

**Botschaft  
über die Änderung des Strafgesetzbuches,  
der Bundesstrafrechtspflege und  
des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes  
(Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der  
Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung)**

vom 28. Januar 1998

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf für  
Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der  
Strafverfolgung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Her-  
ren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Januar 1998

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

## Übersicht

*Diese Vorlage besteht aus mehreren Teilen, die aber alle das gleiche Ziel verfolgen: die Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Hauptsächlicher Auslöser für diese Massnahmen sind neue Formen der Kriminalität, namentlich das organisierte Verbrechen, die Geldwäscherei sowie bestimmte Arten von Wirtschaftskriminalität. Diesen Deliktsformen gemein sind eine hohe Komplexität und ihr Kantons- und Landesgrenzen überschreitender Charakter. Vorab diese Eigenschaften rufen nach stärkerer Koordination, ja nach einer zentralen Leitung des Verfahrens. Dieses Bedürfnis ist um so grösser, als besonders kleinere Kantone bei derartigen umfangreichen Straftaten bald einmal an ihre Kapazitätsgrenzen stossen können.*

*Um die Strafverfolgung bei komplexen und grossräumig angelegten Verbrechen zu verbessern, sollen dem Bund auf diesem Gebiet zusätzliche Kompetenzen eingeräumt werden. So soll die Bundesanwaltschaft unter bestimmten Voraussetzungen auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität, anstelle der Kantone, ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnen und so für die betreffende Tat die Bundesgerichtsbarkeit begründen können. Nach Abschluss der Ermittlungen und nach durchgeführter eidgenössischer Voruntersuchung soll der Fall an das nach den üblichen Gerichtsstandsbestimmungen zuständige kantonale Gericht zur Beurteilung delegiert werden können. Diesfalls vertritt aber der Bundesanwalt die Anklage vor dem kantonalen Gericht.*

*Durch diese neuen Verfahrenskompetenzen erhält das polizeiliche Ermittlungsverfahren auf Bundesebene zusätzliche Bedeutung. Dies lässt es geboten erscheinen, die heute noch erheblich eingeschränkten Rechte der Beschuldigten und ihrer Verteidiger in dieser Verfahrensphase den rechtsstaatlichen Standards anzugleichen, wie sie bereits für das Stadium der Voruntersuchung in der Bundesstrafrechtspflege verwirklicht sind. Konkret betreffen die Verbesserungen insbesondere das Haftrecht und die Beteiligung der Beschuldigten bzw. ihrer Verteidiger an der Beweiserhebung.*

*Im gleichen Zuge soll die Bundesstrafrechtspflege diverse Verbesserungen erfahren, die ursprünglich im Rahmen der Vorlage über die Entflechtung der Bundesanwaltschaft vorgesehen waren. Da die entsprechende Botschaft von 1993 im Parlament und bei zugezogenen Experten auf starke Kritik stiess, wurde deren materielle Weiterbehandlung eingestellt. Die unbestrittenen Teile jener Vorlage sollen nun aber im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungspakets verwirklicht werden. Dies betrifft namentlich die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, die gegenüber heute einen verstärkten justiziellen Charakter aufweisen soll. Hinzu kommen Anpassungen im Hinblick auf die beabsichtigte Trennung zwischen der Bundesanwaltschaft und der präventiven Polizei.*

*Schliesslich soll im Verwaltungsstrafrecht eine bewährte Praxis, für die aber, wie das Bundesgericht bemängelte, die gesetzliche Grundlage fehlt, verankert werden. Dabei handelt es sich um die Möglichkeit der Bundesbehörden, Verwaltungsstrafsachen des Bundes an die ordentlichen Strafverfolgungsbehörden zu delegieren, wenn diese bereits gegen dieselben Täter Ermittlungen wegen Delikten des gemeinen Strafrechts führen.*

- 1            **Allgemeiner Teil**
- 11          **Ausgangslage**
- 111        **Schaffung neuer Verfahrenskompetenzen des Bundes**
- 111.1      **Neue Kriminalitätsformen als Herausforderung  
für die Strafrechtspflege**

Grosse und komplexe Straffälle hat es immer wieder gegeben: Seriendiebstähle, umfangreiche Betrügereien, weitreichende Veruntreuungen und anderes mehr. Seit etlichen Jahren sieht sich aber die Strafjustiz – die schweizerische wie diejenige des Auslands – zunehmend neuen Formen der Kriminalität gegenüber, welche nur bedingt in die gewohnten Kategorien des Strafrechts und der Strafverfolgung passen: Zu denken ist insbesondere an die vom organisierten Verbrechen ausgehenden Taten, die oft damit einhergehende Geldwäscherei und schliesslich diverse Arten hochkomplexer Wirtschaftskriminalität.

### *Grenzüberschreitender Charakter*

Was ist an diesen Verbrechensformen so neu und so besonders? Im Vordergrund steht sicher ihr betont grenzüberschreitender, ja oft geradezu globaler Charakter. Verbrechensorganisationen beschränken sich in ihrem Wirkungskreis nicht auf enge Gemarkungen, sondern pflegen internationale «Geschäftsbeziehungen». Geldwäscher bedienen sich jener Finanzplätze, die ihren Absichten am besten entgegenkommen, wo diese auch immer liegen, und elektronische Transfers kennen längst keine Grenzen mehr. Bestimmte hochentwickelte Formen von Wirtschaftskriminalität schliesslich kommen nicht ohne ein weitgespanntes internationales Netz von Ablegern, Sitzgesellschaften u.a.m. aus.

### *Komplex und undurchsichtig*

Ein weiteres Kennzeichen dieser neuen Kriminalität ist ihre hohe Komplexität und die Undurchsichtigkeit ihrer Strukturen und Abläufe. Zwar erfasst die schweizerische Gesetzgebung auch schlichte, geradezu banale Spielarten der Geldwäscherei<sup>1</sup>. Eigentliche Geldwäscherei, deren Ziel immer die Verschleierung der kriminellen Herkunft von Vermögenswerten ist, besteht vielfach in zahllosen, teilweise elektronisch getätigten Transaktionen und in der Anlage von Vermögenswerten krimineller Herkunft in der legalen Wirtschaft<sup>2</sup>.

Verbrechensorganisationen sind stark arbeitsteilig gegliedert, und Abschottung gehört ebenso zu ihren Wesenszügen wie die gleichzeitige Aktivität in legalen und illegalen Geschäften – alles Merkmale, die es den Behörden sehr schwer machen,

<sup>1</sup> Vgl. BGE 119 IV 59: In diesem Fall war der Deliktserlös unter einem Blumentopf auf dem Balkon einer Wohnung versteckt; auch das ist Geldwäscherei.

<sup>2</sup> Vgl. zu den Techniken der Geldwäscherei Graber, Geldwäscherei, Bern 1990, 55 f.; Pieth/Freiburghaus, Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz, Bern 1993, 50 f.

diese Formen der Kriminalität vollständig zu erfassen<sup>3</sup>. Die besondere Gefährlichkeit der modernen Formen der Wirtschaftskriminalität liegt in dem von aussen kaum entwirrbaren Geflecht von Gesellschaften und Filialen, in welchem sich die strafbaren Handlungen abspielen, und in der engen Verzahnung von legalem und illegalem Wirtschaften.

Diese neuen Kriminalitätsformen sind in der Schweiz bisher in unterschiedlichem Masse hervorgetreten. Feststehen dürfte immerhin, dass auch auf diesem Gebiet ein beträchtliches Dunkelfeld existiert. So vermutet man, dass der für seine Qualität weltweit anerkannte Finanzplatz Schweiz in beträchtlichem Umfang auch für *Geldwäschereioperationen* missbraucht wird<sup>4</sup>. Allein bezüglich der Ostmafia rechnet man mit sehr hohen Beträgen, die in der Schweiz gewaschen werden könnten<sup>5</sup>. Bisher kam es zwar in der Schweiz nur zu relativ wenig einschlägigen Gerichtsurteilen, bei denen es sich zudem um Fälle minderen Gewichts handelte. An den grossen Finanzplätzen sind jedoch mehrere umfangreiche Geldwäschereiverfahren hängig.

Nach den bisherigen Erkenntnissen hält sich, abgesehen von Geldwäscherei zugunsten von *kriminellen Organisationen* der Einfluss mafioser Vereinigungen in der Schweiz zurzeit in Grenzen. Wohl sind in bestimmten Bereichen (insbesondere illegaler Betäubungsmittelhandel, Autoschieberei, Checkhehlerei) «Inseln» von organisierter Kriminalität festzustellen. Zu einer Einflussnahme grösseren Umfangs auf Politik und Wirtschaft – wie sie mafiose Organisationen typischerweise anstreben – ist es bisher jedoch nicht gekommen<sup>6</sup>.

Von Fällen *komplexer Wirtschaftskriminalität* ist unser Land in den letzten Jahren nicht verschont geblieben. Besonders spektakulär waren die Affären um den Financier Werner K. Rey, den Immobilienhändler Peter Krüger, die Machenschaften des European Kings Club (EKC), aber auch, bis zu einem gewissen Grad, der Korruptionsfall Raphael Huber in Zürich.

#### *Gesteigerter Koordinationsbedarf*

Die besondere Herausforderung solcher moderner Kriminalitätsformen für die Strafjustiz liegt nicht darin, dass das materiell-strafrechtliche Instrumentarium den Entwicklungen nachhinken würde; die Schweiz ist diesbezüglich auf einem sehr beachtlichen Stand (vgl. unten Ziff. 111.2). Sie ist vielmehr darin zu sehen, dass die Eigenschaften dieser Verbrechensformen für Polizei und Untersuchungsbehörden einen bisher kaum gekannten Koordinationsbedarf mit dem In- und Ausland, aber auch ein stark gesteigertes Bedürfnis an Spezialwissen, vor allem auf finanztechnischem Gebiet, erzeugen.

<sup>3</sup> Siehe die Legaldefinition der Verbrechensorganisation in Art. 260<sup>ter</sup> Ziff. 1 Abs. 1 StGB («Organisation ..., die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheimhält ...»); zum Begriff des organisierten Verbrechens siehe Botschaft zum 2. Massnahmenpaket gegen Geldwäscherei und organisiertes Verbrechen, BBl 1993 III 280 f.

<sup>4</sup> Pieth/Freiburghaus, a.a.O., 65 f.; Bericht der Arbeitsgruppe «Lagebild Ostgelder» (Zusammenfassung), EJPB Bern, 1995.

<sup>5</sup> Tages-Anzeiger, 17. März 1997.

<sup>6</sup> Vgl. Botschaft zum 2. Massnahmenpaket gegen Geldwäscherei und organisiertes Verbrechen, BBl 1993 III 282 f.; Pieth/Freiburghaus, a.a.O., 70f.; speziell zur sog. «Ostmafia» Bericht der Arbeitsgruppe «Lagebild Ostgelder», a.a.O.



## 111.2 Instrumentarium des Bundes gegen neue Verbrechenformen

Der Bund hat seit den achtziger Jahren angefangen, ein vor allem materiell-rechtliches Dispositiv gegen diese neuen Kriminalitätsarten aufzubauen<sup>7</sup>.

Dazu gehören insbesondere die *Geldwäschereinormen* des Strafgesetzbuches (Art. 305<sup>bis</sup> und <sup>ter</sup> StGB; SR 311.0), die seit 1990 in Kraft stehen. Hinzu kam 1994 ein *Zweites Massnahmenpaket gegen Geldwäscherei und organisiertes Verbrechen*. Dieses stellt die Beteiligung an einer Verbrechenorganisation unter Strafe (Art. 260<sup>ter</sup> StGB), schafft beachtliche Beweiserleichterungen für die Einziehung (Art. 58 f. StGB) und statuiert das Recht des Financiers, verdächtige Beobachtungen den Behörden zu melden (Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 2 StGB). Seit Anfang 1995 ist das total-revidierte *Vermögensstrafrecht* in Kraft, das auch neue deliktische Spielarten wie die Computerkriminalität erfasst. Die eidgenössischen Räte haben am 10. Oktober 1997 ein verwaltungsrechtliches *Geldwäschereigesetz* verabschiedet<sup>8</sup>, das eine bessere Kontrolle des Parabankensektors erlauben soll und eine Meldepflicht für Finanzleute statuiert; es wird voraussichtlich am 1. April 1998 in Kraft treten. Ein Vorentwurf für eine gesetzliche Regelung des *Einsatzes verdeckter Ermittler* wurde 1995 in die Vernehmlassung gegeben.

Der Bund hat mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (Zentralstellengesetz; SR 172.213.71) und der gestützt darauf *eingerrichteten Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens* die Möglichkeit geschaffen, die Kantone durch Information, Analyse und Koordination im Kampf gegen das organisierte Verbrechen zu unterstützen. Die *Drogendatenbank DOSIS*<sup>9</sup> ist bereits voll im Einsatz und bietet insbesondere den Kantonen bei ihren Ermittlungen gegen den illegalen Betäubungsmittelhandel rasche und effiziente Unterstützung.

### Internationale Zusammenarbeit

Auch auf der in diesem Zusammenhang bedeutsamen internationalen Ebene war und ist die Schweiz rege. So war sie von Anfang an aktiv an den Arbeiten der *Financial Action Task Force* (FATF) beteiligt und betätigt sich weiterhin in diesem Gremium. Die Empfehlungen dieser von den G7-Ländern eingesetzten Gruppe für die Bekämpfung der Geldwäscherei hat unser Land anerkanntermassen gut erfüllt. Die Schweiz hat im übrigen 1993 das *Übereinkommen Nr. 141* des Europarates über Geldwäscherei, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (SR 0.311.53) ratifiziert. Seit Anfang 1995 hat unser Land zwei *Polizeiverbindungsbeamte* in Lyon bzw. Washington im Einsatz; diese unterstützen die Behörden der Schweiz, des Gastlandes und eventuell internationale Organisationen (z.B. Interpol) in wichtigen Fällen internationaler Kriminalität, zurzeit vor allem solchen aus dem Bereich des Betäubungsmittelhandels. Die Entsendung weiterer Polizeiverbindungsbeamter ist geplant. Im Kampf gegen die *Korruption* nimmt die Schweiz aktiv an den Arbeiten der einschlägigen Gremien der OECD und des Europarats teil. Mit

<sup>7</sup> Vgl. die Darstellung von Weder, *Rechtliche Bewältigung der Erscheinungsformen organisierter Kriminalität in der Schweiz*, in Mayerhofer/Jehle (Hrsg.), *Organisierte Kriminalität*, Heidelberg 1996, 281ff.

<sup>8</sup> BBl 1997 IV 790.

<sup>9</sup> Vgl. Verordnung vom 26. Juni 1996, AS 1996 2287

dem totalrevidierten *Rechtshilfegesetz*<sup>10</sup> (IRSG) wurde auch die internationale Zusammenarbeit auf diesem zentralen Gebiet stark verbessert.

### 111.3 Defizite bei der Strafverfolgung

Die Verfolgung und Beurteilung all der erwähnten neuen Verbrechensformen – handle es sich um organisierte Kriminalität, Geldwäscherei oder komplexe Wirtschaftsverbrechen – steht nach geltendem Recht in der alleinigen Zuständigkeit der Kantone. Kann nun das materiell-rechtliche Instrumentarium der Schweiz gegen diese aktuellen Delinquenzformen (s. vorne Ziff. 111.2) als durchaus angemessen und ausreichend beurteilt werden, so lassen sich auf der Ebene der Strafverfolgung Defizite feststellen oder für künftige Fälle doch befürchten.

#### *Hohe Mobilität der Delinquenten*

Vor allem der vorne in Ziffer 111.1 betonte grenzüberschreitende Charakter dieser Deliktsformen verträgt sich schlecht mit der noch stark an den Grenzen des eigenen Kantons orientierten Strafverfolgung, der zuweilen etwas schwerfälligen interkantonalen Rechtshilfe und der bisher noch nicht überall institutionalisierten Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg. Die extreme Mobilität heutiger Straftäter kontrastiert in fast dramatischer Weise mit einer betont kleinräumig angelegten Strafverfolgung. Das Fehlen einer einheitlichen Verfahrensleitung und womöglich einer zentralen Informationsbeschaffung kann bei komplexen Kantons- und Landesgrenzen überschreitenden Fällen zu Informationslücken und Verzögerungen eines Verfahrens führen. Das gilt insbesondere für den Anfang des Verfahrens, der dessen weiteren Verlauf entscheidend bestimmt. Sehr deutlich bemerkbar machte sich das Fehlen einer zentralen Leitstelle im Verfahren gegen den EKC, der in mehreren Kantonen deliktisch gewirkt hatte. Um diesem Mangel zu begegnen, einigten sich die Strafverfolger aus den verschiedenen Kantonen mit der Bundesanwaltschaft darauf, dass sich diese als eine Art administrative Koordinationsstelle betätigt. Eine Rechtsgrundlage für dieses Tätigwerden der Bundesanwaltschaft besteht indessen nicht; es stützt sich auf Notwendigkeit und Einverständnis aller Beteiligten.

#### *Nur Ansätze zu einer Koordination*

Seit dem Inkrafttreten des *Zentralstellengesetzes* hat zwar der Bund eine gewisse beschränkte Möglichkeit, in Fällen von organisiertem Verbrechen die Tätigkeit der kantonalen Strafverfolgungsbehörden zu koordinieren, zu deren Händen Dienstleistungen zu erbringen sowie Informationen zu sammeln und zu analysieren. So nützlich diese Bundesunterstützung auch ist, sie beschränkt sich vorab auf den «rückwärtigen Raum», während die Tätigkeit an der «Front» vorab Sache der kantonalen Behörden bleibt, die, oft auf sich allein gestellt, Fälle bearbeiten müssen, die in bestimmten Fällen ihre Kräfte überfordern.

#### *Interkantonale Rechtshilfe*

Das Bestehen von 26 kantonalen Strafprozessgesetzen nebeneinander macht bei Kantonsgrenzen überschreitenden Straftaten häufig umfangreiche Rechtshilfemassnahmen erforderlich, was schwerfällig und zeitraubend ist. Um dem abzuweichen, ha-

<sup>10</sup> SR 351.1, in Kraft seit dem 1. Januar 1997; vgl. Wyss, Die Revision der Gesetzgebung über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, SJZ 1997, 1ff.

ben die Kantone unter der Federführung der Konferenz ihrer Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ein *Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen* geschaffen, das seit Anfang November 1993 in Kraft ist<sup>11</sup> und dem inzwischen alle Kantone beigetreten sind. Obschon dieses Konkordat die zwischenkantonale Rechtshilfe substantiell vereinfacht und verbessert hat, bleibt der Rechtshilfeweg im Vergleich zu einer bundesweit zentralen Verfahrensführung aufwendiger und zeitraubender. Diese Nachteile manifestieren sich in erster Linie zu Beginn eines Verfahrens, wo z.B. die rasche Sicherung von Beweismitteln über den weiteren Ermittlungserfolg entscheiden kann.

