



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

28. Februar 2023

Inspektion 2021 / 2022

Nichtanhandnahmen und Einstellungen 2016-2020

Aktenzeichen: 24-1/1/4

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Résumé	7
3. Riassunto.....	11
4. Inspektion	15
5. Einleitung.....	15
5.1 Zuständigkeit	15
5.2 Ablauf.....	16
5.3 Konzept.....	18
5.4 Fragestellung	19
5.5 Hypothesen.....	21
6. Methodik	21
6.1 Grundgesamtheit	22
6.2 Datenerhebung	23
6.3 Analyse	23
7. Dossierverwaltung	24
7.1 Software.....	25
7.2 Mängel im System	25
7.3 Mängel in der Umsetzung.....	28
7.4 Mängel im Inhalt	30
7.5 Mängel im Tätigkeitsbericht	30
7.6 Fazit	33
8. Nichtanhandnahmen und Einstellungen	35
8.1 Hypothese: Gewisse Delikte werden häufiger eingestellt.....	40
8.2 Hypothese: Bestimmte Abteilungen stellen häufiger / schneller ein	43
8.3 Hypothese: Verteidigte Beschuldigte erreichen häufiger eine Einstellung	52
8.4 Hypothese: Verfahren werden ohne Einvernahme eingestellt.....	57
8.5 Hypothese: Einstellungsgründe sind heterogen	64
8.6 Hypothese: Es kommt zu zahlreichen impliziten Einstellungen	66
9. Zusammenfassung der Empfehlungen.....	68
Anhang: Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vom 27. Februar 2023	70

1. Zusammenfassung

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

I. Hat die Bundesanwaltschaft ein adäquates System der Dossierverwaltung?

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

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

Empfehlungen:

- *Die untersuchten Straftatbestände sind für jeden Beschuldigten einzeln und detailliert nach VOSTRA-Code zu erheben.*
- *Alle Abschlussverfügungen sind gleich zu erfassen: Nichtanhandnahmen, Einstellun-*

gen, Strafbefehle und Anklagen sind einzeln zu dokumentieren und im Tätigkeitsbericht auszuweisen.

- *Genehmigungsentscheide sind im System zu dokumentieren.*

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

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

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

- *Hypothese 1: Gewisse Delikte werden häufiger eingestellt.
Hier wirkte sich das bereits angesprochene Defizit in der Dossierverwaltung aus, dass die Bundesanwaltschaft die verfolgten Delikte nicht systematisch erhebt. Der Bundesanwalt weiss nicht, wie oft Amtsgeheimnisverletzungen nicht behandelt werden oder wie häufig Strafbefehle für Betrugstaten ausgefällt werden.*
- *Hypothese 2: Bestimmte Abteilungen stellen häufiger und rascher ein als andere.
Hier hat sich gezeigt, dass im Deliktfeld Völkerstrafrecht in weit über 90 % der Fälle Nichtanhandnahmeverfügungen erlassen werden. Die meisten Einstellungsverfügungen erlässt die Abteilung Wirtschaftskriminalität. In den Deliktfeldern Geldwäscherei und Korruption werden je mehr als zwei Drittel, bei der allgemeinen Wirtschaftskriminalität über die Hälfte der Verfahren eingestellt. Zählt man die Nichtanhandnahmen dazu, zeigt sich, dass in der Abteilung Wirtschaftskriminalität nur ein Bruchteil der Verfahren zu Anklagen und Strafbefehlen führt. Bei der Verfahrensdauer ergab sich, dass es im Mittel mehr als drei Monate dauert, bis ein Strafbefehl, und mehr als vier Monate, bis eine Nichtanhandnahme erlassen wird. Für eine Einstellung benötigt die Bundesanwaltschaft im Mittel zwei Jahre, für eine Anklage über drei Jahre. Hingegen hat sich auch gezeigt, dass die Abteilung Staatsschutz und Kriminelle Organisationen über 60 % ihrer Verfahren innerhalb von drei Monaten erledigt.*

- *Hypothese 3: Verteidigte Beschuldigte erreichen häufiger Einstellungen.*
Nur eine von zehn beschuldigten Personen in Bundesstrafverfahren ist verteidigt. Wenn eine Verteidigung engagiert ist, ist sie dreimal häufiger erbeten (9,1 %) als amtlich (2,8 %). Eigentlich würde man erwarten, dass Verteidigungen umso häufiger sind, je näher eine Verurteilung rückt. An den «Rändern» trifft dies zu: Bei Nichtanhandnahmen sind fast nie (0,2 %), bei Anklagen fast immer (98 %) Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger involviert. Im «Mittelfeld» zeigt sich ein umgekehrtes Bild: Bei Einstellungen sind rund dreimal häufiger Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger aktiv als bei Strafbefehlen. Dies deutet darauf hin, dass eine Verteidigung die Chance auf eine Einstellung massiv erhöht. Auch die Hypothese konnte bestätigt werden: Nicht verteidigte Personen erreichen nur in 17 % der Fälle eine Einstellung, verteidigte in knapp der Hälfte.

- *Hypothese 4: Verfahren werden ohne Einvernahmen eingestellt.*
Hier ist zu differenzieren: Ob respektive wie viele Einvernahmen mit den Beschuldigten durchgeführt werden, liess sich nur für die Bundesanwaltschaft, nicht aber für die Bundespolizei erheben. Staatsanwaltliche Einvernahmen von Beschuldigten sind selten. Die Bundesanwaltschaft stellt drei von vier Verfahren ein, ohne Beschuldigte einvernommen zu haben. In Strafbefehlsverfahren findet nur in jedem zehnten Verfahren eine Einvernahme statt. Selbst wenn Anklage erhoben wird, hat die Bundesanwaltschaft nicht in allen Fällen Einvernahmen durchgeführt. In Bellinzona werden somit Personen angeklagt, die nie von den anklagenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten angehört wurden.

- *Hypothese 5: Die Einstellungsgründe sind heterogen.*
Welche Gründe zu Einstellungen führen, wird weder in JURIS erfasst, noch waren die Gründe mittels Textanalyse zu eruieren. Die Hypothese konnte nicht überprüft werden.

- *Hypothese 6: Es kommt in zahlreichen Verfahren zu impliziten Einstellungen.*
Von impliziten Einstellungen spricht man etwa, wenn ein Verfahren wegen mehrerer Straftaten eröffnet und dann ein Strafbefehl nur wegen einer Tat erlassen wird. Die Differenz müsste formell eingestellt werden. Die Hypothese war, dass dies oft nicht geschieht, sondern die Einstellung implizit erfolgt. Da die verfolgten Straftatbestände weder bei der Eröffnung noch beim Verfahrensabschluss durch die Bundesanwaltschaft systematisch erhoben werden, konnte diese Hypothese nicht überprüft werden.

Empfehlungen:

- *Vor Erhebung einer Anklage oder Erlass eines Strafbefehls, der über der Bagatellschwelle von 120 Tagessätzen liegt, ist den Beschuldigten im Rahmen einer staatsanwaltlichen Einvernahme das rechtliche Gehör zu gewähren.*

- *Die Einstellungsgründe sind systematisch zu erfassen.*

2. Résumé

Dans le cadre de son inspection régulière 2021/2022, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) s'est penchée sur les ordonnances de non-entrée en matière et de classement du Ministère public de la Confédération. Au total, 6 392 ordonnances de clôture rendues dans 5 312 procédures du Ministère public de la Confédération ont été examinées sur une période de cinq ans, allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020. L'inspection reposait sur deux questions clés:

I. Le Ministère public de la Confédération dispose-t-il d'un système adéquat de gestion des dossiers ?

Contexte : Une gestion professionnelle des dossiers est essentielle. A l'externe, une telle gestion permet au procureur général de fonder son reporting sur des chiffres fiables. En interne, elle permet une allocation efficiente des ressources (personnel, moyens matériels). Comme le Ministère public de la Confédération utilise une solution standard, le système JURIS, et dispose de services centraux bien étoffés, l'hypothèse de départ était qu'il gère les dossiers de manière professionnelle.

Résultats : Les résultats de l'inspection n'ont pu que partiellement confirmer cette thèse. Certaines lacunes sont apparues dans le système utilisé. Mais surtout, le Ministère public de la Confédération est loin d'utiliser toutes les possibilités du système : des paramètres centraux, tels que les infractions poursuivies, ne sont pas recensés dans JURIS. Certaines ordonnances de classement sont littéralement « tamponnées » pour approbation sans que cette étape de la procédure soit enregistrée dans le système. Il a été impossible d'attribuer d'emblée près de 30 % des procédures à une division/catégorie d'infractions. En ce qui concerne le reporting, il s'avère que les chiffres indiqués par le Ministère public de la Confédération dans son rapport de gestion ne sont pas en corrélation avec les chiffres relevés lors de l'inspection. Cela s'explique par le fait que, dans son rapport de gestion, le Ministère public de la Confédération publie les classements et les non-entrées en matière rassemblés par procédures, tandis que les ordonnances pénales y sont présentées individuellement. Ainsi, non seulement les données relatives à la clôture de procédures reposent sur des bases différentes, mais elles donnent également l'impression qu'il y a nettement plus d'ordonnances de clôture de condamnation (ordonnances pénales) que d'acquiescement (ordonnances de classement). Le Ministère public de la Confédération a déjà indiqué qu'il y remédierait dans son prochain rapport de gestion.

Recommandations :

- *Les infractions poursuivies doivent, pour chaque prévenu, être recensées individuellement et de manière détaillée à l'aide des codes VOSTRA.*
- *Il convient de saisir l'ensemble des ordonnances de clôture de la même manière : les non-entrées en matière, classements, ordonnances pénales et actes d'accusation doivent être documentés individuellement et indiqués dans le rapport de gestion.*
- *Les décisions d'approbation doivent être documentées dans le système.*

II. Y a-t-il des anomalies dans la pratique de non-entrée en matière et de classement ?

Contexte : De par la loi, les non-entrées en matière et les classements ont les mêmes effets que les acquittements. Dans la procédure pénale fédérale également, ils ne sont pas prononcés par les tribunaux, mais par le Ministère public de la Confédération de sa propre initiative dans bien plus de 90 % des cas. Un rôle de contrôle particulier incombe ainsi à l'AS-MPC.

Résultats : En vue d'identifier les lacunes systémiques, la pratique de non-entrée en matière et de classement a été examinée sur la base de six hypothèses :

- *Hypothèse 1 : Certaines infractions font plus souvent l'objet d'un classement.*
La lacune déjà évoquée en matière de gestion des dossiers implique que le Ministère public de la Confédération ne recense pas systématiquement les infractions poursuivies. Le procureur général ignore à quelle fréquence des violations du secret de fonction ne sont pas traitées ou à quelle fréquence des ordonnances pénales sont prononcées pour des actes d'escroquerie.
- *Hypothèse 2 : Certaines divisions classent les procédures plus souvent et plus rapidement que d'autres.*
Il s'avère que dans le domaine du Droit pénal international, des ordonnances de non-entrée en matière sont rendues dans bien plus de 90 % des cas. La plupart des ordonnances de classement sont rendues par la division Criminalité économique. Un classement est ordonné pour plus de deux tiers des procédures liées au blanchiment d'argent et à la corruption et pour plus de la moitié de celles entrant dans la catégorie Criminalité économique en général. Si l'on y ajoute les non-entrées en matière, on constate que seule une fraction des procédures de la division Criminalité économique aboutit à un acte d'accusation et à une ordonnance pénale. En ce qui concerne la durée de la procédure, il

faut en moyenne plus de trois mois pour qu'une ordonnance pénale soit rendue et plus de quatre mois pour qu'une non-entrée en matière soit prononcée. En moyenne, le Ministère public de la Confédération a besoin de deux ans pour un classement et de plus de trois ans pour un acte d'accusation. En revanche, il s'avère que la division Protection de l'État, Organisations criminelles règle plus de 60 % de ses procédures dans un délai de trois mois.

- *Hypothèse 3 : Les prévenus assistés d'un défenseur obtiennent plus souvent un classement.*

Dans les procédures pénales fédérales, seul un prévenu sur dix est défendu. Dans ce cas, la défense, est trois fois plus souvent décidée (9,1 %) que commise d'office (2,8 %). On pourrait s'attendre à ce que les défenses soient d'autant plus fréquentes que la condamnation est proche. C'est le cas aux « extrêmes » : on ne retrouve presque jamais de défenseurs (0,2 %) en cas de non-entrée en matière, alors qu'ils sont presque toujours présents (98 %) en cas d'accusation. L'image est inversée au « centre » : les défenseurs interviennent environ trois fois plus souvent en matière de classement que d'ordonnances pénales. Cela indique qu'une défense augmente significativement les chances d'obtenir un classement. Cette hypothèse a également pu être confirmée : les personnes non assistées d'un défenseur n'obtiennent un classement que dans 17 % des cas, tandis que près de la moitié des procédures sont classées pour les personnes assistées d'un défenseur.

- *Hypothèse 4 : Des procédures sont classées sans audition.*

Il convient ici de faire une distinction : pour le Ministère public de la Confédération, il a été possible de déterminer si des auditions avec les prévenus avaient été réalisées et de les dénombrer. Cela n'a par contre pas été possible pour la Police fédérale. Rares sont les auditions de prévenus par le Ministère public. Le Ministère public de la Confédération classe trois procédures sur quatre sans avoir entendu les prévenus. Pour les ordonnances pénales, une audition n'a lieu que dans une procédure sur dix. Même en cas d'acte d'accusation, le Ministère public de la Confédération ne procède pas systématiquement à des auditions. Des personnes sont ainsi renvoyées à Bellinzone sans avoir été entendues par les procureur-e-s chargés de l'accusation.

- *Hypothèse 5 : Les motifs de classement sont hétérogènes.*

Les motifs menant au classement de l'affaire ne sont pas documentés dans JURIS, et il n'a pas été possible de les identifier par une analyse de texte. Cette hypothèse n'a pas pu être vérifiée.

- *Hypothèse 6 : De nombreuses procédures font l'objet de classements implicites. On parle de classements implicites lorsqu'une procédure est ouverte pour plusieurs infractions, mais qu'une seule d'entre elles fait ensuite l'objet d'une ordonnance pénale. Il convient alors de classer formellement les infractions qui ne sont plus poursuivies. L'hypothèse était que cela se produit rarement et que le classement est ainsi implicite. Il n'a pas été possible de vérifier cette hypothèse, étant donné que le Ministère public de la Confédération ne recense pas systématiquement les infractions poursuivies, ni à l'ouverture ni à la clôture de la procédure.*

Recommandations:

- *Avant la rédaction de l'acte d'accusation ou le prononcé d'une ordonnance pénale dépassant le seuil de peu de gravité de 120 jours-amendes, il convient d'accorder au prévenu le droit d'être entendu dans le cadre d'une audition par le Ministère public.*
- *Les motifs de classement doivent faire l'objet d'une saisie systématique.*

3. Riassunto

L'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) si è concentrata nella propria ispezione ordinaria 2021 / 2022 sui decreti di non luogo a procedere e di abbandono. Sono stati esaminati in totale 6 392 decreti finali relativi a 5 312 procedimenti del Ministero pubblico della Confederazione nell'arco di cinque anni, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2020. L'ispezione si è soffermata su due questioni:

I. Il Ministero pubblico della Confederazione dispone di un sistema adeguato di gestione dei dossier?

Situazione di partenza: è fondamentale che la gestione dei dossier sia professionale. Verso l'esterno essa consente al procuratore generale di elaborare i propri rapporti sulla base di dati affidabili. Internamente, consente un'allocazione efficiente delle risorse (personale, risorse materiali). Dal momento che il Ministero pubblico della Confederazione utilizza una soluzione standard con il sistema JURIS e dispone di servizi centrali ben sviluppati, si è partiti dal presupposto che gestisca i dossier in modo professionale.

Risultati: i risultati dell'ispezione hanno confermato solo in parte questa tesi. Sono emerse alcune carenze del sistema utilizzato. Ma, soprattutto, il Ministero pubblico della Confederazione non sfrutta tutte le possibilità del sistema: i parametri centrali, ad esempio, come i reati oggetto di inchiesta, non vengono rilevati in JURIS. Per l'approvazione, alcuni decreti di abbandono vengono letteralmente «timbrati» senza che questa fase procedurale venga registrata nel sistema. Per circa il 30% dei procedimenti non è stato possibile di primo acchito associarli a una divisione/categoria di reato. Per quanto riguarda il reporting, si è visto che le cifre riportate dal Ministero pubblico della Confederazione nel rapporto di gestione non corrispondono a quelle raccolte nel quadro dell'ispezione. Ciò è dovuto al fatto che, nel suo rapporto di gestione, il Ministero pubblico della Confederazione riporta gli abbandoni e i non luogo a procedere raggruppati per procedimenti, mentre riporta i singoli decreti d'accusa per decreti. Ciò significa non solo che le informazioni sulla conclusione dei procedimenti si basano su dati diversi ma anche che si ha l'impressione che ci siano molti più decreti di condanna (decreti d'accusa) che di assoluzione (decreti di abbandono). Il Ministero pubblico della Confederazione ha già previsto di porre rimedio a questa carenza nel prossimo rapporto di gestione.

Raccomandazioni:

- *I reati oggetto di inchiesta devono essere rilevati singolarmente e nel dettaglio per ogni imputato, in base al VOSTRA Code.*
- *Tutti i decreti devono essere registrati allo stesso modo: decreti di non luogo a procedere, decreti di abbandono, decreti d'accusa e atti di accusa devono essere documentati singolarmente e riportati nel rapporto di gestione.*
- *Le decisioni di autorizzazione vanno documentate nel sistema.*

II. Ci sono anomalie nella prassi di non luogo a procedere e di abbandono?

Situazione iniziale: i decreti di non luogo a procedere e di abbandono producono per legge gli stessi effetti delle assoluzioni. Anche nella procedura penale federale non sono pronunciati dai tribunali ma, in oltre il 90 % dei casi, dal Ministero pubblico della Confederazione sotto la propria regia. L'AV-MPC assume in questo caso una speciale funzione di controllo.

Risultati: la prassi di non luogo a procedere e di abbandono è stata esaminata in relazione a sei ipotesi per individuare eventuali carenze sistemiche:

- *Ipotesi 1: alcuni reati sono abbandonati con maggiore frequenza. In questo caso la già citata carenza nella gestione dei dossier ha comportato che il Ministero pubblico della Confederazione non rilevasse sistematicamente i reati perseguiti. Il procuratore generale non sa con quale frequenza non vengono trattate le violazioni del segreto d'ufficio o vengono emessi decreti d'accusa per i reati di truffa.*
- *Ipotesi 2: alcune divisioni abbandonano i procedimenti con maggiore frequenza e rapidità. Si è visto che nell'ambito del Diritto penale internazionale si emettono decreti di non luogo a procedere in ben oltre il 90 % dei casi. La divisione Criminalità economica pronuncia la maggior parte dei decreti di abbandono. Negli ambiti del riciclaggio di denaro e della corruzione sono abbandonati più di due terzi dei procedimenti e oltre la metà nella criminalità economica generale. Se si aggiungono i decreti di non luogo a procedere, risulta che solo una piccola parte dei procedimenti nella divisione Criminalità economica portano ad atti di accusa e decreti d'accusa. Per quanto riguarda la durata dei procedimenti, ci sono voluti in media più di tre mesi per emanare un decreto d'accusa e oltre quattro mesi per un decreto di non luogo a procedere. Il Ministero pubblico della Confederazione necessita in media di due anni per un abbandono mentre per un atto di accusa occorrono più di tre anni. D'altra parte si è visto che la divisione Protezione dello Stato e Organizzazioni criminali*

- chiude oltre il 60% dei procedimenti entro tre mesi.*
- *Ipotesi 3: gli imputati difesi ottengono con maggiore frequenza un decreto d'abbandono. Solo un imputato su dieci nei procedimenti penali federali viene difeso. Quando viene assunta una difesa, questa è di fiducia tre volte più spesso (9,1%) della difesa d'ufficio (2,8%). Ci si aspetterebbe in realtà che la difesa sia tanto più frequente quanto più ci si avvicina ad una condanna. Questo è vero per i casi «limite»: i difensori non sono quasi mai coinvolti (0,2%) nel caso del non luogo a procedere e lo sono quasi sempre (98%) nelle procedure che sfociano in atto di accusa. Nelle situazioni «nel mezzo» il quadro si inverte: i difensori intervengono circa tre volte più spesso nei casi di abbandono che nei decreti d'accusa. Questo indica che la difesa aumenta in modo sostanziale la possibilità di un abbandono. L'ipotesi è stata confermata: le persone che non sono difese ottengono un abbandono solo nel 17% dei casi, quelle difese in quasi la metà dei casi.*

 - *Ipotesi 4: i procedimenti sono abbandonati senza un interrogatorio. Qui occorre distinguere: è stato possibile verificare se e a quanti interrogatori sono sottoposti gli accusati solo per il Ministero pubblico della Confederazione e non per la Polizia federale. Gli interrogatori degli imputati da parte del procuratore pubblico sono rari. Il Ministero pubblico della Confederazione abbandona tre casi su quattro senza aver interrogato l'imputato. Nelle procedure del decreto d'accusa si procede a un interrogatorio solo in un procedimento su dieci. Anche quando viene formulato un atto di accusa, il Ministero pubblico della Confederazione non ha sempre condotto un interrogatorio. A Bellinzona vengono quindi rinviate a giudizio persone che non sono mai state sentite dai procuratori pubblici.*

 - *Ipotesi 5: i motivi dell'abbandono sono eterogenei. Le motivazioni che portano agli abbandoni non sono registrate in JURIS, né si sono potute individuare analizzando i testi. Non è stato possibile verificare l'ipotesi.*

 - *Ipotesi 6: in molti procedimenti si giunge ad abbandoni impliciti. Si parla di abbandono implicito quando viene aperto un procedimento per diversi reati e poi viene emanato un decreto d'accusa solo per un reato. Gli altri dovrebbero essere formalmente abbandonati. L'ipotesi era che spesso questo non accade e che l'abbandono è implicito. Visto che i reati perseguiti non vengono registrati sistematicamente dal Ministero pubblico della Confederazione né quando apre né quando chiude il procedimento, non è stato possibile verificare questa ipotesi.*

Raccomandazioni:

- *Prima di formulare un atto di accusa o di emettere un decreto d'accusa che superi la soglia bagatellare di 120 aliquote giornaliere, all'imputato deve essere garantito il diritto di essere sentito nell'ambito di un interrogatorio da parte del procuratore pubblico.*

- *I motivi dell'abbandono devono essere rilevati in modo sistematico.*

4. Inspektion

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) nahm in ihrer ordentlichen Inspektion 2021 / 2022 die Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen unter die Lupe, welche die Bundesanwaltschaft in den Jahren 2016-2020 erlassen hatte. Nachfolgend werden zunächst die Rahmenbedingungen der Inspektion (5.) umrissen. Sodann wird die Methodik (6.) der Untersuchung erläutert, bevor auf die beiden zentralen Fragestellungen der Inspektion eingegangen wird: Lässt die Dossierverwaltung der Bundesanwaltschaft statistische Auswertungen über Verfahrensschritte zu (7.)? Und gibt es systematische Auffälligkeiten oder Defizite in der Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der Bundesanwaltschaft (8.)? Abschliessend werden die Empfehlungen an den Bundesanwalt zusammengefasst (9.).

