingeladen, zu den Vernehmlassungsunterlagen Stellung zu nehmen. Unsere Vereinigung setzt sich für Gerechtigkeit, die Prinzipien des Rechtsstaats und die Grundrechte des Einzelnen ein. Die Regelung der Strafverfolgung ist dafür von grosser Bedeutung. Wir danken Ihnen deshalb für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen gern Stellung innert der angesetzten Frist.

Die Vorlage soll die Rechtsgrundlagen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht in Umsetzung der gleichlautenden Motionen 21.3970 und 21.3972 der Kommissionen für Rechtsfragen des Ständerates und Nationalrates («Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht») ergänzen und verbessern. Zudem sollen die Regelungen über die Zuständigkeiten der Bundesgerichtsbarkeit in Strafsachen punktuell überarbeitet werden. In diesem Zusammenhang soll auch die Motion

Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission
c/o KnoeAG, Wiesen 2488
9100 Herisau
www.icj-ch.org

24.3819 der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (Strafverfahren gegen eine minderjährige Person wegen einer terroristischen Straftat. Einführung einer Meldepflicht) umgesetzt werden.

Die Vorlage betrifft im Wesentlichen Änderungen des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71) sowie der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0). Einzelheiten der Reformvorschläge ergeben sich aus der Synoptischen Tabelle («Darstellung der geplanten Änderungen im Vergleich zum geltenden Recht»). Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH) begrüsst die Reformvorschläge grundsätzlich, unterbreitet aber die nachfolgenden Bemerkungen sowie Änderungsanträge.

Zu betonen ist, dass es ein besonderes Verdienst des 2010 geschaffenen StBOG ist, dass es nicht nur die Rechtsgrundlagen für die Bundesanwaltschaft (BA) und für das Bundesstrafgericht gelegt hat, sondern auch eine spezielle, fachlich ausgerichtete und unabhängige Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) eingerichtet hat, die so vergleichbar in den Kantonen nicht besteht. Die Stellung und das Funktionieren dieser qualifizierten Aufsichtsbehörde muss auch in Zukunft voll garantiert sein.

In der vorliegenden Vernehmlassung wird keine umfassende Überprüfung der Organisation der Strafbehörden des Bundes und der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in der Strafverfolgung vorgenommen, sondern es werden vorwiegend punktuelle Änderungen und Ergänzungen beantragt. Ziel der Vorlage ist es, den status quo zu verbessern; auf eine grundsätzliche Reform wird verzichtet. Es bleibt die Frage, ob nicht bei der BA und der AB-BA gewisse strukturelle Reformen angezeigt wären, welche deren Leistungsfähigkeit stärken würde. Dazu werden nachfolgend gewisse Hinweise gegeben, auch wenn sich diese Vernehmlassung auf die Vorlage konzentriert.

Im Einzelnen äussern wir uns wie folgt:

1. Zur Bundesanwaltschaft

1.1 Für die Bundesanwaltschaft (BA) ist wesentlich und angemessen, dass die Amtsdauer der leitenden Personen von vier auf sechs Jahre verlängert wird, wie sie für die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte gilt; das ist zu begrüssen. Die Vorlage enthält in VE-StBOG Art. 78a richtigerweise eine Übergangsbestimmung, wonach erst nach Ablauf der bisherigen Amtsdauer - im Anschluss an das Inkrafttreten der Änderung - eine Wahl der Leitung der BA auf sechs Jahre erfolgen kann.

1.2 Die übrigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte werden von der Bundesanwältin resp. dem Bundesanwalt angestellt (Art. 20 Abs. 4 VE-StBOG). Was allerdings im StBOG keine Rechtsgrundlage hat, ist, dass die BA neben den «Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälten» (Art. 10 StBOG) und den später geschaffenen «Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten» (Art. 11 StBOG) auch gemäss Reglement des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin vom 17. Juli 2026 über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22) noch «Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit Deliktsfeldverantwortung» (Art. 6 Reglement BA) sowie «Weitere Kategorien von Staatsanwälten und Staatsanwältinnen», nämlich «Staatsanwalt oder Staatsanwältin», «Stellvertretender Staatsanwalt oder Stellvertretende Staatsanwältin» und «Assistenz-Staatsanwalt oder Assistenz-Staatsanwältin» (Art. 7 Reglement BA) kennt. Dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin für einzelne Verfahren eine externe Person als ausserordentlichen Staatsanwalt oder ausserordentliche Staatsanwältin beauftragen kann (Art. 7 Abs. 5 Reglement BA), hat ebenfalls keine formell-gesetzliche Grundlage. Doch ein Verwaltungsreglement, das wohl die interne Organisation festlegen kann, genügt als Rechtsgrundlage nicht, wenn ein spezielles Strafverfolgungsorgan grundrechtsrelevante Verfahrensentscheide trifft. Zudem gilt nach der Bundesverfassung ein formeller Gesetzesbegriff für die Justiz (vgl. Benjamin Schindler/Ruben Schuler, St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl., 2023, Art. 191a, Rz. 2 ff.; Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl., 2023, Einleitung zur Justizverfassung, Rz. 7 ff.). Die in den Art. 6 und 7 Reglement BA genannten weiteren Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollten in einem Art. 11a StBOG (neu) ihre Rechtsgrundlage finden. Zudem ist zu prüfen, ob es auch eine Ergänzung von Art. 13 StBOG braucht, falls die Weisungskompetenzen auch entsprechend der ausgebauten Organisation geändert würden.