#### *Ungleich verteilte Ressourcen*

Die kleinräumige Gerichtsbarkeit bietet schliesslich den gewichtigen Nachteil, dass besonders kleine und finanzschwache Kantone wegen des Fehlens von erfahrenen Spezialisten und auch von finanziellen Mitteln durch komplexe Verfahren – wie sie sich bei organisierter Kriminalität und Geldwäscherei fast regelmässig ergeben – rasch einmal an die Grenzen ihrer Möglichkeiten stossen. Können gewisse Kantone, wie etwa Zürich oder Genf, bei Polizei und Gerichtsbehörden entsprechende Spezialabteilungen einrichten, müssen sich kleinere Stände an ihre Generalisten halten. Sehen sich kleinere Kantone einem umfangreichen Fall von organisiertem Verbrechen mit zahlreichen weltweiten Ramifikationen gegenüber, dürften sie – ohne dass man ihnen dafür einen Vorwurf machen könnte – erhebliche Schwierigkeiten haben, das Verfahren so zu führen, wie es die Umstände gebieten würden. Und wollen sie beispielsweise für ihre Dienste gut qualifizierte Spezialisten (z.B. Bücherexperten) einstellen, so sehen sie sich mit hohen Salärvorstellungen konfrontiert.

Diese Problematik ist den Kantonen wohlbewusst. Einige von ihnen sind denn auch schon aktiv geworden: So haben *Appenzell Ausserrhoden* und *St. Gallen* im Herbst 1995 eine Vereinbarung «über die Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Wirtschaftsdelikten» abgeschlossen. Im gleichen Sinn haben die drei Innerschweizer Kantone *Uri*, *Nid- und Obwalden* ein zentrales Untersuchungsrichteramt geschaffen, das seit 1996 grössere und komplexe Wirtschaftsstraffälle behandelt. Das *Polizeikonkordat der Nordwestschweiz* (BE, BL, BS, AG, SO) hat seinerseits ein gemeinsames kriminalpolizeiliches Lagezentrum mit Sitz in Solothurn eingerichtet. So positiv diese kantonalen Initiativen zu bewerten sind, sie bleiben doch allemal sektorielle Massnahmen, welche die sehr ungleiche Verteilung der Ressourcen und die daraus resultierenden Probleme nicht ganz zu beheben vermögen.

## **112      Ausbau der Verteidigungsrechte**

Nach geltendem Bundesstrafprozess sind im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren die Verteidigungsrechte des Beschuldigten, verglichen mit dem kantonalen Standard, aber auch mit der Phase der Voruntersuchung im Bund, relativ schwach ausgebildet. Die geplante deutliche Verstärkung der Verfahrenskompetenzen des Bundes lässt es geboten erscheinen, quasi im Gegenzug die Verteidigungsrechte im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren angemessen auszubauen.

Unabhängig von der Schaffung neuer Verfahrenskompetenzen des Bundes in bestimmten Bereichen des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität stellt sich die Frage der Weiterbehandlung der sog. *Entflechtungsvorlage vom*

<sup>11</sup> SR 351.71

18. August 1993<sup>12</sup>. Im Vordergrund stand damals die Erfüllung der Motion (I) der PUK-EJPD, die Funktion des Bundesanwalts als öffentlicher Ankläger sei zu trennen von seiner Stellung als oberster Verantwortlicher der politischen, allenfalls auch der gerichtlichen Polizei. Der Bundesrat schlug eine radikale Lösung vor, welche die Bundesanwaltschaft auf eine kleine, vom Bundesrat völlig unabhängige Staatsanwaltschaft (Anklagebehörde) des Bundes reduzierte. Gleichzeitig wies er auf Bestrebungen hin, den Bundesstrafprozess total zu revidieren, allenfalls später das Strafprozessrecht in der Schweiz überhaupt zu vereinheitlichen.

Der Bundesrat hält an der administrativen Abtrennung der Polizei des Bundes von der Bundesanwaltschaft fest, wie das die erwähnte Motion verlangte. Akzentuiert haben sich aber inzwischen die Forderungen nach einer Vereinheitlichung des Strafprozessrechts. Unter diesen Umständen erscheint es zweckmässig, im Rahmen dieser kürzerfristig zu verwirklichenden Massnahmen den Bundesstrafprozess nicht grundlegend zu ändern, wie das die Entflechtungsvorlage vorsah, sondern sich auf punktuelle Verbesserungen zu beschränken, welche rasch umgesetzt werden können und den mittlerweile über 60jährigen Bundesstrafprozess moderneren Strafprozessordnungen annähern.

### 113 Delegation von Verwaltungsstrafsachen

Gemäss langjähriger, vom Bundesrat gutgeheissener Praxis<sup>13</sup> war es bis anhin der Bundesverwaltung aus *prozessökonomischen Gründen* gestattet, Verwaltungsstrafsachen des Bundes den Strafverfolgungsbehörden der Kantone oder des Bundes zu delegieren, wenn letztere sich in der gleichen Sache mit gemeinrechtlichen Straftatbeständen zu befassen hatten und weitere einschränkende Voraussetzungen erfüllt waren.

Von dieser Delegationsmöglichkeit hat insbesondere das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) Gebrauch gemacht, wenn ihm nach Artikel 51<sup>14</sup> Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934<sup>14</sup> über die Banken und Sparkassen die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen dieses Spezialgesetz oblagen, die kantonalen Strafverfolgungsbehörden jedoch gegen dieselben Personen wegen Delikten des Strafgesetzbuches (wie etwa Veruntreuung, Betrug, ungetreue Geschäftsbesorgung; Art. 138, 146, 158 StGB) Ermittlungen eingeleitet hatten und ein hinreichend enger Sachzusammenhang gegeben war. Dank *diesem in der Praxis bewährten Vorgehen* konnten jeweils Doppelspurigkeiten und Koordinationsprobleme zwischen der zuständigen Bundesverwaltung und den Strafverfolgungsorganen vermieden werden. Dabei ist zu beachten, dass die verwaltungsstrafrechtlichen Tatbestände gegenüber jenen des gemeinen Strafrechts meist mit bedeutend weniger weitgehenden Sanktionen ausgestattet sind und ihnen deshalb regelmässig *akzessorische Bedeutung* zukommt.

In einem Beschwerdeverfahren nach Artikel 27 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974<sup>15</sup> über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) hat nun aber die Anklagekammer des Bundesgerichts diese Praxis mit Entscheid vom 24. November 1995 zur Hauptsache deshalb als unzulässig beurteilt, weil es an einer *ausdrücklichen Dele-*

<sup>12</sup> Vgl. BBl 1993 III 669 ff.

<sup>13</sup> Vgl. VPB 42/1978 Nr. 87

<sup>14</sup> SR 952.0

<sup>15</sup> SR 313.0

gationsnorm im Verwaltungsstrafrecht mangle und von einem qualifizierten Schweigen des Gesetzgebers ausgegangen werden müsse.

## **12 Ergebnisse des Vorverfahrens**

### **121 Vorgeschichte**

#### **121.1 Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes**

Schon 1994, bei der parlamentarischen Beratung des Zentralstellengesetzes, wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, dem Bund zusätzliche eigene Verfahrenskompetenzen einzuräumen<sup>16</sup>.

Dieser Gedanke wurde bereits Anfang 1995, im Zwischenbericht der im Jahre zuvor vom EJPD eingesetzten Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts» wieder aufgegriffen. Die Expertenkommission sprach sich darin zwar klar für die Vereinheitlichung des Strafverfahrensrechts aus. Da dieses Vorhaben aber wohl längere Zeit beanspruchen werde, schlug sie kürzerfristig realisierbare Massnahmen zur Effizienzsteigerung in der Strafverfolgung vor<sup>17</sup>. Ihr Hauptvorschlag betraf die *Ausdehnung der Ermittlungs- und Untersuchungskompetenzen des Bundes* auf Fälle von organisiertem Verbrechen. Zudem sollten die Kantone berechtigt sein, dem Bund zu beantragen, besonders komplexe, mehrere Kantone beschlagende Fälle von Wirtschaftskriminalität zur Ermittlung und Untersuchung zu übernehmen. Subsidiär regte die Kommission die Ausrichtung sogenannter Anreizsubventionen an die Kantone an, um diesen zu ermöglichen, ihre Strafverfolgungsinstanzen besser den neuen Anforderungen anzupassen. Sie empfahl zudem, Vereinbarungen zwischen den Kantonen über die gegenseitige Unterstützung bei bestimmten Straftaten zu fördern.

#### **121.2 Ausbau der Verteidigungsrechte**

Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) erteilte der Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts» (vgl. vorne Ziff. 121.1) zusätzlich den Auftrag, ihm Vorschläge für die Weiterbehandlung der Botschaft vom 18. August 1993<sup>18</sup> über die Revision des Bundesstrafprozesses (Entflechtung der Funktionen des Bundesanwalts) zu unterbreiten. Die Behandlung dieser Vorlage im Parlament war ins Stocken geraten, namentlich wegen aufgetretener Zweifel an der Berechtigung der Abtrennung auch der gerichtlichen Polizei von der Bundesanwaltschaft und zudem wegen des lauter werdenden Rufes nach verstärkten Anstrengungen des Bundes im Kampf gegen das organisierte Verbrechen. Es stellte sich daher die Frage, ob und in welcher Form das Vorhaben weitergeführt werden sollte.

In ihrer Stellungnahme nahmen die Sachverständigen in nuancierter Weise zur Entflechtungsvorlage Stellung. So befürworteten sie eine Entflechtung von politischer Polizei und Bundesanwaltschaft. Eine Abtrennung der gerichtlichen Polizei erach-

<sup>16</sup> AB 1994, S. 717 (Zimmerli), 720 (Bundesrat Koller).

<sup>17</sup> Zwischenbericht der Expertenkommission vom 19. Januar 1995, S. 12 ff.; der Schlussbericht der Kommission, worin sie ihr Konzept einer eidgenössischen Strafprozessordnung skizziert, wird im Februar 1998 veröffentlicht.

<sup>18</sup> BBl 1993 III 669 f.

teten sie nicht als notwendig, da eine solche von der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950<sup>19</sup> (EMRK) nicht gefordert werde und rechtsstaatlich keinen Gewinn darstellen würde. Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit empfahlen die Experten demgegenüber mit Entschiedenheit eine Verbesserung der Verteidigungsrechte im Bundesstrafprozess, die zurzeit auf der Stufe des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nur sehr rudimentär ausgestaltet sind. Der Vorsteher des EJPD und anschliessend der Bundesrat entschieden, diese Anregungen der Expertenkommission sowie weitere unbestrittene Verbesserungsvorschläge der als solcher nicht weiterverfolgten Entflechtungsvorlage im Rahmen des vorliegenden Revisionsvorhabens zu verwirklichen.

### 121.3 Delegation von Verwaltungsstrafsachen

Der bundesgerichtliche Entscheid vom 24. November 1995 (vgl. vorne Ziff. 113) veranlasste das EFD, dem EJPD eine entsprechende Revision des Verwaltungsstrafrechts vorzuschlagen.

Da keine grössere Überarbeitung des Verwaltungsstrafrechts geplant ist, bot sich das vorliegende Massnahmenpaket als geeignetes Gefäss für die gewünschte Änderung des VStrR an.

### 122 Vorentwurf

Nach dem Vorliegen eines Rechtsgutachtens von Prof. Dietrich Schindler, der die Verfassungsmässigkeit der erwogenen zusätzlichen Verfahrenskompetenzen des Bundes bestätigte (vgl. hinten Ziff. 6), beauftragte der Vorsteher des EJPD das Bundesamt für Justiz, in Zusammenarbeit mit der Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts» einen diesbezüglichen Vorentwurf mit Begleitbericht zu erarbeiten. Dieser sollte ausserdem den Themenkreis «Ausbau der Verteidigungsrechte» sowie die erforderliche Ergänzung des VStrR betreffend die Delegation von Verwaltungsstrafsachen umfassen.

Im Mai 1996 verabschiedete der Bundesrat einen Vorentwurf mit Begleitbericht für Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Das aus vier Teilvorlagen bestehende Massnahmenpaket bezweckt in allgemeiner Weise, auf die Herausforderung der neuen, grenzüberschreitenden und komplexen Kriminalitätsformen (wie die organisierte und Wirtschaftskriminalität) für die Strafrechtspflege adäquat zu antworten.

Pièce de résistance der Vorlage war die Schaffung neuer *Ermittlungskompetenzen des Bundes* für Fälle grenzüberschreitender und komplexer Kriminalität (Teilvorlage A). Konkret sollte nach diesem Vorschlag die Bundesanwaltschaft namentlich Fälle von organisierter und Wirtschaftskriminalität, welche häufig die Kapazitäten einzelner Kantone zu übersteigen drohen, an sich ziehen und die für den Verfahrenserfolg oft entscheidende erste Verfahrensphase (gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren) führen können. Nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens sollte der Fall zur weiteren Behandlung und Beurteilung einem geeigneten Kanton übertragen werden. Für

<sup>19</sup> SR 0.101

dessen Bestimmung sollte im Interesse der Prozessökonomie auch von den üblichen Gerichtsstandsregeln abgewichen werden können.

Mit dem zweiten Vorhaben (Teilvorlage B) wurden, als Gegengewicht zum Ausbau der Zuständigkeiten im Ermittlungsverfahren des Bundes, namentlich die *Verteidigungsrechte des Beschuldigten* im Sinne moderner Strafprozessordnungen erweitert. Gleichzeitig wurden gewisse Vorschläge aus der (später zurückgestellten) Botschaft betreffend die Entflechtung der Funktionen des Bundesanwalts (BB1 1993 III 696 ff.) eingefügt. Es ging dabei insbesondere darum, die justitielle Funktion der Bundesanwaltschaft zu verstärken.

Die beiden weiteren, etwas weniger gewichtigen Teilprojekte hatten zum Gegenstand einerseits die Kodifizierung der bereits erwähnten Praxis betreffend die *Delegation von Bundes-Verwaltungsstrafsachen* an die ordentlichen Strafverfolgungsbehörden (Teilvorlage C) und andererseits die Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein *automatisiertes Strafregister* (Teilvorlage D).

## 123 Vernehmlassungsverfahren

Über den Vorentwurf (vorne Ziff. 122) fand in der Zeit vom 17. Mai bis Ende August 1996 ein Vernehmlassungsverfahren statt, an dem insgesamt 48 Vernehmlasser, worunter alle Kantone, teilnahmen.

Die Zielrichtung der *Gesamtvorlage* fand generell grosse Zustimmung. Ein stärkeres Engagement des Bundes in Fällen komplexer Kriminalität wurde prinzipiell begrüsst.

Dagegen stiess das Konzept der neuen *Ermittlungskompetenzen für den Bund* überwiegend auf Skepsis oder Ablehnung. Die Vernehmlasser nahmen insbesondere Anstoss am Wechsel der Zuständigkeit im Laufe des Verfahrens. Wenn der Bund schon nicht das Verfahren von Anfang an bis zur Beurteilung führen könne – was an sich erwünscht wäre –, so solle er doch zumindest auch noch die Voruntersuchung übernehmen und die Anklage vor dem kantonalen Gericht vertreten, war eine häufig geäusserte Überlegung. In anderen Stellungnahmen wurden statt einer Erweiterung der Ermittlungskompetenzen des Bundes die Reorganisation und der Ausbau der bestehenden Zentralstellendienste verlangt. Wenig Anklang fand ausserdem der Vorschlag, bei der Bestimmung des zuständigen Kantons im Lichte der Prozessökonomie von den herkömmlichen Gerichtsstandsregeln abzuweichen.

Der *Ausbau der Verteidigungsrechte* erhielt demgegenüber insgesamt ein weit positiveres Echo. Günstig beurteilt wurde vor allem die durch die Revision erhöhte Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens. Kontrovers fiel der von einigen Vernehmlassern gezogene Vergleich mit dem «kantonalen Standard» der Verteidigungsrechte aus: Während für die einen die Vorschläge über diesen Standard hinausgehen, bleiben sie für die anderen hinter ihm zurück.

Die Änderungen bei der *Delegation von Verwaltungsstrafsachen* und die Bestimmungen über das *automatisierte Strafregister* fanden praktisch einhellige Zustimmung. Die Bedenken der wenigen skeptischen Votanten zum letzteren Gegenstand beziehen sich vorab auf die datenschutzrechtliche Seite des Vorhabens sowie auf den Kreis der Zugriffsberechtigten.



Im Interesse der raschen Ausarbeitung einer Vorlage an das Parlament hat der Bundesrat von den Vernehmlassungsergebnissen erst gleichzeitig mit der Verabschiedung dieser Botschaft formell Kenntnis genommen.

Die sich aus der Vernehmlassung ergebenden notwendigen Änderungen am Vorentwurf betreffen in erster Linie die Konzeption der erweiterten Verfahrenskompetenzen des Bundes (Teilvorlage A), punktuell auch die Verbesserung der Verteidigungsrechte (Teilvorlage B); für die Anpassung des VStrR (Teilvorlage C) ergibt sich kein Änderungsbedarf. Die betreffenden Modifikationen sind im nachstehenden Kapitel sowie im Kommentar zu den einzelnen Vorschriften dargestellt.

In formeller Hinsicht soll die Teilvorlage D des Vorentwurfs betreffend das *automatisierte Strafregister* wegen ihrer Technizität aus dem Gesamtpaket ausgegliedert und als separate Vorlage weiterbehandelt werden. Ebenfalls zu einer eigenständigen Botschaft wird der Vorentwurf eines *Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung* ausgestaltet. Darüber war 1995 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden. Im Begleitbericht zum Vorentwurf des vorliegenden Massnahmenpakets war angekündigt worden, die verdeckte Ermittlung als weiteres Teilprojekt einzugliedern. Wegen der rechtlichen und politischen Bedeutung der V-Mann-Thematik erscheint aber ein separates Vorgehen angezeigt.

### 13 Die vorgeschlagenen Neuerungen im Überblick

#### 131 Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes

##### 131.1 Möglichkeiten zur Behebung der bestehenden Defizite

Als Lösung der festgestellten Defizite (vgl. vorne Ziff. 111.3) wird immer wieder die *Vereinheitlichung der schweizerischen Strafverfahrensgesetze* genannt<sup>20</sup>. Mehrere Kantone haben in diesem Sinne Ständesinitiativen eingereicht, denen das Parlament Folge gegeben hat<sup>21</sup>. Zwei Motionen, die ebenfalls die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts anstreben, hat das Parlament auch überwiesen<sup>22</sup>. So richtig und wichtig dieses Anliegen ist: auch bei einer vollständigen Unifizierung des Strafverfahrensrechts, mit der viele der heutigen interkantonalen Hemmnisse wegfallen würden, bleiben die kantonalen Verfahrenshoheiten bestehen und mit ihnen auch die Koordinationsprobleme und Ressourcenfragen<sup>23</sup>. Dies ist denn auch ein Fazit, das die Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts» in ihrem Zwischenbericht vom Januar 1995 zieht.

Da aber die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts fraglos längere Zeit beanspruchen und die kantonale Gerichtsorganisation nicht grundsätzlich ändern wird, läge, als Alternative, nahe, dass der Bund in komplexen, grenzüberschreitenden Fällen von organisierter und Wirtschaftskriminalität das Verfahren führt – von den Ermittlungen bis zur Beurteilung.

<sup>20</sup> Vgl. etwa Weder, a.a.O., 294.

<sup>21</sup> Es handelt sich um die Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, St.Gallen, Solothurn, Aargau und Thurgau sowie neuestens Glarus; vgl. AB 1996 S 244 ff.; N 2374 ff.

<sup>22</sup> Motionen Rhinow und Schweingruber (AB 1995 S 329 ff.; N 2094 ff.).

<sup>23</sup> Vgl. AB 1995 S 330/31 (Bundesrat Koller).