5. Einleitung

In diesem Abschnitt wird die Zuständigkeit der AB-BA für Inspektionen erläutert (5.1) und der Ablauf der Inspektion nachgezeichnet (5.2.). Aus der Darstellung des Konzepts (5.3.) ergeben sich die Fragestellungen der Inspektion (5.4.), deren Beantwortung hypothesengeleitet erfolgt (5.5.).

5.1 Zuständigkeit

Die AB-BA ist eine unabhängige Behörde, die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt wird (Art. 23 Abs. 1 StBOG¹). Sie umfasst sieben Mitglieder (Abs. 2). Gemäss Art. 29 StBOG erstattet die Aufsichtsbehörde der Bundesversammlung Bericht über ihre Tätigkeit (Abs. 1). Sie kann gegenüber der Bundesanwaltschaft generelle Weisungen erlassen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens (Abs. 2). Diese Weisungen betreffen grundsätzlich *systematische* Probleme oder Grundsatzfragen der Erfüllung der Aufgaben aus einem oder mehreren Fällen, nicht aber einzelne Aspekte eines Strafverfahrens (Art. 11 AB-BA-Reglement²).

Die Aufsichtsbehörde kann bei der Bundesanwaltschaft Auskünfte über ihre Tätigkeit verlangen und Inspektionen durchführen (Art. 30 Abs. 1 StBOG). Personen, die von der Aufsichtsbehörde mit der Einholung von Auskünften oder mit einer Inspektion betraut werden, haben Ein-

¹ Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, SR 173.71).

² Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 15. Februar 2021 (SR 173.712.243).

sicht in die Verfahrensakten, soweit dies für die Erfüllung ihres Auftrags nötig ist (Abs. 2 a. a. O.). Sie dürfen die dabei erlangten Kenntnisse nur in allgemeiner und anonymisierter Form als Grundlage für ihre Berichterstattung und ihre Empfehlungen verwenden (Abs. 3 a. a. O.).

Art. 6 des AB-BA-Reglements regelt die Inspektionen wie folgt: «Die Aufsichtsbehörde führt jährlich eine oder mehrere Inspektionen bei der Bundesanwaltschaft durch. Die Themenauswahl erfolgt risikobasiert (Abs. 1). Inspektionen werden der Bundesanwaltschaft vorgängig angekündigt (Abs. 2). Innerhalb einer Inspektion kann die Aufsichtsbehörde Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft befragen, Einsicht in Systeme der Bundesanwaltschaft nehmen und Akten beiziehen (Abs. 3).»

Nach Art. 9 AB-BA-Verordnung³ kann die Aufsichtsbehörde einem oder mehreren ihrer Mitglieder die Instruktion von Verfahren und die Vorbereitung von Entscheiden übertragen (Abs. 1). Für die Inspektionen kann sie eine Delegation von mindestens drei Mitgliedern entsenden (Abs. 2). Soweit es nicht um persönliche Befragungen von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft geht, können Inspektionen praxisgemäss auch an einzelne Mitglieder der Aufsichtsbehörde delegiert werden.

5.2 Ablauf

In ihrer behördeninternen Sitzung vom 25. Januar 2021 hat die AB-BA entschieden, eine Inspektion zu den Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der Bundesanwaltschaft durchzuführen. Die Instruktion der Inspektion wurde dem AB-BA-Mitglied Prof. Dr. iur. Marc Thommen übertragen. In den Sitzungen vom 1. bzw. 29. März 2021 hat er das Inspektionskonzept der AB-BA und sodann am 31. März 2021 den Subkommissionen Gerichte / Bundesanwaltschaft der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats vorgestellt. Dr. phil. Simone Walser (als Statistikerin) und David Eschle, MLaw (als juristischer Mitarbeiter) hatten mit Prof. Dr. iur. Marc Thommen schon das SNF-Projekt «Zahlen und Fakten zu Strafbefehlsverfahren»⁴ geleitet. Über Dienstleistungsverträge beauftragte die AB-BA beide, die Inspektion mit Prof. Dr. iur. Marc Thommen durchzuführen. Simone Walser und David Eschle wurden für die Inspektion dem Amtsgeheimnis unterstellt.

³ Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 1. Oktober 2010, SR 173.712.24.

⁴ MARC THOMMEN / ANDRÉ KUHN / DAVID ESCHLE / SIMONE WALSER, Zahlen und Fakten zum Strafbefehlsverfahren, Schlussbericht des Projektes 100011_173368 zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds vom 18. März 2020, abrufbar unter: <https://perma.cc/N46C-XS3P>; siehe ferner: <https://data.snf.ch/grants/grant/173368> (beide zuletzt besucht am 6. Februar 2023).

Die Inspektion wurde der Bundesanwaltschaft mit Schreiben vom 1. April 2021 formell angekündigt. In der Folge wurde die Bundesanwaltschaft aufgefordert, einen Single Point of Contact (SPOC) für die Inspektion zu bezeichnen (Schreiben vom 28. April 2021), was die Bundesanwaltschaft mit Schreiben vom 4. Mai 2021 mit der Leiterin Führungsassistentin tat. Am 12. Mai 2021 fand eine erste Besprechung statt, die pandemiebedingt per Skype durchgeführt wurde. Dabei wurde der Terminplan für die Inspektion besprochen. In einer weiteren Skype-Besprechung vom 26. Mai 2021 wurde das «Codebook» diskutiert. Dieses umfasst die aus dem JURIS-Geschäftsverwaltungssystem zu extrahierenden Variablen, welche die Bundesanwaltschaft für die Inspektion zur Verfügung stellen musste.

Die direkt aus JURIS extrahierbaren Variablen wurden am 9. August 2021 in einer Excel-Liste für die Inspektion zur Verfügung gestellt. Zur Eruiierung der weiteren Variablen übergab die Bundesanwaltschaft am 13. Dezember 2021 einen eigens hierfür aufgesetzten und speziell abgesicherten Laptop mit PDF-, Word- und Excel-Dokumenten für eine Auswertung mittels Textanalyse. Die Dokumente enthielten sämtliche Abschlussverfügungen aus Jahren 2016-2020 sowie Kostenverzeichnisse und Einvernahmeprotokolle.

Von Januar bis April 2022 wurden sodann die Textanalyse sowie die Datenbereinigung am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich von Dr. phil. Simone Walser und David Eschle, MLaw unter Leitung von Prof. Dr. Marc Thommen durchgeführt. Für die Textanalyse wurden die Datenspezialisten Manuel Plank, MSc und David Krieger, MSc beigezogen. Diese waren vorab mittels Vereinbarung vom 13. respektive 15. September 2021 dem Amtsgeheimnis unterstellt worden. Der Laptop mit den Dokumenten wurde am 4. März 2022 der Bundesanwaltschaft zurückgeben. Im Mai und Juni 2022 wurden die Daten analysiert. Nach einer ersten Analyse ergab sich, dass noch Informationen zu Einvernahmen fehlten; diese wurden von der Bundesanwaltschaft umgehend nachgeliefert.

Der Berichtsentwurf wurde der Bundesanwaltschaft ohne Empfehlungen mit Datum vom 27. September 2022 zur Konsultation zugestellt. Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft zum Entwurf Stellung genommen (Anhang 1). Am 11. Januar 2023 fand in den Büroräumlichkeiten der Bundesanwaltschaft in Zürich ein Treffen statt, an dem einer Delegation der AB-BA (Jörg Zumstein, Marc Thommen, David Eschle) die Geschäftsverwaltungssysteme (JURIS, VBoard sowie für die Verfahrenskosten SAP) von einer Delegation der Bundesanwaltschaft dargelegt wurden (vgl. Protokoll Sitzung 11. Januar 2023). In ihrer Sitzung vom 30. Januar 2023 hat die AB-BA den Inspektionsbericht besprochen und die Empfehlungen beschlossen. Am 13. Februar 2023 wurden der Bundesanwaltschaft die Empfehlungen der AB-BA zur Stellungnahme zugestellt. Zu den Empfehlungen nahm die Bundesanwaltschaft

mit Datum vom 27. Februar 2023 Stellung; die Stellungnahme ist diesem Bericht angehängt. Am 24. März 2023 wurde der verabschiedete Inspektionsbericht den Eidgenössischen Geschäftsprüfungskommissionen, Subkommissionen Gerichte / Bundesanwaltschaft des National- und Ständerats übermittelt.

Bevor nachfolgend inhaltlich auf die Dossierverwaltung und die Einstellungspraxis der Bundesanwaltschaft eingegangen wird, ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft hervorragend funktioniert hat. Die Leiterin der Führungsassistenten der Bundesanwaltschaft und ihr Team sowie die Verantwortlichen beim Software-Anbieter haben die Inspektion von allem Anfang an professionell und tatkräftig unterstützt. Dafür ist die AB-BA allen Beteiligten dankbar. Ohne diese Unterstützung wäre die vorliegende Inspektion nicht möglich gewesen.

5.3 Konzept

Ausgangspunkt der Inspektion war die Feststellung, dass der idealtypische Strafprozess, der den Vätern der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK⁵ vor Augen stand, vor Gericht stattfindet.⁶ Auch der Gesetzgeber der Schweizerischen Strafprozessordnung betrachtet die Hauptverhandlung vor Gericht als das ordentliche Verfahren.⁷ Staatsanwaltschaft und Verteidigung fechten ihre Positionen mit gleichen Waffen unter dem wachsamen Auge eines unabhängigen Gerichts aus. Das Gericht entscheidet sodann, ob es Angeklagte schuldig oder freispricht.

Die Realität ist eine andere. Die grosse Mehrheit der Schuldsprüche im Schweizer Strafprozess erfolgt in der Form von Strafbefehlen.⁸ Ebenso ergeht die grosse Mehrheit⁹ von «Freisprüchen» in Gestalt von Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen.¹⁰ Strafbefehle, Ein-

⁵ SR 0.101.

⁶ SARAH SUMMERS, Fair Trials, The European Criminal Procedural Tradition and the European Court of Human Rights, Portland 2007, 130; siehe auch MARC THOMMEN, Kurzer Prozess – fairer Prozess?, Habil. Luzern, Bern 2013, 238 f.

⁷ A. a. O., 240 m. H.

⁸ In den Jahren 2014-2020 waren es durchschnittlich fast 92 % aller Verurteilungen, vgl. die Angaben des Bundesamts für Statistik unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz.asset-detail.22665273.html> (zuletzt besucht am 6. Februar 2022).

⁹ Siehe hierzu etwa den Jahresbericht 2021 der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich, S. 25, wonach bereits Einstellungen (unter dem Einschluss von Sistierungen, aber ohne Nichtanhandnahmen) mehr als zehnmals häufiger vorkommen als Anklagen. Diese führen wiederum nur teilweise zu Freisprüchen (Bericht abrufbar unter: <https://www.zh.ch/de/direktion-der-justiz-und-des-innern/staatsanwaltschaft.html#1740145499> (zuletzt besucht am 6. Februar 2023)).

¹⁰ Nach Art. 320 Abs. 4 StPO kommt eine rechtskräftige Einstellungsverfügung einem freisprechenden Endentscheid gleich. Das Gleiche gilt qua Verweis in Art. 310 Abs. 2 StPO auch für Nichtanhandnahmeverfügungen; diff. BGE 144 IV 81 E. 2.3.5 und BGE Urteil 4C_466/2021 vom 1. März 2022 E 5.4.4 und 5.5.1: «Indessen versteht sich eine solche Gleichstellung mit einem freisprechenden Entscheid nicht undifferenziert, weil diese Entscheide nicht von einem Gericht, sondern von der Staatsanwaltschaft stammen. Zudem erlaubt es Art. 323 StPO unter weniger strengen als den für die Revision eines in Rechtskraft erwachsenen Urteils geltenden Voraussetzungen

stellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen ergehen im Vorverfahren. Hier liegt die Verfahrensherrschaft bei der Staatsanwaltschaft,¹¹ im Bundesstrafverfahren bei der Bundesanwaltschaft.¹² Strafbefehle, Nichtanhandnahmen und Einstellungen gelangen nur sehr selten zur gerichtlichen Überprüfung.¹³ In den meisten Fällen erwachsen diese staatsanwaltschaftlichen Entscheide ohne Weiteres in Rechtskraft.

Der AB-BA kommt in diesem Bereich deshalb eine besondere Kontrollfunktion zu. Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen der Bundesanwaltschaft wurden bisher noch nicht systematisch untersucht.¹⁴ Sie sind deshalb Gegenstand der vorliegenden Inspektion.

5.4 Fragestellung

Vorab ist festzuhalten, worum es in dieser Inspektion nicht geht. Nach Art. 310 Abs. 1 StPO nimmt die Bundesanwaltschaft ein Verfahren unter anderem dann nicht an die Hand, wenn feststeht, dass «Prozessvoraussetzungen eindeutig nicht erfüllt sind» (Bst. a). Nach Art. 319 Abs. 1 StPO verfügt die Staatsanwaltschaft insbesondere dann die Einstellung des Verfahrens, wenn kein Tatverdacht erhärtet ist (Bst. a) oder kein Straftatbestand erfüllt ist (Bst. b).

Ob ein Verfahren zu Recht nicht aufgenommen oder eingestellt wurde, kann nur beurteilen, wer die Umstände des Falls im Detail kennt. Der AB-BA fehlt für eine solche Einzelfall-Überprüfung nicht nur die Kapazität, sondern auch die Kompetenz. Die Überprüfung von Einstellungen und Nichtanhandnahmen im Einzelfall obliegt den Gerichten.¹⁵ Der Aufsichtsbehörde ist es schon von Gesetzes wegen verwehrt, Einfluss auf Einzelfälle zu nehmen.¹⁶ Sie hat sich auf systematische und grundsätzliche Probleme in der Organisation und Verfahrensführung der

(Art. 410 ff. StPO) auf eine Nichtanhandnahme oder eine Einstellung zurückzukommen, wobei die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 323 StPO nach einer Nichtanhandnahme weniger streng sind als nach einer Einstellung. Folglich ist die Rechtskraft der Nichtanhandnahmeverfügung noch stärker eingeschränkt als die der Einstellungsverfügung (...). Eine Nichtanhandnahmeverfügung der Staatsanwaltschaft kommt (...), ebenso wie eine rechtskräftige Einstellungsverfügung, einem freisprechenden Endentscheid gleich, wobei das Verfahren nur unter den Voraussetzungen von Art. 323 Abs. 1 StPO wiederaufgenommen werden kann (...).».

¹¹ Art. 16 Abs. 2 StPO («Sie leitet das Vorverfahren, verfolgt Straftaten im Rahmen der Untersuchung, erhebt gegebenenfalls Anklage und vertritt die Anklage.»).

¹² Art. 7 StBOG («Staatsanwaltschaft des Bundes ist die Bundesanwaltschaft.»).

¹³ Nur ca. 4 % der im SNF-Projekt «Zahlen und Fakten zum Strafbefehlsverfahren» (siehe Fn. 4) untersuchten Verfahren führen zu einem ordentlichen Gerichtsverfahren; in der vorliegenden Inspektion wurde gegen 2,4 % der Einstellungen und gegen 8 % der Nichtanhandnahmen Beschwerde erhoben.

¹⁴ Wie die BA in ihrer Stellungnahme vom 15. November 2022 zu Recht hervorgehoben hat, hatte die AB-BA in einer früheren Inspektion die Einstellungen bei opferlosen Delikten im Rahmen einer individuellen Dossieranalyse überprüft und festgestellt, dass alle Einstellungsverfügungen bei opferlosen Delikten richtig abgeschlossen worden waren.

¹⁵ Art. 322 Abs. 2 StPO («Die Parteien können die Einstellungsverfügung innert 10 Tagen bei der Beschwerdeinstanz anfechten.»).

¹⁶ Art. 29 Abs. 2 Satz 2 StBOG: «Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln.».

Bundesanwaltschaft zu beschränken¹⁷; die Themenauswahl der AB-BA erfolgt dabei risikobasiert.¹⁸ Die Inspektion konzentriert sich deshalb auf folgende zwei Fragestellungen:

Erste Frage: Hat die Bundesanwaltschaft ein adäquates Dossierverwaltungssystem?

Mit Blick auf die Organisation soll beurteilt werden, ob die Bundesanwaltschaft in der Lage ist, aus ihrem Dossierverwaltungssystem die für eine statistische Auswertung von Verfahrensschritten notwendigen Angaben zu extrahieren (unten 7.). Diese Frage ist nicht nur für die Inspektion der Nichtanhandnahmen und Einstellungen relevant. Ein zuverlässiges Geschäftsverwaltungssystem ist für den Bundesanwalt als Management-Tool («Coaching und Controlling») unentbehrlich. Ferner hilft es ihm, die Statistiken für sein Reporting (Tätigkeitsbericht) erstellen zu lassen. Mit Blick auf Risiken schafft ein nicht adäquates Dossierverwaltungssystem die Gefahr, falsche Personalführungs- und Allokationsentscheide zu treffen sowie das Reporting nicht auf belastbare Angaben zu stützen, respektive diese nur mit unverhältnismässigem Aufwand zu erlangen.

Zweite Frage: Gibt es Auffälligkeiten in der Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis?

Zweitens soll die Verfahrensführung der Bundesanwaltschaft einer systematischen Betrachtung zugeführt werden. Im Gegensatz zu den früheren Inspektionen der Strafbefehlsverfahren, die sich auf die verurteilenden¹⁹ Erkenntnisse fokussierte, geht es bei den Nichtanhandnahmen und Einstellungen um die freisprechenden²⁰ Verfügungen der Bundesanwaltschaft. Während sich systematische Verletzungen von Verfahrensrechten²¹ bei Strafbefehlsverfahren zu Lasten der Beschuldigten auswirken, wirken sich diese Risiken bei Nichtanhandnahmen und Einstellungen zu Lasten allfälliger Opfer und Geschädigten sowie des staatlichen Strafanspruchs aus.

¹⁷ Art. 11 AB-BA Reglement: «Die Aufsichtsbehörde kann nach Artikel 29 Absatz 2 StBOG gegenüber der Bundesanwaltschaft generelle Weisungen bezüglich der Erfüllung von deren Aufgaben erlassen; diese betreffen grundsätzlich systematische Probleme oder Grundsatzfragen der Erfüllung der Aufgaben aus einem oder mehreren Fällen, nicht aber einzelne Aspekte eines Strafverfahrens.»

¹⁸ Art. 6 Abs. 1 AB-BA Reglement: «Die Aufsichtsbehörde führt jährlich eine oder mehrere Inspektionen bei der Bundesanwaltschaft durch. Die Themenauswahl erfolgt risikobasiert.»

¹⁹ Traditionell wurden Strafbefehle als blosse Urteilsvorschläge eingestuft (Urteil des Bundesgerichts vom 19. Juni 2019, 6B_19 / 2019, E. 1.3.2 («Der Strafbefehl ist ein Vorschlag zur aussergerichtlichen Erledigung der Strafsache.»); Urteil des Bundesgerichts vom 11. September 2017, 6B_207 / 2017 E. 1.5 («Der Strafbefehl im Sinne der StPO stellt kein erstinstanzliches Urteil dar. Er ist ein blosser Urteilsvorschlag.»); ANDREAS DONATSCH, Der Strafbefehl sowie ähnliche Verfahrenserledigungen mit Einsprachemöglichkeit, insbesondere aus dem Gesichtswinkel von Art. 6 EMRK, ZStrR 3 / 1994, 317 ff., 324.). Im Nationalfondsprojekt zu den Strafbefehlen konnten die Erhebungen von THOMAS HANSJAKOB, Zahlen und Fakten im Strafbefehlsverfahren, fp 3 / 2014, 160 ff., 160 ff. bestätigen werden, wonach weit über 90 % aller Strafbefehle ohne Einspracheverfahren in Rechtskraft erwachsen. Diese empirische Evidenz rechtfertigt es, Strafbefehle als (De-facto-)Verurteilungen zu bezeichnen.

²⁰ Art. 320 Abs. 4 StPO («Eine rechtskräftige Einstellungsverfügung kommt einem freisprechenden Endentscheid gleich.») sowie der Verweis in Art. 310 Abs. 2 StPO; diff. BGE 144 IV 81 E. 2.3.5 und BGer Urteil 4C_466 / 2021 vom 1. März 2022 E. 5.4.4 und 5.5.1.

²¹ MARC THOMMEN, Kurzer Prozess – fairer Prozess?, Habil. Luzern, Bern 2013, 76, 227 ff.

5.5 Hypothesen

Die Beantwortung der beiden Inspektionsfragen erfolgt anhand von Hypothesen (Ausgangsvermutungen).

Die *erste* Fragestellung ist, ob die Bundesanwaltschaft ein Dossierverwaltungssystem führt, das es ihr erlaubt, Angaben zu Verfahrensparametern zuverlässig und fehlerfrei zu eruieren. Die Nationalfondsstudie zu den Strafbefehlen hat gezeigt, dass die Kantone ihre Dossiers mit unterschiedlichen, zum Teil eigens für sie entwickelten Software-Lösungen verwalten. Entsprechend gross sind auch die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und im Inhaltsreichtum dieser Datenbanken. Angesichts der Grösse der Bundesanwaltschaft und insbesondere ihrer zentralen administrativen Dienste lautet **Hypothese I**, dass die Dossierverwaltung professionell organisiert und bewirtschaftet ist.

Die *zweite* Fragestellung ist, ob es Auffälligkeiten in der Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der Bundesanwaltschaft gibt. Hier diente die Hypothesenbildung vor allem dazu, zu definieren, welche Parameter aus dem Dossierverwaltungssystem der Bundesanwaltschaft extrahiert werden mussten. Hierzu wurden zu Beginn der Inspektion folgende Ausgangsvermutungen (**Hypothesen II**) aufgestellt:

- Bestimmte Deliktkategorien führen häufiger zu Einstellungen.
- Bestimmte Abteilungen stellen häufiger und rascher ein als andere.
- Verteidigte Beschuldigte erreichen häufiger Einstellungen.
- Verfahren werden ohne Einvernahmen eingestellt.
- Die Einstellungsgründe sind heterogen.
- Es kommt in zahlreichen Verfahren zu impliziten Einstellungen.

6. Methodik

Bevor unten (7. und 8.) auf die Resultate der Inspektion eingegangen wird, ist zu erläutern, wie bei der Untersuchung vorgegangen wurde. Es wird aufgezeigt, von welcher Grundgesamtheit ausgegangen wird (6.1), wie die zu untersuchenden Analyseeinheiten (6.2) erhoben wurden und was bei der Interpretation der Analyseergebnisse (6.3) zu beachten ist.

6.1 Grundgesamtheit

Die Grundgesamtheit²² für die Inspektion bilden alle Verfahren, welche die Bundesanwaltschaft von 2016 bis 2020 abgeschlossen hat.²³ Erfasst wurden alle Arten von Abschlussverfügungen, also Einstellungen, Nichtanhandnahmen, Strafbefehle und Anklagen (inklusive Anklagen im abgekürzten Verfahren). Der Fokus der Inspektion lag auf Einstellungen und Nichtanhandnahmen. Da diese jedoch (auch) mit Strafbefehlen und Anklagen verglichen werden und Vorwürfe in Strafbefehlen und Anklagen auch implizit eingestellt werden können, wurden sämtliche Verfahren einbezogen. Nicht untersucht wurden Sistierungen²⁴ von Verfahren, da diese keine Abschlussverfügungen darstellen. Es wurden alle Verfahren mit Abschlussdatum bei der Bundesanwaltschaft vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2020 inkludiert, was einem Untersuchungszeitraum von **fünf Jahren** entspricht.