1.3 Eine andere, besondere Funktion hat - ausserhalb der Organisation der Bundesanwaltschaft - eine a.o. Staatsanwältin bzw. ein a.o. Staatsanwalt, die oder der von der AB-BA dann eingesetzt wird, wenn eine Straftat eines Mitglieds der Bundesanwaltschaft zu untersuchen ist (vgl. Art. 67 StBOG). Im «Erläuternden Bericht» zur Vernehmlassungsvorlage, S. 27, heisst es: «Weil die AB-BA die BA beaufsichtigt, unterstehen die a.o. Staatsanwälte und Staatsanwältinnen folgerichtig nicht der Aufsicht der AB-BA. Das bedeutet jedoch nicht, dass die AB-BA keine Einflussnahme auf diese ausüben kann. Denn als Auftraggeberin stehen ihr damit verbundene Rechte zu.» Sicherlich genehmigt die AB-BA die Verfügungen dieser a.o. Staatsanwältin bzw. dieses a.o. Staatsanwalts nicht (wie dies in der BA und in kantonalen Staatsanwaltschaften vorgeschrieben resp. üblich ist), doch auch auf diese a.o. Staatsanwältin bzw. diesen a.o. Staatsanwalt, die oder der in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis steht, erstreckt sich die Aufsicht der AB-BA, die hier zudem dienstrechtlich begründet und geboten ist.

1.4 Bedeutsam ist für das Wirken der Bundesanwaltschaft vor allem, dass die Kompetenzabgrenzung zwischen der Bundesbehörde und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden in der

Strafprozessordnung in verschiedenen Punkten geklärt wird. Dabei wird die BA u.a. allein verantwortlich für die Verfolgung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen und Räumlichkeiten, diplomatische oder konsularische Posten, Akten und Unterlagen. Ebenso ist sie zuständig zur Verfolgung von Straftaten gegen Magistratspersonen des Bundes (vgl. Art. 23 Abs. 1 Bst. a, b und c VE-StPO).

1.5 Bei diesem letztgenannten Artikel gibt es unseres Erachtens eine störende Diskrepanz zu Art. 14 Abs. 1 Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32). Nach dem bisherigen Art. 23 Abs. 1 Bst. a StPO unterliegen bestimmte Straftaten des StGB u.a. dann der Bundesgerichtsbarkeit, wenn sie gegen völkerrechtlich geschützte Personen, gegen Magistratspersonen des Bundes, gegen Mitglieder der Bundesversammlung, gegen die Bundesanwältin, den Bundesanwalt oder die Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte gerichtet sind, diese also Opfer sind. Art. 14 Abs. 1 VG regelt umgekehrt die erforderlichen Ermächtigungen zur Strafverfolgung von durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedern und Magistratspersonen bei amtsbezogenen Strafdelikten, diese also Täter sind. Ausdrücklich miterfasst sind im VG die Mitglieder und Ersatzmitglieder der eidgenössischen Gerichte, also namentlich auch des Bundesverwaltungs-, des Bundesstraf- und des Bundespatentgerichts. Zwar haben die beiden Bestimmungen unterschiedliche Regelungszwecke. Die Differenz im Wortlaut mutet aber seltsam an und vermag kaum zu überzeugen. Weshalb sollte die Bundesstrafjustiz nicht zuständig sein bei Delikten gegen Mitglieder der unteren Bundesgerichte, wohl aber des Bundesgerichts, während es gleichzeitig für alle bei von ihnen begangenen amtsbezogenen Straftaten eine Ermächtigung durch die Bundesversammlung braucht? Mit der hängigen Revision besteht die Gelegenheit zur Bereinigung. Uns überzeugt unter den verschiedenen Auffassungen zu Art. 23 StPO diejenige von Laura Jost/Marcel Alexander Niggli, Basler Kommentar StPO, 3. Aufl., 2023, Art. 23 N 5, wonach der (historisch begründete) Begriff «Magistratspersonen» in der StPO weit auszulegen und auch auf die Mitglieder der unteren Bundesgerichte anzuwenden ist. In Art. 14 Abs. 1 VG heisst es: «Die Strafverfolgung von durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte.» Entsprechend sollte der revidierte Art. 23 Abs. 1 Bst. b StPO (neu) die gleiche Formulierung verwenden, wonach der Bundesstrafgerichtsbarkeit folgende Straftaten unterstehen: «b. die Straftaten des ersten und vierten Titels sowie der Artikel 140, 156, 189, 190 und 191, sofern sie gegen von der Bundesversammlung gewählte Behördenmitglieder und Magistratspersonen des Bundes … gerichtet sind».