Diese Alternative lässt sich jedoch innert kurzer Zeit kaum verwirklichen. Dies einmal wegen der schon ohne solche zeitraubenden Zusatzaufgaben starken Überlastung des Bundesgerichts. Ausserdem müsste – soll der Bund allein für die Verfolgung und Beurteilung der erwähnten Delikte zuständig sein – aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit ein erstinstanzliches Bundesstrafergericht eingerichtet werden, um dem Beschuldigten die Möglichkeit eines Rechtsmittels zu geben, welche heute in Bundesstrafsachen nicht besteht. Für ein solches erstinstanzliches Bundesgericht fehlt aber derzeit die Verfassungsgrundlage. Vor Abschluss der laufenden Reform der Bundesverfassung und der im Stadium des Vorentwurfs befindlichen Totalrevision des Organisationsgesetzes der Bundesrechtspflege erscheint somit ein solcher Weg nicht gangbar.

Näher liegt daher, ein Eingreifen des Bundes nur auf einen Teil des Verfahrens zu beschränken. Ein solches Modell wird bereits seit längerem bei grenzüberschreitenden Fällen von Betäubungsmittelhandel praktiziert (Art. 29 Abs. 4 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1981<sup>24</sup> [BetmG] in Verbindung mit Art. 259 der Bundesstrafrechtspflege [BStP])<sup>25</sup>. Danach beschränkt sich der Bund allerdings auf die Ermittlungsphase.

### 131.2 Konzept der vorgeschlagenen Lösung: der Bund ermittelt, untersucht und klagt an

Sah auch der Vorentwurf lediglich eine Ermittlungskompetenz des Bundes für komplexe Fälle von organisierter und Wirtschaftskriminalität vor, geht die hier vorgeschlagene Lösung – in starker Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse – mehrere Schritte weiter. Für die in Frage kommenden Delikte wird in einem neuen Artikel 340<sup>bis</sup> StGB die Bundesgerichtsbarkeit begründet, sofern der Bundesanwalt ein diesbezügliches gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet.

Diesem folgt, nach den gewöhnlichen Regeln des Bundesstrafprozesses, die *eidgenössische Voruntersuchung*. Da man aber, vorderhand, derartige Fälle von der eidgenössischen Justiz fernhalten will, kann nach der Voruntersuchung der Bundesanwalt die Sache an den zuständigen Kanton delegieren. Dessen Bestimmung erfolgt, anders als nach der stark bestrittenen Regelung des Vorentwurfs, ausschliesslich gemäss den *üblichen Gerichtsstandsregeln*. Vor diesem Gericht vertritt der Bundesanwalt (oder ein Stellvertreter) die Anklage, nach Massgabe des anwendbaren kantonalen Strafprozessrechts. Die Beurteilung erfolgt schliesslich durch das kantonale Gericht, nicht anders als es heute schon bei delegierten Bundesstraftaten geschieht.

Die nähere Umschreibung der in Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E abschliessend aufgezählten Tatbestände bezeichnet diejenigen Formen schwerer Kriminalität, bei denen sich die dargestellten Nachteile einer ausschliesslich kantonalen Verfolgungszuständigkeit am deutlichsten manifestieren: also komplizierte, weitreichende Wirtschaftsdelikte und Straftaten des organisierten Verbrechens, welche sich überdies nicht auf das Gebiet eines einzigen Kantons beschränken. Die Bestimmung stellt sicher, dass der Bund namentlich im weiten Feld der Wirtschaftskriminalität nur in begründeten Ausnahmefällen das Verfahren an sich zieht.

<sup>24</sup> SR 812.121

<sup>25</sup> SR 312.0

Verfahrenskompetenzen des Bundes etwa im Bereich der Wirtschaftskriminalität nur auf Antrag eines Kantons entstehen zu lassen, hatte schon die Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts» angeregt und wurde wiederum in der Vernehmlassung verschiedentlich vorgeschlagen. Wie bereits im Rahmen des Vorwurfs, so soll auch hier darauf verzichtet werden, eine derartige Lösung vorzusehen. Davon abgesehen, dass dieser Ansatz als verfassungsrechtlich problematisch beurteilt wird<sup>26</sup>, weist er gegenüber der hier vertretenen originären Bundesgerichtsbarkeit praktische Nachteile auf: So besteht die Gefahr, dass der Bund erst mit dem Fall befasst würde, wenn die Ermittlungen in den Kantonen festgefahren sind. Auch könnten sich Schwierigkeiten ergeben, wenn nicht alle in ein Verfahren involvierten Kantone der Abtretung an den Bund zustimmen.

Ein neuer Artikel 260 BStP regelt den Fall, in dem zwischen der Bundesanwaltschaft und kantonalen Behörden Uneinigkeit besteht über die konkrete Ausübung des Rechts der Bundesbehörde, ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen. Über solche Anträge entscheidet die Anklagekammer des Bundesgerichts.

Bei diesem neuen Verfahrensablauf spielen die *kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes* eine wesentliche Rolle. Es ist daher wichtig, dass die Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens ihre Dienstleistungsfunktion als Informationsdrehscheibe nicht nur im engen Bereich der eigentlichen organisierten Kriminalität ausüben kann, sondern im gesamten von Artikel 340<sup>ter</sup> StGB-E abgedeckten Deliktsbereich. So wird sichergestellt, dass die Bundesanwaltschaft rechtzeitig alle vorhandenen Informationen erhält, die zur Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nach Artikel 340<sup>ter</sup> StGB-E führen können. Diesem Ziel dienen die Ergänzungen bzw. Änderungen der Artikel 7 und 8 des Zentralstellengesetzes. Mit einer weiteren Retouche an den genannten Vorschriften werden die Bundesbehörden in die Lage versetzt, wie heute schon im Fall von Betäubungsmitteldelikten (vgl. Art. 29 Abs. 2 und 4 BetmG sowie Art. 9 Abs. 2 und 3 des Zentralstellengesetzes), im ganzen Anwendungsbereich von Artikel 340<sup>ter</sup> StGB-E ausländische Rechtshilfeersuchen selbständig zu behandeln.

## 132 Ausbau der Verteidigungsrechte

Im Gegensatz zur Entflechtungsvorlage wird *keine vom Bundesrat völlig unabhängige Staatsanwaltschaft* geschaffen. Die Bundesanwaltschaft bildet, auch nach der geplanten Abtrennung der Bundespolizei und des Sicherheitsdienstes der Bundesverwaltung, administrativ weiterhin ein Bundesamt innerhalb des EJPD, dessen Organisationskompetenz demzufolge ebenso bestehen bleibt wie der Anspruch des Vorstehers des EJPD, über wichtige Fälle von der Bundesanwältin informiert zu werden. Wahlbehörde des Bundesanwalts bleibt der Bundesrat; das Postulat Günter vom 6. Dezember 1989<sup>27</sup>, welches die Wahl des Bundesanwalts durch das Parlament forderte, wird deshalb nicht erfüllt.

Da die Bundesanwaltschaft keine gewöhnliche Verwaltungsbehörde ist, sondern strafprozessuale Funktionen ausübt, wird sie einer weitgehenden *richterlichen Kontrolle* unterstellt, welche der administrativen Aufsicht des Bundesrates vorgeht.

<sup>26</sup> So gemäss dem Gutachten von Prof. Dietrich Schindler; vgl. zur Verfassungslage auch hinten Ziffer 6.

<sup>27</sup> AB 1990 N 195

Die heutigen Kompetenzen des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin bleiben erhalten, das heisst die Bundesanwaltschaft wird nicht wie durch die Entflechtungsvorlage auf eine Anklagebehörde reduziert. Die Bundesanwältin behält ihre starke Stellung im Vorverfahren bei: Sie entscheidet über die Eröffnung gerichtspolizeilicher Ermittlungsverfahren, leitet die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei und entscheidet schliesslich, ob das Verfahren einzustellen ist, die weitere Untersuchung und Beurteilung durch kantonale Strafverfolgungsbehörden zu erfolgen hat oder aber im Hinblick auf ein Verfahren vor Bundesstrafgericht eine eidgenössische Voruntersuchung durchzuführen ist.

Gleichzeitig wird das Ermittlungsverfahren verstärkt justizmässig gestaltet und der Voruntersuchung angenähert, deren Regelung auch heute noch zweckmässig erscheint und rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Der Entwurf erklärt die in der Voruntersuchung geltenden Parteirechte grundsätzlich für anwendbar auf das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren. Kernpunkt bildet der Ausbau der Verteidigungsrechte, was namentlich bedeutet, dass sich die Parteien durch die Stellung von Beweisanträgen und die Teilnahme an Beweiserhebungen vermehrt aktiv am Verfahren beteiligen können. Deshalb sollen in Zukunft im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren auch Zeugeneinvernahmen möglich sein. Diese erhöhen nicht nur den Beweiswert der Ergebnisse des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens, sondern können auch den Vollzug internationaler Rechtshilfebegehren erleichtern.

Die justitielle Kontrolle des Ermittlungsverfahrens durch die Anklagekammer des Bundesgerichts erfasst bereits heute alle Zwangsmassnahmen des Bundesanwaltes und damit zusammenhängende Amtshandlungen. Sie soll ausgedehnt werden auf sämtliche Amtshandlungen und allfällige Säumnis des Bundesanwaltes. Das hat zur Folge, dass sich die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesanwaltschaft künftig auf administrative Belange beschränken kann. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesgericht und Bundesrat wird dadurch klarer.

Im übrigen beschränkt sich die neue Vorlage darauf, einige Verbesserungen aus der Entflechtungsvorlage zu übernehmen: Sie berücksichtigt die vorgesehene administrative Abtrennung der Bundespolizei von der Bundesanwaltschaft; Delegation und Vereinigung von Strafverfahren nach Abschluss der Ermittlungen der gerichtlichen Polizei fallen, unter Entlastung des Bundesrates, in die selbständige Kompetenz des Bundesanwaltes; die Regelung der Legitimation des Bundesanwaltes, Rechtsmittel zu ergreifen, wird neueren kantonalen Strafprozessordnungen angepasst.

### 133      Delegation von Verwaltungsstrafsachen

Der im Entscheid des Bundesgerichts vom 24. November 1995 (s. Ziff. 113) an der langjährigen Delegationspraxis der Bundesbehörden geübten Kritik soll nun durch Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage im Verwaltungsstrafrecht Rechnung getragen werden. Der vorgeschlagene neue Artikel 20 Absatz 3 VStrR soll lediglich die Weiterführung der bisherigen, sachlich begründeten Praxis ermöglichen; eine zusätzliche Belastung der Kantone ist nicht vorgesehen. Die neue Delegationsnorm sieht auch eine Abtretung an die Bundesanwaltschaft vor, wenn diese ihrerseits schon ein Verfahren führt.

2	Besonderer Teil
21	Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes (Entwurf A)
211	Änderungen im Strafgesetzbuch
211.1	Artikel 340 <sup>bis</sup> StGB-E
211.11	Tatbestände, welche die neuen Kompetenzen begründen

Die Verfahrenszuständigkeit des Bundes soll, so das Ziel der Vorschrift, bei Taten des organisierten Verbrechens, bei Geldwäscherei und bei komplexen Wirtschaftsstraftaten zum Tragen kommen. Demgemäss nennt Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E den Tatbestand der *kriminellen Organisation* (Art. 260<sup>ter</sup> StGB) als Voraussetzung der Verfahrenskompetenz, aber auch die von einer solchen Organisation ausgehenden Verbrechen. Damit sind, im Sinne der Legaldefinition der Verbrechensorganisation, Gewaltverbrechen (Tötungsdelikte, Raub, Geiselnahme usw.) aller Art, aber auch zur Bereicherung eingesetzte verbrecherische Mittel (Diebstahl, Betrug, Veruntreuung usw.) gemeint. In diesen Kontext gehört ebenfalls die *Geldwäscherei* (Art. 305<sup>bis</sup> StGB), die zwar auch ausserhalb von Verbrechensorganisationen begangen werden kann, für diese aber geradezu «lebenswichtig» ist<sup>28</sup>, eine «notwendige Erscheinungsform» der organisierten Kriminalität darstellt<sup>29</sup>. Als Auffangtatbestand ist hier zudem Artikel 305<sup>ter</sup> StGB (Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und Melde-recht) zu nennen.

Bei der Aufzählung der anvisierten Fälle von *qualifizierter Wirtschaftskriminalität* stellt sich die Schwierigkeit, dass «Wirtschaftskriminalität» ein kriminologischer Begriff ist, den das materielle Strafrecht nicht kennt. Um die erforderliche Bestimmtheit im Strafgesetz zu erzielen, werden zur Konkretisierung des unscharfen Begriffs der Wirtschaftskriminalität die einschlägigen Straftatbestände aufgezählt. Das sind zunächst Verbrechen (das heisst mit Zuchthaus als Höchststrafe bedrohte Delikte) des zweiten und elften Titels des Strafgesetzbuches, also die strafbaren Handlungen gegen das Vermögen (Art. 137 ff.) und die Urkundendelikte (Art. 251 ff.). Weil in diesem Zusammenhang praktisch von grosser Bedeutung, werden auch die Bestechungstatbestände (Art. 315, Sich bestechen lassen; Art. 288, Bestechen; Art. 316, Annahme von Geschenken) einbezogen<sup>30</sup>.

#### 211.12 Besondere Qualifizierung dieser Tatbestände

Damit freilich die Verfolgungszuständigkeit des Bundes tatsächlich begründet wird, braucht es, über das Vorliegen der aufgezählten Tatbestände hinaus, die Erfüllung folgender kumulativer Voraussetzungen: Die Straftaten müssen mindestens teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen worden sein, und ihr Umfang sowie ihre Komplexität müssen eine einheitliche Durchführung der Ermittlungen erforderlich machen. Bei Wirtschaftsstraftaten ist demnach eine Ermittlungskompetenz der Bundesanwaltschaft nur anzunehmen, wenn die Delinquenz, neben ihrem

<sup>28</sup> So Bundesanwältin Carla Del Ponte in einem Interview mit der Schweizerischen Handelszeitung, 12. Oktober 1995.

<sup>29</sup> Weder, OK unter besonderer Berücksichtigung der Geldwäscherei, in Mayerhofer/Jehle (Hrsg.), *Organisierte Kriminalität*, Heidelberg 1996, 112.

<sup>30</sup> Vgl. auch Definition der Wirtschaftskriminalität von Weber, *Praktische Probleme bei der Verfolgung internationaler Wirtschaftskriminalfälle*, ZStrR 1996, 264 ff.

grenzüberschreitenden Charakter, sowohl in ihrem Umfang als auch in ihrer Qualität besonders schwer wiegt. Der geforderte Umfang ergibt sich insbesondere aus einer Vielzahl von Straftaten oder Straftätern; in Ausnahmefällen kann dafür auch eine ausserordentlich grosse Deliktssumme ausreichen. Die Komplexität eines Falles wird namentlich durch raffiniertes Tatvorgehen, etwa durch umfangreiche, schwer durchdringbare Täuschungsmanöver mit dazwischengeschalteten juristischen Personen, begründet; zur Aufklärung solcher Fälle sind in aller Regel Spezialkenntnisse des Wirtschaftslebens und ein erheblicher Sachaufwand erforderlich.

Die beiden erwähnten Voraussetzungen gelten ebenso bei Verbrechen im Dunstkreis von Verbrechensorganisationen, einschliesslich der Geldwäscherei. Diese Merkmale sind freilich mit Taten der organisierten Kriminalität fast naturgemäss verknüpft. So zeichnen sich die von Artikel 260<sup>ter</sup> StGB erfassten Verbrechensorganisationen regelmässig durch grenzüberschreitende Aktivität aus. Sodann setzt bereits die Legaldefinition der kriminellen Organisation in Artikel 260<sup>ter</sup> StGB eine Mehrzahl von Tätern und Taten voraus. Schliesslich ist auch die Komplexität der Delinquenz durch das Tatbestandsmerkmal der Geheimhaltung als einer qualifizierten und systematischen Abschottung vorgezeichnet<sup>31</sup>.

### 211.13 Zuständigkeit und Aufgaben der Bundesanwaltschaft

Anders als nach dem aufgegebenen Konzept des Vorentwurfs geht es hier nicht allein um die Statuierung einer Ermittlungszuständigkeit der Bundesanwaltschaft, sondern um die *Begründung der Bundesgerichtsbarkeit*. Im Unterschied zu den traditionellen Fällen von Bundesgerichtsbarkeit (Art. 340 StGB) ist dafür aber nicht nur das Vorliegen eines bestimmten Tatbestandes konstitutiv. Wesentlich ist vielmehr, dass die Bundesanwaltschaft, wenn sie genügend Anhaltspunkte dafür hat, dass die in Artikel 340<sup>ter</sup> StGB-E umschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind, ein Ermittlungsverfahren eröffnet. Absatz 2 von Artikel 340<sup>ter</sup> StGB-E macht deutlich, dass damit die Bundesgerichtsbarkeit begründet ist.

Vor der Eröffnung des Ermittlungsverfahrens untersteht der Fall der kantonalen Gerichtsbarkeit. Dies hat unter anderem zur Konsequenz, dass die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden vor der Eröffnung von Bundesermittlungen gehalten sind, alle unaufschiebbaren Ermittlungshandlungen vorzunehmen; dies gebietet das Legalitätsprinzip. Die unverzügliche Meldung durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Entwurfs zum Zentralstellengesetz stellt im übrigen sicher, dass die Bundesanwaltschaft frühzeitig über die Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nach Bundesstrafprozess entscheiden kann.

Mit der Begründung der Bundesgerichtsbarkeit steht auch fest, dass das weitere formelle Schicksal des Falles sich ausschliesslich nach dem *Bundesstrafprozess* richtet. Dies bedeutet konkret, dass auf das abgeschlossene gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren die eidgenössische Voruntersuchung folgt. Nach derselben kann die Sache gemäss ausdrücklicher neuer Bestimmung von Artikel 18<sup>ter</sup> BStP-E in Verbindung mit Artikel 18 Absatz 3 BStP-E einem kantonalen Gericht zur Beurteilung übertragen werden. Diesfalls vertritt der Bundesanwalt die Anklage vor dem kantonalen Gericht nach Massgabe des anwendbaren kantonalen Strafprozessrechts.

<sup>31</sup> Vgl. dazu die Erläuterungen in der Botschaft zum zweiten Massnahmenpaket gegen organisiertes Verbrechen und Geldwäscherei, BBl 1993 III 277 f.

Die Bestimmung des betreffenden Kantons erfolgt ausschliesslich nach den *üblichen Gerichtsstandsregeln*, das heisst in Anlehnung an Artikel 345 ff. StGB. Die im Vorentwurf geplante, in der Vernehmlassung aber überwiegend abgelehnte Möglichkeit, aus Gründen der Prozessökonomie davon abzuweichen, wird fallengelassen.

Analog zur Regelung des Vorentwurfs steht auch nach dem vorliegenden Entwurf der Bundesanwaltschaft für die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens ein *Ermessensspielraum* zu («kann ... ein Ermittlungsverfahren eröffnen»). Dieses Ermessen der Bundesanwaltschaft wurde in der Vernehmlassung verschiedentlich kritisiert; namentlich wurde befürchtet, die Bundesanwaltschaft könnte nur spektakuläre, möglicherweise auch finanziell interessante Fälle an sich ziehen. Diese Bedenken sind unbegründet. Die Bundesanwaltschaft hat ihr Ermessen nicht willkürlich, sondern *pfllichtgemäss*, und das heisst auch nach einsichtigen Regeln, auszuüben.