Ein Verfahren kann dabei mehrere beschuldigte Personen beinhalten und es kann auch aus mehreren verschiedenen Abschlussverfügungen bestehen. So kann eine Strafuntersuchung beispielsweise gegen zwei Personen geführt werden, von denen Person X zuerst eine Teileinstellung erhält und danach einen Strafbefehl, Person Y dagegen nur eine Einstellung. Dieses Verfahren wäre mit zwei Personen und drei Abschlussverfügungen (eine Teileinstellung, eine Einstellung und ein Strafbefehl) in der Datenbank erfasst. Da pro Verfahren mehrere Abschlussverfügungen möglich sind, wurden als Analyseeinheit die einzelnen Abschlussverfügungen und nicht ganze Verfahren verwendet. Insgesamt standen **6 392 Abschlussverfügungen** aus **5 312 Verfahren** zur Verfügung.

Da die Daten elektronisch zur Verfügung standen, war der Aufwand der Erhebung grösstenteils unabhängig von der Datenmenge. Können Daten elektronisch aus einem System gezogen werden, sind im Wesentlichen dieselben Schritte notwendig, ob nun Informationen zu 100 oder 10 000 Verfahren extrahiert werden. Wenn Befragungen durchgeführt oder Dossiers manuell kodiert werden, muss zur Analyse häufig eine Stichprobe (Sample) gezogen werden, um Aussagen über die Grundgesamtheit zu treffen. Der personelle, zeitliche und damit finanzielle Aufwand wäre zu gross, um alle diese Personen zu befragen. Die Resultate werden dann auch auf alle nicht untersuchten Personen der Grundgesamtheit ausgedehnt. Da die Auswertung rein computerbasiert erfolgte, konnte in der vorliegenden Inspektion auf eine solche nie ganz

²² Die Grundgesamtheit bezeichnet diejenige Menge aller Objekte, über die eine Aussage getroffen werden soll.

²³ Untersucht wurden nur volljährige Beschuldigte, da die Bundesanwaltschaft keine Verfahren gegen Jugendliche führt. Vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. b Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO; SR 312.1) vom 20. März 2009: «*Nicht anwendbar sind die Bestimmungen der StPO über (...). b. die Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23-28).*». Keine Voraussetzung war, dass die Abschlussverfügungen rechtskräftig sind.

²⁴ Vgl. Art. 314 StPO.

unproblematische Stichprobenziehung verzichtet werden. Alle Angaben zu allen entsprechenden Verfahren konnten der Datenbank entnommen werden.

6.2 Datenerhebung

Zu jeder Analyseeinheit (Abschlussverfügung) wurden zahlreiche Variablen (individuelle Merkmale) erhoben. So etwa ob die beschuldigte Person einvernommen wurde oder nicht, die Verfahrensdauer, ihre Verteidigung, die gegen sie erhobenen Vorwürfe oder die zuständige Abteilung der Bundesanwaltschaft.²⁵

Diese Variablen wurden auf zwei Arten erhoben: Im Idealfall hat die Bundesanwaltschaft die entsprechenden Informationen in ihrer Geschäftsdatenbank (JURIS) erfasst. Die Variablen konnten dann als Excel-Datei aus JURIS exportiert und direkt mittels SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) verarbeitet werden.²⁶ Informationen, welche die Bundesanwaltschaft nicht systematisch in der Geschäftsdatenbank erfasst (z. B. Straftatbestände)²⁷, mussten mittels Textanalyse aus den einzelnen Abschlussverfügungen herausgefiltert werden. Die PDFs der über 6 000 verfahrensabschliessenden Verfügungen der Jahre 2016-2020 mussten nach eigens programmierten Algorithmen aus dem grossen Text-Corpus extrahiert und analysiert werden.²⁸ Die Analyse wurde in der vorliegenden Inspektion mittels PYTHON durchgeführt. Solche «Big-Data»-Analyseverfahren sind unterdessen technisch zwar möglich, indes – das hat auch die vorliegende Inspektion gezeigt – noch mit Ungenauigkeiten behaftet.

6.3 Analyse

Die vorliegende Inspektion war einerseits eine «fact finding mission». So wurde etwa untersucht, in wie vielen Verfahren Beschuldigte verteidigt waren. Andererseits sollten aber auch *Korrelationen* analysiert werden: Hängt der Umstand, dass die oder der Beschuldigte verteidigt ist, mit der Wahrscheinlichkeit einer Verfahreneinstellung zusammen?²⁹ Vergleicht man ein Merkmal (Häufigkeit Einstellung) zwischen zwei Gruppen (verteidigte / unverteidigte Beschuldigte), so ergibt sich praktisch immer ein gewisser Unterschied. Die Frage ist nun, ob dieser Unter-

²⁵ Zur Frage, welche dieser Variablen sich erheben liessen vgl. unten Ziffern 7. und 8.

²⁶ **Datensicherheit:** Die Excel-Liste mit den direkt aus JURIS extrahierten Variablen wurden über die Austauschplattform Swiss Trust Room der Swisscom für die Inspektion zur Verfügung gestellt. Gemäss der Betreiberin, Swisscom, ist «Swiss Trust Room (...) eine hochsichere Austauschplattform, die nicht dem US CLOUD Act unterliegt. Sämtliche Daten bleiben in der Schweiz. Die Daten werden in zwei redundanten, hochsicheren Rechenzentren von Swisscom gespeichert.»

²⁷ Vgl. dazu die Ausführungen unten Ziffer 7., Hypothese I.

²⁸ **Datensicherheit:** Die Textanalyse (mittels PYTHON) fand ausschliesslich in Räumlichkeiten des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich und auf dem Laptop der Bundesanwaltschaft statt. Die sensiblen Daten wurden auf keine weiteren Datenträger übertragen.

²⁹ Vgl. dazu unten Ziffer 8., Hypothesen II.

schied real (signifikant) ist oder ob er in der untersuchten Stichprobe nur zufällig entstanden ist. In den Sozialwissenschaften spricht man üblicherweise von einem signifikanten Unterschied, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass der Unterschied zufällig zustande gekommen ist, bei maximal 5 % liegt.³⁰

In den vorliegenden Analysen werden Unterschiede zwischen zwei Zahlen jeweils mit folgenden Signifikanzniveaus ausgewiesen: Wenn der Zufall mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von max. 5 % ausgeschlossen werden kann, so ist der Unterschied signifikant und wird mit (*) ausgewiesen. Ist die Irrtumswahrscheinlichkeit weniger als 1 %, so ist der Unterschied sehr signifikant (**) und mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 0,1 % gilt der Unterschied als hoch signifikant (***).

Wichtig ist, dass auch bei einem hoch signifikanten Zusammenhang zwischen zwei Variablen keine Kausalitätsschlüsse gezogen werden können. Kausalität kann nicht formal, sondern nur inhaltlich begründet werden. Wenn sich also beispielsweise ergibt, dass Verfahren gegen Beschuldigte mit Verteidigung häufiger eingestellt werden, dann bedeutet das noch nicht, dass sie *wegen* der Verteidigung häufiger eingestellt werden. Es könnte z. B. auch sein, dass diese Verfahren komplexer sind oder häufiger keine Rechtshilfe geleistet wird.

7. Dossierverwaltung

Dieses Kapitel behandelt die erste der beiden Inspektionsfragen: Hat die Bundesanwaltschaft ein adäquates Dossierverwaltungssystem? Zu untersuchen ist, ob die Dossierverwaltung der Bundesanwaltschaft statistische Auswertungen über Verfahrensschritte zulässt. Dazu wird nachfolgend zunächst dargelegt, mit welcher Software die Bundesanwaltschaft ihre Dossiers verwaltet (7.1). Sodann wird die Qualität der Dossierverwaltung aus drei Blickwinkeln beurteilt: Unterschieden werden Mängel im System (7.2) von Mängeln in der Umsetzung (7.3) und inhaltlichen Mängeln (7.4). Es wird gefragt, ob dies zu Mängeln im Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft (7.5) geführt hat, bevor Schlussfolgerungen zur Frage gezogen werden können, ob die Bundesanwaltschaft eine adäquate Geschäftsdatenbank betreibt (7.6).

³⁰ HIRSIG RENÉ, Statistische Methoden in den Sozialwissenschaften: Eine Einführung im Hinblick auf computergestützte Datenanalysen mit SPSS für Windows (Bd. 1), Zürich 2006.

7.1 Software

Die Bundesanwaltschaft verwendet für ihre Dossierverwaltung die JURIS-Software von Abraxas. Nach Angaben des Anbieters ermöglicht JURIS *«juristischen Organisationen, ihre Arbeitsprozesse komplett digital abzubilden und abzuwickeln. Die Fachlösung ist modular aufgebaut, einfach konfigurierbar und lässt sich jederzeit skalieren. Sie unterstützt die Bestrebungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, die Informatik in der Strafjustiz zu harmonisieren (HIS) und den digitalen Austausch zwischen den Organen der Rechtspflege zu erleichtern.»*³¹.

Strafbehörden können in JURIS zahlreiche Parameter zu Strafverfahren erfassen, wie Angaben zu den beteiligten Personen (Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Nationalität, Adresse, etc.) und ihre Parteirolle (beschuldigte Person, Privatklägerin, Staatsanwaltschaft, Rechtsbeistand, etc.). Sodann können diverse Verfahrensschritte erfasst werden, wie Nichtanhandnahmen, Eröffnungen, Einvernahmen, Zwangsmassnahmen, Einstellungen, Strafbefehle, Einsprachen, Anklagen, etc.). Zu den einzelnen Verfahrenshandlungen können Angaben erhoben werden wie Datum, Beteiligte, Kosten, Straftatbestände, etc. Je nach Modul und Aktualität des Softwarepakets können mehr oder weniger dieser Parameter in diesem System erfasst werden.

7.2 Mängel im System

Bei der Beurteilung der Qualität der Dossierverwaltung ist als erstes auf Mängel im System einzugehen. Es gibt Parameter, deren Erhebung mit JURIS nicht möglich ist. Hier stellt sich die Frage, ob die verwendete Software den Bedürfnissen der Bundesanwaltschaft gewachsen ist. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es sich bei dem von der Bundesanwaltschaft verwendeten JURIS-Softwarepaket um eine Standardlösung handelt, die auch von kantonalen Staatsanwaltschaften verwendet wird (z. B. St. Gallen und Basel-Stadt). Folgende Parameter sind nach den Erkenntnissen aus der Inspektion *nicht* verfügbar in JURIS:

- *Polizeihaft*:³² Diese kann nicht erfasst werden. Gemäss Angaben der Bundesanwaltschaft sei diese sehr selten. Überprüft werden kann diese Angabe nicht. Möglicherweise könnten die Daten bei der zuständigen kantonalen Polizei oder fedpol erhältlich gemacht werden.

³¹ Vgl. <https://www.abraxas.ch/de/loesungen/fachloesungen-detail-hub/abraxas-juris> (zuletzt besucht am 6. Februar 2023).

³² Art. 217 StPO (Vorläufige Festnahme durch die Polizei), Art. 219 StPO (Vorgehen der Polizei bei vorläufiger Festnahme).

- *Privatklägerschaft*.³³ Eine Verfahrenspartei kann zwar in ihrer Rolle als Privatklägerin erfasst werden, eine weitere Unterteilung in Straf- und Zivilkläger ist jedoch nicht möglich. Abgesehen vom wissenschaftlichen Interesse daran, wie oft sich geschädigte Personen als reine Zivil-³⁴ oder reine Strafkörper³⁵ konstituieren, ist aber nicht ersichtlich, inwiefern die Erhebung dieser spezifischen Parteistellungen für die Verfahrensführung oder Allokationsentscheide der Bundesanwaltschaft relevant sein könnte.

- *[Genehmigung]*.³⁶ Nichtanhandnahmen und Verfahrenseinstellungen müssen im Bundesstrafverfahren durch die leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte genehmigt werden.³⁷ Dieser Verfahrensschritt konnte nicht aus dem System gezogen werden. Hier hat erst die Inspektion der PDFs gezeigt, dass Einstellungsverfügungen zur Genehmigung durch die vorgesetzten Leitungspersonen in sehr vielen Fällen sprichwörtlich «abgestempelt» werden.³⁸ Da rechtskräftige Nichtanhandnahmen und Einstellungen freisprechenden Urteilen gleichkommen, wäre es wichtig, systematisch festzuhalten, in wie vielen Fällen Genehmigungen durch die Vorgesetzten erteilt und wann Dossiers zur weiteren Untersuchung zurückgewiesen werden.

³³ Zum Begriff der Privatklägerschaft vgl. Art. 118 Abs. 1 StPO («Als Privatklägerschaft gilt die geschädigte Person, die ausdrücklich erklärt, sich am Strafverfahren als Straf- oder Zivilklägerin oder -kläger zu beteiligen.»).

³⁴ Zum (reinen) Zivilkläger CHRISTINA GALEAZZI, Der Zivilkläger im Strafbefehls- und im abgekürzten Verfahren, Zürich 2016, 65 ff.

³⁵ Zusammenfassend zum (reinen) Strafkörper de lege lata MORITZ OEHEN, Der Strafkörper im Strafbefehls- und im abgekürzten Verfahren, Berlin / Bern 2019, 91 ff.

³⁶ In Klammern, weil nicht definitiv eruiert werden konnte, ob Genehmigungen in JURIS aus technischen Gründen nicht erhoben werden können, oder ob die Funktion zwar vorhanden wäre, aber von der Bundesanwaltschaft nicht genutzt wird. In ihrer Stellungnahme führt die Bundesanwaltschaft aus, dass nie geprüft worden sei, ob es technisch möglich wäre, die Genehmigung von Verfügungen gemäss Strafbehördenorganisationsgesetz in JURIS zu erfassen.

³⁷ Nach Art. 322 Abs. 1 StPO können «Bund und Kantone (...) bestimmen, dass die Einstellungsverfügung durch die Ober- oder Generalstaatsanwaltschaft zu genehmigen ist.». Art. 14 StBOG bestimmt für das Bundesstrafverfahren: «Einstellungs-, Nichtanhandnahme- und Sistierungsverfügungen bedürfen der Genehmigung: a. wenn sie von einem Staatsanwalt oder einer Staatsanwältin erlassen wurden: durch den Leitenden Staatsanwalt oder die Leitende Staatsanwältin; b. wenn sie von einem Leitenden Staatsanwalt oder einer Leitenden Staatsanwältin erlassen wurden: durch den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin.». In den Vorlagen der Bundesanwaltschaft zu Nichtanhandnahmeverfügungen findet sich ein entsprechender Hinweis: «Genehmigung gem. Art. 14 StBOG (durch LStA wenn von StA verfügt, durch BA wenn von LStA verfügt)».

³⁸ Den Ablauf der Genehmigung umschreibt die Bundesanwaltschaft in ihrer Stellungnahme vom 15. November 2022 wie folgt: «Die von der Verfahrensleitung erstellte Nichtanhandnahme- bzw. Einstellungsverfügung wird dem Leitenden Staatsanwalt zur Genehmigung unterbreitet. Dieser überprüft die Verfügung in Bezug auf die inhaltliche Vollständigkeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit sowie den methodischen Aufbau (i. d. R. gemäss Vorgaben des Verfahrenshandbuchs) und genehmigt diese hernach. Bei allfälligen Fragen zum vorgelegten Verfahren, der Verfügung selbst und / oder bei festgestellten Unzulänglichkeiten kontaktiert er die Verfahrensleitung und bespricht im letzteren Fall mit ihr gegebenenfalls zu bereinigende Passagen. Die eigentliche Diskussion über die Art des Verfahrensabschlusses (Nichtanhandnahme, Strafbefehl, Anklage oder Einstellung) findet zwischen der Verfahrensleitung, dem Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwalt und dem Leitenden Staatsanwalt vor der Redaktion der entsprechenden Verfügung statt; bei komplexeren Verfahren werden vorab auch inhaltliche Fragen besprochen. Der zuständige Deliktfeldverantwortliche Staatsanwalt prüft die Verfügungen vorab und gibt ein «préavis» zu Händen des Leitenden Staatsanwalts ab. Dieser Prozess ist dokumentiert.».

NICHTANHANDNAHME	
Verf.-Nr.:	
Die Bundesanwaltschaft verfügt die Nichtanhandnahme gemäss Art. 310 Abs. 1 StPO	
<input checked="" type="checkbox"/> Bst. a	<input type="checkbox"/> Bst. b
<input type="checkbox"/> Bst. c	
Datum: ... 26.3.2018	
StA des Bundes:	Kürzel:
Genehmigt LStA des Bundes:	am: 29.3.18

Abbildung: Genehmigung einer Nichtanhandnahme (anonymisiert)

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, wie die Genehmigungen von Nichtanhandnahmen und Einstellungen organisiert sind resp. in der Praxis umgesetzt werden.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 (Anhang 1) hat die Bundesanwaltschaft Stellung genommen (S. 5). Sie äussert zunächst Zweifel, ob eine Erfassung der Genehmigungen nicht unnötigen administrativen Aufwand verursachen würde, stellt dann aber in Aussicht, die Genehmigungen allenfalls im künftigen Geschäftsverwaltungssystem «Core.Link» aufnehmen.

Einschätzung AB-BA

Mit dem Genehmigungserfordernis wollte der Gesetzgeber Nichtanhandnahmen und Einstellungen einem Vieraugenprinzip unterwerfen. Es ist daher wichtig, diese Kontrollhandlung auch in der Geschäftsverwaltung zu dokumentieren. Auch der administrative Aufwand hält sich in Grenzen. Er liegt bei je unter einer Genehmigung pro Tag.³⁹

³⁹ Nach unseren Berechnungen wurden im Untersuchungszeitraum im Durchschnitt 344 Verfahren pro Jahr nicht an die Hand genommen und 254 pro Jahr eingestellt. Gemäss Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft waren es im Durchschnitt sogar nur 227 Nichtanhandnahmen und 126 Einstellungen pro Jahr.

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

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

7.3 Mängel in der Umsetzung

Als zweites sind bei der Beurteilung der Qualität der Geschäftsverwaltung mögliche Mängel in der Umsetzung durch die Bundesanwaltschaft zu analysieren. Die Inspektion hat gezeigt, dass es Parameter gibt, die mittels JURIS erhoben werden könnten, von der Bundesanwaltschaft aber nicht, nicht konsequent oder nicht einheitlich erhoben werden. Hier stellt sich die Frage, welcher Erfassungsaufwand den Strafverfolgerinnen und Strafverfolgern zugemutet werden kann bzw. muss. Folgende Parameter sind in JURIS zwar verfügbar, werden von der Bundesanwaltschaft jedoch nicht oder nicht konsequent genutzt:

- *Straftatbestände*: Welche Straftatbestände Gegenstand eines Verfahrens bilden, wird von der Bundesanwaltschaft nicht systematisch über die Geschäftsdatenbank erfasst.⁴⁰ Es kann nicht ausgegeben werden, welche Delikte in welcher Abschlussverfügung gegen welchen Beschuldigten abgehandelt wurden.⁴¹
- *Kosten*: Die Inspektion hat ergeben, dass die Kosten des Verfahrens eingegeben werden könnten, aber dafür müsste die in JURIS integrierte Buchhaltung aktiviert werden. Die Bundesanwaltschaft erachtet den dafür notwendigen Aufwand als zu gross. Sie hat jedoch in ihrer Stellungnahme vom 15. November 2022 (S. 6) sowie anlässlich der Sitzung vom 11. Januar 2023 aufgezeigt, dass sie die Verfahrenskosten über eine SAP-Anwendung jederzeit ausweisen kann. Die AB-BA sieht deshalb keinen Handlungsbedarf.
- *Aufenthaltsstatus*: Erfasst, aber nicht konsequent, wird sodann der ausländerrechtliche Aufenthaltstitel der Parteien. Nach Auskunft der Bundesanwaltschaft werde die Eingabefunktion Aufenthaltstitel nur selten genutzt. Häufig hätten Ausländer keinen Wohnsitz in der Schweiz und daher auch keinen Aufenthaltsstatus.⁴² Überprüft werden kann diese Auskunft

⁴⁰ Dazu eingehend unten 8.1. Nichtanhandnahmen / Einstellungen – Hypothese: Gewissen Delikte werden häufiger eingestellt. Vgl. ferner die ausführliche Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vom 15. November 2022, S. 4, wonach eine «Buchhaltung der Delikte» als nicht zielführend erachtet wird.

⁴¹ Die BA hat in Aussicht gestellt, dass dies mit der Einführung von «Core.Link» möglich werden soll, vgl. Protokoll der Sitzung vom 11. Januar 2023, S. 6.

⁴² Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vom 15. November 2022, S. 6.

mangels systematischer Erfassung nicht. Die Zahlen aus dem Nationalfondsprojekt⁴³ indizieren eher anderes: In kantonalen Verfahren haben knapp 40 % der ausländischen Beschuldigten einen Wohnsitz in der Schweiz.

- **Abteilung:** Die Inspektion hat gezeigt, dass die meisten Abschlussverfügungen einer der drei operativen Abteilungen der Bundesanwaltschaft (1. Staatsschutz / Kriminelle Organisationen, 2. Wirtschaftskriminalität, 3. Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität) zugeordnet werden können. Die von der Bundesanwaltschaft ernannten ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wurden ursprünglich als eigene Abteilung ausgegeben, dann aber der Abteilung Staatsschutz und Kriminelle Organisationen zugeordnet. Hier ging es lediglich um 13 Verfahren. Es gibt jedoch rund 700 Verfahren, die als «inaktive Instanz» kategorisiert sind. Hier geht es um Fälle, die nach einer Reorganisation oder wegen Austritts der zuständigen Staatsanwältin oder des zuständigen Staatsanwalts keiner Abteilung mehr zugewiesen waren.⁴⁴ Diese Verfahren mussten für die Inspektion anhand des Namens der Staatsanwältin oder des Staatsanwalts von Hand einzelnen Abteilungen und Deliktfeldern zugeordnet werden. Ferner gibt es rund 750 Verfahren, die mit «Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB)» verzeichnet sind.⁴⁵ Hierbei handelt es sich insbesondere um Strafanzeigen, die bei der Bundesanwaltschaft eingegangen sind, und sofort nicht an die Hand genommen wurden.⁴⁶ Die Bundesanwaltschaft weist darauf hin, dass die ZEB und der OAB⁴⁷ unter anderem deshalb geschaffen wurden, um die Abteilungen zu entlasten: «*Wenn also möglichst viele Verfahren hier erledigt werden, ist eines der Ziele erreicht.*»⁴⁸ Dennoch werden in diesen Fällen weder die angezeigten Delikte erfasst, noch werden sie einer Abteilung oder einem Deliktfeld zugeordnet. Insgesamt lassen sich somit rund 30 %⁴⁹ der Verfahren nicht oder nur mit grossem Aufwand einer Abteilung / Deliktkategorie zuordnen.

⁴³ Vgl. oben Fn. 4.

⁴⁴ In der Sitzung vom 11. Januar 2023 haben die Vertreterinnen der Bundesanwaltschaft erläutert, dass ausgetretene Verfahrensleiterinnen und Verfahrensleiter jeweils nach der Erstellung des Tätigkeitsberichts Mitte Januar des Folgejahres auf «inaktiv» umgestellt werden. Der Grund liegt im «Corporate Housekeeping»: Die Liste der aktiven Verfahrensleiterinnen und Verfahrensleiter soll schlank und à jour gehalten werden.