1.6 Die dank der vorgeschlagenen Revision besser geklärten Zuständigkeiten der BA schliessen nicht aus, dass diese eine Strafsache nach Art. 23 und 24 VE-StPO an eine kantonale Behörde

delegieren kann. Dabei stellen die Art. 25 und 26 VE-StPO begrüssenswerte Regeln auf für die Absprache zwischen der BA und den Staatsanwaltschaften der betroffenen Kantone über die Zuständigkeiten und über eine allfällige Vereinigung von Strafverfahren bei einer Strafbehörde eines Kantons oder des Bundes. Wichtig ist noch die Neufassung von Art. 40 Abs. 2 VE-StPO, welche im Falle, dass sich die Strafverfolgungsbehörden verschiedener Kantone über den Gerichtsstand nicht einigen können, dem Bundestrafgericht zur Konfliktlösung genauere Vorgaben macht. Schliesslich ist der neue Art. 31a VE-Jugendstrafprozessordnung (JStPO, SR 312.1) zu begrüssen, welcher eine Meldepflicht der kantonalen Untersuchungsbehörden an das Bundesamt für Polizei statuiert, wenn Jugendliche einer terroristischen Straftat verdächtigt werden; so können namentlich die Hintergründe solcher Straftaten besser aufgeklärt werden.

2. Zur Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

2.1 Die Aufgaben und Kompetenzen der AB-BA werden in Art. 29 Abs. 1 und 2 VE-StBOG neu umschrieben. Nach Art. 29 Abs. 2 Bst. c VE-StBOG darf die AB-BA der Bundesanwaltschaft keine Weisungen betreffend die Anwendung und Auslegung des Rechts geben. Im Erläuternden Bericht zur Vorlage, S. 45, heisst es: «Die Kontrolle der Rechtmässigkeit der Handlungen der BA obliegt nach Auffassung des Bundesrates den Rechtsmittelinstanzen. Könnte die AB-BA der BA verbindliche Vorgaben zur Anwendung und Auslegung des Rechts machen, so könnte dies zu einer Art doppelter Überprüfung der Handlungen der BA führen. Dazu besteht kein Grund, insbesondere angesichts der Tatsache, dass gegen praktisch alle Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft Beschwerde erhoben werden kann (Art. 393 Abs. 1 Bst. a StPO).» Diese Begründung ist u.E. unzutreffend, weil nach Art. 29 Abs. 1 Bst. a StBOG bisher und künftig die AB-BA unbestrittenermassen im Einzelfall gar keine Weisungen erteilen kann. Doch es stellen sich in der Praxis der Bundesanwaltschaft sehr wohl allgemeine Rechtsfragen, z.B. betreffend «sideletters», zu deren Rechtmässigkeit sich die AB-BA äussern können muss. Jede Aufsicht über ein Justizorgan betrifft in erster Linie die Gesetzmässigkeit der Tätigkeit der beaufsichtigten Behörde (vgl. Art. 2 Abs. 3 Reglement des Bundesgerichts vom 11. September 2006 betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht [Aufsichtsreglement des Bundesgerichts, AufRBGer; SR 173.110.132]; siehe etwa Lorenz Meyer/Paul Tschümperlin, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: «Justice - Justiz - Giustizia», 2012/3, S. 2). Auch bei anderen Aufsichtsbehörden des Bundes ist die Kontrolle der Rechtmässigkeit prioritär (vgl. Art. 78 Abs. 1 Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst [Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121] über Aufgaben, Informationsrechte und Empfehlungen der Aufsichtsbehörde). Keine fachliche Kontrolle kann ohne Beurteilung der von der beaufsichtigten Behörde geübten Anwendung und Auslegung des geltenden Rechts richtig durchgeführt werden. Denn bei jeder Gesetzesanwendung muss das Verständnis der Norm durch Auslegung ermittelt werden (vgl. wegweisend Karl Engisch, Einführung in das juristische Denken,

Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 5. Aufl., 1971, 47 ff., 55 ff.). Eine Rechtskontrolle ist in jeder Aufsicht unerlässlich, und ihr regelkonform gewonnenes Rechtsverständnis muss die Aufsichtsbehörde der beaufsichtigten Behörde zwingend kundtun. Im Übrigen steht der AB-BA in ihrer Aufsichtstätigkeit nach Art. 30 Abs. 3 StBOG jederzeit das Instrument der Empfehlung zur Verfügung.

2.2 Problematisch und sachlich unrichtig ist sodann, dass nach Art. 29 Abs. 2 Bst. d VE-StBOG die Aufsichtsbehörde auch keine Weisungen betreffend das Setzen von kriminalpolitischen Schwerpunkten erteilen darf, ist es doch gerade ein Kernanliegen der Aufsichtsaufgabe der AB-BA zu verfolgen, ob von der BA auch gewichtige kriminalpolitische Schwerpunkte bei den grenzüberschreitenden und den organisierten Verbrechen und in der Wirtschaftskriminalität verfolgt werden. Art. 29 Abs. 2 VE-StBOG sollte um eine Ausnahme ergänzt werden, wonach die AB-BA berechtigt ist, die Rechtmässigkeit systemischer Verfahrenspraktiken der Bundesanwaltschaft zu prüfen und hierzu allgemeine Empfehlungen oder Weisungen zu erlassen, sofern eine wirksame gerichtliche Kontrolle typischerweise fehlt. Eine solche Regelung würde die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft im Einzelfall unangetastet lassen, aber gleichzeitig rechtsstaatliche Aufsichtslücken in Bereichen mit hohen Korruptions- und Einflussrisiken schliessen.

2.3 Die Praxis zeigt, dass gewisse systemische Kontrolllücken bei Verfahrenserledigungen ohne effektiven Rechtsmittelzugang bestehen. Die Revision sollte genutzt werden, um die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Verfolgung von Unternehmenskriminalität auf Bundesebene zu stärken. Zu prüfen wäre namentlich eine gesetzliche Pflicht der Bundesanwaltschaft, in anonymisierter Form Grundsätze, Kriterien und statistische Angaben über Einstellungen, Nichtanhandnahmen, Strafbefehle, Einziehungen, Ersatzforderungen sowie Verfahrensabschlüsse im Bereich der Unternehmensstrafbarkeit regelmässig zu veröffentlichen. Dies würde weder den Untersuchungszweck noch Geschäftsgeheimnisse beeinträchtigen, jedoch eine sachliche Kontrolle der Gleichbehandlung und der Verfolgungspraxis ermöglichen. Eine solche Massnahme ist in diesem Bereich angezeigt, weil Unternehmenskriminalitätsfälle – selbst wenn es sich um Verbrechen handelt – mehrheitlich mittels eines Strafbefehls erledigt werden und nur ausnahmsweise vor Gericht (mit der entsprechenden Öffentlichkeit) verhandelt werden und somit auch Urteile in der Datenbank fehlen.
Der Grund für diesen Bedarf liegt in einer strukturellen Kontrolllücke. Die Sanktion nach Art. 102 StGB ist eine Busse; der Strafbefehl steht deshalb nach Art. 352 StPO betragsunabhängig sowie auch bei Verbrechen offen, ohne eigentliche Begründungspflicht. Einsprache erhebt indessen nur, wer beschwert ist, und das Unternehmen hat der Erledigung zugestimmt. Bei Bestechung fremder Amtsträger und bei Geldwäscherei besteht sodann regelmässig keine Privatklägerschaft, weil die geschützten Rechtsgüter keine individuell Geschädigten hervorbringen. Es fehlt damit an zur Beschwerde legitimierten Parteien (Art. 382 StPO), und Einstellungen wie Nichtanhandnahmen bleiben faktisch unanfechtbar (Art. 310 Abs. 2 und Art. 322 Abs. 2 StPO). Der Genehmigungsvorbehalt von Art. 322 Abs. 1 StPO, der Bund und Kantonen erlaubt, Einstellungsverfügungen der Ober-