Ziel des von der Bundesanwaltschaft geführten Ermittlungsverfahrens ist die *Feststellung der Täterschaft und des wesentlichen Sachverhalts*. Dazu muss sie Tatspuren sowie die Beweise sichern und weitere nicht aufschiebbare Massnahmen treffen. Nach geltendem Recht kann die Bundesanwaltschaft zu diesem Zweck auch alle erforderlichen prozessualen Zwangsmassnahmen anordnen (insb. Verhaftung, Beschlagnahme, Durchsuchung und Überwachung)<sup>32</sup>. Dauer und Umfang der Ermittlungen werden wesentlich durch den Gegenstand des Verfahrens bestimmt. Das Ermittlungsverfahren wird abgeschlossen, sobald der Sachverhalt in seinen Grundzügen feststeht und die wichtigen Beweismittel gesichert sind.

## 211.2 Artikel 344 Ziffer 1 (Aufhebung)

Unter Vorbehalt der Bundesassisenfälle obliegt die Vereinigung der Strafverfolgung, wenn die strafbaren Handlungen teils der Bundesgerichtsbarkeit, teils der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehen, neu dem Bundesanwalt. Diese Kompetenz wird nunmehr zusammen mit der vergleichbaren Delegation von Strafsachen, die ausschliesslich der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, in der Bundesstrafrechtspflege geregelt (vgl. Art. 18 Abs. 2 BStP-E; hinten Ziff. 212.1).

## 212 Änderungen in der Bundesstrafrechtspflege (BStP)

### 212.1 Artikel 18 BStP-E

Die Übertragung von Bundesstrafsachen an die Kantone beschränkte sich ursprünglich auf wenige Fälle, da das Strafgesetzbuch erst nach dem Bundesstraßprozess in Kraft trat und das materielle Strafrecht damals noch weitgehend kantonales Recht bildete. Die mit der Delegation verbundene Aufgabe, über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Einzelfall zu entscheiden, wurde deshalb der Exekutive zugewiesen. Heute sind jährlich Hunderte solcher Entscheide zu treffen. Es empfiehlt sich deshalb, die Neuerung der Entflechtungsvorlage zu übernehmen, welche den Bundesrat auch förmlich entlastet.

*Absatz 1:* Der geltende Artikel 18 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, Bundesstrafsachen im Sinne von Artikel 340 StGB (für solche nach Art. 340<sup>ter</sup> StGB-E vgl. Art. 18<sup>ter</sup> BStP-E) den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung zu über-

<sup>32</sup> Vgl. Artikel 45 Ziffer 1, 71 und 72 BStP.

tragen. Die Bundesanwaltschaft ist jedoch schon heute zur selbständigen Erledigung dieser Geschäfte ermächtigt, ausgenommen Fälle, in denen der Bundesrat und das EJPD bei politischen Vergehen und Beamtenstrafsachen die Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilen<sup>33</sup>.

**Absatz 2:** Die gleiche Regelung gilt grundsätzlich für Fälle, in welchen Bundesstrafgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit konkurrieren. Damit wird Artikel 344 Ziffer 1 StGB gegenstandslos und demzufolge gestrichen (vgl. vorne Ziff. 211.2).

**Absatz 3:** Die Übertragung der Gerichtsbarkeit an die kantonalen Behörden erfolgt nach Abschluss des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens. In Ausnahmefällen sollte es jedoch zulässig sein, die Übertragung von Bundesstrafsachen gemäss Absatz 1 auch dann vorzunehmen, wenn bereits eine eidgenössische Voruntersuchung eröffnet worden ist, namentlich dann, wenn das Ergebnis der Voruntersuchung die Inanspruchnahme des Bundesstrafgerichts nicht rechtfertigt. Denkbar ist auch, die Übertragung an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden auf Beschuldigte zu beschränken, welche an der Strafsache nur untergeordnet beteiligt waren. In den Fällen von Absatz 3 vertritt neu der Bundesanwalt die Anklage vor dem kantonalen Gericht.

**Absatz 4** erklärt bei Anständen (das heisst bei Behördenkonflikten) die Anklagekammer des Bundesgerichts für zuständig. Für Angeschuldigte und allenfalls weitere Beschwerde steht die Beschwerde an die Anklagekammer gemäss Artikel 105<sup>bis</sup> BStP-E zur Verfügung, da es sich in den Absätzen 1–3 durchwegs um Amtshandlungen des Bundesanwalts handelt. Anders als im geltenden Recht, in dem formell der Bundesrat für den Entscheid zuständig ist, kann hier der Bundesanwaltschaft aus rechtsstaatlichen Gründen keine endgültige Entscheidungsbefugnis eingeräumt werden.

**Absatz 5:** Die Zuständigkeit der Bundesassisen ist von Verfassungs wegen zwingend (Art. 112 BV, Art. 341 und 344 Ziff. 2 StGB). Eine Übertragung der Gerichtsbarkeit an einen Kanton ist deshalb in solchen Fällen ausgeschlossen.

## 212.2 Artikel 18<sup>bis</sup> BStP-E (neu)

**Absatz 1** übernimmt im wesentlichen den Gehalt von Artikel 18 Absatz 3 BStP-E, jedoch bezogen auf die neuen Fälle von Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E (s. vorne Ziff. 211.1). In diesen Fällen, die vom Bund ermittelt und untersucht wurden, hat der Bundesanwalt die – anders als bei Artikel 18 Absatz 3 BStP-E nicht nur «ausnahmsweise» – Möglichkeit der Anklagevertretung vor kantonalen Gerichten.

**Absatz 2** erklärt auch für diese Fälle die Grundsätze der Vereinigung und der Beilegung von Anständen, wie sie in Artikel 18 Absätze 2 und 4 niedergelegt sind, als anwendbar. Dies ermöglicht der Bundesanwaltschaft unter anderem, einen Fall, in dem kantonale und Bundesgerichtsbarkeit gegeben sind, durch Vereinigung ausnahmsweise schon vor Abschluss der Voruntersuchung zu delegieren. Diese (wohl eher selten zum Tragen kommende) Möglichkeit erlaubt, der Situation im Einzelfall bestmöglich Rechnung zu tragen. Keine Anwendung findet dagegen in den Fällen von Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E die Delegationsregel von Artikel 18 Absatz 1 BStP-E. Hat also die Bundesanwaltschaft in Fällen nach Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E ein Ermittlungsverfahren eröffnet und damit die Bundesgerichtsbarkeit erst begründet, so gibt es nurmehr zwei Möglichkeiten: Entweder wird der Fall bis zur Beurteilung durch die

<sup>33</sup> Artikel 12 Buchstabe e der Delegationsverordnung vom 28. März 1990; SR 172.011.



Bundesinstanzen geführt, oder aber er wird nach der eidgenössischen Voruntersuchung einem Kanton zur Beurteilung überwiesen, wobei der Bundesanwalt die Anklagevertretung übernimmt. Eine Delegation während oder nach Ende des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens ist dagegen, anders als in den Fällen nach Artikel 340 StGB, hier nicht möglich.

### 212.3 Artikel 260 BStP-E

Die in Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E umschriebenen Straftaten bleiben zwar prinzipiell der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstellt. Da jedoch nach der erwähnten Vorschrift Bundesgerichtsbarkeit begründet werden kann, ist es leicht vorstellbar, dass sich hier neben schon bisher vorkommenden interkantonalen Gerichtsstandskonflikten auch Differenzen zwischen der Bundesanwaltschaft und kantonalen Strafverfolgungsbehörden ergeben. So kann beispielsweise eine kantonale Behörde die von der Bundesanwaltschaft in einem konkreten Fall beanspruchte Ermittlungszuständigkeit bestreiten, oder aber es kann umgekehrt die Bundesanwaltschaft in einem kantonalen Begehren um Übernahme der Ermittlungen nicht entsprechen. Für solche Fälle statuiert Artikel 260 BStP-E die Entscheidungskompetenz der Anklagekammer des Bundesgerichts, wie sie bereits für die interkantonalen Gerichtsstandskonflikte besteht<sup>34</sup>. Bis zum Entscheid der Anklagekammer bleibt die kantonale Strafverfolgungsbehörde zur weiteren Führung der Ermittlungen berechtigt und verpflichtet.

Auf den im Vorentwurf enthaltenen Artikel 261, der die Überweisung der Sache an einen Kanton nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens regelte, kann mit dem neuen Konzept (vgl. vorne Ziff. 211.13) verzichtet werden. Die entsprechende Materie ist nun insbesondere durch die Artikel 18<sup>bis</sup> (s. vorne Ziff. 212.2), 105<sup>bis</sup> Absatz 2 und 254 BStP-E (vgl. hinten Teil B) abgedeckt. Hinfällig ist damit auch die in der Vernehmlassung stark kritisierte Möglichkeit, bei der Bestimmung des zuständigen Kantons von den üblichen Gerichtsstandsregeln abzuweichen.

### 212.4 Artikel 265<sup>bis</sup> (neu) BStP-E

Diese Vorschrift sowie diejenigen von Artikel 265<sup>ter</sup> und 265<sup>quater</sup> sind neu und stellen besondere Bestimmungen auf für Bundesstrafsachen, in denen der Bundesanwalt vor kantonalen Gerichten Anklage führt. Damit werden die Neuerungen in Artikel 18 Absatz 3 und 18<sup>bis</sup> Absatz 1 BStP-E präzisiert.

Artikel 265<sup>bis</sup> legt insbesondere die *Schnittstelle* zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht in derartigen Fällen fest. Danach findet der Übergang vom Bundesstrafprozess zum kantonalen Prozessrecht mit der Einreichung der Anklageschrift bei der zuständigen kantonalen Behörde statt. Der in Absatz 1 erwähnte Vorbehalt des Bundesrechts umfasst insbesondere die Artikel 18 Absatz 4, 18<sup>bis</sup> und 105<sup>bis</sup> Absatz 2 BStP-E: Danach werden Streitigkeiten über die Zuständigkeit von der Anklagekammer des Bundesgerichts entschieden und nicht etwa durch ein kantonales Gericht, es sei denn, der Streit drehe sich lediglich um die innerkantonale Zuständigkeit.

<sup>34</sup> Vgl. Artikel 351 StGB und Artikel 264 BStP.



#### 212.5 Artikel 265<sup>ter</sup> (neu) BStP-E

Diese Bestimmung präzisiert, dass in solchen Fällen der *Bundesanwalt* als öffentlicher Ankläger fungiert, dessen Verfahrensrechte und -pflichten sich nach dem kantonalen Recht bestimmen.

#### 212.6 Artikel 265<sup>quater</sup> (neu) BStP-E

Diese Vorschrift stellt Bestimmungen auf über die finanziellen Konsequenzen des neuen Verfahrensablaufs. Um eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen, wird namentlich festgelegt, dass bei solchen Verfahren Bussen erträge sowie eingezogene Gegenstände und Vermögenswerte ausschliesslich an den Bund fallen, umgekehrt aber der Bund in diesen Verfahren sämtliche Kosten und Entschädigungen übernimmt, die sonst vom Kanton zu tragen wären.

#### 212.7 Artikel 266 BStP-E

Entsprechend dem neuen Konzept muss die Legitimation der Bundesanwaltschaft zur Ergreifung von kantonalen Rechtsmitteln und zur Erhebung der Nichtigkeitsbeschwerde auch in denjenigen Fällen vorgesehen werden, in denen die Bundesanwaltschaft die Anklage vor kantonalen Gerichten vertritt.

#### 212.8 Artikel 267 BStP-E

Neuere kantonale Prozessordnungen sehen vor, dass gewisse Urteile nur dann begründet werden, wenn eine Partei das verlangt. Wie die Artikel 255 und 265 Absatz 1 BStP-E (vgl. Teilvorlage B) trägt dem auch Artikel 267 BStP-E insofern Rechnung, als nicht mehr in jedem Fall eine «vollständige Ausfertigung» verlangt wird. Da der Bundesanwalt sein Rechtsmittel gleichzeitig schriftlich zu begründen hat, sich also nicht einfach darauf beschränken kann, das Rechtsmittel anzumelden, wird die Rechtsmittelfrist derjenigen der eidgenössischen Nichtigkeitsbeschwerde angepasst (Art. 272 Abs. 2 und 5).

#### 212.9 Artikel 270 Absatz 6 BStP-E

Diese Vorschrift wird Artikel 18 angepasst, wonach die Übertragung einer Bundesstrafsache durch den Bundesanwalt erfolgt. Ausserdem wird der neue, in den Artikel 18 und 18<sup>ter</sup> BStP-E begründete Fall einbezogen, da der Bundesanwalt von kantonalen Gerichten die Anklage vertritt.

**213.1 Artikel 7 Absätze 2–4: Aufgaben**

Der Bund kann die ihm neu eingeräumten Verfahrenskompetenzen nur dann wirksam ausüben, wenn die für die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens notwendigen kriminalpolizeilichen Informationen auf dem ganzen von Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E definierten Gebiet möglichst vollständig und zentral gesammelt und bearbeitet werden. Just dies ist die Aufgabe der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes. Der geltende, nur aus einem Absatz bestehende Artikel 7 des Zentralstellengesetzes, umschreibt diese Aufgabe für die Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Damit künftig auch Fälle von qualifizierter Wirtschaftskriminalität entsprechend behandelt werden, wird unter einem neuen Absatz 2 der Artikel 7 entsprechend ausgedehnt.

Mit einem neuen Absatz 3 dieser Vorschrift wird die Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens ermächtigt, Beweiserhebungen im Rahmen von Rechtshilfeersuchen, die ein Verfahren nach Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E betreffen, selber nach den Bestimmungen des Bundesstrafprozesses durchzuführen. Die für die Prüfung und Weiterleitung von Rechtshilfegesuchen zuständige Stelle im Bundesamt für Polizeiwesen braucht demnach das ausländische Gesuch (z.B. zur Herausgabe von Dokumenten in einem Fall von qualifizierter Wirtschaftskriminalität) nicht der Behörde des normalerweise zuständigen Kantons zuzustellen, sondern sie kann die Angelegenheit auch direkt der Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens übertragen. Gegen diese Regelung wurde in der Vernehmlassung gelegentlich opponiert. Es wurde namentlich befürchtet, der Bund könnte dann vermehrt vom lukrativen «Sharing»-Verfahren profitieren. Die mit der vorgeschlagenen Norm bewirkte Verkürzung des Verfahrensweges, die in solchen Fällen von entscheidender Bedeutung ist, verdient aber Vorrang vor derartigen Opportunitätsabwägungen.

Ist zur Durchführung der Rechtshilfe prozessualer Zwang notwendig, so kann nach dem neuen Absatz 4 von Artikel 7 aus den gleichen Überlegungen anstelle der kantonalen Strafverfolgungsbehörde auch die Bundesanwaltschaft die nötigen Vorkehrungen treffen. Die Absätze 3 und 4 schaffen im Anwendungsbereich von Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E eine entsprechende Regelung, wie sie schon heute für die Rechtshilfe bei Betäubungsmitteldelikten besteht<sup>35</sup>.

Schliesslich verdeutlicht Artikel 7 Absatz 4 des Entwurfs, dass für die Eröffnung und Führung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nach BStP auch im Anwendungsbereich von Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E ausschliesslich die Bundesanwaltschaft zuständig ist.

**213.2 Artikel 8 Absatz 1: Informationspflichten**

Damit die Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ihre Tätigkeit, insbesondere die Erstellung von umfassenden Lagebildern, bestmöglich ausüben kann, werden nach dem geltenden Artikel 8 Absatz 1 des Zentralstellengesetzes die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen verpflichtet, der Zentralstelle die einschlägigen, das heisst die Tätigkeit von Verbrechensorganisationen be-

<sup>35</sup> Vgl. Artikel 9 Absätze 2 und 3 des Zentralstellengesetzes sowie Artikel 29 Absätze 2 und 4 BetrG.

treffenden Meldungen zukommen zu lassen; Gegenstand solcher Meldungen sind namentlich Feststellungen, die in Richtung eines Verdachts weisen. Die Erweiterung des Aufgabenbereichs der Zentralstelle auf qualifizierte Wirtschaftsstraftaten (Art. 7 Abs. 2; vgl. vorne Ziff. 213.1) macht eine entsprechende Erweiterung der Meldepflichten von Artikel 8 Absatz 1 erforderlich. Mit der gewählten Formulierung werden sie auf den ganzen von Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E erfassten Deliktsbereich ausgedehnt, in welchem die Bundesanwaltschaft die Ermittlungen führen kann. Diese Neuerung in Verbindung mit den bereits bestehenden Vorschriften (Art. 8 Abs. 2 und Art. 2 des Zentralstellengesetzes) gewährleistet den vollständigen Informationsfluss von und zu den Kantonen und zur Bundesanwaltschaft vor sowie nach Eröffnung des Ermittlungsverfahrens. Damit wird es insbesondere in Fällen komplexer Wirtschaftskriminalität nicht mehr zu Ermittlungen in einem Kanton kommen können, ohne dass die Bundesanwaltschaft oder andere in den Fall implizierte Kantone darüber informiert sind. Das (weitgefasste) Recht der Bundesanwaltschaft, von der Zentralstelle einzelfallweise über die gesammelten Informationen Auskünfte zu erhalten, soll in der zur Zeit vorbereiteten Verordnung über das Datenverarbeitungsverfahren zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens (ISOK-Verordnung) geregelt werden.

## **22            Ausbau der Verteidigungsrechte (Entwurf B)**

### **221           Änderungen in der Bundesstrafrechtspflege (BStP)**

#### *Artikel 1 Absatz 2 BStP-E*

Der geltende Text weist auf Bundesstrafsachen hin, die «auf Beschluss des Bundesrates» den Kantonen zur Beurteilung übertragen werden. Schon heute ist aber die Bundesanwaltschaft zur selbständigen Erledigung solcher Delegationsgeschäfte zuständig; ausgenommen sind nur Fälle, in denen der Bundesrat und das EJPD bei politischen Vergehen und Beamtenstrafsachen die Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilen<sup>36</sup>. Dieser neuen Zuständigkeitsordnung ist hier Rechnung zu tragen (vgl. vorne Ziff. 212.1).

#### *Artikel 11 BStP-E*

Der geltende Gesetzestext erwähnt nur die Aufsicht der Anklagekammer über die Voruntersuchung, ihren Entscheid über Beschwerden gegen den Untersuchungsrichter und über die Zulassung der Anklage. Das Bundesgericht übt aber schon heute auch Aufgaben im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren aus: Kontrolle der wegen Kollusionsgefahr verhängten Untersuchungshaft (Art. 51 Abs. 2), Behandlung von Haftbeschwerden (Art. 52 Abs. 2) als Sonderfall der Beschwerde gegen Zwangsmassnahmen und damit zusammenhängende Amtshandlungen gemäss Artikel 105<sup>bis</sup> Absatz 2, Entscheid über die Durchsuchung von Papieren (Art. 69 Abs. 3), Genehmigung von Überwachungsmassnahmen (Art. 72), Überprüfung von Einziehungsverfügungen (Art. 73 Abs. 2), Entscheid über Auskunftsgesuche (Art. 102<sup>bis</sup>), Beurteilung von Einstellungsverfügungen (Art. 106 Abs. 1<sup>bis</sup>) und Entschädigungsbegehren (Art. 122 Abs. 4). Da nun sämtliche Amtshandlungen – einschliesslich Säumnis – des Bundesanwalts ebenso wie diejenigen des Untersuchungsrichters der

<sup>36</sup> Artikel 12 Buchstabe e der Delegationsverordnung, SR 172.011.