⁴⁵ Vgl. dazu die Erläuterungen in der Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vom 15. November 2022, S. 6.

⁴⁶ Die Bundesanwaltschaft nennt in ihrer Stellungnahme vom 15. November 2022, S. 6, als Beispiele «*Bürgerangaben mit Anzeigecharakter, jedoch ohne genügende[n] Hinweis auf zu verfolgende Straftaten, oder solche in klar kantonaler Kompetenz, die direkt an den zuständigen Kanton weitergeleitet werden können*».

⁴⁷ Operativer Ausschuss des Bundesanwalts.

⁴⁸ Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vom 15. November 2022, S. 6.

⁴⁹ 1 450 (700 inaktiv; 750 ZEB) von 5 213 Verfahren = 27,3 % der Verfahren.

7.4 Mängel im Inhalt

Wie einleitend ausgeführt,⁵⁰ ist die AB-BA weder von ihrer Ausstattung her in der Lage noch von ihrem Auftrag her legitimiert, materiell zu den inspizierten Verfahren Stellung zu nehmen. Bei den hier interessierenden Mängeln im Inhalt geht es nur um die Frage, ob die Angaben in JURIS mit denjenigen auf den Abschlussverfügungen inhaltlich übereinstimmen. Der Umstand, dass die Verfahrensabschlüsse auch als PDF zur Verfügung gestellt wurden, hat es ermöglicht, für gewisse Parameter, wie z. B. Datumsangaben, zu überprüfen, ob diese mit den Einträgen im JURIS übereinstimmen. Hier konnten nur sehr wenige Ungenauigkeiten ermittelt werden. Dies lässt sich wohl damit erklären, dass die verfahrensleitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in aller Regel JURIS verwenden, um Verfügungen «abzumischen», d. h. aus den vorhandenen Daten automatisch erstellen zu lassen.

7.5 Mängel im Tätigkeitsbericht

Die Bundesanwaltschaft publiziert in ihrem an die AB-BA gerichteten Tätigkeitsbericht (Art. 17 StBOG) Zahlen und Statistiken über die von ihr geführten Strafverfahren. Die Anzahl Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen zwischen 2016 und 2020, der Untersuchungsgegenstand dieser Inspektion, sollte sich deshalb bereits aus dem Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft 2020⁵¹ ergeben. Der Tätigkeitsbericht gibt unter anderem Auskunft über die Fallzahlen der letzten fünf Jahre (siehe Tabelle «Zahlen Tätigkeitsbericht BA 2020» unten). Ein Vergleich der Zahlen aus dem Tätigkeitsbericht mit denjenigen, die von der Bundesanwaltschaft für diese Inspektion zur Verfügung gestellt wurden (siehe unten Tabelle «Zahlen Inspektion AB-BA»), hat allerdings über alle Arten von Abschlussverfügungen und den gesamten Untersuchungszeitraum Differenzen zu Tage gefördert, die nicht erklärbar sind.

Ein Beispiel: Die Bundesanwaltschaft weist für das Jahr 2016 aus, dass sie 94 Strafverfahren eingestellt hat. Unsere Berechnungen haben ergeben, dass im Jahr 2016 über 300 Einstellungsverfügungen erlassen worden sind. Derartige Abweichungen finden sich im gesamten Untersuchungszeitraum und für alle Arten von untersuchten Verfahrensabschlüssen (Nichtanhandnahmen, Einstellungen, Strafbefehle, Anklagen). Die Differenzen folgen auch keinem offensichtlichen Muster: Im angeführten Beispiel weisen die erhobenen Daten mehr als dreimal so viele Einstellungsverfügungen aus wie die Bundesanwaltschaft in ihrem Tätigkeitsbericht. Bei Strafbefehlen im Jahr 2016 sind es nur 13 % mehr.

⁵⁰ Vgl. oben Ziffer 5.1.

⁵¹ Die Tabelle findet sich im Tätigkeitsbericht 2020 unter dem Titel «Reporting», S. 36 ff.

Im Rahmen der vorliegenden Inspektion wurde versucht, mögliche Fehlerquellen zu überprüfen und Gründe für die Differenzen ausfindig zu machen. Der Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft enthält allerdings fast keine Hinweise dazu, wie die Verfahrensabschlüsse gezählt wurden. Lediglich bei den Strafbefehlen findet sich die Anmerkung, dass Strafbefehle gegen eine Person erlassen und pro Verfahren deshalb mehrere Strafbefehle gezählt werden konnten.⁵² Eine mögliche Fehlerquelle könnte sein, dass Strafbefehle zwar pro beschuldigte Person und damit pro potenzieller Verurteilung gezählt wurden, Einstellungen und Nichtanhandnahmen dagegen pro eingestelltem Verfahren, auch wenn es darin mehrere Beschuldigte gab. Freilich schiene es nicht sachgerecht, Strafbefehle einerseits und Einstellungen und Nichtanhandnahmen andererseits anhand unterschiedlicher Parameter zu zählen, ohne dies auszuweisen, weil sonst der Eindruck entsteht, die Bundesanwaltschaft erlasse viel mehr verurteilende als freisprechende Verfügungen.

Diese Abweichungen wird die Bundesanwaltschaft in ihrer Stellungnahme erörtern können. Unabhängig davon schiene es sachgerecht, die Grundlagen der im Reporting aufgeführten Statistiken genauer auszuweisen.

Zahlen Tätigkeitsbericht Bundesanwaltschaft 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Neueröffnungen Strafuntersuchungen	190	237	182	305	255
Erledigungen Strafuntersuchungen					
Nichtanhandnahme	158	128	176	335	377
Einstellung	94	95	152	175	114
Überweisung/ Delegation/ Weiterleitung/ Zurück an Kanton	65	100	128	130	171
Strafbefehle ^{4/5}	1094	788	170	228	203
Eingereichte Anklagen	14	21	10	17	29
Eingereichte Anklagen im abgekürzten Verfahren	3	3	1	7	4
Überweisung Strafbefehl an Gericht	20	25	13	23	10
Rückweisung der Anklage	1	6	2	5	4
Urteilsdispositiv 1. Instanz ⁶	32	36	35	30	32

- 1 Davon 129 Cyber-/Phishing-Verfahren, welche zusammen mit BKP und MELANI geprüft werden.
- 2 Bei den Deliktskategorien sind Mehrfachnennungen möglich.
- 3 «Cyberkriminalität» ist erst seit 2020 eine eigene Deliktskategorie, diese Verfahren waren zuvor in der Deliktskategorie «Allgemeine Wirtschaftskriminalität» enthalten.
- 4 Ein Strafbefehl wird gegen eine Person erlassen, es ist daher möglich, dass in einem Verfahren mehrere Strafbefehle ergehen. Für die Statistiken der BA wird die Anzahl Strafbefehle gezählt.

- 5 Die Abnahme nach dem Jahr 2017 ist im Wesentlichen auf den Wegfall der Vignetten-Verfahren zurückzuführen (seit 1.1.2018 in kantonaler Kompetenz).
- 6 Urteile im abgekürzten Verfahren, im ordentlichen Verfahren sowie nach Überweisung von Strafbefehlen.

⁵² Siehe «Tätigkeitsbericht Bundesanwaltschaft 2020», S. 36 dortige Fn. 4.

Zahlen Inspektion AB-BA

	2016	2017	2018	2019	2020
Nichtanhandnahme	251	214	299	452	505
Einstellung	318	262	223	262	205
Strafbefehl	1 244	882	208	332	291
Anklagen	20	25	9	4	23
Anklagen im abgekürzten Verfahren	5	3	1	6	3

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, weshalb die Zahlen im Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft von den in der Inspektion erhobenen Zahlen teilweise stark abweichen.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 (Anhang 1) hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen (S. 7 f.): *«Die Statistiken der Bundesanwaltschaft (Anhang des jährlichen Tätigkeitsberichts) werden abgesehen von wenigen Ausnahmen (Zahl der Strafbefehle und Zahl der verurteilten Personen) aufgrund der Verfahrenszahlen erhoben. Die Auswertung im Rahmen der vorliegenden Inspektion beruht offenbar auf der Zahl von Verfügungen bzw. auf der Zahl der beschuldigten Personen. Zudem wurden für die Inspektion die Zahlen der «normalen» Strafverfahren und der Massengeschäfte zusammengezählt. In den Statistiken der BA werden die Massengeschäfte separat ausgewiesen.»*

Sitzung vom 11. Januar 2023

Anlässlich der Sitzung vom 11. Januar 2023 haben die Vertreterinnen der Bundesanwaltschaft der Delegation des AB-BA erläutert, wie die Zahlen für den Tätigkeitsbericht erhoben werden. Dabei hat sich die oben (7.5.) aufgestellte Vermutung bestätigt, dass die Abschlussverfügungen im Tätigkeitsbericht unterschiedlich ausgewiesen werden: Die rechtskräftigen Strafbefehle werden für jedes Berichtsjahr einzeln gezählt und ausgewiesen. Nichtanhandnahmen und Einstellungen werden nur «pro Verfahren» gezählt und ausgewiesen. Ein Beispiel: Wenn in einem grossen Wirtschaftsstrafverfahren im Jahr 2020 insgesamt 5 Strafbefehle, 20 Nichtanhandnahmen und 30 Einstellungen erlassen werden, dann werden im Tätigkeitsbericht zwar alle 5 Straf-

befehle, aber nur eine Nichtanhandnahme- oder⁵³ Einstellungsverfügung aufgeführt. Ferner hat die Bundesanwaltschaft auch die sog. Massengeschäfte nicht stringent gezählt. Massengeschäfte wies sie im Tätigkeitsbericht nur aus, wenn sie mit einem Strafbefehl abgeschlossen wurden. Wurde ein solches Massengeschäft eingestellt oder nicht an Hand genommen, blieb dies in der Statistik unberücksichtigt.⁵⁴

Einschätzung AB-BA

Die AB-BA ist der Auffassung, dass ein grob verzerrtes Bild der Erledigungen entsteht, wenn Strafbefehle einzeln, Einstellungen und Nichtanhandnahmen aber nach Verfahren gezählt und dargestellt werden. Die Praxis, Massengeschäfte nur im Falle eines Strafbefehls zu zählen, verfälscht die Zahlen zu den Verfahrensabschlüssen weiter.

Empfehlung AB-BA_2_2023 – Einheitliche Erfassung aller Abschlussverfügungen

Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, alle Abschlussverfügungen gleich zu erfassen: Nichtanhandnahmen, Einstellungen, Strafbefehle und Anklagen sind einzeln zu dokumentieren und im Tätigkeitsbericht auszuweisen.⁵⁵

7.6 Fazit

Die Ausgangsvermutung (Hypothese I) war, dass die Bundesanwaltschaft angesichts ihrer Grösse und ihrer gut ausgebauten zentralen Dienste über eine professionelle Dossierverwaltung verfügt. Die Inspektion hat gezeigt, dass die Bundesanwaltschaft für ihre Geschäftsverwaltung mit JURIS eine Standardlösung nutzt, die auch Kantone verwenden. Ob JURIS ein adäquates Geschäftsverwaltungssystem ist, das es dem Bundesanwalt ermöglicht, die für sein externes Reporting notwendigen Statistiken zu erheben und im Rahmen seines internen Coachings und Controllings belastbare Allokationsentscheide zu treffen, lässt sich aufgrund der bloss auf Abschlussverfügungen eingeschränkten Inspektion nicht umfassend beantworten. Insbesondere die in der Implementation der Datenbank eruierten Mängel bei der Erfassung der Straftatbestände oder der zuständigen Abteilung, lassen daran jedoch Zweifel aufkommen, die

⁵³ Ob ein Verfahren, in dem verschiedene Abschlussverfügungen erlassen wurden, im Geschäftsbericht als «nicht an die Hand genommen» oder als «eingestellt» erscheint, hängt vom zufälligen Umstand ab, welche Verfügung als letzte in Rechtskraft erwachsen ist. Diese letzte Verfügung führt als «Meilenstein» im Verfahren dazu, dass das Verfahren als Ganzes als abgeschlossen gilt.

⁵⁴ Erklärt wurde diese unterschiedliche Darstellung damit, dass die Bundesanwaltschaft lange darum gekämpft habe, auch Strafbefehle erlassen zu dürfen. Als sie diese Kompetenz dann 2011 beim Inkrafttreten der schweizerischen Strafprozessordnung erhalten habe, wollte man diese Erledigungsform auch gegen aussen darstellen; vgl. Protokoll der Sitzung vom 11. Januar 2023, S. 5.

⁵⁵ Anlässlich des gemeinsamen Workshops vom 27. Januar 2023 in Bern hat die Bundesanwaltschaft in Aussicht gestellt, dass sie diese Empfehlung bereits mit dem nächsten Tätigkeitsbericht umsetzen werde.

sich bei der nachfolgenden Untersuchung der Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis noch akzentuieren werden.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die BA zu ihrem Geschäftsverwaltungssystem Stellung genommen (Anhang 1, S. 3 f.). Sie führt aus, dass *«JURIS als Geschäftsverwaltungssystem nicht in erster Linie der Statistikerstellung und als Management-Tool dient, sondern der administrativen Verfahrensführung in den einzelnen Straf- und Rechtshilfeverfahren sowie der Erstellung von Dokumenten mit Hilfe von zahlreichen Vorlagen (je ca. 400 in den drei Verfahrenssprachen). Die Erstellung von verfahrensübergreifenden Statistiken und Auswertungen ist, soweit diese nicht im Hinblick auf die jährlichen Statistiken im System konfiguriert sind, ein «Nebenprodukt»». Nebst JURIS stehe für das Coaching & Controlling auch noch «VBoard» zur Verfügung. Dieses Programm sei ein Priorisierungs- und Steuerungsinstrument für die Verfahren, das eine effiziente Allokation der Ressourcen erlaube. Die Daten in VBoard stammen aus JURIS und werden jeweils monatlich importiert. Ferner führt die Bundesanwaltschaft aus: «JURIS (...) ermöglicht keine «Buchhaltung» der Delikte, was für die Bundesanwaltschaft auch nicht zielführend wäre.»*

Sitzung vom 11. Januar 2023

Anlässlich der Sitzung vom 11. Januar 2023 haben die Vertreterinnen der Bundesanwaltschaft der Delegation der AB-BA das Geschäftsverwaltungssystem «JURIS», das Priorisierungs- und Steuerungstool «VBoard» sowie die Dokumentierung der Verfahrenskosten über Excel-Listen aus dem «SAP» in den Räumlichkeiten der Bundesanwaltschaft in Zürich demonstriert. Ferner legten die Vertreterinnen der Bundesanwaltschaft dar, welche Funktionen und Parameter im Rahmen des neuen Geschäftsverwaltungssystems «Core.Link» aufgenommen werden sollen.

Einschätzung AB-BA

Die AB-BA ist nicht überzeugt, dass die bestehenden Geschäftsverwaltungssysteme (JURIS, VBoard) dem Bundesanwalt erlauben, sich mit vernünftigem Aufwand einen umfassenden und verlässlichen Überblick über die Geschäfte der BA zu verschaffen. Ob das künftige System «Core.Link» dies leisten kann, ist momentan noch nicht absehbar. Damit besteht BA-intern die

Gefahr, falsche Personalführungs- und Allokationsentscheide zu treffen. Im Aussenverhältnis droht, dass das Reporting nicht auf belastbare Angaben gestützt wird.

Entscheid AB-BA

Die AB-BA hat entschieden, die Budgetierung und Mittelallokation der Bundesanwaltschaft in der ordentlichen (Folge-)Inspektion 2023 genauer zu untersuchen.

8. Nichtanhandnahmen und Einstellungen

Bevor nachfolgend auf die einzelnen Hypothesen eingegangen wird, werden hier die Abschlussverfügungen als Ganzes sowie allgemeine Auswertungen zu demografischen Grunddaten diskutiert.

Abschlussverfügungen (Anzahl)

	2016	2017	2018	2019	2020
Nichtanhandnahme	251	214	299	452	505
Einstellung	318	262	223	262	205
Strafbefehl	1 244	882	208	332	291
Anklage	20	25	9	4	23
Anklage im abgekürzten Verfahren	5	3	1	6	3

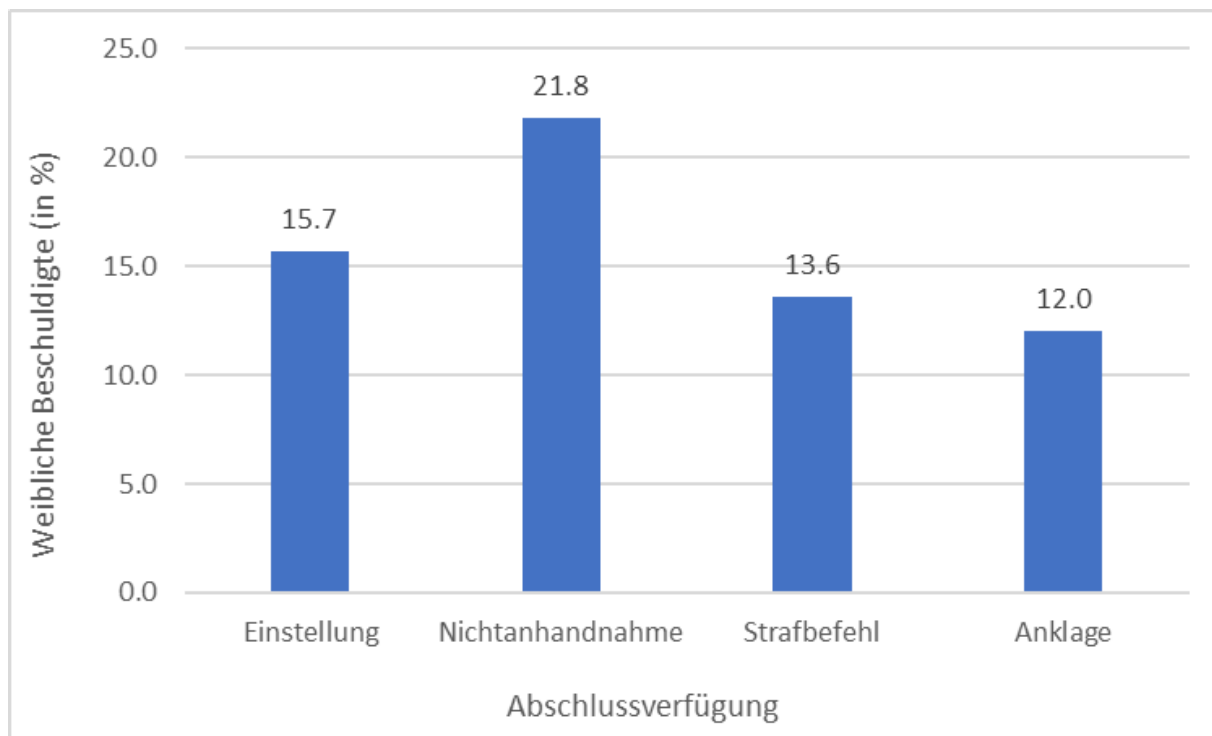
Abschlussverfügungen (in Prozent)

	2016	2017	2018	2019	2020
Nichtanhandnahme	13,7	15,4	40,4	42,8	49,2
Einstellung	17,3	18,9	30,1	24,8	20,0
Strafbefehl	67,7	63,6	28,1	31,4	28,3
Anklage	1,1	1,8	1,2	0,4	2,2
Anklagen im abgekürzten Verfahren	0,3	0,2	0,1	0,6	0,3

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass hier die Abschlussverfügungen diskutiert werden, die von der Bundesanwaltschaft für diese Inspektion zur Verfügung gestellt wurden. Wie oben unter Ziffer 7.5 dargelegt, korrespondieren diese Zahlen nicht mit den Angaben in den Tätigkeitsberichten der Bundesanwaltschaft. Bei der gesamthaften Betrachtung der *Abschlussverfügungen*

gen fällt auf, dass Nichtanhandnahmen seit 2017 stetig zugenommen haben.⁵⁶ Dass die Strafbefehle nach 2017 drastisch zurückgegangen sind, lässt sich damit erklären, dass die Bundesanwaltschaft die sog. «Vignettenfälle» nicht mehr behandeln muss. Seit dem 1. Januar 2018 werden Fälschungen oder Verfälschungen von Autobahnvignetten nicht mehr von der Bundesanwaltschaft verfolgt, sondern von den Kantonen.⁵⁷ Dies führte dazu, dass die Bundesanwaltschaft 2018 ca. 75 % weniger Strafbefehle erliess als noch 2017.⁵⁸

Abschlussverfügungen nach Geschlecht^{59,60}



Die Betrachtung der Abschlussverfügungen nach Geschlecht zeigt das erwartete Bild: Männer sind deutlich häufiger als Frauen in Strafverfahren verwickelt. Die Bundesanwaltschaft erlässt

⁵⁶ Diese Zunahme hat auch die Bundesanwaltschaft in ihrer Stellungnahme vom 15. November 2022 (S. 8) nicht erklären können.

⁵⁷ Vgl. dazu auch den Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft 2017, S. 8: «Zuständigkeitsänderung für «Vignettenfälle» – Die Autobahnvignette ist ein amtliches Wertzeichen, das weder gefälscht noch verändert werden darf. Wer eine solche Vignette manipuliert oder mehrmals verwendet, kann gemäss Art. 245 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden. Nach bisherigem Recht war die BA für die Strafverfolgung zuständig (Art. 23 Abs. 1 Bst. e StPO). Um die BA von der Verfolgung solcher Bagatellkriminalität zu entlasten, hat der Gesetzgeber [...] beschlossen, dass die Fälschung von Autobahnvignetten neu durch die Kantone zu verfolgen und zu beurteilen ist.».

⁵⁸ So auch die Schlussfolgerung der Bundesanwaltschaft, bspw. im Tätigkeitsbericht 2021, S. 35 Fn. 5.

⁵⁹ Strafverfahren gegen Unbekannt sind hier herausgerechnet.

⁶⁰ Signifikanzen: Einstellungen vs. Nichtanhandnahmen***, Strafbefehle vs. Nichtanhandnahmen***, Nichtanhandnahmen vs. Strafbefehle*, restliche Vergleiche nicht signifikant.

86,4 % der Strafbefehle gegen Männer. Dieser Wert ist im Vergleich mit der jährlichen Verurteilten-Statistik des Bundesamtes für Statistik (82,5 %) ⁶¹ jedoch höher. ⁶²

Erstaunlich sind die Zahlen *innerhalb* der von der Bundesanwaltschaft geführten Strafverfahren: So ist etwa der Unterschied zwischen Strafbefehlen (86,4 %) und Nichtanhandnahmen (78,2 %) hoch signifikant. Das bedeutet, dass Strafverfahren bei Männern signifikant viel häufiger mit Strafbefehlen abgeschlossen als gar nicht aufgenommen werden. Auch Einstellungsverfügungen werden signifikant häufiger gegen Männer erlassen als Nichtanhandnahmen. Würden Männern und Frauen die gleichen Delikte zur Last gelegt und in den Strafverfahren gleichbehandelt, müssten diese Werte ungefähr vergleichbar sein. Ergeben hat sich aber, dass gegen Männer häufiger Strafbefehle ausgefällt oder Verfahren eingestellt werden, bei Frauen im Gegenzug signifikant häufiger Verfahren nicht anhand genommen werden.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der BA der Entwurf zum Inspektionsbericht zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, wie es zu diesen Geschlechterdiskrepanzen bei den Erledigungen kommt.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 (Anhang 1) hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen: *«Für die Feststellung von Ungleichbehandlungen z. B. aufgrund des Geschlechts (...) müssten jedoch auch die Verschiedenartigkeit der Straftatbestände, soziologische Aspekte und weitere Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Die Bundesanwaltschaft verwehrt sich gegen solche pauschalen Ungleichbehandlungsvorwürfe und weist neben den nachfolgenden Erklärungen darauf hin, dass in jedem Verfahren eine Einzelfallbeurteilung stattfinden muss.»* (S. 2) sowie: *«Bei den Aussagen im Berichtsentwurf wird keine Unterscheidung zwischen den Deliktsfeldern gemacht.»* (S. 8).