oder Generalstaatsanwaltschaft zur Genehmigung zu unterstellen, läuft auf Bundesebene leer, weil über der Bundesanwaltschaft keine übergeordnete Staatsanwaltschaft steht; die parlamentarische Oberaufsicht erfasst die materielle Richtigkeit solcher Entscheide ihrerseits nicht (vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG). In diesen Konstellationen entfaltet die gerichtliche Kontrolle, auf welche der Erläuternde Bericht die Rechtmässigkeitsprüfung verweist, typischerweise keine Wirkung. Das ist kein Spezifikum der Unternehmenskriminalität, sondern trifft auf alle Bereiche zu, in denen die Beteiligten von der Erledigung profitieren und deshalb kein Rechtsmittel ergreifen; die Unternehmensstrafverfahren wegen internationaler Korruption und Geldwäscherei sind der praktisch bedeutsamste und am besten dokumentierte Anwendungsfall.
Der Erläuternde Bericht anerkennt dies selbst. Auf S. 45 heisst es: «Fragen könnte man sich allenfalls, ob die AB-BA in jenen Bereichen weisungsberechtigt sein sollte, wo eine gerichtliche Überprüfung von Verfahrenshandlungen nicht möglich ist, beispielsweise bei Einstellungen oder Nichtanhandnahmen von sog. opferlosen Delikten. Eine genaue Erfassung solcher Konstellationen im Gesetz wäre jedoch sehr schwierig und es würde sich auch gleich die Frage stellen, ob nicht auch dort eine Weisungsbefugnis vorzusehen wäre, wo zwar eine gerichtliche Überprüfung möglich wäre, eine solche von den betroffenen Parteien kaum verlangt wird, weil sie von einem womöglich nicht gesetzeskonformen Entscheid im Ergebnis profitieren (z. B. Verzicht auf Strafverfolgung bei gleichzeitiger Einziehung grosser Vermögenswerte).» Der Bundesrat stellt den Regelungsbedarf damit nicht in Abrede; er hält lediglich die gesetzliche Erfassung für schwierig. Dieser Einwand trifft die hier vertretene Lösung nicht. Verlangt wird weder eine Weisung im Einzelfall (welche der AB-BA nicht zusteht) noch eine nachträgliche Überprüfung einzelner Verfahrenserledigungen, sondern die Klarstellung, dass die Aufsichtsbehörde die Rechtmässigkeit systemischer Verfahrenspraktiken beurteilen und hierzu allgemeine Weisungen und Empfehlungen erlassen darf. Für allgemeine Vorgaben bedarf es keiner fallscharfen Umschreibung der erfassten Konstellationen; der Machbarkeitseinwand des Erläuternden Berichts entfällt damit. In Übereinstimmung mit Ziff. 2.2 beantragen wir, Art. 29 Abs. 2 VE-StBOG um folgenden Vorbehalt zu ergänzen: «Vorbehalten bleibt die Befugnis der Aufsichtsbehörde, die Rechtmässigkeit systemischer Verfahrenspraktiken der Bundesanwaltschaft zu beurteilen und hierzu allgemeine Weisungen und Empfehlungen zu erlassen, namentlich in Bereichen, in denen Verfahrenserledigungen typischerweise keiner gerichtlichen Überprüfung unterliegen.» Die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft im Einzelfall bleibt dadurch unangetastet.

2.4 Angemerkt sei schliesslich, dass auch in den Kantonen, welche eine judizielle Aufsicht über die Staatsanwaltschaften kennen, die aufsichtsführende oder vorgesetzte Behörde Weisungen erteilen kann (vgl. etwa zur entsprechenden Befugnis der Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern Art. 90 Abs. 2 und 3 Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Diese Zuständigkeit umfasst notwendigerweise auch Weisungen betreffend die kriminalpolitischen Schwerpunkte einer Staatsanwaltschaft, etwa im

komplexen Bereich der Cyberkriminalität (vgl. Tätigkeitsbericht 2025 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kanton Bern, S. 137 f.).

2.5 Für die Aufsichtstätigkeit der AB-BA ist eine Neuerung praktisch bedeutsam, nämlich dass ihr in Art. 14 Abs. 1 Bst. i VE-Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) jetzt auch qua Gesetz die Befugnis eingeräumt wird, die Einvernahme von Zeugen anzuordnen. Das ist zu begrüssen.

2.6 Ein besonders wichtiger und ebenfalls zu begrüssender Punkt der Revision ist, dass die AB-BA neu nach Art. 31b VE-StBOG ein Disziplinarverfahren und sogar einen Antrag auf Amtsenthebung gegen eines der von der Bundesversammlung gewählten Mitglieder der BA einleiten kann. Dazu werden ihr notwendigerweise auch Sanktionsbefugnisse, nämlich Verwarnung, Verweis, Lohnkürzung und notfalls eine vorsorgliche Entfernung vom Dienst zugewiesen. Den Rechtsschutz in einem solchen Disziplinarverfahren seitens der AB-BA garantiert richtigerweise das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31b Abs. 5 VE-StBOG).