Beschwerde an die Anklagekammer unterliegen sollen, empfiehlt sich eine entsprechende Ergänzung von Artikel 11.

Im Unterschied zum Vorentwurf schlagen wir nun, entsprechenden Begehren von Vernehmlassern folgend, eine Ausdehnung der Aufsicht der Anklagekammer auf das *gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren* und – im Interesse der Präzision – auf den Bundesanwalt, soweit er als *Leiter der gerichtlichen Polizei fungiert*, vor. Damit wird eine rechtsstaatlich einwandfreie und zudem kohärente Aufsicht über das ganze Vorverfahren installiert.

Die Präzisierung hinsichtlich der Zulassung der Anklage «vor den Strafgerichten des Bundes» ist eine Notwendigkeit, die sich aus dem neuen Artikel 265<sup>aa</sup> BStP-E (vgl. vorne Ziff. 212.4) ergibt.

#### Artikel 14 BStP-E

Nach dem geltenden Artikel 14 steht der Bundesanwalt unter der Aufsicht und Leitung des Bundesrats; vorbehalten bleiben die Anträge vor Gericht.

Die Bestimmung erklärt sich daraus, dass der Bundesrat Wahlbehörde ist und die Bundesanwaltschaft ein Bundesamt innerhalb des EJPD bildet. Der Bundesrat hält daran im Gegensatz zur Entflechtungsvorlage grundsätzlich fest, indem die Leitung der gerichtspolizeilichen Ermittlungen bei der Bundesanwaltschaft verbleibt. Die gerichtliche Polizei des Bundes selbst ist und bleibt in das EJPD integriert. Die Leitung der gerichtlichen Polizei wäre nach der Entflechtungsvorlage Sache des Direktors des zuständigen Bundesamtes gewesen (neues Bundesamt für innere Sicherheit oder Bundesamt für Polizeiwesen); darauf wird nun verzichtet. Die Aufsicht über den Bundesanwalt hat sich jedoch auf administrative Belange zu beschränken, weil neu umfassende Beschwerdemöglichkeiten an die Anklagekammer des Bundesgerichts vorgesehen werden.

In der Tat erscheint das ursprünglich aus der «Aufsicht und Leitung» abgeleitete Weisungsrecht, das im Widerspruch zum Grundsatz der Gewaltentrennung steht, heute überholt. In der Botschaft zum Bundesstrafprozess von 1929 stellte der Bundesrat zwar fest, der Bundesanwalt habe als Beamter der Justizverwaltung Weisungen über Einleitung und Nichteinleitung von Strafverfolgungen, Einlegung oder Nichteinlegung von Rechtsmitteln entgegenzunehmen<sup>37</sup>. Schon 1958 hat der Bundesrat indessen betont, dass das Aufsichts- und Leitungsrecht des Bundesrates während eines Bundesstrafverfahrens vor allem dann von praktischer Bedeutung werde, wenn der Bundesanwalt selbst pflichtwidrig gegen die Legalität verstossen sollte. Die Beibehaltung eines so verstandenen Aufsichts- und Leitungsrechts sei nach wie vor gerechtfertigt und geboten<sup>38</sup>. Diese Auffassung ist 1976 im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre bestätigt worden, wobei der Bundesrat beifügte, es sei zweifellos nicht seine Aufgabe, den einzelnen Fall betreffende Weisungen zu erteilen und die entsprechende Verantwortung zu übernehmen; er beschränke sich deshalb auf die Dienstaufsicht<sup>39</sup>. Nach einer zeitgemässen Auffassung von Stellung und Funktion einer Staatsanwaltschaft muss diese Behörde im funktionellen Bereich aufsichts- und weisungsunabhängig sein<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> BBl 1929 II 591

<sup>38</sup> BBl 1958 II 697

<sup>39</sup> BBl 1976 II 1569, 1575

<sup>40</sup> Vgl. Riklin/Schürmann/Peter, Die Zusammenhänge zwischen Gerichtsverfassung und Strafverfahren, ZStrR, Band 106 1989 S. 153 ff.

Es erscheint im übrigen zweckmässig, in Absatz 1 – und nur hier –, statt vom «Bundesanwalt», von der «*Bundesanwaltschaft*» zu sprechen. Damit soll klargestellt werden, dass die Zweiteilung der Aufsicht – administrativ durch die Exekutive, bezüglich gerichtspolizeilicher Tätigkeit Obergaufsicht durch die Justiz – grundsätzlich für das *gesamte Personal* der Bundesanwaltschaft gilt, also namentlich auch für die Bundespolizei.

#### Artikel 16 BStP-E

Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin kann sich, wie bis anhin, durch Stellvertreter vertreten lassen (*Abs. 1*). Der aus dem Verwaltungsrecht stammende Begriff der «Adjunkte» wird jedoch gestrichen.

Einem in der Vernehmlassung häufig geäusserten Wunsch entspricht die in Absatz 2 verwirklichte Möglichkeit zum Ausbau der Stellvertretung des Bundesanwalts. So können für die Sprachgebiete neu mehrere Stellvertreter bezeichnet werden, die zudem (fakultativ) mit einem Vollamt betraut werden können.

In einem neuen Absatz 4 wird zum Ausdruck gebracht, dass alle Vertreter von Weisungen der Wahlbehörde *unabhängig* sind, dass aber nur die besonderen Bevollmächtigten (*Abs. 1, Satz 2*) sowie die Vertreter im Sinne der Absätze 2 und 3 auch keinen Weisungen des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin unterstehen. Die der Entflechtungsvorlage entnommene Regelung verhindert Kompetenzkonflikte zwischen Bundesgericht (Anlagekammer) und Bundesrat.

#### Artikel 17 BStP-E

Anstelle des EJPD soll neu die Anlagekammer des Bundesgerichts die *Obergaufsicht* über die gerichtliche Polizei ausüben (*Abs. 1*). Wenn die Anlagekammer gemäss neuem Artikel 11 die Aufsicht über die gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren innehat, ist es nur folgerichtig, es mit der Aufsicht über die gerichtliche Polizei entsprechend zu halten. Diese Aufsicht bezieht sich namentlich auf die im Rahmen der gerichtlichen Polizei des Bundes eingesetzten kantonalen Polizeiorgane. Für die polizeilichen Organe des Bundes gilt, wie auch für den Bundesanwalt, hinsichtlich der Aufsicht eine Zweiteilung: administrative Aufsicht des Bundesrates, materielle Aufsicht durch die Anlagekammer des Bundesgerichts. Hier lediglich von *Obergaufsicht* zu sprechen, rechtfertigt sich wegen des zweistufigen Beschwerdeverfahrens (vgl. Art. 105<sup>bis</sup> BStP-E).

Da in administrativer Hinsicht, nach den Zentralstellendiensten, auch der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (Bundespolizei) von dieser abgetrennt werden soll, ist deshalb entsprechend der Entflechtungsvorlage Absatz 3 neu zu fassen.

#### Artikel 35 Absatz 1 BStP-E

Das geltende Recht sieht vor, dass der Richter den Beschuldigten bei der ersten Vernehmung auf sein Recht aufmerksam macht, in jeder Lage des Verfahrens einen Verteidiger zu bestellen. Im Falle seiner Verhaftung ist der Beschuldigte schon im Haftprüfungsverfahren darauf hinzuweisen (Art. 47 Abs. 5). Aber auch der nichtverhaftete Beschuldigte sollte nicht erst vom Richter, sondern schon vom Bundesanwalt oder dessen Stellvertreter auf dieses Recht hingewiesen werden, wenn auf Bundes-

ebene ein eigentliches Beweisverfahren durchgeführt wird<sup>41</sup>. Die ersten Erhebungen der Polizei an Ort und Stelle bleiben davon unberührt.

#### Artikel 37 BStP-E

Ein amtlicher Verteidiger ist nach geltendem Recht erst in der Voruntersuchung ausdrücklich vorgesehen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens hat die Bundesanwaltschaft im Sinne einer Verbesserung der Stellung des Beschuldigten *praeter legem* bereits für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren einen amtlichen Verteidiger zugelassen, wenn die Voraussetzungen von Artikel 36 erfüllt waren. Diese Praxis ist in Artikel 37 zu legalisieren. Hinzu treten neue Rechtsbelehrungen des Beschuldigten zu Beginn der ersten Vernehmung (Art. 35 Abs. 1) und im Haftprüfungsverfahren (Art. 47 Abs. 3 und 5), in welchen der kantonale Haftrichter (oder der eidgenössische Untersuchungsrichter) einen amtlichen Verteidiger bewilligen kann.

#### Artikel 38 BStP-E

In Artikel 38 werden die Zuständigkeiten für die Festlegung der Entschädigung des amtlichen Verteidigers und für die Tragung der entsprechenden Kosten präzisiert.

#### Artikel 45 Ziffer 1 BStP-E

Die gerichtliche Polizei ist heute nach kantonalem Recht nicht mehr zum Erlass eines förmlichen Haftbefehls zuständig; es sind dies richterliche Behörden. Hingegen kann sie einen dringend Tatverdächtigen bei Gefahr im Verzug vorläufig festnehmen. Deshalb sind in Ziffer 1 die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden (anstelle der gerichtlichen Polizei) zu erwähnen. Massgeblich ist jeweils das kantonale Strafprozessrecht, das je nach Behördenorganisation den Entscheid dem Untersuchungsrichter, Bezirksanwalt usw. überträgt.

#### Artikel 47 BStP-E

Der verhaftete Beschuldigte ist gemäss Artikel 5 Ziffer 3 der EMRK unverzüglich einem Richter oder einem andern, gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Beamten vorzuführen. Das geltende Recht erfüllt grundsätzlich diese Anforderung (Art. 47). Die Regelung ist jedoch sehr summarisch, so dass der kantonale Haftrichter geneigt ist, zusätzlich das ihm bekannte kantonale Strafprozessrecht anzuwenden, was dem eidgenössischen Untersuchungsrichter verwehrt ist. Es empfiehlt sich deshalb, einige Verfahrensgrundsätze bundesrechtlich zu regeln und damit ein einheitliches Haftprüfungsverfahren in Bundesstrafsachen sicherzustellen. Die Regelung der polizeilichen Festnahme bei Gefahr im Verzug (vgl. Art. 62) bleibt davon insofern unberührt, als nach der Anhörung des zugeführten Verdächtigen (Art. 62 Abs. 2) unmittelbar im Sinne von Artikel 47 Absatz 1 entschieden werden kann.

*Absatz 1:* Als erstes hat die Behörde, die den Haftbefehl erliess, unverzüglich zu verifizieren, ob sie am Haftbefehl festhalten muss oder die sofortige Freilassung verfügen kann.

*Absatz 2:* Bleibt der Beschuldigte in Haft, ist er unverzüglich dem Haftrichter zuzuführen, wobei im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren die Wahl zwischen der

<sup>41</sup> Vgl. dazu den neuen Artikel 102 BStP-E, wonach neu förmlich Ermittlungshandlungen beantragt werden können.

für die Haftprüfung zuständigen kantonalen Gerichtsbehörde und dem eidgenössischen Untersuchungsrichter besteht. Damit ist eine rasche Zuführung in jedem Fall garantiert. In der eidgenössischen Voruntersuchung schreitet der Untersuchungsrichter unmittelbar zur eigentlichen Haftprüfung gemäss Absatz 3.

*Absatz 3* enthält einige Grundsätze für die Durchführung der Haftprüfung. Die neue Bestimmung stellt ausserdem sicher, dass nötigenfalls ein amtlicher Verteidiger beigezogen wird. Die Voraussetzungen der notwendigen Verteidigung sind in Artikel 36 geregelt.

*Absatz 4:* Für die Anhörung und den Entscheid des Haftrichters stehen seit der Zuführung 48 Stunden zur Verfügung. Im Gegensatz zum geltenden Recht wird zum Zwecke der Beschleunigung nicht zwischen Werk- und Feiertagen unterschieden. Die Frist bleibt sich gleich, gleichgültig, an welchem Wochentag die Zuführung erfolgt.

*Absatz 5:* Hat der verhaftete Beschuldigte noch keinen Verteidiger, ist er unverzüglich auf das Recht hinzuweisen, einen solchen zu bestellen und jederzeit ein Haftentlassungsgesuch einzureichen. Gegen dessen Ablehnung kann mit Beschwerde an die Anklagekammer des Bundesgerichts gelangt werden. Das Bundesgericht entscheidet dann im Sinne von Artikel 5 Ziffer 4 EMRK über die Rechtmässigkeit der Haft und ordnet im Falle der Widerrechtlichkeit die Entlassung des Beschuldigten an. Sofern die Interessen der Untersuchung dem nicht zwingend entgegenstehen, ist dem verhafteten Beschuldigten ausserdem Gelegenheit zu geben, seine Familie zu benachrichtigen oder andere Bezugspersonen wie etwa den Lebenspartner, eine Nachbarin zur Betreuung von Haustieren, die Sekretärin zur Erledigung geschäftlicher Belange usw.

#### *Artikel 51 Absatz 2 und Absatz 3 (neu) BStP-E*

Die Formulierung des geltenden Absatzes 2 führt dazu, dass die Anklagekammer kaum je innerhalb der 14tägigen Frist über die Haftverlängerung entscheiden kann. In der Praxis behilft sich das Bundesgericht durch einen «prima facie» gefällten Zwischenentscheid, dem, nach durchgeführtem Schriftenwechsel, der eigentliche Entscheid folgt. Auch so bleibt die Situation unbefriedigend. Die vorgeschlagene neue Version entschärft diese Situation, indem, statt der Frist zum Entscheid, die *Frist zur Einreichung eines Gesuches* auf 14 Tage beschränkt wird. Dabei versteht sich, dass die Anklagekammer nach Eingang des Gesuches und der Gewährung des rechtlichen Gehörs unverzüglich zu entscheiden hat. Davon unberührt bleibt das Recht des Inhaftierten, jederzeit ein Haftentlassungsgesuch zu stellen.

Nach der älteren, ständigen Rechtsprechung der Anklagekammer des Bundesgerichts fand Artikel 51 Absatz 2 im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren keine Anwendung. 1994 wurde diese Praxis geändert und Artikel 51 Absatz 2 im Lichte der dem Beschuldigten durch das Inkrafttreten der EMRK zustehenden Rechte weit ausgelegt, so dass nun jede wegen Kollusionsgefahr verhängte Haft nur mit besonderer Bewilligung der Anklagekammer länger als 14 Tage aufrechterhalten werden darf<sup>42</sup>. Der Entwurf (*neuer Absatz 3*) verdeutlicht im Sinne der neuen Rechtsprechung den Gesetzestext, verbunden mit der Verpflichtung, solche Fälle von Anfang an der Anklagekammer zu melden, damit diese ihre Kontrollfunktion wirksam ausüben kann.

<sup>42</sup> BGE 120 IV 342 ff.

#### *Artikel 65 Satz 3 und Absatz 2 (neu) BStP-E*

Der Bundesstrafprozess regelt ausdrücklich nur die Beschlagnahme von Gegenständen, die als Beweismittel von Bedeutung sein können. Nach unbestrittener heutiger Praxis dient die Beschlagnahme aber auch der Sicherung einer späteren Einziehung (Art. 73 BStP in Verbindung mit Art. 58 ff. StGB), unabhängig von der Bedeutung des Gegenstands als Beweismittel. Wenn die Verfahrenskompetenzen des Bundes aufgrund des neuen Artikels 340<sup>bis</sup> StGB-E auf Bereiche des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität ausgedehnt werden, wird die Bedeutung der Beschlagnahme als Sicherungsmittel für die spätere Einziehung erheblich zunehmen. Die Gelegenheit zu einer entsprechenden Ergänzung sollte deshalb benützt werden. Dabei kann gleichzeitig auch der Spezialfall geregelt werden, in welchem verdächtige Vermögenswerte in Grundstücken angelegt worden sind. Die strafprozessuale Beschlagnahme ist als Anmerkung im Grundbuch einzutragen<sup>43</sup>. Die Kompetenz des Bundesanwalts nach Artikel 71 zur Beschlagnahme schliesst auch die Grundbuchsperrung ein.

#### *Artikel 88<sup>ter</sup> (neu) BStP-E*

Das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren wird mit dieser Vorlage justizmässig ausgebaut. Es gelten neu weitgehend die gleichen Regeln wie in einer kantonalen Voruntersuchung. Um das Verfahren auch in Wirtschaftsstrafsachen effizient durchführen zu können, ist deshalb dem Bundesanwalt die Möglichkeit zu geben, förmliche Zeugeneinvernahmen durchzuführen. Gegen die Anordnung der Beugehaft (Art. 88 BStP) kann der Zeuge bei der Anklagekammer des Bundesgerichts Beschwerde führen (vgl. Art. 11 BStP-E). Die gerichtliche Polizei selbst hat sich nach wie vor auf die Befragung von Auskunftspersonen (Art. 101<sup>bis</sup>) zu beschränken.

Im Zuge der verstärkten internationalen Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung wurde in den vergangenen Jahren der Vollzug ausländischer Rechtshilfebegehren vom Bundesamt für Polizeiwesen in Anwendung von Artikel 17 Absatz 4 IRSG vermehrt der Bundesanwaltschaft übertragen. Das ist nach der genannten Bestimmung dann möglich, wenn die Bundesanwaltschaft bei Begehung der Tat in der Schweiz für die Strafverfolgung zuständig wäre und deswegen ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren einleiten könnte. In Rechtshilfefällen sind nun aber regelmässig förmliche Zeugeneinvernahmen notwendig, welche die Bundesanwaltschaft bisher nicht selber durchführen konnte. Die neue Bestimmung fördert und vereinfacht deshalb auch den Vollzug ausländischer Rechtshilfebegehren, ohne dass das Rechtshilfegesetz selbst noch ergänzt werden müsste.

#### *Artikel 100 Absätze 3–5 (neu) BStP-E*

Besteht nach Erstattung einer Anzeige kein Anlass zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, weil z.B. das inkriminierte Verhalten gar nicht strafbar ist oder die kantonalen Behörden zur Beurteilung zuständig sind, so gibt nach geltendem Recht der Bundesanwalt in analoger Anwendung von Artikel 106 BStP der Anzeige keine Folge und überweist die Akten gegebenenfalls der kantonalen Behörde (Art. 107).

Dieses Vorgehen ist gelegentlich beanstandet worden. Der Entwurf sieht deshalb eine ausdrückliche gesetzliche Regelung vor, wonach der Bundesanwalt eine entsprechende Verfügung trifft (Abs. 3), der bekannte Beschuldigte und der Anzeiger dar-

<sup>43</sup> Artikel 80 Absatz 6 Buchstabe b der Verordnung vom 22. Februar 1910 betreffend das Grundbuch, SR 211.432.1



über zu benachrichtigen sind (*Abs. 4*) und das Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes ebenso wie im Falle der Einstellung (*Art. 106 Abs. 1<sup>bu</sup>*) ein Rechtsmittel ergreifen kann (*Abs. 5*).