Einschätzung AB-BA

Der Inspektionsbericht erhebt nicht den Vorwurf der Ungleichbehandlung. Die Bundesanwaltschaft wurde aufgefordert, zu erläutern, wie sie sich diese Diskrepanzen erklärt. Sie führt zur Diskrepanz aus, dass sie im Gegensatz zu den Kantonen keine SVG / AIG-Delikte behandle.

⁶¹ Männerquote gemäss der Strafurteilsstatistik für Erwachsene des Bundesamtes für Statistik im Untersuchungszeitraum (2016-2020) für alle im Strafregister eingetragenen Delikte.

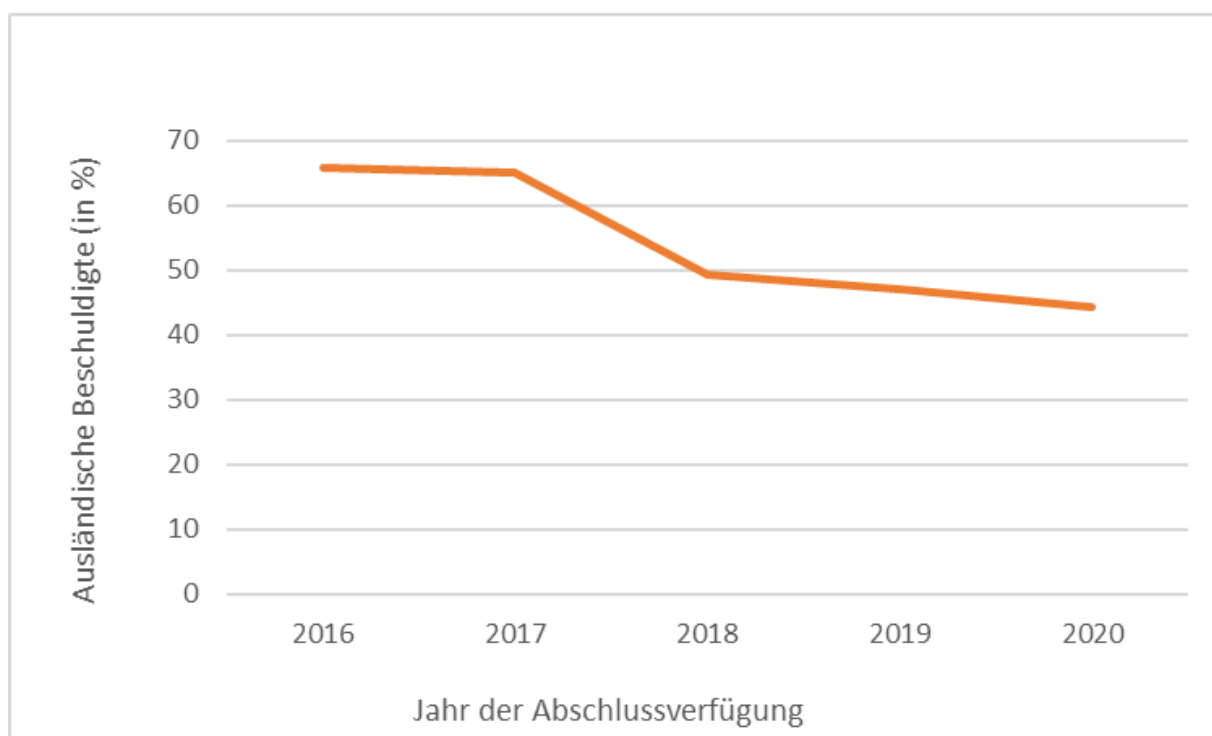
⁶² Die Bundesanwaltschaft erklärt diese Abweichung in ihrer Stellungnahme vom 15. November 2022 damit, dass sie im Gegensatz zu den Kantonen keine Delikte nach Strassenverkehrsgesetz (SVG) somit Ausländer- und Intigrationsgesetz (AIG) behandelt. Dort lägen die Anteile der weiblichen Beschuldigten höher.

Dort sei die Frauenquote höher. Damit liessen sich im Vergleich gegen *aussen* die Unterschiede zu den Kantonen erklären. Noch nicht erklärt ist damit aber, weshalb *innerhalb* der Bundesanwaltschaft etwa Verfahren gegen Frauen deutlich häufiger nicht an die Hand genommen werden. Selbst wenn man, wie dies die Bundesanwaltschaft fordert, die Zahlen noch nach Deliktfeldern aufschlüsseln würde, wäre die Gesamtdiskrepanz immer noch nicht plausibel erklärt. Im Gegensatz zu den Unterschieden bei der Nationalität der Beschuldigten oder des Beschuldigten, wo die Bundesanwaltschaft darauf verweist, dass sie viele Delikte mit internationalem Bezug behandelt, fehlt bislang eine ähnlich nachvollziehbare Erklärung mit Blick auf das Geschlecht der Beschuldigten.

Empfehlung AB-BA_3_2023 – Ausweis der Geschlechterquoten

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

Abschlussverfügungen nach Nationalität⁶³

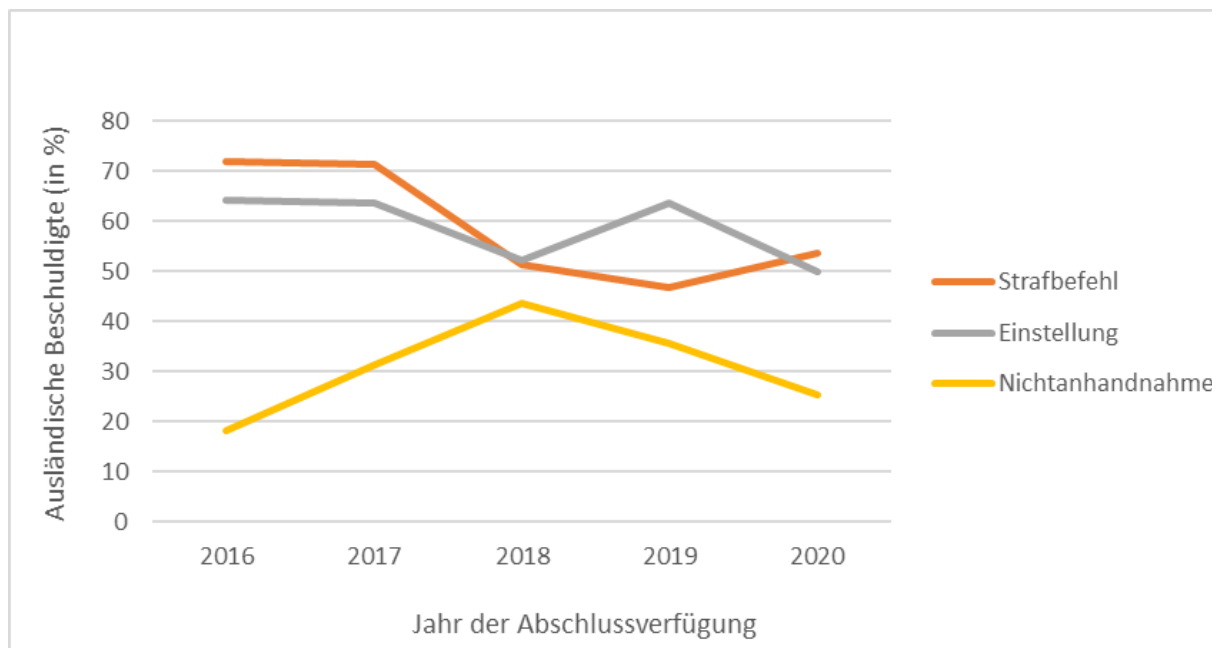


Betrachtet man den Ausländeranteil bei Abschlussverfügungen im Allgemeinen, so fällt zunächst auf, dass ab 2018 ein drastischer Rückgang zu verzeichnen ist. Dieser dürfte ohne Weiteres damit zu erklären sein, dass die «Vignettenfälle» zum grössten Teil Ausländerinnen und Ausländer betrafen, insbesondere wohl ausländische Touristinnen und Touristen, welche die Schweiz mit dem Auto durchquerten. Seit 2018 entspricht der Ausländeranteil den «erwar-

⁶³ Strafverfahren gegen Unbekannt sind hier herausgerechnet.

teten» Werten. Obwohl der Anteil an Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Schweiz nur rund 20 % ausmacht, liegt er in der Verurteiltenstatistik des Bundesamts für Statistik bei rund 57 %.⁶⁴ Die Gründe hierfür sind mannigfaltig.⁶⁵ Spannend ist nun aber der Blick auf den Ausländeranteil bei den Abschlussverfügungen im Detail:

Abschlussverfügungen im Detail nach Nationalität⁶⁶



Diese Grafik zeigt die Abschlussverfügungen der Jahre 2016-2020 nach der Art des Abschlusses und der Nationalität der beschuldigten Person. Der hohe Anteil von Ausländerinnen und Ausländern bei Strafbefehlen in den Jahren 2016 und 2017 sowie deren niedriger Anteil an Nichtanhandnahmen kann mit den hauptsächlich Ausländerinnen und Ausländer betreffenden Vignettenfällen erklärt werden. Betrachtet man jedoch das Jahr 2020, zeigt sich, dass über 50 % der Strafbefehle gegen Ausländerinnen und Ausländer ausgefällt wurden, jedoch deutlich weniger als 30 % der Nichtanhandnahmen zugunsten von Ausländerinnen und Ausländer ergingen.⁶⁷ Dieser Unterschied ist hoch signifikant. Er bedeutet, dass wenn Verfahren gegen Ausländerinnen und Ausländer abgeschlossen werden, deutlich häufiger zu Verurteilungen

⁶⁴ Ausländerquote gemäss der Strafurteilsstatistik für Erwachsene des Bundesamts für Statistik im Untersuchungszeitraum (2016-2020) für alle im Strafregister eingetragenen Delikte.

⁶⁵ DIRK BAIER, Migration und Kriminalität in der Schweiz, Befunde aus Hell- und Dunkelfeld, 2020, S. 29 f.; abrufbar Unter: <https://perma.cc/3A4A-GEYX> (zuletzt besucht am 6. Februar 2023).

⁶⁶ Signifikanzen: Einstellungen: 2017 vs. 2018 *, 2018 vs. 2019 n. s.; 2019 vs. 2020 *. Nichtanhandnahmen: 2016 vs. 2017*, 2017 vs. 2018*, 2018 vs. 2019 n. s., 2019 vs. 2020 *.

⁶⁷ Die Bundesanwaltschaft ersucht in ihrer Stellungnahme (S. 9), diese Formulierung anzupassen, da Nichtanhandnahmen nicht in erster Linie Verfügungen «zugunsten» der beschuldigten Person(en) seien, sondern erlassen werden, wenn z. B. die Straftatbestände nicht erfüllt sind (Art. 310 Abs. 1 Bst. a StPO). Wie eine Einstellungsverfügung komme eine Nichtanhandnahmeverfügung – unter Vorbehalt einer Wiederaufnahme – einem freisprechenden Endentscheid gleich (BGE 144 IV 81 E. 2.3.5) und wirkt (gerade im Gegensatz zum Strafbefehl) «zugunsten» der beschuldigten Person.

(Strafbefehle) und deutlich seltener zu Freisprüchen (Nichtanhandnahmen) gegriffen wird. Ohne Kenntnis der internen Abläufe und Verhältnisse ist dies nicht zu erklären.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Entwurf wurde sie aufgefordert, zu erläutern, was die Gründe sind für diese nationalitätsbezogenen Unterschiede bei der Erledigung.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft Stellung genommen (Anhang 1, S. 2 und 9 f.). Zur Erklärung führte sie aus, dass aufgrund der Delikte, für welche die Bundesanwaltschaft zuständig ist, z. B. internationale Wirtschaftskriminalität, Terrorismus, Völkerstrafrecht, Cyberkriminalität etc., es nicht weiter verwunderlich sei, wenn der Anteil ausländischer Beschuldiger bei den Verfahren der Bundesanwaltschaft relativ hoch sei.

Einschätzung AB-BA

Diese Erläuterung leuchtet ein, soweit es um den gesamthaften Anteil ausländischer Beschuldiger geht. Sie erklärt jedoch nicht die unterschiedlichen Quoten bei den einzelnen Abschlussarten, d. h. etwa Unterschiede zwischen Nichtanhandnahmen und Strafbefehlen.

8.1 Hypothese: Gewisse Delikte werden häufiger eingestellt

Wie eingangs erläutert,⁶⁸ lautet die zweite Fragestellung, ob es Auffälligkeiten in der Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der Bundesanwaltschaft gibt. Weil die AB-BA hierzu weder die Kapazität noch die Kompetenz hat, kann diese Frage nicht materiell beurteilt werden. Das bedeutet, es wurde nicht überprüft, ob die Verfahren zu Recht nicht an die Hand genommen respektive eingestellt worden waren, sondern ob systematische Auffälligkeiten vorliegen. Hierzu wurden sechs Ausgangsvermutungen (Hypothesen II) aufgestellt. Diese werden in dieser und den folgenden fünf Ziffern dargestellt.

Hypothese: Die Bundesanwaltschaft stellt Strafuntersuchungen bei gewissen Straftatbeständen häufiger ein als bei anderen.

Methode: Um ein vollständiges Bild zu erhalten, genügt es nicht, nur Einstellungsverfügungen zu analysieren. Vielmehr musste für *alle* von der Bundesanwaltschaft geführten Strafverfahren

⁶⁸ Vgl. oben Ziffer 5.

erhoben werden, welche Delikte Gegenstand einer Untersuchung bilden. Dann sollte verglichen werden, wie häufig Strafverfahren bei einem Straftatbestand mit einer Nichtanhandnahme, einer Einstellung, einem Strafbefehl oder einer Anklage abgeschlossen werden.

Resultate: Die Untersuchung der Einstellungsverfügungen nach einzelnen Straftatbeständen liess sich nur unbefriedigend realisieren. Kern des Problems war, dass die Bundesanwaltschaft in JURIS nicht systematisch erfasst, welche Straftatbestände und Gesetzesbestimmungen eine Abschlussverfügung betrifft. Von Gesetzes wegen muss in Strafbefehlen⁶⁹ und in Einstellungsverfügungen⁷⁰ angegeben werden, welche Straftatbestände Gegenstand einer Strafuntersuchung bildeten. Aus den PDFs der Abschlussverfügungen liesse sich diese Information deshalb von Hand herauslesen. Weil die Bundesanwaltschaft die entsprechende Funktion in ihrer Geschäftsverwaltung nicht nutzt, ist nicht möglich, aus JURIS zu extrahieren, wegen welcher Delikte eine beschuldigte Person etwa in einem Strafbefehl schuldig gesprochen oder wegen des Verdachts auf welche Straftatbestände eine Strafuntersuchung eingestellt wurde.

Da die untersuchten Straftatbestände für alle Hypothesen zentral sind, wurde versucht, die einer beschuldigten Person vorgeworfenen Delikte mittels automatisierter Textanalyse aus PDFs der Strafbefehle und Einstellungsverfügungen zu extrahieren. Hier zeigten sich die Grenzen der Textanalyse mittels PYTHON: Trotz des grundsätzlich einheitlichen Aufbaus dieser Entscheide erwies sich die Schreibweise der Tatbestände als zu heterogen.⁷¹ Mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen war es nicht möglich, die betroffenen Straftatbestände für jeden Fall zuverlässig zu ermitteln, um damit belastbare statistische Aussagen zu tätigen.

Schlussfolgerung: Grundsätzlich wäre es in JURIS möglich, die abgeurteilten Delikte im Entscheidmodul strukturiert zu erfassen. Soweit ersichtlich, ist dieses Modul bei der Bundesanwaltschaft bis jetzt jedoch nicht aktiviert oder wird nicht gebraucht. Die SNF-Studie zu Strafbefehlsverfahren⁷² hat gezeigt, dass Straftatbestände etwa im Kanton Zürich oder im Kanton St. Gallen, der wie die Bundesanwaltschaft mit der Dossierverwaltung JURIS arbeitet, in einer Weise erfasst werden, die statistische Auswertungen ohne grössere Umstände zulässt. Es wäre dem Bundesanwalt deshalb zu empfehlen, das entsprechende Modul zu aktivieren und zu gebrauchen, um zukünftige statistische Auswertungen – auch und gerade für den Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft – zu vereinfachen. Auf den Punkt gebracht, weiss der

⁶⁹ Art. 353 Abs. 1 Bst. d StPO.

⁷⁰ Zumindest in den allermeisten Fällen, vgl. Art. 319 Abs. 1 Bst. a, b, c und e i. V. m. Art. 320 Abs. 1 StPO.

⁷¹ Abgesehen davon, dass die Entscheide in mehreren Landessprachen abgefasst sind, enthalten die Strafbefehle und Einstellungsverfügungen teilweise Angaben von Artikeln des Allgemeinen Teils, sind die Straftatbestände unterschiedlich genau beschrieben (mit oder ohne die Angabe von Absätzen, Ziffern oder Buchstaben) oder enthalten Verbindungswörter wie «i. V. m.» oder «ff.». Ohne ein händisches Durchsehen jeder einzelnen Verfügung liessen sich deshalb keine zuverlässigen Angaben zu den begangenen Delikten extrahieren.

⁷² Vgl. oben Fn. 4.

Bundesanwalt z. B. nicht, wie viele Verfahren wegen Amtsgeheimnisverletzungen nicht behandelt oder eingestellt werden oder wie häufig Strafbefehle für Betrug ausgefällt werden.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, weshalb die untersuchten Straftatbestände nicht im Geschäftsverwaltungssystem erfasst werden.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen (Anhang 1, S. 11): *«Für die Bedürfnisse der Bundesanwaltschaft genügen die aktuellen Erfassungen der Delikte. Im Hinblick auf das neue System «Core.Link» kann geprüft werden, ob weitergehende Erfassungen von Delikten sinnvoll sind.»*

Einschätzung AB-BA

Dass die Bundesanwaltschaft verfolgte Delikte *«bei Bedarf mit einfachen Suchschritten aus dem System JURIS»* manuell auslesen kann, ist unzureichend. Eine Strafverfolgungsbehörde muss jederzeit umfassend und standardisiert darüber Auskunft geben können, welche Delikte sie verfolgt. Entgegen der von der Bundesanwaltschaft vertretenen Auffassung (S. 4 Stellungnahme vom 15. November 2022) ist über verfolgte Delikte «Buchhaltung» zu führen. An der Sitzung vom 11. Januar 2023 hat sich gezeigt, dass die Bundesanwaltschaft die VOSTRA-Codes für die einzelnen Straftatbestände bereits im JURIS hinterlegt, jedoch nur für die Verfahren als Ganzes und nicht für die einzelnen Beschuldigten und Verfügungen.

Empfehlung AB-BA_4_2023 – Detaillierte Erhebung der untersuchten Straftatbestände

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

8.2 Hypothese: Bestimmte Abteilungen stellen häufiger / schneller ein

Hypothese: Bestimmte Abteilungen stellen Verfahren häufiger und schneller ein als andere.

Methode: Jedes Verfahren der Bundesanwaltschaft ist einer der drei Abteilungen «Staatschutz, Kriminelle Organisationen (SK)», «Wirtschaftskriminalität (WIKRI)» oder «Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität (RTVC)» zugewiesen oder wird direkt von der Zentralen Eingangsbearbeitung (ZEB) erledigt. Diese Information lässt sich grundsätzlich aus JURIS extrahieren. Da seit der neuen «Aufbauorganisation»⁷³ ab dem Jahr 2016 sehr unterschiedliche Gruppen von Delikten in den Abteilungen vereint sind, etwa Cyberkriminalität und Völkerstrafrecht, wurde in den Auswertungen auch die genauere Untergliederung in Deliktfelder berücksichtigt. Die Bundesanwaltschaft weist jeden an die Abteilungen weitergeleiteten Fall individuell einem *Deliktfeld*⁷⁴ zu. Erhält bspw. eine Staatsanwältin, die auf Völkerrecht spezialisiert ist, ausnahmsweise ein Verfahren mit Bezügen zum Staatsschutz zugeteilt, gehört der Fall dem Deliktfeld «Staatsschutz» an. Nicht überprüft werden konnte, wie genau oder konsequent die Deliktfelder den einzelnen Verfahren zugeordnet werden oder wie die Zuweisung in komplexeren Verfahren funktioniert.

Bei der Datenextraktion ergaben sich verschiedene Hindernisse: Zum einen wurden die 13 Verfahren von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten als eigene Abteilung ausgegeben. Nachträglich wurden diese alle dem Deliktfeld Staatsschutz zugeordnet, da ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aus unterschiedlichen Gründen eingesetzt werden (Verfahren gegen bestimmte Amtsträger, Spezialwissen, grosse Verfahren, etc.). Problematischer zuzuweisen waren die über 700 Verfahren, die als «inaktive Instanz» kategorisiert sind. Darin enthalten sind Fälle, die nach der Reorganisation 2016 oder wegen des Austritts der fallführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte keiner Abteilung mehr zugewiesen waren. Diese Verfahren mussten von der Bundesanwaltschaft für die Inspektion anhand der Namen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte von Hand den einzelnen Abteilungen und Deliktfeldern zugeordnet werden. Darüber hinaus wird auch die Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) sowohl als eigene Abteilung als auch als eigenes Deliktfeld ausgewiesen. Diese weit über 800 Fälle lassen sich thematisch weder einer Abteilung noch einem Deliktfeld zuordnen. Sie wurden als eigene Abteilung belassen; es war deshalb nicht möglich, genauere Auswertungen zu diesen Verfahren zu produzieren.

⁷³ Diese ist per 1. Februar 2016 in Kraft getreten: <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/die-bundesanwaltschaft/organisation.html> (zuletzt besucht am 6. Februar 2023).

⁷⁴ Folgende Deliktfelder werden von der Bundesanwaltschaft in JURIS erfasst: Völkerstrafrecht, Terrorismus, Staatsschutz, Rechtshilfe, Kriminelle Organisationen, Internationale Korruption, Geldwäscherei, Cyber, Allgemeine Wirtschaftskriminalität und Zentrale Eingangsbearbeitung [ZEB].