2.7 Dass eine der leitenden Personen der Bundesanwaltschaft ihres Amtes enthoben werden kann, ist schon bisher in Art. 21 StBOG vorgesehen:

> Art. 21 Amtsenthebung
> Die Wahlbehörde kann ein gewähltes Mitglied der Bundesanwaltschaft vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn es:
> a. vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder
> b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

Das bestätigt jetzt VE-StBOG Art. 31b, indem er in Abs. 6 der AB-BA die Befugnis zuweist, dann, wenn die Voraussetzungen von Art. 21 StBOG erfüllt sind, der Bundesversammlung einen Antrag auf Amtsenthebung zu stellen. Neu geregelt wird der bisher fehlende Rechtsschutz. Die Amtsenthebung seitens der Bundesversammlung soll nach einer Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32) mit Einfügung des VE-VGG Art. 33 Bst. a^{bis} von diesem Gericht beurteilt werden. Das wird nachfolgend in Ziff. 2.9 - 2.10 diskutiert.

2.8 Der neue Art. 33 Bst. a^{bis} Verwaltungsgerichtsgesetz behandelt auch den Rechtsschutz bei einer Amtsenthebung eines Mitglieds der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Der Vorschlag setzt somit den Art. 26 StBOG voraus, der eine Amtsenthebung auch eines Mitglieds der AB-BA durch die Bundesversammlung kennt. Doch der entscheidende Unterschied ist, dass es kein Disziplinarrecht gibt, das für die AB-BA gelten soll. Eine Amtsenthebung setzt aber

notwendigerweise voraus, dass zuerst eine Anmahnung erfolgt und disziplinarische Massnahmen geprüft werden; doch wer soll und kann ein Disziplinarverfahren gegen die Mitglieder der AB-BA durchführen? Zudem ist vor allem nicht klar, wer gegen ein AB-BA-Mitglied ein Amtshebungsverfahren beantragen kann. Dazu kommt schliesslich ein weiteres Problem: Sollen auch Mitglieder der Bundesgerichte, die der AB-BA angehören (vgl. Art. 23 Abs. 2 Bst. a StBOG), ihres Amtes in der AB-BA enthoben werden können? Es fragt sich allen Ernstes, ob es richtig und sinnvoll ist, ein Amtsenthebungsverfahren, wie es Art. 26 StBOG vorsieht, gegen ein Aufsichtsorgan der Justiz vorzusehen. Ob es im Rahmen der begrenzten Aufgaben der AB-BA zu einer strafbaren Handlung eines ihrer Mitglieder kommen kann, welche eine umgehende Amtsenthebung erfordert, ist sehr zu bezweifeln; der Art. 26 StBOG sollte gestrichen werden, denn diese Amtsenthebung könnte, wie gezeigt, gar nicht verfassungskonform durchgeführt werden.

2.9 Es ist klar, dass eine Amtsenthebung einen umfassenden Rechtsschutz verlangt. Die Garantie des Rechtswegs bei einem Streit um eine staatliche Stelle ergibt sich aus Art. 29a BV (vorbehalten bleibt, dass das formelle Gesetz eine Ausnahme vorsieht) sowie, weil es um ein «civil right» geht (EGMR, 19.4.2007 [GC]), Eskelinen u.a. ./. Finland, 63235/00, § 62), zwingend aus Art. 6 Abs. 1 EMRK sowie entsprechend aus Art. 14 Abs. 1 UN-Pakt II. Dieser Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II kann ergänzend berücksichtigt werden (s. Praxis des Menschenrechtsausschusses, u.a. General Comment Nr. 32, vgl. Lederbauer ./. Österreich); seine Anwendbarkeit auf eine disziplinarisch motivierte Amtsenthebung ist jedoch weniger eindeutig als jene von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Die vom EGMR entwickelten Grundsätze sind in der neueren Rechtsprechung insbesondere für die vorzeitige Beendigung institutionell geschützter Funktionen im Justizbereich konkretisiert worden (EGMR [GK], Baka gegen Ungarn, 23. Juni 2016, Nr. 20261/12; EGMR [GK], Grzęda gegen Polen, 15. März 2022, Nr. 43572/18). Diese Urteile betreffen zwar richterliche beziehungsweise justizorganisatorische Funktionen und nicht unmittelbar die Bundesanwaltschaft; sie unterstreichen jedoch die besondere Bedeutung eines wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die vorzeitige Beendigung eines gesetzlich geschützten Mandats. Der Vorschlag der Regelung des Rechtswegs bei einer Amtsenthebung durch die Bundesversammlung wirft aber mehrere kritische Fragen auf:

Erstens: Art. 189 Abs. 4 BV bestimmt: «Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden; Ausnahmen bestimmt das Gesetz.» (vgl. zu dieser ehemals umstrittenen Regelung Goran Seferovic, Basler Kommentar BV, 2. Aufl., 2025, Art. 189 Rz. 61 ff.). Nur ausnahmsweise gibt es eine gerichtliche Anfechtung beim Bundesverwaltungsgericht, und diese Ausnahme bildet der Art. 33 Bst. a VVG betr. «Verfügungen des Bundesrates und Organen der Bundesversammlung auf dem Gebiet des Bundespersonals»). Art. 33 Bst. a VVG gilt somit für das Personal der Bundesversammlung; kein anderer Entscheid der Bundesversammlung ist sonst beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar; es gibt sonst nur einen Rechtsweg ans Bundesgericht. Der 2. Satz von Art. 189 Abs. 4 BV würde eine a.o. Gesetzgebung

ermöglichen, aber richtigerweise müsste dann das Bundesgericht zuständig sein. Wenn die Amtsenthebung einer leitenden Person der Bundesanwaltschaft durch die Bundesversammlung verfügt wird, sollte der Rechtsweg ans Bundesgericht gehen.

Zweitens: Die vorgeschlagene Vorschrift ist mangelhaft, weil der Fall, bevor er der Vereinigten Bundesversammlung vorgelegt wird, zuerst von der Gerichtskommission beraten werden muss (was der VE nicht regelt; vgl. demgegenüber Art. 8 Abs. 2 Aufsichtsreglement des Bundesgerichts [AufRBGer; SR 173.110.132] betreffend die Mitteilung der Verwaltungskommission des Bundesgerichts an die zuständige Parlamentskommission über Feststellungen bei der Aufsicht über die drei unteren Gerichte des Bundes).

Drittens: Es ist offensichtlich, dass sowohl die Gerichtskommission als auch die Bundesversammlung einen solchen Fall vorwiegend politisch beurteilen und entscheiden. Es ist schwer vorstellbar, wie das Bundesverwaltungsgericht den politischen Entscheid der Gerichtskommission sowie anschliessend den politischen Entscheid der Bundesversammlung, welcher der Gerichtskommission in der Regel folgt, korrigieren mag, es sei denn, dass sich ein Verfahrensfehler findet.

Viertens: Schliesslich sind auch die Regelungen über die Aufsicht über andere Justizorgane des Bundes zu beachten. Bei den drei «unteren» Bundesgerichten ist das Bundesgericht Aufsichtsorgan; das Bundespersonalgesetz anerkennt diese drei Gerichte aber nicht als selbständige Arbeitgeber (vgl. Art. 3 Abs. 3 BPG). Die Bundesanwaltschaft ist hingegen, wie das Bundesgericht, nach Art. 3 Abs. 1 Bst. f BPG ausdrücklich als eigenständiger Arbeitgeber anerkannt. Es muss somit in Personalstreitsachen der BA ein eigenständiger Rechtsschutz geschaffen werden, der, sofern die Kompetenz zur Amtsenthebung der AB-BA zugeteilt wird, beim Bundesverwaltungsgericht gewährleistet ist. Demgegenüber wurde für das Personal des Bundesgerichts ein ausserordentliches Spezialverwaltungsgericht vorgesehen, das mit drei höchsten Kantonsrichter/innen bestellt wird (vgl. Nicolas Lüscher/Paul Tschümperlin, Basler Kommentar BGG, 4. Aufl., 2026, Art. 25 Rz. 12a).

Fünftens: Nicht nur der Rechtsschutz gegen einen Entscheid auf Amtsenthebung durch die Bundesversammlung ist nicht befriedigend geregelt, sondern die Zuständigkeit der Gerichtskommission und der Bundesversammlung sind strittig. Regina Kiener hat, als nach der sog. Spuckaffäre eines Bundesrichters diskutiert wurde, ob die Bundesversammlung das Recht erhalten sollte, eine Abberufung eines Bundesrichters einzuführen, dieser Idee deutlich widersprochen (vgl. Regina Kiener, Die Abberufung eines Bundesrichters. Richterliche Unabhängigkeit am Wendepunkt? In: NZZ 13. März 2003 Nr. 60, S.13). Sie betont, dass nach der Bundesverfassung die Bundesversammlung keine Disziplinarkompetenz im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Bundesjustiz (Art. 169 Abs. 1 BV) hat. «… aus gutem Grund. Die Erfahrung lehrt, dass in einer am politischen Diskurs