#### *Artikel 101 BStP-E*

*Absatz 1* hält neu ausdrücklich fest, dass bei hinreichendem Verdacht strafbarer Handlungen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen (*Art. 340 StGB*), der Bundesanwalt das Ermittlungsverfahren schriftlich eröffnet. Diese Verfügung grenzt das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, in welchem die Vorschriften des Bundesstrafprozesses zu beachten sind, von den formfreien Vorermittlungen ab (vgl. dazu *Art. 2 Bst. f* bzw. *3* des Zentralstellengesetzes).

Erweist sich, dass die strafbare Handlung nicht der Bundes-, sondern der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, überweist der Bundesanwalt die Akten direkt an die zuständige kantonale Behörde (*Art. 107*). Vorbehalten bleiben die Sonderbestimmungen von Artikel 259 BStP (v.a. Drogenhandel) und Artikel 340<sup>bu</sup> StGB-E in qualifizierten Fällen organisierter und Wirtschaftskriminalität. Hier kann der Bundesanwalt in analoger Anwendung der Artikel 100ff. ebenfalls ein Ermittlungsverfahren eröffnen und damit zugleich die Bundesgerichtsbarkeit begründen.

In *Absatz 2* werden im Vergleich zum bisherigen Artikel 102, welcher als solcher gestrichen wird, Zweck und Umfang des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens präziser umschrieben. Das Ermittlungsverfahren soll möglichst rasch durchgeführt werden. Seine Dauer ist jedoch stark vom Gegenstand und Umfang des Verfahrens abhängig, weshalb von einer maximalen zeitlichen Begrenzung abgesehen wurde.

#### *Artikel 102 BStP-E*

Der bisherige Artikel 102 kann im Hinblick auf den neuen Artikel 101 Absatz 2 als solcher gestrichen werden.

Neu wird in dieser Bestimmung in Anlehnung an Artikel 115 ausdrücklich das Recht des Beschuldigten und des Geschädigten – unabhängig davon, ob er Zivilansprüche gestellt hat – erwähnt, Ermittlungshandlungen zu beantragen. Da in vielen Fällen, in denen die Durchführung eines Bundesstrafverfahrens von vorneherein ausser Betracht fällt, eine rasche Delegation an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden erfolgt (*Art. 18*), besteht aber kein Anspruch auf Durchführung eines bundesrechtlichen Ermittlungsverfahrens.

#### *Artikel 103 Absatz 2 BStP-E*

Nach geltendem Recht kann der Beamte, der die Ermittlungen führt, den Verkehr des verhafteten Beschuldigten mit dem Verteidiger nach freiem Ermessen gestatten. Der Entscheid wird heute vom Bundesanwalt getroffen, der dabei eine liberale Praxis eingeschlagen hat. Eine allfällige Einschränkung des freien Verkehrs mit dem Verteidiger kann mit Beschwerde bei der Anklagekammer des Bundesgerichts angefochten werden (*Art. 105<sup>bu</sup> Abs. 2*). Der Beschuldigte ist mithin nicht vom Wohlwollen eines Polizeibeamten abhängig. Die Bestimmung ist aber als solche überholt.

Die in der Voruntersuchung bestehenden Rechte bleiben von dieser Vorlage unberührt. Die Artikel 117 ff. sind im Ermittlungsverfahren anwendbar. Anstelle des Untersuchungsrichters tritt lediglich der Bundesanwalt.

Die Teilnahme des Beschuldigten und seines Verteidigers an Beweisaufnahmen wurde bisher der Praxis überlassen. Auch hier ist im beschränkten Rahmen dieser Vorlage auf die Regelung in der eidgenössischen Voruntersuchung hinzuweisen.

(Art. 118), welche eine differenzierte Praxis zulässt. So wird bei der Befragung von Zeugen die Teilnahme des Beschuldigten und seines Verteidigers die Regel sein, wenn keine Beeinträchtigung des Untersuchungszweckes zu befürchten ist, ausser die Anwesenheit des Beschuldigten stelle für die einzuvernehmende Person eine unzumutbare Belastung dar. Das Recht auf Teilnahme darf selbstverständlich auch nicht dazu führen, das Verfahren durch Verschiebungsbegehren ohne triftigen Grund zu verzögern.

#### *Artikel 105<sup>bis</sup> Absätze 2 und 3 BStP-E*

**Absatz 2:** Die Tätigkeit des Bundesanwalts im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren unterliegt neu einer umfassenden justiziellen Kontrolle durch die Anklagekammer des Bundesgerichts (vgl. die Ausführungen zu Art. 11). Die einschränkende Umschreibung der Beschwerde im geltenden Absatz 2 – nur möglich gegen Zwangsmassnahmen und damit zusammenhängende Amtshandlungen, die der Bundesanwalt angeordnet oder bestätigt hat – ist deshalb aufzuheben und durch eine neue, allgemeine Formulierung zu ersetzen. Die Beschwerde an die Anklagekammer soll nun gegen sämtliche Amtshandlungen und wegen Säumnis des Bundesanwalts zulässig sein. Nach wie vor gilt, dass Amtshandlungen der gerichtlichen Polizei nicht direkt bei der Anklagekammer angefochten werden können. Die Beschwerde ist an den Bundesanwalt zu richten. Schützt dieser das Verhalten der gerichtlichen Polizei, liegt eine Amtshandlung des Bundesanwalts vor, die nun der Beschwerde an die Anklagekammer unterliegt. Für das Verfahren gelten die gleichen Rechtsgrundsätze wie bei der Beschwerde gegen den eidgenössischen Untersuchungsrichter.

Die Sonderbestimmung von **Absatz 3** für Haftbeschwerden wird damit gegenstandslos.

Die *administrative* Aufsicht über die Bundesanwaltschaft steht nach wie vor dem Bundesrat zu (Art. 11).

#### *Artikel 107 BStP-E*

Wie namentlich auch bei Artikel 18 BStP-E (vorne Ziff. 212.1) ist auch hier neu die Kompetenz, eine Bundesstrafsache einem Kanton zu delegieren, dem *Bundesanwalt* (und nicht mehr, wie bis anhin, dem Bundesrat) zu übertragen.

#### *Artikel 120 Absätze 3 und 4 (neu) BStP-E*

Das geltende Recht enthält keine Bestimmung, wer im Falle der Einstellung nach durchgeführter eidgenössischer Voruntersuchung Gegenstände und Vermögenswerte in Anwendung der Artikel 58 ff. StGB einzieht. Der Entwurf hält die Zuständigkeit des Untersuchungsrichters fest und übernimmt im übrigen die Regelung von Artikel 73.

#### *Artikel 217 BStP-E*

Die Beschwerdefrist gegen Amtshandlungen des Untersuchungsrichters beträgt heute drei Tage. Die Frist ist sehr kurz, wenn man bedenkt, dass ein zweitägiges Wochenende dazwischen liegen kann. Sie gilt neu auch für Beschwerden gegen Amtshandlungen des Bundesanwalts, die bisher gemäss Artikel 105<sup>bis</sup> Absatz 2 einer zehntägigen Frist unterlagen, während der neue Artikel 105<sup>bis</sup> Absatz 2 allgemein auf die Verfahrensvorschriften der Artikel 214–219 und damit eben auch auf die in Artikel 217 geregelte Beschwerdefrist verweist.

Für eine relativ kurze Frist spricht, dass Amtshandlungen der Strafverfolgungsbehörden zügig erfolgen sollen, auch wenn eine Beschwerde den Vollzug der angefochtenen Verfügung nur hemmt, wenn die Anklagekammer oder ihr Präsident es anordnet (Art. 218). Der Bundesrat schlägt deshalb generell eine neue Frist von fünf Tagen vor. Nach wie vor gerechtfertigt ist hingegen die zehntägige Beschwerdefrist im Falle der Einziehung, da hier bedeutende finanzielle Interessen auf dem Spiel stehen können und die Beschwerde einer besonders sorgfältigen Begründung bedarf (Art. 73 Abs. 2 und neu Art. 120 Abs. 4).

#### Artikel 247 Absatz 1 BStP-E

Die Bestimmung wird der neuen Kompetenzordnung von Artikel 18 (s. Ziff. 212.1) angepasst.

#### Artikel 254 BStP-E

Auch diese Bestimmung wird der neuen Kompetenzordnung – Delegation durch den Bundesanwalt statt durch den Bundesrat – von Artikel 18 (Ziff. 212.1) angepasst. Mit der ausdrücklichen Erwähnung der Anklagekammer des Bundesgerichts in Absatz 2 wird ausserdem klargestellt, dass die Bundesanwaltschaft Vereinigungs- und Delegationsentscheide nicht mehr endgültig treffen kann (vgl. Art. 18 Abs. 4 BStP-E).

#### Artikel 255 BStP-E

Die Bestimmung trägt neueren kantonalen Strafprozessordnungen Rechnung, welche die Urteilsbegründung vereinfachen.

#### Artikel 256 (Aufhebung)

Die Bestimmung ist seit langem obsolet. Die Kantone vollziehen die von ihren Strafgerichten ausgefallten Urteile selbständig, auch wenn es sich dabei um Bundesstrafsachen handelt (vgl. dazu Art. 374 StGB).

#### Artikel 265 BStP-E

Die Mitteilungspflicht gemäss Absatz 1 bildet die Rechtsgrundlage für die Kompetenz des Bundesanwalts, Rechtsmittel zu ergreifen. Dieses Institut hat sich bewährt und soll deshalb bestehen bleiben. Die Bestimmung ist jedoch der Tendenz neuerer Strafprozessordnungen anzupassen, die Urteilsbegründung zu vereinfachen, das heisst es nicht mehr in jedem Fall eine vollständige Ausfertigung des Urteils zu verlangen.

Die Verordnung ist jeweils auf fünf Jahre befristet. Der Bund kann so neue Tendenzen berücksichtigen, welche die Strafverfolgungsbehörden des Bundes in besonderem Masse interessieren. Die geltende *Mitteilungsverordnung* vom 28. November 1994<sup>44</sup> gilt noch bis Ende 1999. Direkte Mitteilungen erfolgen schon nach geltendem Recht an das Institut für geistiges Eigentum (V Art. 3 Ziff. 3–7), das Bundesamt für Statistik (V Art. 3 Ziff. 8), das Bundesamt für Veterinärwesen (V Art. 3 Ziff. 9 und 24), die Eidgenössische Steuerverwaltung (V Art. 3 Ziff. 11), das Bundesamt für Gesundheit (V Art. 3 Ziff. 12, 15, 17), das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (V Art. 3 Ziff. 19–21, 23; heute: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit), das Bundesamt für Sozialversicherung (V Art. 3 Ziff. 22), das Bundesamt für Um-

<sup>44</sup> SR 312.3

welt, Wald und Landschaft (V Art. 3 Ziff. 25–27), das Bundesamt für Privatversicherungswesen (V Art. 3 Ziff. 32) und das Bundesamt für Polizeiwesen (V Anhang Ziff. 22).

In Absatz 2 wird lediglich verdeutlicht, dass der Bundesanwalt die Zustellung von Strafentscheiden, die nicht der Mitteilungspflicht unterstehen, nur zu seiner Information verlangen kann; eine Rechtsmittelbefugnis entsteht daraus nicht.

## **222 Änderungen in weiteren Bundesgesetzen**

### **222.1 Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht: Artikel 80 Absätze 2 und 3, Artikel 83 Absatz 1**

Obwohl die beteiligte Verwaltung im Verfahren der gerichtlichen Beurteilung von Verwaltungsstrafsachen Parteistellung hat (Art. 74 Abs. 1 VStrR), räumt ihr das VStrR – anders als dem Bundesanwalt – nicht ausdrücklich Rechtsmittelbefugnis gegen den kantonalen Entscheid ein. In BGE 105 IV 286 ff. anerkannte das Bundesgericht die Legitimation der beteiligten Verwaltung zur eidgenössischen Nichtigkeitsbeschwerde. In der Folge traten die kantonalen Gerichte auch auf kantonale Rechtsmittel der Verwaltung ein. In BGE 117 IV 484 ff. kam das Bundesgericht auf seinen früheren Entscheid zurück und stellte fest, dass die beteiligte Verwaltung weder zu den kantonalen Rechtsmitteln noch zur eidgenössischen Nichtigkeitsbeschwerde legitimiert sei. Damit ist heute auf Bundesebene nur noch der Bundesanwalt rechtsmittelberechtigt.

Die Prüfung und Anfechtung kantonalen Entscheide in Verwaltungsstrafsachen des Bundes setzt regelmässig besondere Fachkenntnisse voraus, über die nur die beteiligte Bundesverwaltung verfügt. Die Bundesanwaltschaft ist deshalb in solchen Fällen auf die Unterstützung der zuständigen Verwaltung angewiesen, welche insbesondere die fachbezogene Begründung des Rechtsmittels beisteuern muss. Faktisch handelt es sich dann weitgehend um ein von der Bundesanwaltschaft unterzeichnetes und eingereichtes Rechtsmittel der Verwaltung. Sachgerechter als dieses ineffiziente Vorgehen ist die vorgeschlagene Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, wonach neben der Bundesanwaltschaft auch die beteiligte Verwaltung, die ja im kantonalen Verfahren Partei ist, den kantonalen Entscheid selbständig anfechten kann, zumal sich diese Lösung in den zwölf Jahren zwischen den beiden erwähnten Bundesgerichtsentscheiden gut eingelebt und bewährt hat.

Die Regelung der Rechtsmittelfrist entspricht derjenigen von Artikel 267 BStP; sie trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass neuere kantonale Prozessordnungen die Begründung gewisser Urteile nur dann vorsehen, wenn eine Partei das verlangt.

**23            Delegation von Verwaltungsstrafsachen (Entwurf C)**

**231          Änderungen im Bundesgesetz über das  
Verwaltungsstrafrecht**

**231.1       Artikel 20 Absatz 3 (neu) VStrR-E**

Nach dem neuen Artikel 20 Absatz 3 VStrR ist eine Vereinigung von Verwaltungsstrafsachen mit Verfahren des gemeinen Strafrechts unter der *mehrfachen Voraussetzung* möglich,

- dass gegen denselben Täter, gegen den bereits ein Strafverfahren wegen gemeinrechtlicher Delikte eingeleitet wurde, auch wegen verwaltungsstrafrechtlicher Tatbestände ermittelt werden soll (*subjektive Konnexität*);
- dass die verwaltungsstrafrechtlichen Tatbestände mit den gemeinrechtlichen Anschuldigungen nach StGB in engem sachlichen Zusammenhang stehen (*sachliche Konnexität*) und daher durch die Zusammenlegung der Verfahren ein Synergieeffekt erzielt werden kann;
- dass die Vereinigung der Strafverfolgung vom übergeordneten Departement angeordnet werden muss und
- dass schliesslich die übernehmende Strafverfolgungsbehörde der Vereinigung der Verfahren in jedem einzelnen Fall *vorgängig zugestimmt* hat.

Die restriktive Formulierung stellt sicher, dass am Grundsatz der Verfolgung und Beurteilung verwaltungsstrafrechtlicher Delikte durch die zuständige Verwaltungsbehörde nicht gerüttelt wird. Vorgeschlagen wird analog zu Artikel 344 Ziffer 1 StGB eine *Kann-Bestimmung*; die beteiligten Behörden erhalten damit genügend Handlungsfreiheit, um einzelfallgerechte Lösungen treffen zu können. Im übrigen fällt eine Vereinigung nicht nur in Betracht, wenn die Strafverfolgung gemeinrechtlicher Delikte von Gesetzes wegen den kantonalen Behörden übertragen ist (kantonale Gerichtsbarkeit), sondern auch dann, wenn gemeinrechtliche Delikte der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.

**231.2       Artikel 98 Absatz 1<sup>bis</sup> (neu) VStrR-E**

Analog der Vorschrift von Artikel 257 BStP über die Tragung ausserordentlicher Kosten in Fällen von delegierten Bundesstrafsachen stellt ein neuer Absatz 1<sup>bis</sup> von Artikel 98 VStrR eine Regelung auf für die neuen Delegationsfälle nach Artikel 20 Absatz 3 VStrR.

**3            Finanzielle Auswirkungen für Bund und Kantone**

**31          Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes**

**311        Allgemeines**

Wenn der Bund künftig in gewichtigen Fällen von organisiertem Verbrechen und komplexer Wirtschaftskriminalität das Verfahren soll führen können, so liegt auf der Hand, dass er für diese neue Aufgabe entsprechend mehr Ressourcen benötigt. Die Bestimmung dieses Mehrbedarfs ist indessen nicht ganz einfach. In der Folge werden die heute voraussehbaren personellen und finanziellen Auswirkungen erläutert. Bei der Realisierung werden sowohl die zusätzlichen Einnahmen wie auch das Ziel der Einhaltung des Personalstopps zu berücksichtigen sein. Bei dieser Frage kann

man sich vor allem an zwei Grössen orientieren: an der mutmasslichen Fallhäufigkeit und am aktuellen Umfang des Ressourceneinsatzes bei kantonalen und ausländischen Behörden, welche auf regionaler Ebene Ermittlungshandlungen vornehmen bzw. als nationale Dienststellen mit gleichen Verfahrenskompetenzen ausgestattet sind.

Hinsichtlich der Häufigkeit der künftig vom Bund zu übernehmenden Fälle bestehen keine statistischen Grundlagen. Eine Umfrage, welche das Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit der KKJPD und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) bei den kantonalen Staatsanwaltschaften bzw. Kantonspolizeikörpers durchgeführt hat, ergibt dementsprechend auch keine absolut schlüssigen Ergebnisse. Immerhin lässt sich daraus auf maximal 30–40 Fälle von organisiertem Verbrechen schliessen, die pro Jahr an den Bund gehen könnten. Die Geldwäschereifälle dürften sich nach den erhaltenen Angaben auf rund 130–160 pro Jahr belaufen. Es ist freilich anzunehmen, dass nicht alle Fälle mit dem gleichen Arbeitsaufwand verbunden sind. Diejenigen Fälle aber, die der Bund bearbeiten wird, dürften sehr umfangreiche und zeitintensive Ermittlungshandlungen zur Folge haben. Eine gewisse Unsicherheit besteht bei den Fällen komplexer Wirtschaftskriminalität. Hier gehen die Angaben der Kantone stark auseinander, und es lässt sich keine klare Zahlenangabe ermitteln. Mit Sicherheit lässt sich aber sagen, dass die vom Bund tatsächlich zu übernehmenden Fälle – analog zum Geldwäschereibereich – aufgrund ihrer Komplexität erfahrungsgemäss einen sehr grossen Arbeitsaufwand nach sich ziehen und im Einzelfall die Ermittlungsorgane sogar über Jahre hinweg beschäftigen können.

Bezüglich des Ressourcenvergleichs mit kantonalen und ausländischen Dienststellen sind demgegenüber insbesondere im Polizeibereich zuverlässigere Erfahrungswerte vorhanden. Die bei verschiedenen Kantonspolizeikörpers erhobenen Ressourcenzahlen sind deutlich höher als die vom Bund geplanten. Die Kantone sind allerdings verpflichtet, auch Bagatellfälle zu bearbeiten. Andererseits haben Ermittlungsstellen des Bundes eine viel weiter gefasste geographische Zuständigkeit und sind deshalb mit mehr Fällen beschäftigt, die komplex und bearbeitungsintensiv sind, als die Kantone. Schliesslich erfordert die Wahrnehmung von Ermittlungshandlungen auf Bundesebene auch eine gewisse minimale Behördenstruktur, die sich unabhängig von den zu bearbeitenden Fällen ergibt.