Resultate: Auffallend ist zunächst, dass die Abteilung Staatsschutz und Kriminelle Organisationen mit Abstand die meisten Abschlussverfügungen erlässt. 70 % aller Abschlussverfügungen der Bundesanwaltschaft werden von dieser Abteilung erlassen. Von diesen Abschlussverfügungen machen wiederum fast 65 % Strafbefehle aus, womit fast die Hälfte aller von der der Bundesanwaltschaft erlassenen Abschlussverfügungen im Untersuchungszeitraum Strafbefehle im Deliktfeld Staatsschutz sind. Dies dürfte zu einem bedeutenden Teil auf die «Vignettenfälle»⁷⁵ zurückzuführen sein. Auch die Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) erledigt einen nicht zu unterschätzenden Anteil an Verfahren (13 %), bevor die restlichen Verfahren überhaupt an die Abteilungen gelangen. Erwartungsgemäss erledigt die Zentrale Eingangsbearbeitung die allermeisten ihrer Verfahren mit Nichtanhandnahmeverfügungen.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, weshalb Verfahren durch die Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) behandelt werden.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Im Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen: *«Die Verfahren welche direkt beim OAB (z. B. Bundeskompetenz wird nach umfassender Prüfung verneint) oder bei der ZEB (z. B. Bürgereingaben mit Anzeigecharakter, jedoch ohne genügende Hinweis[e] auf zu verfolgende Straftaten, oder solche in klar kantonaler Kompetenz, die direkt an den zuständigen Kanton weitergeleitet werden können etc.) bearbeitet und erledigt werden, werden daher gar nie einem Deliktsfeld zugeordnet, sondern direkt in der operativen Instanz ZAG⁷⁶ (durch OAB oder ZEB) erledigt. Die Schaffung des OAB und der ZEB dienen unter anderem der Entlastung der Abteilungen.»* (S. 6). *«Gemäss Art. 13 des Reglements über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22) registriert, analysiert und triagiert die Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) namentlich Neueingänge, die nicht ein bereits eröffnetes Verfahren betreffen. Wenn sich rechtliche, insbesondere strafprozessuale Fragen stellen, wird der Fall einem der beiden Stellvertretenden Bundesanwälte zum Entscheid über das weitere Vorgehen im Rahmen des Operativen Ausschusses des Bundesanwalts (OAB) vorgelegt. Die ZEB besorgt die Abwicklung der Abläufe und Entscheide des OAB (...). Die Schaffung von OAB und ZEB diene der Entlastung der Abteilungen durch eine*

⁷⁵ Siehe dazu oben Fn. 57.

⁷⁶ Erläuterung AB-BA: «ZAG» steht für «Zentrale Aufbereitung Geldwäschereverdachtsmeldungen» und war die Vorläuferin der ZEB, wo seit ca. Mitte 2016 sämtliche Eingänge (Straf- und Rechtshilfeverfahren ohne Bezug zu einem bestehenden Verfahren) geprüft werden. In JURIS wurde die für die ZAG geschaffene Instanz für ZEB weiterverwendet.

zentrale Triage der Verfahren. Wenn möglichst viele Verfahren hier erledigt werden, ist das Ziel der Entlastung erreicht.» (S. 12).

Sitzung vom 11. Januar 2023

Auch an der Sitzung von 11. Januar 2023 hat die Bundesanwaltschaft die Abläufe in der ZEB und dem OAB nochmals eingehend erläutert. Hier wurde insbesondere auch darauf hingewiesen, dass es Bürgereingaben mit Anzeige-Charakter gebe, die aber keinen Delikten des Bundesrechts zugeordnet werden können.

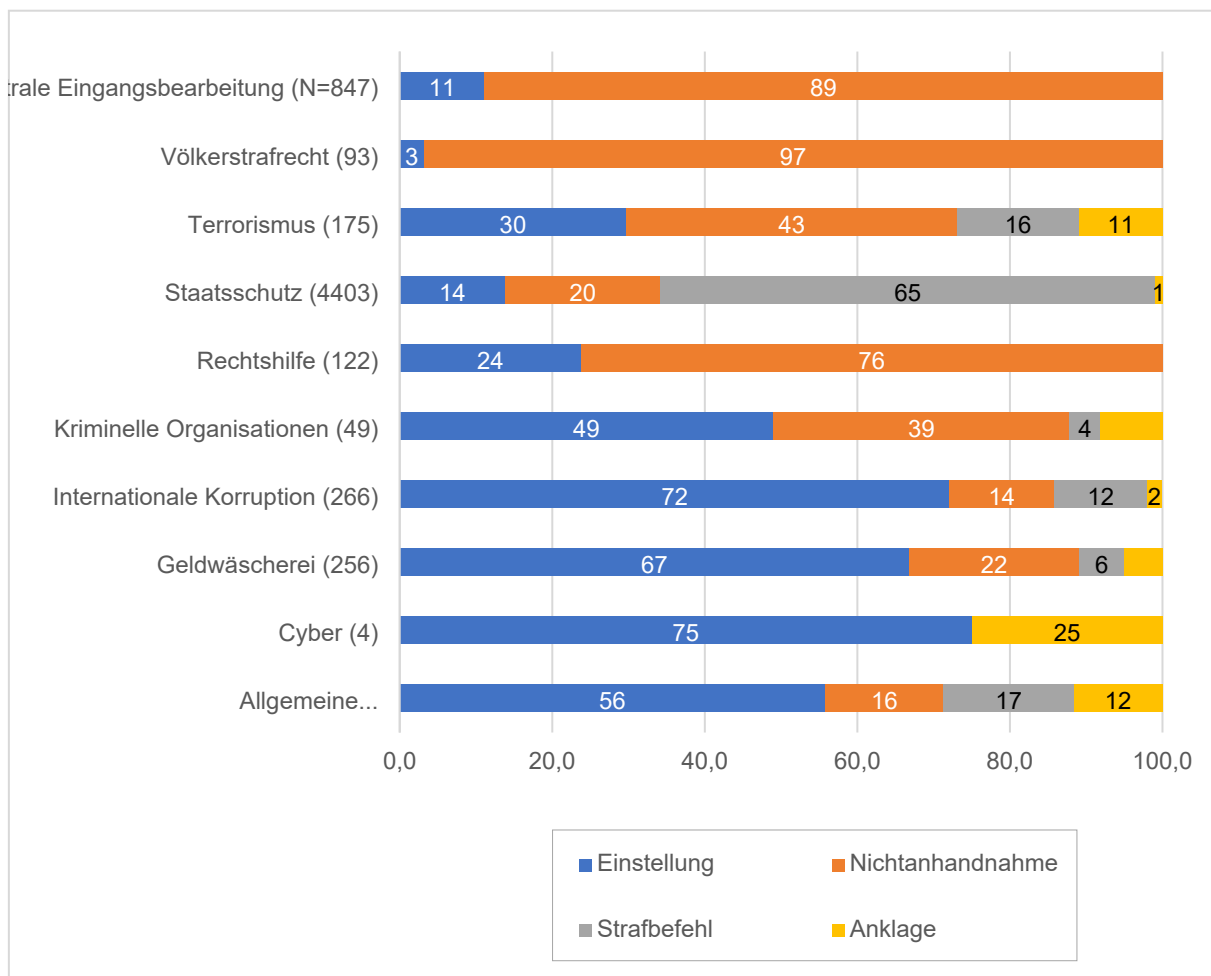
Einschätzung AB-BA

Anlass der mit Schreiben vom 27. September 2022 aufgeworfenen Frage, war die Besorgnis, dass Verfahren durch eine Verwaltungseinheit und nicht durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erledigt werden. Die Antwort der Bundesanwaltschaft hat diese Besorgnis zerstreut. Die Erledigungsverfügungen werden von der ZEB vorbereitet und von den Stellvertretenden Bundesanwälten erlassen. Ungelöst ist indes nach wie vor das Problem, dass nicht systematisch erhoben wird, welchen Deliktbereichen die Erledigungen in der ZEB zuzuordnen sind.

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

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

Abschlussverfügungen nach Deliktfeld



Nicht überraschend, aber dennoch bemerkenswert ist, dass im Deliktfeld Völkerstrafrecht im Wesentlichen nur Nichtanhandnahmeverfügungen erlassen werden. Zu erwarten war auch, dass im Deliktfeld Rechtshilfe keine Strafbefehle erlassen oder Anklagen erhoben werden. Vielmehr sind die Abschlussverfügungen in der Rechtshilfe zu drei Vierteln Nichtanhandnahmeverfügungen und zu einem Viertel Einstellungen. Weshalb Verfahren im Deliktfeld Rechtshilfe nicht an Hand genommen bzw. eingestellt werden und ob sich dies mit Verfahren deckt, in denen (keine) Rechtshilfe geleistet wurde,⁷⁷ erschliesst sich nicht.

Die Zahlen zeigen sodann, dass die Abteilung Wirtschaftskriminalität im Beobachtungszeitraum innerhalb der Bundesanwaltschaft am häufigsten Einstellungsverfügungen erlassen hat. In den Deliktfeldern Geldwäscherei (67 %) und internationale Korruption (72 %) werden mehr als zwei Drittel, bei der allgemeinen Wirtschaftskriminalität über die Hälfte (55 %) der Verfahren eingestellt. Zählt man die Nichtanhandnahmen dazu, zeigt sich, dass in der Abteilung Wirtschaftskriminalität nur ein Bruchteil der Verfahren zu potenziellen Verurteilungen führt. Insgesamt

⁷⁷ Vgl. dazu die Darstellungen zur Erledigung von Rechtshilfeersuchen im Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft 2021, S. 39.

samt wird nur jedes sechste Verfahren mit Strafbefehl oder Anklage abgeschlossen (Geldwäscherei 11 %, Internationale Korruption 14 %, allgemeine Wirtschaftskriminalität 28 %).

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu den hohen Einstellungsquoten in Wirtschaftsstrafverfahren (Allg. Wirtschaftskriminalität und Geldwäscherei) Stellung zu nehmen.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen: *«Eine Erklärung für die hohe Einstellungsquote in der Abteilung Wirtschaftskriminalität, Deliktsfeld Internationale Korruption, dürfte der Verfahrenskomplex «PETROBRAS» sein, dessen zahlreiche Verfahren in den von der Inspektion umfassten Zeitraum fallen. In diesem Verfahrenskomplex bestand ein Teil der Strategie darin zu verhindern, dass die beschuldigten Personen die Gelder verschwinden lassen konnten. Es wurde daher eine grosse Anzahl von Verfahren eröffnet, um die Gelder auf den Konten beschlagnahmen zu können. Diese Verfahren wurden später eingestellt, weil die Bundesanwaltschaft Rechtshilfe leisten konnte und die beschlagnahmten Gelder im Rahmen der Rechtshilfe eingezogen worden sind. Im Deliktsbereich Geldwäscherei, ebenfalls in der Abteilung Wirtschaftskriminalität, wurden in den Jahren 2016 und 2020 viele Strafverfahren eingestellt, welche in früheren Jahren aufgrund von MROS-Meldungen eröffnet wurden.»* (S. 13 f.)

Einschätzung AB-BA

Mit Blick auf die Zahl der Einstellungen überzeugen diese Erläuterungen, weshalb von einer Empfehlung abgesehen wird. Nicht Gegenstand der Untersuchung war, ob die gesetzlichen Grundlagen für die geschilderte Praxis in der Abteilung Wirtschaftskriminalität eingehalten wurden.

Neben dem Staatsschutz liegen die Zahlen insbesondere im Deliktsfeld Terrorismus anders: Hier halten sich Einstellungen (29 %) und potenzielle Verurteilungen (26 %) die Waage. Verfahren werden aber signifikant seltener eingestellt als in der Abteilung Wirtschaftskriminalität. Andererseits werden Verfahren auch deutlich häufiger gar nicht erst an Hand genommen. Weshalb es im Deliktsfeld Terrorismus im Vergleich mit anderen Deliktsfeldern zu mehr Verurteilungen kommt, wird die Bundesanwaltschaft im Rahmen ihrer Stellungnahme erläutern können.

Es fragt sich, ob dies an den von der Bundesanwaltschaft vermehrt geführten Verfahren wegen Unterstützung der Organisation «Islamischer Staat» liegen könnte.⁷⁸

Ein Blick auf die **Dauer**⁷⁹ der Strafverfahren offenbart zunächst Unterschiede zwischen den einzelnen Abschlussverfügungen. Klammert man die statistisch von «Vignettenfällen» dominierten Jahre 2016 / 2017 aus, dauert es drei bis vier Monate, bis ein Strafbefehl bzw. eine Nichtanhandnahme erlassen wird, für eine Einstellung über zwei Jahre, für eine Anklage über drei Jahre (Median). Die Durchschnittswerte liegen deutlich höher, weil sich hier wenige Verfahren, die über Jahre liegen oder sistiert bleiben, stark auswirken (siehe unten Tabelle Verfahrensdauer nach Abschlussverfügung). Das Strafbefehlsverfahren dauert im Durchschnitt von Eingang bis Erlass weit über ein halbes Jahr (226 Tage), der Median liegt bei gut drei Monaten (104 Tage). Dies ist deutlich länger als in den Kantonen, wo der mittlere Strafbefehl nach den Erhebungen des SNF-Projekts rund einen Monat nach Eingang des Verfahrens erlassen wird, im Durchschnitt dauert es knapp drei Monate (81 Tage).⁸⁰ Weil die Kantone zum grossen Teil andere Delikte – etwa aus dem Strassenverkehrs-, Betäubungsmittel- oder Ausländerrecht – behandeln, war diese Abweichung zu erwarten.

Verfahrensdauer in Tagen nach Abschlussverfügung⁸¹

	Durchschnitt	Median
Einstellungen	1 262	829
Nichtanhandnahmen	308	139
Strafbefehle	226	104
Anklagen	1 101	1 164

⁷⁸ Vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122).

⁷⁹ Als Verfahrensdauer gilt vorliegend der Zeitablauf in Tagen ab der ersten Erfassung eines Verfahrens in der Eingangskontrolle bis zum Erlass der jeweiligen Abschlussverfügung. Es wurde bewusst nicht auf die Verfahrenseröffnung abgestellt. Erstens wird nicht in allen Fällen eine formelle Eröffnungsverfügung erlassen und zweitens wird bei Nichtanhandnahmen wesensgemäss nie ein Verfahren eröffnet; vgl. zum (früheren) Streit um den formellen / materiellen Begriff der Verfahrenseröffnung ZHK-StPO, BOSSHARD / LANDSHUT, Art. 309 N 6a ff., sowie nunmehr BGE 141 IV 20.

⁸⁰ MARC THOMMEN / DAVID ESCHLE / SIMONE WALSER, Strafbefehle und Verfahrensdauer, Präsentation der SNF-Projektzahlen im Workshop Zeit und Recht der Juristischen Fakultät der Universität Zürich und des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin, Freie Universität Berlin (online), 18. März 2021, Slides 52 ff., abrufbar unter <https://perma.cc/23TD-PPHR> (zuletzt besucht am 6. Februar 2023).

⁸¹ Hier sind nur die Jahre 2018-2020 berücksichtigt, um die von der Bundesanwaltschaft nicht länger behandelten, statistisch aber stark ins Gewicht fallenden «Vignettenverfahren» (vgl. Fn. 57) nicht berücksichtigen zu müssen.

Verfahrensdauer in Tagen nach Abteilung (Median)

	Einstellungen	Nichtanhandnahmen	Strafbefehle	Anklagen
SK	146	58	55	1'486
WIKRI	1 349	462	1 175	1 247
RTVC	778	224	892	1 199
ZEB	745	109	-	-

**Verfahrensdauer in Tagen nach Deliktfeld
Durchschnitt (N und Standardabweichung⁸²)**

	Total	Einstellungen	Nichtanhandnahmen	Strafbefehle	Anklagen
Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB)	323 (847, 373) ⁸³	716 (94, 145)	274 (753, 364)	-	-
Völkerstrafrecht	236 (93, 217)	1 045 (3, 259)	209 (90, 155)	-	-
Terrorismus	547 (165, 511)	618 (50, 468)	253 (76, 308)	995 (23, 518)	1 072 (16, 462)
Staatschutz	172 (4069, 491)	459 (606, 1065)	114 (569, 176)	104 (2853, 183)	1 417 (41, 1166)
Rechtshilfe	841 (122, 547)	1 308 (29, 679)	695 (93, 404)	-	-
Kriminelle Organisationen	1 377 (49, 1569)	2 083 (24, 1811)	357 (19, 479)	971 (2, 878)	2 190 (4, 1024)
Internationale Korruption	1 192 (262, 714)	1 300 (189, 716)	502 (36, 424)	1 271 (32, 491)	1 551 (5, 843)
Geldwäscherei	1 460 (253, 1221)	1 740 (171, 1227)	466 (57, 513)	2 052 (15, 1278)	1 466 (10, 907)
Cyber	587 (4, 349)	562 (3, 423)	-	-	660 (1, -)
Allgemeine Wirtschaftskriminalität	1 461 (181, 1032)	1 760 (101, 1133)	949 (28, 589)	905 (31, 511)	1 526 (21, 997)

Grosse Differenzen bestehen sodann zwischen den einzelnen Abteilungen bei der Dauer der eingestellten Strafuntersuchungen. Auch hier fällt auf, dass allen Arten von Abschlussverfügungen in Wirtschaftsstrafverfahren lange Zeiträume vorangehen: Bei Einstellungen im Mittel 1'349 Tage und somit über dreieinhalb Jahre (vgl. Tabelle Verfahrensdauer im Mittel). Dies dürfte in erster Linie in der Grösse und Komplexität dieser Untersuchungen begründet liegen.

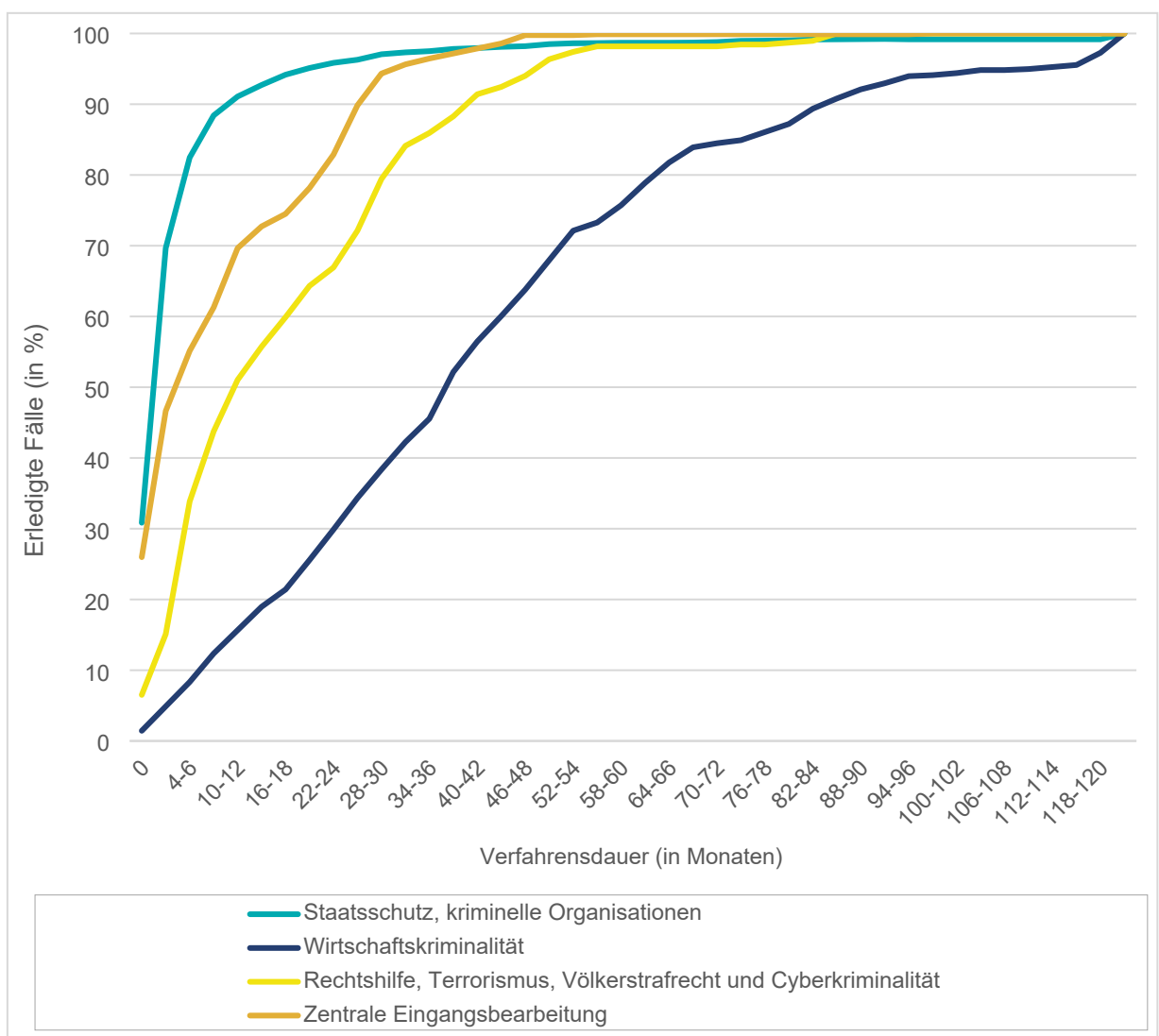
⁸² Bei der Standardabweichung handelt es sich um ein Mass für die Streubreite der Werte eines Merkmals rund um dessen Mittelwert. Vereinfacht gesagt ist die Standardabweichung die durchschnittliche Entfernung aller gemessenen Ausprägungen eines Merkmals vom Durchschnitt.

⁸³ Dies bedeutet, dass die 847 Verfahren der ZEB, durchschnittlich 323 Tage dauerten und durchschnittlich 373 Tage von diesem Durchschnittswert entfernt sind. Dieser Wert kommt dadurch zustande, dass gewisse Verfahren sehr lange dauern.

Auch werden in Wirtschaftsstrafverfahren öfter mehrere Personen beschuldigt als in anderen Bereichen, was die Verfahren zusätzlich verkomplizieren dürfte.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man sich anschaut, wie viele Verfahren über die Zeit erledigt werden (Grafik Dauer der Verfahren unten). Hier zeigt sich, dass die Abteilung Staatsschutz über 60 % ihrer Verfahren in den ersten drei Monaten erledigt, die Abteilung Wirtschaftskriminalität hingegen weniger als 10 % ihrer Fälle in den ersten sechs Monaten. Plastisch werden die Differenzen, wenn dargestellt wird, wie viel Zeit in jeder Abteilung vergeht, bis ein gewisser Prozentsatz aller Verfahren abgeschlossen wurde.

Dauer der Verfahren



Schlussfolgerung: Zunächst sollte für *jede* Abschlussverfügung im Zeitpunkt des Erlasses festgehalten werden, von welcher Abteilung und in welchem Deliktfeld sie erlassen wurde. Dies wäre auch für die momentan der Zentralen Eingangsbearbeitung (ZEB) zugeordneten Verfahren essenziell, da sonst nicht nachvollzogen werden kann, welche Verfahren (z. B. Geldwä-

scherei-Meldungen oder völkerstrafrechtliche Vorwürfe) verbreitet nicht an die Hand genommen werden.