orientierten Instanz auch Argumente Eingang in die Diskussion finden, die den Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen sprengen. Wer schützt die gerüchteweise schwierige Richterin gegen parlamentarische Vorstösse, welche die Einleitung von Disziplinarverfahren verlangen? Bestehen genügende Sicherungen, damit nicht unliebsame Urteile zum Gegenstand parlamentarischer Debatten gemacht werden? Offensichtlich kann die Disziplinaraufsicht durch politische Behörden ein Klima schaffen, das der inneren Unabhängigkeit der Richter abträglich ist. Wird die Justiz zum Spielball (auch) politischer Interessen gemacht, leidet das Vertrauen in die Dritte Gewalt.»

2.10 Aus diesen grundlegenden verfassungssystematischen Gründen sollte die in Art. 21 StBOG vorgesehene Amtsenthebung von Personen aus der Leitung der BA durch die Bundesversammlung gestrichen werden, und es muss anerkannt werden, dass ein echter Rechtsschutz durch ein unabhängiges Gericht nach einem Amtsenthebungsantrag der Gerichtskommission und einem entsprechenden Entscheid der Bundesversammlung nicht möglich ist. Es ist deshalb geboten, dass die AB-BA, falls nach einem Disziplinarverfahren eine Amtsenthebung eines Leitungsmitglieds der BA notwendig ist, diese anordnet. Dieser Aufsichtsentscheid kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden, sofern die betroffene Person in einem solchen Fall nicht von sich aus zurücktritt. Diese Anfechtungsmöglichkeit ist in Art. 33 Bst. a^{bis} VVG neu zu regeln; der bisherige Vorschlag ist zu streichen.

2.11 Ein weiterer, nicht unbedeutender und positiver Revisionspunkt ist Art. 31c VE-StBOG, welcher die AB-BA ermächtigt, der Gerichtskommission Auskünfte und Informationen zu übermitteln, wenn diese die Wiederwahl der von der Bundesversammlung gewählten Mitglieder der Leitung der BA behandelt. Es ist allerdings aus Gründen der Fairness geboten, dass die AB-BA die betroffenen Personen über ihre Mitteilung informiert, damit diese allfällige Einwendungen vorbringen können.

2.12 Richtigerweise wird auch die Amtszeit der Mitglieder der AB-BA auf sechs Jahre festgesetzt (Art. 25 Abs. 1 VE-StBOG). Diese soll nach Inkrafttreten der geplanten Gesetzesrevision im Anschluss an den Ablauf einer bisherigen Amtszeit gelten.

2.13 Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass sich die Vernehmlassungsvorlage nicht näher damit befasst, wie die AB-BA tatsächlich funktioniert. Die AB-BA umfasst sieben Mitglieder. Die Präsidentin oder der Präsident - heute Prof. Marc Thommen, ein erfahrener Professor für Strafrecht und Strafprozessrecht der Universität Zürich - hat ein Arbeitspensum von etwa 20 - 25 %. Die übrigen Mitglieder sind durchschnittlich etwa mit 5 – 10 % für die AB-BA tätig; ihre Mitwirkung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Teilnahme an den Sitzungen und die Prüfung der Unterlagen. Es gibt somit nach geltendem Recht für die Mitglieder der AB-BA keine Vorgaben für Pensen, vermutlich weil die üblichen Vorstellungen vom Milizprinzip vorherrschen. Das heutige Arbeitssystem hat zur Folge, dass die konkreten Aufgaben der Aufsichtsbehörde vorwiegend von den –

durchwegs aus vielen Bewerberinnen und Bewerbern bestens ausgewählten - Mitarbeitenden des Sekretariats erfüllt werden müssen. Angesichts des Umstandes, dass die Aufsichtstätigkeit sehr anspruchsvoll ist, sollte geprüft werden, ob nicht die AB-BA de lege ferenda nur fünf Mitglieder umfassen sollte, wobei für das Präsidium und für die vier übrigen Mitglieder feste Pensen verlangt und diese angemessen entgolten werden sollten. Mit anderen Worten wäre heute ein etwas kleineres Team, in dem alle vermehrt aktiv engagiert sind, sehr wünschenswert.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Überlegungen und Vorschläge.

Namens des Vorstandes

Dr. iur. Susanne Leuzinger, alt Bundesrichterin
Präsidentin ICJ-CH

Prof. Dr. iur. Marco Sassòli
Vizepräsident ICJ-CH