Ein allfälliger finanzieller Gewinn, der durch die Strafverfolgung im Sinne der Disuasion erzielt werden könnte, lässt sich nur schwer beziffern. Die erfolgreiche Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei kann jedoch Geldquellen erschliessen. Gedacht ist insbesondere an die Beschlagnahme und Einziehung unrechtmässiger Gewinne.

### 312 Bundesanwaltschaft

Es ist davon auszugehen, dass für die Ermittlungen sechs Teams zu schaffen wären. Jedes davon bestünde aus einem Ermittlungsleiter – Bundesanwältin, ihr Substitut sowie vier weitere «Staatsanwälte», die künftig nun auch Substituten zu nennen wären – und aus einem juristischen Aktuar/Gerichtsschreiber. Dazu käme das nötige Kanzleipersonal. Diese Organisation kann zwar grossenteils mit den bestehenden Kräften verwirklicht werden, bedingt aber dennoch eine Personalvermehrung um

drei Stellen, für die je gegen 150 000 Franken vorzusehen sind. Diese Höhe ergibt sich namentlich durch die Schaffung neuer Substitutenstellen, die einen relativ grossen finanziellen Aufwand verursachen. Gesamthaft beläuft sich der zu erwartende Mehraufwand auf rund 500 000 Franken.

### 313 Eidgenössische Untersuchungsrichter

Indem der Bund in den Fällen nach Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E auch die Voruntersuchung führt, ist auch diese Phase personell entsprechend zu verstärken.

Wesentlich ist vor allem, dass die zusätzlich benötigten Untersuchungsrichter ein Vollamt bekleiden sollen. Bereits mit ihrem heutigen Pflichtenheft stossen die bloss nebenamtlichen eidgenössischen Untersuchungsrichter rasch an ihre Kapazitätsgrenzen. Sollen sie nun neu auch derart komplexe und umfangreiche Fälle behandeln, wie diejenigen aus dem Bereich der organisierten und der Wirtschaftskriminalität, muss der Schritt zur Vollamtlichkeit getan werden.

Der Personalbedarf beim Bundesgericht (dem die Untersuchungsrichter zugeordnet sind) präsentiert sich im einzelnen wie folgt:

- 3 vollamtliche Untersuchungsrichter
- 3 Gerichtsschreiber
- 3 Stellen im Sekretariat

Die zu erwartenden Kosten sind mit denen vergleichbar, die bei der Bundesanwaltschaft entstehen. Es ist hier von einem Aufwand von rund 85 000 bis 180 000 Franken pro Stelle (inkl. Sozialleistungen und Arbeitsplatz) auszugehen. Letzterer Betrag dürfte angesichts der Bedeutung des eidgenössischen Untersuchungsrichters und seiner demgemäss zu erwartenden Einstufung sicher nicht zu hoch gegriffen sein.

Gesamthaft wären hier also Kosten von gegen 1 140 000 Franken zu veranschlagen.

### 314 Bundesamt für Polizeiwesen

Die durch diese Vorlage beim Bundesamt für Polizeiwesen entstehenden Mehrkosten stehen im Zusammenhang mit dem Ausbau und der Reorganisation der dortigen Zentralstellendienste (ZSD). Ausbau und Reorganisation der ZSD verlaufen in drei Phasen. In der ersten Phase werden schwergewichtig die Dienstbereiche «Verfahrens- und Interpol» reorganisiert. Zudem werden kleine Ermittlungsgruppen gegründet, welche in den Bereichen Betäubungsmittelhandel und Falschgeld delinquenz Verfahren unter der Leitung der Bundesanwaltschaft durchführen. In der zweiten Phase geht es darum, primär die sogenannte Kriminalanalyse auszubauen. Diese im Ausland mit grossem Erfolg angewandte moderne Auswertungstechnik dient dazu, kriminelle Organisationen zu identifizieren und neueste Tatbegehungstechniken zu erkennen. Die Ergebnisse unterstützen die Ermittlungstätigkeiten der Strafverfolgungs- und Polizeibehörden. Die dritte Phase betrifft im wesentlichen die Umsetzung der in dieser Vorlage vorgesehenen neuen Verfahrenskompetenzen. Sie kann unabhängig von den beiden anderen Phasen in Angriff genommen werden, sobald die notwendigen neuen Verfahrenskompetenzen des Bundes vorliegen. Sie sieht einen Personalmehrbedarf von insgesamt 62 Stellen vor. Diese Zahl wurde zusammen mit Vertretern der KKPKS und der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) erhoben und setzt sich wie folgt zusammen:

- 16 Ermittler für den Bereich der organisierten Kriminalität
- 25 Ermittler für den Bereich der Wirtschaftskriminalität
- 6 Beamte zum Betrieb einer Einsatzzentrale, in welcher die operativen Einsätze der Ermittlungsbeamten geplant und geleitet werden
- 7 Beamte zur Erfassung und Auswertung verfahrensrelevanter Dokumente und Informationen
- 4 Verdeckte Ermittler
- 1 Beamter zur Betreuung der technischen Einsatzmittel
- 3 weitere Verbindungsbeamte zur Unterstützung internationaler Verfahren

Abklärungen in verschiedenen kantonalen Polizeikörpern haben ergeben, dass in den relevanten Fachbereichen (organisierte Kriminalität, Betäubungsmittel- und Rottlichtkriminalität, Wirtschaftsdelinquenz) in der Regel deutlich mehr, teilweise sogar doppelt soviel Personal eingesetzt wird (Kantonspolizei Genf: ca. 130 Mitarbeiter; Kantonspolizei Tessin: ca. 80 Mitarbeiter; Kantonspolizei Zürich: ca. 180 Mitarbeiter; Stadtpolizei Zürich: ca. 160 Mitarbeiter; Kriminalkommissariat der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt: ca. 75 Mitarbeiter). Zwar ist im Gegensatz zu den ZSD der Aufgabenbereich der kantonalen Polizeieinheiten weiter gefasst; doch ist gleichzeitig deren territoriale Zuständigkeit viel enger begrenzt. Die 62 Stellen sind somit das absolute Minimum, mit welchem der Vollzug zusätzlicher Ermittlungskompetenzen auf Bundesebene gewährleistet werden kann. Zusammen mit den in den beiden ersten Phasen bereits besetzten Stellen lassen sich mit den geplanten Ressourcen drei Ermittlungsgruppen gegen die organisierte Kriminalität und sechs weitere gegen die Wirtschaftskriminalität bilden. Die Kosten des Personalaufwandes werden mit 140 000 Franken pro Stelle veranschlagt, was einen gesamthaften finanziellen Mehraufwand von etwas über 8,68 Millionen Franken jährlich zur Folge hat.

Das EJPD hat den Ausbau der ZSD auf den Bestand per Ende 1997 (78 Stellen) mit internen Anstrengungen, durch Aufgabenüberprüfung und -verzichtsplanung sowie dem Zusammenlegen von Aufgabenbereichen aus eigenen Kräften bewerkstelligen können. Die weiter notwendigen Stellen bzw. Sachmittel im Rahmen des Ausbaus der ZSD sowie den Ausbau der Bundesanwaltschaft kann das EJPD nicht mehr aus eigenen Kräften bereitstellen.

Soweit heute ersichtlich, steht in den existierenden Liegenschaften des Bundes genügend Platz für die Unterbringung des zusätzlichen Personals zur Verfügung. Die Kosten für die Arbeitsplatzausrüstung (insbesondere Informatik) können auf je rund 7000 Franken, insgesamt rund 434 000 Franken, geschätzt werden.

### 315 Gesamter Mehraufwand des Bundes

Der Zusammenzug der in den Ziffern 312–314 dargestellten Aufwendungen führt zu folgendem Gesamtbild:

Bundesanwaltschaft	3 Stellen	Fr.	500 000.00
Eidgenössische Untersuchungsrichter	9 Stellen	Fr.	1 140 000.00
Bundesamt für Polizeiwesen	62 Stellen	Fr.	8 860 000.00
<b>Total</b>	<b>74 Stellen</b>	<b>Fr.</b>	<b>10 500 000.00</b>

Da davon auszugehen ist, dass das EJPD die benötigten Stellen nicht mehr mit dem eigenen Personalkredit realisieren kann, wird dem Parlament *beantragt, den Personalkredit um 10 500 000 Franken, entsprechend 74 Stellen, zu erhöhen.*



Die Neuregelung der Verfahrenskompetenzen führt grundsätzlich bei den Kantonen zu keiner Mehrbelastung. Zumal bei komplexen Fällen die Hauptlast der Ermittlungen neu beim Bund liegt, dürfte, logischerweise, sogar eine gewisse Minderbelastung für sie resultieren.

### 32 Ausbau der Verteidigungsrechte

Die im Rahmen dieses Revisionskomplexes vorgesehenen Änderungen des Bundesstrafprozesses dürften weder für den Bund noch die Kantone ins Gewicht fallende Mehraufwendungen zur Folge haben. Nicht ganz eindeutig prognostizierbar ist einzig die möglicherweise stärkere Belastung der Anklagekammer des Bundesgerichts mit Rekursfällen, die sich aus den neuen rechtsstaatlichen Garantien, aber auch aus Konflikten im Zusammenhang mit den neuen Verfahrenskompetenzen der Bundesanwaltschaft (Artikel 340<sup>bis</sup> StGB-E) ergeben können.

### 33 Delegation von Verwaltungsstrafsachen

Soweit Verwaltungsstrafsachen nach Artikel 20 Absatz 3 VStrR-E mit der Verfolgung gemeinrechtlicher Delikte bei den kantonalen Strafverfolgungsbehörden vereinigt werden, tragen die Kantone daraus erwachsende Mehrkosten im *Untersuchungs- bzw. Ermittlungsstadium* grundsätzlich selbst. Sind jedoch dem Kanton *ausserordentliche* Kosten entstanden, können ihm diese nach Artikel 98 Absatz 1<sup>bis</sup> VStrR-E ganz oder teilweise vergütet werden. Für die *gerichtliche Beurteilung* ist Artikel 98 Absatz 1 VStrR sinngemäss anwendbar.

Zumal die neue Regelung im wesentlichen die bisher gepflegte Praxis legalisiert, ist mit Mehr- bzw. Minderkosten bei Bund und Kantonen nicht zu rechnen.

## 4 Legislaturplanung

Die Schaffung von Verfahrenskompetenzen sowie der Ausbau der Verteidigungsrechte sind in der Legislaturplanung 1995–1999 vorgesehen<sup>45</sup>. Nicht geplant ist dagegen die Delegation von Verwaltungsstrafsachen, die sich aber aus gesetzgebungsökonomischen Gründen in diesem Zusammenhang gleichwohl rechtfertigt.

## 5 Verhältnis zum europäischen Recht

Der Ausbau der Verteidigungsrechte erfolgt im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die effizientere Verfolgung von Straftaten, zumal aus dem Bereich des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei, steht durchaus im Einklang mit europäischen Anstrengungen auf diesem Gebiet<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Bericht über die Legislaturplanung, 1995–1999, BBl 1996 III 332 f. (R 40).

<sup>46</sup> Vgl. beispielsweise das auch von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, SR 0.311.53.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Ermittlungskompetenzen des Bundes mit der Bundesverfassung vereinbar sind. Sie lassen sich auf Artikel 114 BV stützen. Diese Bestimmung umschreibt – zusammen mit dem hier nicht relevanten Artikel 112 BV – die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Strafgerichtsbarkeit. Dabei umfasst der Begriff «Gerichtsbarkeit» oder «Rechtsprechung» das gesamte Verfahren, vom Ermittlungsstadium bis zur Urteilsfällung. Soweit also die Verfassung dem Bundesgericht eine Rechtsprechungszuständigkeit einräumt, ist darin die Befugnis der Bundesbehörden, Ermittlungen und Untersuchungen zu führen, miteingeschlossen.

Artikel 114 BV überlässt es dem Bundesgesetzgeber ganz generell, «auch noch andere Fälle» in die Kompetenz des Bundesgerichts zu legen. Der Wortlaut von Artikel 114 BV steht demnach den neuen Verfahrenskompetenzen des Bundes nicht entgegen. Auch ein Blick zurück in die Zeit der Entstehung von Artikel 114 BV bzw. des entsprechenden Artikels 106 in der Verfassung von 1848 spricht für die Bejahung der Verfassungsmässigkeit. Der historische Verfassungsgeber «wollte keine Ausscheidung der Materien in der Bundesurkunde, um sich für die Zukunft volle Freiheit der Entscheidung vorzubehalten, was Bundessache und der Bundesgerichtsbarkeit zu unterstellen sei»<sup>47</sup>. Dem historischen Element kommt bei der Auslegung organisationsrechtlicher Verfassungsbestimmungen eine gewichtige Rolle zu (BGE 112 Ia 213). Artikel 114 BV stellt demnach eine Art von Generalvollmacht an den Gesetzgeber dar, die Zuständigkeit des Bundes auf alle beliebigen Gebiete zu erweitern.

Im Jahre 1898 ist Artikel 64<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Des- sen Absatz 2 weist «die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung wie bis anhin» den Kantonen zu. Damit wollte man an der bestehenden Rechtslage in bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nichts ändern, also insbesondere auch an der offenen Ermächtigungsnorm von Artikel 114 BV festhalten. Dies geht aus den Materialien klar hervor<sup>48</sup> und kommt zudem in der Wendung «wie bis anhin» zum Ausdruck.

Lehre und Gesetzgebung verstehen Artikel 64<sup>bis</sup> Absatz 2 BV immerhin als «Substanzgarantie» kantonaler Justizhoheit<sup>49</sup>. Die Begründung neuer Zuständigkeiten des Bundes gestützt auf Artikel 114 BV darf nicht dazu führen, dass den Kantonen jegliche Rechtsprechungsbefugnis genommen wird. Man wird demnach eine vernünftige Grenze beachten müssen. Für die vorgeschlagenen Verfahrenskompetenzen des Bundes im Bereich des organisierten Verbrechens, der Geldwäscherei und der komplexen Wirtschaftskriminalität ist die Grenze jedenfalls nicht überschritten, zumal die entsprechenden Verfahren nicht generell dem Bund übertragen werden, sondern nur, wenn der einzelne Kanton wegen des grenzüberschreitenden Charakters, des Umfangs und der Komplexität der strafbaren Handlungen an die

<sup>47</sup> Weber, Betrachtungen über die Entwicklung der Bundesstrafgerichtsbarkeit, in ZStrR 1888, 366; auch wiedergegeben bei Peter, Bundesstrafgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit, in ZStrR 1971, 166.

<sup>48</sup> Vgl. BBl 1896 IV 52 ff.; Sten.Bull. 1897, 65–71; 1898, 101, 233–235.

<sup>49</sup> So für den gleichlautenden Artikel 64 Absatz 3 BV: Eichenberger, Bundesrechtliche Legiferierung im Bereiche des Zivilprozessrechts nach geltendem Verfassungsrecht, in ZSR 1969 II, 467 ff., 485.

Grenze seiner Möglichkeiten stiesse und deshalb das Bundesstrafrecht nicht durchzusetzen vermöchte.

Die Lehre geht davon aus, Zuständigkeiten von Bund und Kantonen müssten generell-abstrakt und nicht durch Verfügung einer Behörde im Einzelfall begründet werden. Freilich spricht nichts – und namentlich nicht der Verfassungswortlaut – dagegen, dass das Parlament, in einem gesetzgeberischen, das heisst generell-abstrakten Erlass eine derartige auf den Einzelfall zugeschnittene Regelung trifft.

## **62            Ausbau der Verteidigungsrechte und Delegation               von Verwaltungsstrafsachen**

Die geltende *Bundesstrafrechtspflege* nennt in ihrem Ingress als Verfassungsgrundlage die Artikel 106, 112 und 114 BV. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zur Entflechtungsvorlage ausführlich dargelegt hat, könnte sich auch diese auf die genannten Verfassungsbestimmungen stützen (BB1 1993 III 690). Dies trifft für die Vorlage über den Ausbau der Verteidigungsrechte und weitere Änderungen des Bundesstrafprozesses in gleicher Weise zu.

Das *Verwaltungsstrafrechtsgesetz*, in dem das Recht zur Delegation von Verwaltungsstrafsachen verankert werden soll, stützt sich auf die Artikel 64<sup>bis</sup>, 106 und 114 BV. Diese Grundlage trägt auch die in Aussicht genommene Änderung.

9522

**Schweizerisches Strafgesetzbuch**

Entwurf

**(Schaffung neuer Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität)****Änderung vom**

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Januar 1998<sup>1</sup>,  
*beschliesst:*

**I**

Das Strafgesetzbuch<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 340<sup>bis</sup> (neu)*

Bei Wirtschafts-  
kriminalität und  
organisiertem Ver-  
brechen

<sup>1</sup> Bei Verbrechen des zweiten und elften Titels, bei strafbaren Handlungen nach den Artikeln 260<sup>ter</sup>, 288, 305<sup>bis</sup>, 305<sup>ter</sup>, 315 und 316 sowie bei Verbrechen, die von einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260<sup>ter</sup> ausgehen, kann die Bundesanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren eröffnen, wenn die strafbaren Handlungen:

- a. ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden; und
- b. nach Umfang und Komplexität eine einheitliche Durchführung der Ermittlungen erfordern.

<sup>2</sup> Die Eröffnung des Ermittlungsverfahrens durch die Bundesanwaltschaft begründet Bundesgerichtsbarkeit.

*Art. 344 Ziff. 1*

*Aufgehoben*

**II***Änderung bisherigen Rechts*

1. Die Bundesstrafrechtspflege<sup>3</sup> wird wie folgt geändert:

<sup>1</sup> BBl 1998 1529

<sup>2</sup> SR 311.0

<sup>3</sup> SR 312.0

*Art. 18*

<sup>1</sup> Der Bundesanwalt kann eine Bundesstrafsache, für welche Bundesgerichtsbarkeit nach Artikel 340 des Strafgesetzbuches<sup>4</sup> gegeben ist, den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen.

<sup>2</sup> Ist in einer Bundesstrafsache sowohl Bundesgerichtsbarkeit als auch kantonale Gerichtsbarkeit gegeben, so kann der Bundesanwalt die Vereinigung der Verfahren in der Hand der Bundesbehörde oder der kantonalen Behörden anordnen.

<sup>3</sup> Ausnahmsweise kann eine Bundesstrafsache im Sinne von Absatz 1 nach Abschluss der Voruntersuchung den kantonalen Behörden zur Beurteilung übertragen werden. Der Bundesanwalt vertritt in diesem Fall die Anklage vor dem kantonalen Gericht.

<sup>4</sup> Über Anstände zwischen Bundesanwaltschaft und kantonalen Behörden bei Anwendung der Absätze 1–3 entscheidet die Anklagekammer des Bundesgerichts.

<sup>5</sup> Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der Bundesassisen.

*Art. 18<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Der Bundesanwalt kann eine Bundesstrafsache nach Artikel 340<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches<sup>5</sup> nach Abschluss der Voruntersuchung der kantonalen Behörde zur Beurteilung übertragen. Er vertritt in diesem Fall die Anklage vor dem kantonalen Gericht.

<sup>2</sup> Artikel 18 Absätze 2 und 4 finden sinngemäss Anwendung.

*Art. 260 (neu)*

Die Anklagekammer des Bundesgerichts entscheidet Anstände zwischen dem Bundesanwalt und kantonalen Behörden über die Ermittlungszuständigkeit bei Wirtschaftskriminalität und organisiertem Verbrechen im Sinne von Artikel 340<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches<sup>6</sup>.