Die Analyse hat sodann die Ausgangshypothese bestätigt, dass grosse Unterschiede zwischen den Abteilungen und den Deliktfeldern bestehen, was die Häufigkeit von Einstellungsverfügungen und die Dauer der Strafuntersuchungen betrifft. Am häufigsten eingestellt werden Verfahren im Bereich Wirtschaftskriminalität, wobei diese Verfahren auch am längsten dauern.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf zum Inspektionsbericht zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert zur ermittelten Verfahrensdauer Stellung zu nehmen und insbesondere aufzuzeigen, weshalb es in der Abteilung WIKRI im Mittel über dreieinhalb Jahre dauert, bis Strafverfahren eingestellt werden.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Im Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen: «Wirtschaftskriminalitätsverfahren in Bundeskompetenz sind per Definition internationale Verfahren und beinhalten fast immer mindestens einen der folgenden Faktoren: Beschuldigte Person(en) im Ausland (...); Notwendigkeit, mehrere aktive Rechtshilfeersuchen zu stellen (...); Hausdurchsuchungen führen häufig zu Siegelungen (...) z. T. muss gewartet werden, bis die in der Schweiz blockierten Vermögenswerte im Ausland eingezogen werden, erst dann kann das Verfahren eingestellt werden. In Geldwäschereiverfahren ist es möglich, dass einerseits die Vortat, andererseits aber auch ein überwiegender Teil der Geldwäscherei im Ausland begangen wurde. Dann besteht eine Herausforderung darin, dass für beide Aspekte die Beweise im Ausland ermittelt werden müssen inkl. der Komplexität der grenzüberschreitenden Finanzströme, der ausländischen und komplexen Gesellschaftsstrukturen, der grossen Anzahl von Finanzströmen und Daten, wenig kooperierender Länder, Datenvolumen, IT-Issues etc. Je mehr Länder und damit unterschiedliche Rechtsordnungen (materielles Recht und Prozessrecht) betroffen sind, je grösser die Zahl der involvierten Strafverfolgungsbehörden ist und je mehr Parteien es in einem Verfahren gibt, umso länger wird ein Verfahren dauern.»

Einschätzung AB-BA

Die Ausführungen der Bundesanwaltschaft machen plausibel, weshalb Wirtschaftsstrafverfahren in Bundeskompetenz im Allgemeinen lange dauern. Bis auf die Einziehungen im Ausland bleibt indes immer noch unerklärt, weshalb es so lange dauert, bis Verfahren *eingestellt* werden.

8.3 Hypothese: Verteidigte Beschuldigte erreichen häufiger eine Einstellung

Hypothese: Beschuldigte Personen, denen während des Verfahrens eine Verteidigung zur Seite stand, erreichen häufiger eine Einstellung als nicht verteidigte Personen.

Methode: Die Angabe, ob eine beschuldigte Person im Verfahren verteidigt war oder nicht, wurde direkt aus JURIS gezogen. Die Art der Verteidigung lässt sich indirekt bestimmen: Ist in JURIS eine Vollmacht hinterlegt, handelt es sich um eine private Wahlverteidigung (Art. 129 StPO). Gibt es eine Einsetzungsverfügung der Bundesanwaltschaft, so liegt eine amtliche Verteidigung (Art. 132 f. StPO) vor. Anhand des Datums der Vollmacht bzw. Einsetzungsverfügung sowie des Datums der Abschlussverfügung wurde eruiert, ob die Verteidigung bereits vor dem Entscheid im Verfahren aktiv war oder erst im Anschluss (etwa in einem Einsprache- oder Rechtsmittelverfahren) hinzutrat. Um deren potenziellen Einfluss auf den Verfahrensabschluss abzuschätzen, wurden in den Auswertungen grundsätzlich nur Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter berücksichtigt, die bereits vor der Abschlussverfügung im Verfahren engagiert waren.

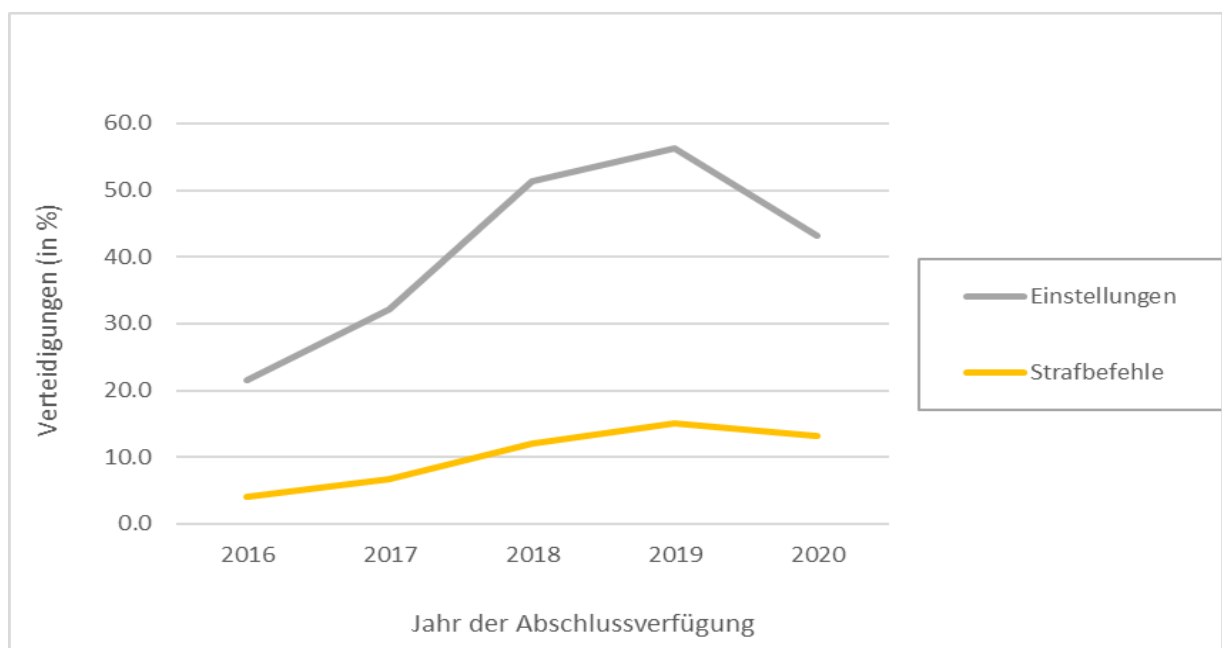
Bei einem knappen Drittel der Fälle, bei denen beschuldigte Personen gemäss den JURIS-Daten verteidigt waren, war weder eine Vollmacht noch eine Einsetzungsverfügung hinterlegt. Bei diesen Fällen wurde fast ausnahmslos eine Vollmacht unter einem anderen Verfahrensschritt abgelegt, beispielsweise zusammen mit dem Begleitschreiben als «Anwaltskorrespondenz» oder zusammen mit einer Eingabe einer Anwältin oder eines Anwalts unter einem anderen, speziellen Verfahrensschritt. Es wurde deshalb angenommen, dass diese Beschuldigten eine Wahlverteidigung hatten. Allerdings konnte nicht effektiv eruiert werden, wann die Verteidigerin oder der Verteidiger ins Verfahren eingetreten war. Es wurde deshalb unterstellt – orientiert an ungefähr 90 % der übrigen Fälle mit Verteidigungen –, dass alle diese Beschuldigten bereits vor der Abschlussverfügung privat verteidigt waren.

Ausgenommen wurden Strafverfahren gegen Unbekannt, die eingestellt wurden. In diesen Verfahren sind begriffsnotwendig keine Verteidigerinnen und Verteidiger involviert.

Resultate: Betrachtet man die Zahlen, fällt auf, dass die überwiegende Mehrheit der beschuldigten Personen in Verfahren der Bundesanwaltschaft *nicht* verteidigt ist (ca. 91 %). Selbst wenn man Verfahren herausrechnet, die gar nicht an die Hand genommen wurden, bleibt die Verteidigungsquote mit 12 % tief. Es zeigt sich auch, dass Anwältinnen und Anwälte signifikant häufiger von Beschuldigten selbst mandatiert, als von der Bundesanwaltschaft als amtliche Verteidigung eingesetzt werden (private Verteidigung: 9,1 %, amtliche Verteidigung: 2,8 %).

Nicht völlig überraschend ist, dass sich signifikante Unterschiede ergeben, wenn man die Verteidigungshäufigkeit danach unterscheidet, wie Verfahren bei der Bundesanwaltschaft abgeschlossen wurden. Eigentlich würde man erwarten, dass eine Verteidigung umso wahrscheinlicher ist, je näher eine Verurteilung rückt. An den «Rändern» trifft dies zu: So sind Beschuldigte fast nie verteidigt (0,2 %), wenn eine Nichtanhandnahmeverfügung gegen sie erlassen wird, und fast immer verteidigt, wenn die Bundesanwaltschaft Anklage erhebt (98 %). Bei Nichtanhandnahmeverfügungen sind schon von Gesetzes wegen keine Fälle denkbar, in denen eine amtliche Verteidigung eingesetzt, aber keine Untersuchung eröffnet wurde.⁸⁴ Andererseits ist es naheliegend, dass Beschuldigte bei Fällen, die vor Gericht enden, aufgrund der Schwere der Tatvorwürfe häufig verteidigt sein wollen bzw. müssen.⁸⁵ Im «Mittelfeld» ergibt sich jedoch ein umgekehrtes Bild: Beschuldigte, die mit einem Strafbefehl belegt werden, sind deutlich seltener verteidigt, als solche, deren Verfahren eingestellt wird. So waren etwa 2019 von den Beschuldigten, die einen Strafbefehl erhielten, 15 % verteidigt, bei Einstellungen waren es 56 %:

Verteidigung bei Einstellung / Strafbefehl



Da Einstellungsverfügungen (wohl)⁸⁶ aus sehr unterschiedlichen Gründen erlassen werden und das ganze Spektrum an möglichen Straftaten abdecken, lässt sich aus der reinen Verteidigungsquote noch nicht allzu viel ableiten. Für dieses Resultat gibt es verschiedene Erklä-

⁸⁴ Bereits mit der Bestellung einer amtlichen Verteidigung dürfte eine Untersuchung materiell eröffnet sein (vgl. BGE 141 IV 20 E. 1.1.4); darüber hinaus ist eine Bestellung ohne vorherige Untersuchungshandlung undenkbar.

⁸⁵ Meist dürfte bereits die Voraussetzung notwendiger Verteidigung erfüllt sein, wenn Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr, freiheitsentziehende Massnahmen oder eine Landesverweisung drohen (Art. 130 Bst. b StPO) oder die beschuldigte Person länger als 10 Tage in Untersuchungshaft sass (Bst. a).

⁸⁶ Siehe dazu die Hypothese unten in Ziffer 8.5, die sich allerdings nicht untersuchen liess.

rungsansätze. Strafbefehle werden (gerade im Bagatellbereich) häufig erlassen, ohne dass die Staatsanwaltschaft vorher formell⁸⁷ eine Untersuchung eröffnet hätte (vgl. Art. 309 Abs. 4 StPO).⁸⁸ Regelmässig dürfte der Strafbefehl sogar der erste formelle Kontakt mit der Bundesanwaltschaft sein.⁸⁹ Verfahrenseinstellungen geht dagegen begriffsnotwendig eine Strafuntersuchung voraus, sodass der Beizug einer Verteidigung wahrscheinlicher erscheint. Andererseits lässt sich sagen, dass die «Vignettenverfahren»⁹⁰ nicht allein für die unterschiedlichen Verteidigerquoten verantwortlich sein dürften. Seit dem 1. Januar 2018 (Wegfall «Vignettenverfahren») sind die Verteidigungsquoten bei Einstellungen und Strafbefehlen gleichermaßen stark angestiegen (siehe die Entwicklung in der Abbildung «Verteidigung bei Einstellung / Strafbefehl»).

Ferner hat die Untersuchung von kantonalen Strafbefehlsverfahren gezeigt, dass eine Verteidigung in Strafbefehlsverfahren häufig erst herbeigerufen wird, nachdem die beschuldigte Person Einsprache erhoben hat. Doch selbst wenn man eine erst nach der Einsprache ins Verfahren getretene Verteidigung einrechnet, sind Beschuldigte bei Einstellungen signifikant häufiger verteidigt.

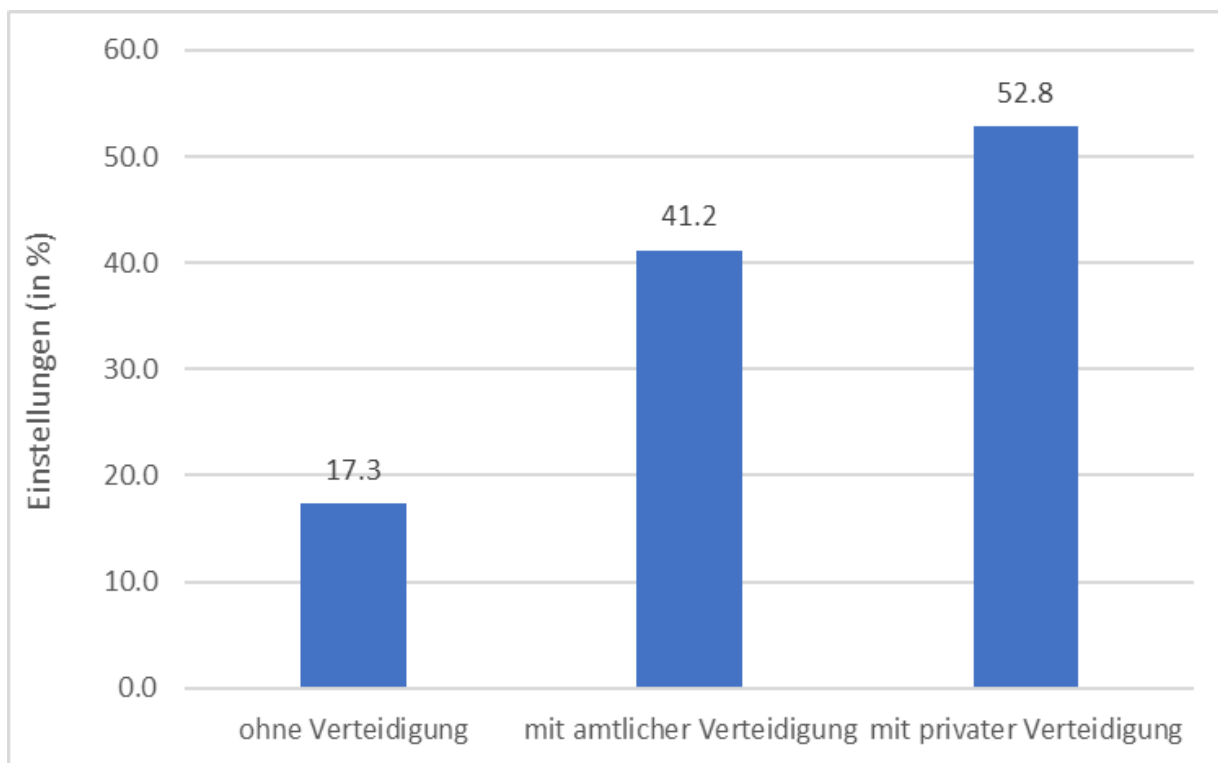
Wenn man die Verfahren mit Einstellungen etwas genauer unter die Lupe nimmt, zeigt sich, dass die Beschuldigten in gut einem Drittel (37 %) der eingestellten Verfahren verteidigt sind. 5 % der beschuldigten Personen haben dabei einen amtlichen Verteidiger zur Seite, 32 % eine private Verteidigerin oder einen privaten Verteidiger. Stellt man verteidigte Beschuldigte nicht verteidigten gegenüber, ergeben sich weitere interessante Differenzen:

⁸⁷ MARC THOMMEN, Kurzer Prozess – fairer Prozess?, Habil. Luzern, Bern 2013, 72 ff.

⁸⁸ Das SNF-Projekt zum Strafbefehlsverfahren (siehe Fn. 4) hat gezeigt, dass Eröffnungen nur in 6,8 % der untersuchten Strafbefehlsverfahren i. S. v. Art. 309 Abs. 3 StPO formell eröffnet werden.

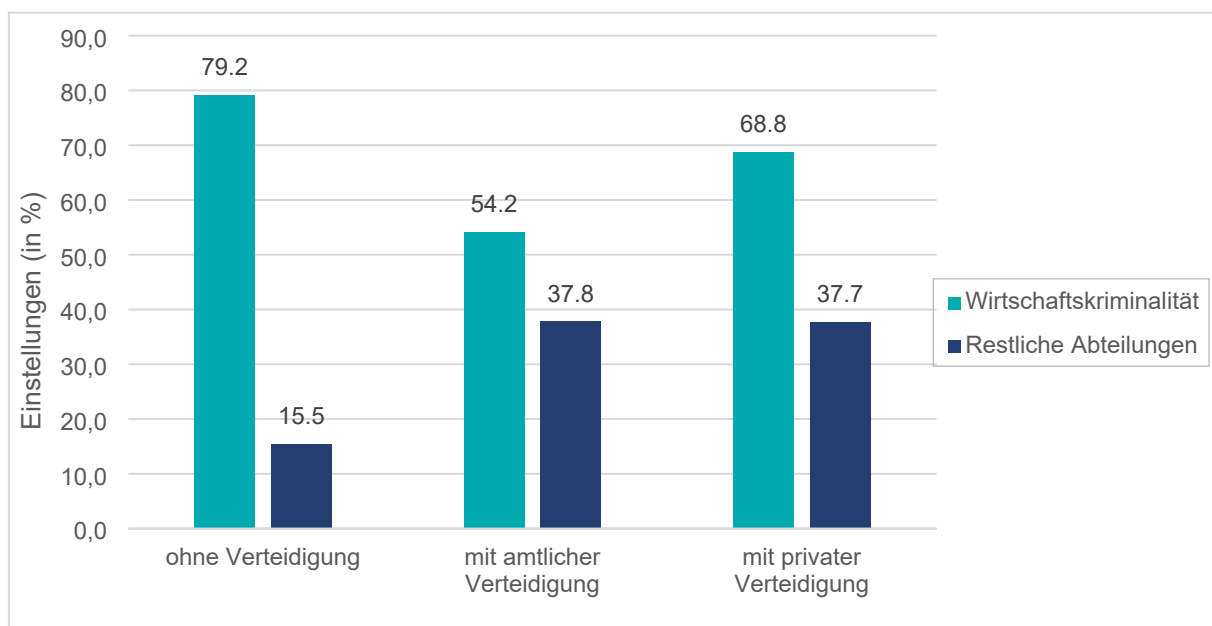
⁸⁹ Eine Einvernahme als Kontakt gibt es jedenfalls lediglich in ca. 8 % der Fälle; dazu unten die Hypothese unter Ziffer 8.4.

⁹⁰ Siehe dazu oben Fn. 57.

Einstellung nach Verteidigung⁹¹

Ist eine beschuldigte Person nicht verteidigt, ergeht nur in 17 % der Fälle eine Einstellungsverfügung. Hat sie eine amtliche Verteidigung, sind es signifikant mehr (43 %), wurde eine Wahlverteidigung bestellt, sind es mehr als die Hälfte der Fälle, die mit einer Einstellungsverfügung abgeschlossen werden. Interessantes offenbart der Blick auf die Wirtschaftskriminalität, wo prozentual am häufigsten Verfahren eingestellt werden und Beschuldigte gleichzeitig am häufigsten verteidigt sind. Zunächst ergehen Verfahrenseinstellungen in dieser Abteilung häufiger, wenn die beschuldigte Person nicht verteidigt ist, als wenn sie einen amtlichen oder privaten Verteidiger beizieht. In den übrigen Abteilungen ist hier genau das Gegenteil zu beobachten. Ferner zeigt die Darstellung, dass im Bereich Wirtschaftsstrafverfahren im Vergleich zu anderen Strafuntersuchungen häufiger eingestellt wird.

⁹¹ Diese Grafik zeigt, wie häufig eine Einstellungsverfügung ergeht, wenn die beschuldigte Person (1.) nicht, (2.) amtlich oder (3.) privat verteidigt ist. Signifikanzen: Ohne Verteidigung vs. amtliche Verteidigung: ***, ohne Verteidigung vs. private Verteidigung: ***, amtliche vs. private Verteidigung: *.

Einstellungen nach Verteidigung (WIKRI vs. andere Abteilungen)⁹²

Schlussfolgerung: Ausser in der Abteilung Wirtschaftskriminalität hat sich die Vermutung somit bestätigt, dass es häufiger zu Einstellungen kommt, wenn den beschuldigten Personen Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger zur Seite stehen. Überraschend ist hingegen, dass insgesamt wenige Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger in Verfahren bei der Bundesanwaltschaft involviert sind.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, weshalb nur rund jede bzw. jeder zehnte Beschuldigte verteidigt ist.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen (Anhang 1, S. 4 und 14): *«Die Vorschriften zur notwendigen Verteidigung haben [...] einen Einfluss darauf, ob es für bestimmte Delikte mehr verteidigte Beschuldigte gibt; dies führt zu entsprechenden Unterschieden zwischen den Deliktsfeldern» (S. 4.). «Bei den Deliktsfeldern im Bereich Wirtschaftskriminalität ist nur schon aufgrund des Strafrahmens die Verteidigungs-*

⁹² Diese Grafik zeigt, wie häufig eine Einstellungsverfügung ergeht, wenn die beschuldigte Person (1.) nicht, (2.) amtlich oder (3.) privat verteidigt ist, unterscheidet aber zwischen Wirtschaftskriminalität und allen anderen Abteilungen. Signifikanzen: WIKRI: Ohne Verteidigung vs. amtliche Verteidigung: *, ohne Verteidigung vs. private Verteidigung: n. s., amtliche vs. private Verteidigung: n. s.; ohne vs. amtlich und private Verteidigung: *. Rest: Ohne Verteidigung vs. amtliche Verteidigung: ***, ohne Verteidigung vs. private Verteidigung: ***, amtliche vs. private Verteidigung: ohne vs. amtlich und private Verteidigung: ***.

quote eher hoch (...). [I]n der Abteilung Staatsschutz / Kriminelle Organisationen [werden] mit Abstand am meisten Abschlussverfügungen erlassen. Daher ist nicht weiter erstaunlich, dass insgesamt nur jeder zehnte Beschuldigte verteidigt ist, da gerade im Deliktsfeld Staatsschutz (inkl. Massengeschäfte) die Voraussetzungen für eine amtliche Verteidigung selten gegeben sind» (S. 14).

Einschätzung AB-BA

Dass es Deliktfelder gibt, in denen die Voraussetzungen für notwendige Verteidigung selten gegeben sind, war den Inspektoren bewusst. Es ging im Bericht denn auch nicht darum aufzuzeigen, dass die Bundesanwaltschaft Beschuldigten den Zugang zu einer obligatorischen Verteidigung verwehrt. Vielmehr scheint die Erkenntnis, dass in Bundesstrafverfahren nur jede zehnte Person verteidigt ist, an sich bemerkenswert, insbesondere wenn man sich vor Augen hält, dass die Bundesanwaltschaft nach dem Willen des Gesetzgebers staatsbedrohende (Art. 23 StPO), terroristische, organisierte und grosse Wirtschaftskriminalität (Art. 24 StPO) verfolgen soll. Hinzu kommt, dass Verfahren gegen verteidigte Beschuldigte deutlich häufiger eingestellt werden.