**III<sup>bis</sup>. Besondere Bestimmungen für Bundesstrafsachen, in denen der Bundesanwalt vor kantonalen Gerichten Anklage führt**

*Art. 265<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Mit Einreichung der Anklageschrift bei der zuständigen kantonalen Behörde richtet sich das Verfahren nach kantonalem Recht, soweit sich aus dem Bundesrecht nichts anderes ergibt.

<sup>2</sup> Dies gilt namentlich für die Anklagezulassung, für die Zuständigkeit der einzelnen Gerichtsbehörden, für die Vorbereitung und Durchführung der Hauptverhandlung sowie für das kantonale Rechtsmittelverfahren.

<sup>4</sup> SR 311.0; AS ...

<sup>5</sup> SR 311.0; AS ...

<sup>6</sup> SR 311.0; AS ...

*Art. 265<sup>ter</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Öffentlicher Ankläger ist der Bundesanwalt.

<sup>2</sup> Ihm kommen die Verfahrensrechte und -pflichten zu, die das kantonale Recht dem öffentlichen Ankläger des Kantons zuschreibt.

*Art. 265<sup>quater</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Bussen sowie eingezogene Gegenstände und Vermögenswerte fallen an den Bund.

<sup>2</sup> Soweit nach kantonalem Recht die Kosten zu Lasten des Staates gehen, trägt sie der Bund. Der Kanton kann vom Bund die Erstattung der Kosten fordern, die er beim Beschuldigten nicht einbringen kann.

<sup>3</sup> Entschädigungen an den Beschuldigten gehen zu Lasten des Bundes.

#### IV. Kantonale Rechtsmittel

*Art. 266*

Der Bundesanwalt kann in jedem Fall gegen Urteile, Strafentscheide und Einstellungsbeschlüsse kantonalen Behörden die im kantonalen Recht vorgesehenen Rechtsmittel ergreifen, wenn:

- a. er den kantonalen Behörden einen Straffall zur Untersuchung und Beurteilung überwiesen hat;
- b. er vor einem kantonalen Gericht die Anklage geführt hat;
- c. die Entscheidung nach einem Bundesgesetz oder nach Artikel 265 Absatz 1 ihm oder einer anderen Bundesbehörde mitzuteilen ist.

*Art. 267*

<sup>1</sup> Enthält der kantonale Entscheid die vollständigen Entscheidungsgründe, so hat der Bundesanwalt das Rechtsmittel innert 20 Tagen nach Mitteilung bei der zuständigen kantonalen Behörde schriftlich mit Begründung geltend zu machen.

<sup>2</sup> Andernfalls kann der Bundesanwalt innert zehn Tagen nach Mitteilung bei der Entscheidbehörde die Ausfertigung des begründeten Entscheides verlangen. Für dessen Anfechtung gilt Absatz 1.

<sup>3</sup> Erfolgt die schriftliche Begründung nachträglich vom Amtes wegen, so gilt die Rechtsmittelfrist von Absatz 1.

*Art. 270 Abs. 6*

<sup>6</sup> Dem Bundesanwalt steht die Nichtigkeitsbeschwerde zu, wenn:

- a. er den Straffall den kantonalen Behörden zur Beurteilung überwiesen hat;
- b. er vor den kantonalen Gerichten die Anklage geführt hat;
- c. die Entscheidung nach einem Bundesgesetz oder nach Artikel 265 Absatz 1 ihm oder einer anderen Bundesbehörde mitzuteilen ist.

2. Das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994<sup>7</sup> über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes wird wie folgt geändert:

*Art. 7 Abs. 2–4 (neu)*

<sup>2</sup> Sie hat weiter die Aufgabe, Wirtschaftsstraftaten, für welche der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin ein Ermittlungsverfahren eröffnen kann (Art. 340<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches<sup>8</sup>), zu erkennen und zu bekämpfen.

<sup>3</sup> Sie kann im Rahmen von Rechtshilfeverfahren mit Beweiserhebungen betraut werden. Diese sind nach den Bestimmungen der Bundesstrafrechtspflege<sup>9</sup> durchzuführen.

<sup>4</sup> Die Anordnung von Ermittlungen durch den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin nach Massgabe von Artikel 340<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten. Sie ist auch zulässig zur Durchführung von Rechtshilfeersuchen des Auslandes.

*Art. 8 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen erstatten der Zentralstelle die Meldungen, die auf das Vorliegen einer Organisation im Sinne von Artikel 260<sup>ter</sup> Ziffer 1 Absatz 1 des Strafgesetzbuches<sup>10</sup> oder einer in Artikel 340<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches umschriebenen Straftat, bei welcher der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin ein Ermittlungsverfahren eröffnen kann, schliessen lassen. Sie melden insbesondere konkrete Verdachtsgründe sowie die Eröffnung und Einstellung von Ermittlungsverfahren, bei denen ein Verdacht auf Mitwirkung krimineller Organisationen oder auf das Vorliegen einer in Artikel 340<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches umschriebenen Straftat, bei welcher der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin ein Ermittlungsverfahren eröffnen kann, besteht.

III

*Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

9522

<sup>7</sup> SR 172.213.71  
<sup>8</sup> SR 311.0; AS ...  
<sup>9</sup> SR 312.0; AS ...  
<sup>10</sup> SR 311.0

**Bundesgesetz  
über die Bundesstrafrechtspflege**

Entwurf

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Januar 1998<sup>1</sup>,  
beschliesst:*

**I**

Die Bundesstrafrechtspflege<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 1 Abs. 2*

<sup>2</sup> Vorbehalten bleibt die Strafgerichtsbarkeit der kantonalen Behörden, die nach Bundesgesetz oder auf Verfügung des Bundesanwalts Bundesstrafsachen zu beurteilen haben, sowie der Bundesverwaltung nach dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz.<sup>3</sup>

*Art. 11*

Die Anklagekammer führt die Aufsicht über den Bundesanwalt in seiner Funktion als Leiter der gerichtlichen Polizei sowie über die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei und über die Voruntersuchung. Sie entscheidet ferner über Beschwerden gegen den Bundesanwalt und den Untersuchungsrichter sowie über die Zulassung der Anklage vor den Strafgerichten des Bundes.

*Art. 14 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die Bundesanwaltschaft steht administrativ unter der Aufsicht des Bundesrates.

*Art. 16 Abs. 1 erster Satz, 2 erster Satz und 4 (neu)*

<sup>1</sup> Der Bundesanwalt kann sich durch Stellvertreter vertreten lassen ...

<sup>2</sup> Der Bundesrat bezeichnet für jedes Sprachgebiet einen oder mehrere Vertreter des Bundesanwaltes; dieser kann ihnen die Vertretung der Anklage in der Hauptverhandlung oder bereits in der Voruntersuchung übertragen ...

<sup>4</sup> Der Bundesanwalt und seine Vertreter erfüllen ihre Aufgaben unabhängig von Weisungen der Wahlbehörde. Die besonderen Bevollmächtigten sowie die Vertreter nach den Absätzen 2 und 3 sind in ihrer Tätigkeit zudem auch nicht an Weisungen des Bundesanwalts gebunden.

<sup>1</sup> BBl 1998 1529

<sup>2</sup> SR 312.0; AS ...

<sup>3</sup> SR 313.0



*Art. 17 Abs. 1 und 3*

<sup>1</sup> Die gerichtliche Polizei steht unter der Leitung des Bundesanwalts und unter der Oberaufsicht der Anklagekammer des Bundesgerichts.

<sup>3</sup> Die gerichtliche Polizei des Bundes arbeitet in der Regel mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden zusammen. Sie informiert sie in jedem Fall über ihre Ermittlungen, sobald Zweck und Stand des Verfahrens es erlauben.

*Art. 35 Abs. 1 zweiter Satz*

<sup>1</sup> ... Der Bundesanwalt und der Richter machen den Beschuldigten zu Beginn der ersten Vernehmung darauf aufmerksam.

*Art. 37 Abs. 1*

<sup>1</sup> In der Voruntersuchung ernannt der Untersuchungsrichter, im Ermittlungsverfahren der Bundesanwalt den amtlichen Verteidiger.

*Art. 38*

<sup>1</sup> Die Entschädigung des amtlichen Verteidigers wird durch das Gericht, im Falle der Einstellung des Verfahrens durch den Bundesanwalt (Art. 106) oder durch den Untersuchungsrichter (Art. 121) festgesetzt.

<sup>2</sup> Die Kosten der Entschädigung des amtlichen Verteidigers trägt die Bundeskasse.

*Art. 45 Ziff. 1*

Zum Erlass des Haftbefehls sind berechtigt:

1. vor Einleitung der Voruntersuchung der Bundesanwalt und die nach kantonalem Recht hierfür zuständigen Behörden; sie haben die Vorschriften dieses Gesetzes zu befolgen;

*Art. 47*

<sup>1</sup> Der verhaftete Beschuldigte wird unverzüglich der Behörde, die den Haftbefehl erlassen hat, zugeführt und von dieser innert 24 Stunden zur Sache einvernommen.

<sup>2</sup> Muss nach wie vor ein Haftgrund angenommen werden, veranlasst der Bundesanwalt unverzüglich die Zuführung an die für die Haftprüfung zuständige kantonale Gerichtsbehörde oder den eidgenössischen Untersuchungsrichter und stellt Antrag auf Bestätigung der Haft. Hat der eidgenössische Untersuchungsrichter den Haftbefehl erlassen, so verfährt er unmittelbar nach Absatz 3.

<sup>3</sup> Die richterliche Behörde hört den Beschuldigten unverzüglich nach der Zuführung an. Sie gibt ihm Gelegenheit, den bestehenden Verdacht und die Haftgründe zu entkräften. Hat der Betroffene noch keinen Verteidiger und ist er unvernünftig, so entscheidet die befassende richterliche Behörde auf Begehren über die Bewilligung eines amtlichen Verteidigers im Haftverfahren.

<sup>4</sup> Die richterliche Behörde entscheidet innert 48 Stunden seit der Zuführung über Fortsetzung oder Aufhebung der Untersuchungshaft. Sie teilt ihren Entscheid den

Beteiligten mit einer kurzen Begründung schriftlich mit, auch wenn er schon mündlich eröffnet wurde.

<sup>5</sup> Der verhaftete Beschuldigte wird ohne Verzug auf das Recht aufmerksam gemacht, einen Verteidiger zu bestellen (Art. 35 ff.), jederzeit ein Haftentlassungsgesuch einzureichen (Art. 52) und, sofern die Interessen der Untersuchung dem nicht zwingend entgegenstehen, seine Familie oder andere Bezugspersonen zu benachrichtigen.

*Art. 51 Abs. 2 und Abs. 3 (neu)*

<sup>2</sup> Will der Untersuchungsrichter die nach Artikel 44 Ziffer 2 verfügte Untersuchungshaft länger als 14 Tage aufrechterhalten, so hat er vor Ablauf dieser Frist bei der Anklagekammer um Haftverlängerung zu ersuchen.

<sup>3</sup> Diese Bestimmungen gelten auch im Ermittlungsverfahren für jede ausschliesslich wegen Kollusionsgefahr angeordnete Untersuchungshaft (Art. 44 Ziff. 2).

*Art. 65 Abs. 1 dritter Satz und Abs. 2 (neu)*

<sup>1</sup> ... Ebenso können Gegenstände und Vermögenswerte, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen, beschlagnahmt werden.

<sup>2</sup> Bei Grundstücken kann unter den gleichen Voraussetzungen eine Grundbuchsperrung angeordnet werden. Diese wird im Grundbuch angemerkt.

*Art. 88<sup>ter</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Vor der Einleitung der Voruntersuchung kann der Bundesanwalt die Zeugeneinvernahme durchführen.

<sup>2</sup> Die Artikel 74–88<sup>bis</sup> gelten sinngemäss.

*Art. 100 Abs. 3–5 (neu)*

<sup>3</sup> Besteht kein Anlass zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, so verfügt der Bundesanwalt, dass der Anzeige keine Folge gegeben wird.

<sup>4</sup> Er benachrichtigt den Anzeiger und den Angezeigten, falls dieser bekannt ist.

<sup>5</sup> Dem Opfer im Sinne von Artikel 2 des Opferhilfegesetzes vom 4. Oktober 1991<sup>4</sup> ist die Verfügung zu eröffnen. Es kann diese innert zehn Tagen mit Beschwerde bei der Anklagekammer des Bundesgerichts anfechten.

*Art. 101*

<sup>1</sup> Bei hinreichendem Verdacht strafbarer Handlungen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, ordnet der Bundesanwalt schriftlich die Eröffnung des Ermittlungsverfahrens an.

<sup>2</sup> Der Bundesanwalt und die gerichtliche Polizei nehmen die zur Feststellung der Täterschaft und des wesentlichen Sachverhalts sowie die zur Sicherung der Tatspu-

<sup>4</sup> SR 312.5

ren und Beweise erforderlichen Ermittlungshandlungen vor und treffen die unaufschiebbaren weiteren Massnahmen.

<sup>3</sup> Ist die Tat nur auf Antrag strafbar, so ist dieser abzuwarten, es sei denn, es müssten dringliche sichernde Massnahmen getroffen werden.

*Art. 102*

<sup>1</sup> Der Beschuldigte und der Geschädigte können dem Bundesanwalt Ermittlungshandlungen beantragen.

<sup>2</sup> Der Bundesanwalt entscheidet über die Anträge. Artikel 18 bleibt vorbehalten.

*Art. 103 Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Verkehr des verhafteten Beschuldigten mit dem Verteidiger und die Teilnahme an Beweiserhebungen richten sich nach den für die Voruntersuchung geltenden Grundsätzen (Art. 116–118).

*Art. 105<sup>bis</sup> Abs. 2 und 3*

<sup>2</sup> Gegen Amtshandlungen und wegen Säumnis des Bundesanwalts ist Beschwerde nach den Verfahrensvorschriften der Artikel 214–219 an die Anklagekammer zulässig.

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

*Art. 107*

Erscheint die kantonale Gerichtsbarkeit als begründet oder überträgt der Bundesanwalt einen Fall, für den das Bundesstrafgericht zuständig ist, den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung, so weist er die Akten an die zuständige kantonale Behörde.

*Art. 120 Abs. 3 und 4 (neu)*

<sup>3</sup> Bei Einstellung der Voruntersuchung ist der Untersuchungsrichter zur Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten zuständig. Er eröffnet seine Verfügung mit einer kurzen Begründung dem Betroffenen schriftlich.

<sup>4</sup> Gegen die Einziehungsverfügung kann innert zehn Tagen bei der Anklagekammer Beschwerde erhoben werden.

*Art. 217*

Ist die Beschwerde gegen eine Amtshandlung des Untersuchungsrichters gerichtet, so ist sie innert fünf Tagen, nachdem der Beschwerdeführer von der Amtshandlung Kenntnis erhalten hat, einzureichen.

*Art. 247 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die kantonalen Behörden verfolgen und beurteilen die Bundesstrafsachen, für die sie nach Bundesgesetz zuständig sind oder die ihnen der Bundesanwalt überweist.

*Gliederungstitel vor Art. 254*

**II. Besondere Bestimmungen für Bundesstrafsachen,  
die der Bundesanwalt den kantonalen Behörden überweist**

*Art. 254*

<sup>1</sup> Überweist der Bundesanwalt eine Bundesstrafsache einem Kanton, so muss das Verfahren durch Urteil oder Einstellungsbeschluss erledigt werden.

<sup>2</sup> Wurde die strafbare Handlung in mehreren Kantonen oder im Ausland begangen oder wohnen Täter, Mittäter oder Teilnehmer in verschiedenen Kantonen, so ist zur Verfolgung und Beurteilung derjenige Kanton berechtigt und verpflichtet, dem der Bundesanwalt, beziehungsweise die Anklagekammer des Bundesgerichts, die Strafsache überweist.

*Art. 255*

Sämtliche Urteile und Einstellungsbeschlüsse sind ohne Verzug dem Bundesanwalt mitzuteilen.

*Art. 256*

*Aufgehoben*

*Art. 265*

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann durch Verordnung bestimmen, dass dem Bundesanwalt oder einer anderen Bundesbehörde Urteile, Strafbescheide der Verwaltungsbehörden und Einstellungsbeschlüsse in Bundesstrafsachen ohne Verzug nach ihrem Erlass unentgeltlich mitzuteilen sind.

<sup>2</sup> In allen anderen Fällen kann der Bundesanwalt verlangen, dass ihm zur Information das Urteil oder der Einstellungsbeschluss in vollständiger Ausfertigung unentgeltlich zugestellt wird.

**II**

*Änderung bisherigen Rechts*

Das Verwaltungsstrafrechtsgesetz<sup>5</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 80 Abs. 2 und 3 (neu)*

<sup>2</sup> Auch der Bundesanwalt und die beteiligte Verwaltung können diese Rechtsmittel je selbständig ergreifen. Der Bundesanwalt und die beteiligte Verwaltung haben diese Rechtsmittel innert 20 Tagen seit Erhalt der vollständigen schriftlichen Begründung bei der zuständigen

<sup>5</sup> SR 313.0; AS ...

kantonale Behörde schriftlich in der nach kantonalem Prozessrecht gültigen Form geltend zu machen.

<sup>3</sup> Wird der Entscheid nach kantonalem Recht weder mit der Eröffnung noch nachträglich von Amtes wegen vollständig schriftlich begründet, können der Bundesanwalt und die betroffene Verwaltung innert zehn Tagen seit dessen Mitteilung eine solche Begründung verlangen, wenn sie die Ergreifung eines Rechtsmittels in Erwägung ziehen.

*Art. 83 Abs. 1*

<sup>1</sup> Gegen Urteile der kantonalen Gerichte, die nicht durch ein kantonales Rechtsmittel wegen Verletzung eidgenössischen Rechts angefochten werden können, und gegen Einstellungsbeschlüsse letzter kantonalen Instanz ist nach den Artikeln 269–278<sup>bis</sup> des Bundesstrafrechtspflegesetzes<sup>6</sup> die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts zulässig; sie steht auch dem Bundesanwalt und der beteiligten Verwaltung je selbständig zu.

III

*Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

9522

<sup>6</sup> SR 312.0; AS ...

# Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht

Entwurf

## Änderung vom

---

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Januar 1998<sup>1</sup>,  
beschliesst:

### I

Das Verwaltungsstrafrechtsgesetz<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

#### Art. 20 Abs. 3 (neu)

<sup>3</sup> Ist in einer Strafsache sowohl die Zuständigkeit der beteiligten Verwaltung als auch Bundesgerichtsbarkeit oder kantonale Gerichtsbarkeit gegeben, so kann das Departement, dem die beteiligte Verwaltung angehört, die Vereinigung der Strafverfolgung in der Hand der bereits mit der Sache befassten Strafverfolgungsbehörde anordnen, sofern ein enger Sachzusammenhang besteht und die Strafverfolgungsbehörde der Vereinigung vorgängig zugestimmt hat.

#### Art. 98 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)

<sup>bis</sup> Sind durch die Übertragung von Verfahren nach Artikel 20 Absatz 3 ausserordentliche Kosten entstanden, so kann der Bund sie den Kantonen auf Gesuch hin ganz oder teilweise vergüten.

### II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

9522

<sup>1</sup> BBl 1998 1529

<sup>2</sup> SR 313.0; AS...