8.4 Hypothese: Verfahren werden ohne Einvernahme eingestellt

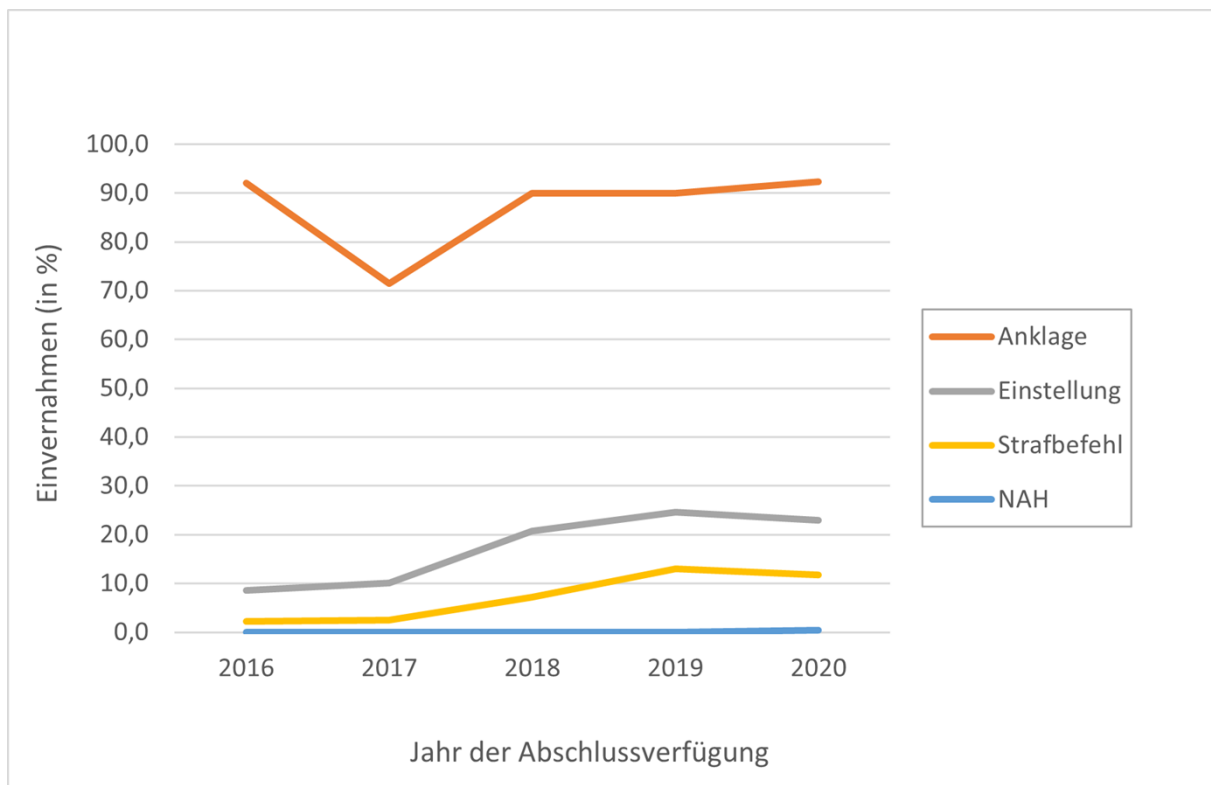
Hypothese: Die Bundesanwaltschaft stellt Verfahren ein, ohne dass sie und / oder die (Bundes-)Polizei Einvernahmen durchgeführt haben.

Methode: Untersucht wurde, ob mindestens eine Einvernahme mit der beschuldigten Person durchgeführt worden war, bevor eine Einstellungsverfügung erlassen wurde. Mithilfe von Textanalyse konnte auch herausgefunden werden, ob an diesen Einvernahmen Verteidiger anwesend waren. Nicht eruieren liess sich, auch nicht mittels Textanalyse, wie häufig Beschuldigte (bundes-)polizeilich einvernommen werden. In JURIS sind lediglich Einvernahmen erfasst, welche die Bundesanwaltschaft selbst durchführt.

Wie bei den Analysen zur Verteidigung wurden nur Verfahren berücksichtigt, in denen bekannt war, gegen welche beschuldigte Person das Verfahren geführt wurde. Verfahren gegen Unbekannt wurden ausgeklammert, weil hier wesensgemäss keine Beschuldigteneinvernahmen stattfinden.

Resultate: Auch bei den Einvernahmen zeigen sich grosse Unterschiede je nach Abschlussverfügung:

Häufigkeit von Einvernahmen



In den Verfahren mit *Nichtanhandnahmen* führt die Bundesanwaltschaft fast nie Einvernahmen durch. Das war zu erwarten. Einvernahmen sind Untersuchungshandlungen. Spätestens mit der Einvernahme ist das Verfahren (materiell) eröffnet.⁹³ Nichtanhandnahmen sind somit bereits von Gesetzes wegen ausgeschlossen.⁹⁴

Wenig überraschend ist auch, dass die Bundesanwaltschaft dort die meisten Einvernahmen durchführt, wo sie *Anklage* erhebt: Bis auf das Jahr 2017, in dem – aus unbekanntem Gründen – nur in 71 % der Anklageverfahren Einvernahmen durchgeführt wurden,⁹⁵ liegt die Quote stets bei mindestens 90 %.⁹⁶ Auch wenn diese Einvernahmequoten bei Anklagen verglichen mit den übrigen Abschlussverfügungen sehr hoch erscheinen, bleibt doch bemerkenswert, dass sie nicht bei 100 % sind. Mit anderen Worten gibt es Personen, die in Bellinzona vor Bundesstraf-

⁹³ Eine Einvernahme durch die Staatsanwaltschaft stellt eine Untersuchungshandlung dar. Siehe auch BGE 141 IV 20.

⁹⁴ Im Jahr 2020 wurden nach den erhobenen Daten zwei beschuldigte Personen von der Bundesanwaltschaft einvernommen, bevor gegen sie eine Nichtanhandnahmeverfügung erlassen wurde. Dabei handelt es sich entweder um einen Fehler in der Messung (Einvernahme falsch erfasst oder ausgewertet) oder in der Rechtsanwendung (das Verfahren hätte eingestellt werden müssen).

⁹⁵ Die Bundesanwaltschaft wird die Ursachen hierfür (am meisten Anklagen, am wenigsten Einvernahmen) in ihrer Stellungnahme erklären müssen.

⁹⁶ Die absoluten Zahlen zu den Anklagen ohne Einvernahmen sind zu klein für statistische Analysen, weshalb die Unterschiede zwischen den einzelnen Jahren nicht auf statistische Signifikanz überprüft werden können. Insgesamt konnten 14 Verfahren gefunden werden, davon acht im Jahr 2017, in denen die Bundesanwaltschaft vor der Anklage keine eigenen Einvernahmen durchgeführt hat.

gericht angeklagt wurden, ohne dass sie je eine Staatsanwältin oder einen Staatsanwalt des Bundes zu Gesicht bekommen haben. In jedem zehnten Anklageverfahren werden Beschuldigte bestenfalls von der Polizei, nicht aber von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten einvernommen, bevor sie vor Gericht erscheinen müssen. Es ist erstaunlich, dass dies das Bundestrafergericht akzeptiert.⁹⁷ Möglich wäre, dass diese Beschuldigten vorgeladen worden waren (bspw. auf dem Rechtshilfeweg), aber nicht zur Einvernahme erschienen sind.

Beschuldigteneinvernahmen nach Jahr der Abschlussverfügung

	2016	2017	2018	2019	2020
Abschlussverfügungen mit Beschuldigten-Einvernahmen	71	54	49	86	84
davon bei Anklagen	20	17	7	6	17

Seit 2018 steigt die Zahl der abgeschlossenen Verfahren mit Beschuldigten-Einvernahmen zwar substanziell, gleichwohl vernimmt die Bundesanwaltschaft selbst immer noch relativ wenige beschuldigte Personen.⁹⁸ Im Untersuchungszeitraum wurden in der gesamten Bundesanwaltschaft pro Jahr durchschnittlich 69 Verfahren abgeschlossen, in denen der Beschuldigte mindestens einmal von der Bundesanwaltschaft befragt worden war.⁹⁹ Gemäss ihrem Tätigkeitsbericht arbeiteten im Jahr 2020 neben dem Bundesanwalt und seinen beiden Stellvertretern 47 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und 43 Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte bei der Bundesanwaltschaft.¹⁰⁰ Im Schnitt haben die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes im gesamten Berichtsjahr 2020 somit ein Verfahren abgeschlossen, in dem sie die beschuldigte Person einvernommen hatten, in den vorangegangenen Jahren sogar noch deutlich weniger. Weil laufende Untersuchungen unberücksichtigt blieben, lässt sich die absolute Zahl von Beschuldigteneinvernahmen allerdings nicht zuverlässig eruieren.¹⁰¹

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

⁹⁷ Im Kanton Zürich hatten sich die Gerichte in den 1990er Jahren geweigert, Strafbefehle zu überprüfen, wenn nicht vorab eine Einvernahme durch die Bezirksanwälte durchgeführt wurde. Dies hat zur heutigen Regel von Art. 355 Abs. 1 StPO geführt, wonach wenn Einsprache erhoben wird, «die Staatsanwaltschaft die weiteren Beweise» (gemeint sind: Einvernahmen) abnimmt, die zur Beurteilung der Einsprache erforderlich sind, dazu MARC Thommen, Kurzer Prozess – fairer Prozess?, Habil. Luzern, Bern 2013, 75 ff.

⁹⁸ Nicht ausgewertet werden konnten (delegierte) Einvernahmen der Bundeskriminalpolizei.

⁹⁹ Ergingen mehrere Abschlussverfügungen zugunsten bzw. zulasten einer beschuldigten Person, wurde nur die älteste gezählt.

¹⁰⁰ Tätigkeitsbericht 2020 – Bericht der Bundesanwaltschaft über ihre Tätigkeit im Jahr 2020 an die Aufsichtsbehörde.

¹⁰¹ Beim Treffen mit der Bundesanwaltschaft vom 11. Januar 2023 wurden die Vertreterinnen der Bundesanwaltschaft gefragt, weshalb es nur so wenige Beschuldigteneinvernahmen gebe. Aus dem System liess sich diese Frage nicht beantworten. Eine Bundesanwaltschafts-interne Abklärung wurde in Aussicht gestellt.

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf zum Inspektionsbericht zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, weshalb im Jahr 2017 die Einvernahmequote in den Anklagefällen nur bei 70 % lag.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Im Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen (S. 15): *«In zwei Verfahren wurden die beschuldigten Personen rechtshilfweise im Ausland durch die zuständige örtliche Strafverfolgungsbehörde einvernommen. In vier Verfahren der Bagatelldelinquenz im Bereich Güterkontrollrecht wurde die Einvernahme an die Bundeskriminalpolizei delegiert. In einem Verfahren (StGB-«Bagatelldelikt») wurde ein Strafbefehl an das Bundesstrafgericht überwiesen ohne vorgängige Einvernahme der in der Schweiz anwaltlich vertretenen Person mit Wohnsitz im Ausland. In einem Verfahren wurde ein Strafbefehl gegen eine Unternehmung (Art. 102 StGB) wegen Dritt-Einsprachen ans Bundesstrafgericht überwiesen. Die Strafkammer des Bundesstrafgerichtes hat in diesen Verfahren nicht beanstandet, dass der Anklage keine Einvernahme der beschuldigten Person(en) durch die Bundesanwaltschaft voranging.*

Einschätzung AB-BA

Plausibel ist der Verzicht auf Einvernahme nur im ersten (Einvernahme im Ausland) und letzten Fall (Dritteinsprache). Im Güterkontrollrechtsfall führte der Verzicht dazu, dass die Beschuldigten den zuständigen Staatsanwalt – wenn überhaupt (Art. 337 StPO) – erstmals in Bellinzona gesehen haben. Bei der Strafbefehlseinsprache schreibt das Gesetz eine Einvernahme auch bei Bagatelldelikten vor (Art. 355 Abs. 1 StPO), was auch die Bundesanwaltschaft sieht (S. 16).

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

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

Wurden Verfahren mit *Strafbefehl* abgeschlossen, so lagen die Einvernahmequoten im gesamten Untersuchungszeitraum unter 15 %, vor dem Wegfall der «Vignettenverfahren» sogar noch deutlich unter 10 %. Dass Strafbefehle ergehen können, ohne dass die verurteilenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte je mit den Beschuldigten gesprochen haben, wurde schon seit geraumer Zeit (auch im SNF-Projekt) kritisiert.¹⁰² Unterdessen ist der Gesetzgeber eingeschritten. Künftig muss die Staatsanwaltschaft zumindest dann eine Einvernahme mit der beschuldigten Person durchführen, wenn sie einen Strafbefehl mit einer zu verbüssenden Freiheitsstrafe ausfällen möchte.¹⁰³

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf zum Inspektionsbericht zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, weshalb nur jedem zehnten Strafbefehl eine staatsanwaltschaftliche Einvernahme vorangeht.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen (S. 16): *«Gemäss Art. 352 ff. StPO sind vor Erlass eines Strafbefehls nicht zwingend Einvernahmen der beschuldigten Personen durchzuführen. Der Strafbefehl ist kein erstinstanzliches Sachurteil, sondern stellt einen Urteilsvorschlag dar. Wird dagegen Einsprache erhoben, werden die beschuldigten Personen sowie etwaige Zeugen und Auskunftspersonen regelmässig, unter Wahrung aller Verfahrensrechte, einvernommen. Zudem ist zu beachten, dass beschuldigte Personen in zahlreichen Fällen vor Erlass eines Strafbefehls durch die kantonale Polizei, Bundeskriminalpolizei, Transportpolizei oder die Zollbehörden einvernommen wurden. Insofern dürfte die Einvernahmequote deutlich höher liegen als die im Berichtsentwurf eruierten 15 %.»*

¹⁰² Erläuternder Bericht zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, Anpassung der Strafprozessordnung), Dezember 2017, 41 ff., auf: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/aenderungstpo.html> (zuletzt besucht am 6. Februar 2023); Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Anpassung der Strafprozessordnung) vom 28. August 2019, BBl 2019 6697 ff., 6716 je m. H.; siehe auch MARC THOMMEN, Unerhörte Strafbefehle, Strafbefehle ohne Einvernahme – ein Plädoyer für Kommunikation mit Beschuldigten, ZStrR 128 / 2010, 373-393.

¹⁰³ Art. 352a StPO in der Version des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2022, BBl 2022 1560 ff. (Referendumsvorlage).

Einschätzung AB-BA

Wie im Bericht erwähnt, liess sich die Quote polizeilicher Einvernahmen nicht ermitteln. Zutreffend ist, dass der Gesetzgeber der Strafprozessordnung im Jahr 2007 noch davon ausgegangen war, dass Strafbefehle ohne Einvernahme erlassen werden können (AB 2006 1048 ff.; AB 2007 1024). Eine Einvernahme muss erst stattfinden, wenn Einsprache erhoben wird (Art. 355 Abs. 1 StPO). Dass diese gesetzliche Regelung mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) nur schwer in Einklang zu bringen ist, hat unterdessen auch der Gesetzgeber erkannt. Ab 2024 müssen staatsanwaltschaftliche Einvernahmen vor Strafbefehlserlass durchgeführt werden, wenn eine unbedingte Freiheitsstrafe ausgefällt werden soll (Art. 352a StPO; BBl 2022 1560). In diesen Fällen wird auch eine delegierte Einvernahme nicht mehr ausreichen.

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

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

Wenn die Bundesanwaltschaft Verfahren *einstellt*, hat sie zuvor in rund 10-20 % der Fälle eine Einvernahme mit dem Beschuldigten durchgeführt. Am höchsten lag die Einvernahmequote im Jahr 2019 mit 25 %. Die Ausgangsvermutung, dass Verfahren ohne Einvernahmen eingestellt werden, hat sich damit in Bezug auf die Bundesanwaltschaft bestätigt: Sie führt maximal in jedem vierten Verfahren eine Einvernahme durch, bevor sie das Verfahren einstellt.

Die Grafik zur Häufigkeit der Einvernahmen zeigt auch, dass sich die Einvernahmequote bei Einstellungen parallel zu den Quoten bei den Strafbefehlen entwickelt hat. Das ist insofern wenig erstaunlich, als sich der Wegfall der «Vignettenverfahren» auch positiv auf die Einvernahmequote bei den eingestellten Verfahren ausgewirkt haben dürfte. Allerdings erklären die «Vignettenverfahren» nicht den gesamten Anstieg der Einvernahmen. Die Einvernahmequote hat neben dem Deliktfeld Staatsschutz, in welchem die Vignettenverfahren behandelt wurden, auch in der Abteilung Wirtschaftskriminalität signifikant zugenommen. Was die Gründe für diesen Anstieg sind, erschliesst sich aus den Daten nicht. Möglicherweise wurde hier innerhalb gewisser Abteilungen eine Praxisänderung vollzogen.

Aus der parallelen Entwicklung der Einvernahmequoten lässt sich aber auch herauslesen, dass in Verfahren, die eingestellt werden, doppelt so häufig Einvernahmen durchgeführt werden, wie

in Strafbefehlsverfahren. Strafverfahren werden somit signifikant häufiger eingestellt, wenn die beschuldigte Person zuvor einvernommen wurde. Wird die beschuldigte Person nicht von der Bundesanwaltschaft befragt, resultiert dagegen öfter ein Strafbefehl (Grafik unten Einstellung nach Einvernahme). Dies deckt sich mit der Erkenntnis, dass Beschuldigte vor dem Erlass eines Strafbefehls seltener anwaltlich vertreten sind¹⁰⁴ und Strafbefehlsverfahren wesentlich schneller erledigt werden.¹⁰⁵ Die Bundesanwaltschaft wird zu diesen Diskrepanzen Stellung nehmen können. Es ist zu vermuten, dass sie in aus ihrer Sicht klaren Fällen keine Einvernahmen durchführt und direkt einen Strafbefehl erlässt, während sie bei – wiederum aus ihrer Sicht – komplexeren oder umstritteneren Fällen eine Einvernahme durchführt und dann häufiger von einer Weiterverfolgung absieht.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert, zu erläutern, wie die eruierten Diskrepanzen in den Einvernahmequoten zu erklären sind.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Im Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft wie folgt Stellung genommen (S. 16): *«Handelt es sich hingegen um unklare, komplexe oder umstrittene Sachverhalte, werden bei Vorliegen eines einstweilen hinreichenden Tatverdachts Einvernahmen (...) durchgeführt, wobei es in solchen Fällen unter gegebenen Voraussetzungen naturgemäss öfter zu Einstellungen kommen kann (...). Wirtschaftskriminalitätsverfahren sind meist sehr komplex und international. In diesen Verfahren werden für die Beweisführung die zur Verfügung stehenden Instrumente (Zwangsmassnahmen inkl. Einvernahmen, Rechtshilfe etc.) genutzt, was unabhängig von der Erledigungsart zu einer höheren Einvernahmequote führt.»*

Einschätzung AB-BA

Mit Blick auf die Wirtschaftsstrafverfahren leuchten die Erläuterungen der Bundesanwaltschaft ein. Wie bereits im Bericht antizipiert, werden in komplexen Verfahren häufiger Einvernahmen durchgeführt und in der Folge eingestellt. Nicht reflektiert hat die Bundesanwaltschaft, dass in den Strafbefehlsverfahren ohne Einvernahmen die Komplexität einer Strafsache womöglich gar nicht ans Licht kommt.

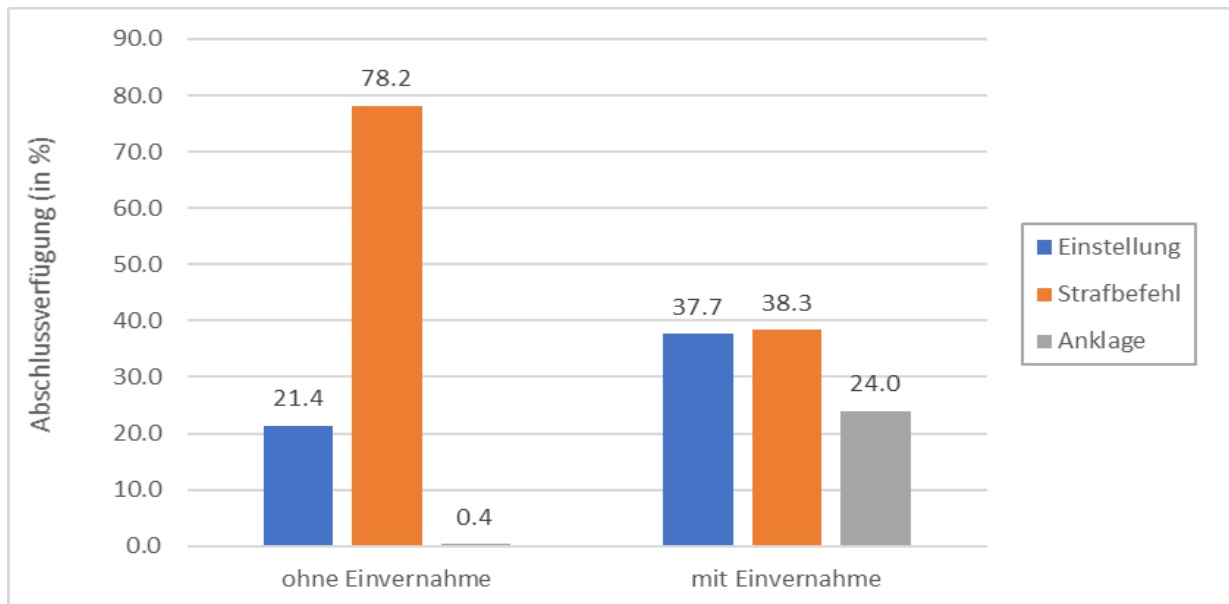
¹⁰⁴ Vgl. die Hypothese unter Ziffer 8.3: Verteidigte Beschuldigte erreichen häufiger eine Einstellung.

¹⁰⁵ Vgl. die Hypothese unter Ziffer 8.2: Bestimmte Abteilungen stellen häufiger und schneller ein als andere.

Empfehlung

Siehe Empfehlung AB-BA_7_2023.

Einstellung nach Einvernahmen¹⁰⁶



Schlussfolgerung: Die These, dass Verfahren der Bundesanwaltschaft häufig eingestellt werden, ohne dass eine Einvernahme mit der beschuldigten Person durchgeführt worden wäre, konnte nur partiell überprüft werden. Es war nicht möglich, auswertbare Daten zu Einvernahmen der (Bundes-)Polizei zu erstellen. Soweit die These Einvernahmen durch die Bundesanwaltschaft betrifft, hat sie sich bestätigt. Drei von vier Verfahren werden eingestellt, ohne dass sie die beschuldigte Person vorher selbst einvernommen hat. Allerdings haben sich hier grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Abteilungen gezeigt und die Quote an Einvernahmen ist in den letzten drei Jahren signifikant angestiegen.

8.5 Hypothese: Einstellungsgründe sind heterogen

Hypothese: Verfahren werden aus unterschiedlichen Gründen eingestellt.

Methode: Einstellungsverfügungen sind schriftlich zu begründen (Art. 320 Abs. 1 StPO mit Verweis auf Art. 80 Abs. 2 StPO). Verfahrenserledigende Entscheide müssen die «Gründe für die vorgesehene Erledigung des Verfahrens» enthalten (Art. 81 Abs. 3 Bst. b StPO). Die Einstellungsgründe müssen der Einstellungsverfügung somit zu entnehmen sein.

¹⁰⁶ Diese Grafik zeigt, was in einem Verfahren geschieht (Einstellung, Strafbefehl, Anklage), wenn die beschuldigte Person einvernommen (rechts) bzw. nicht einvernommen wurde (links).

Resultate: Die Gründe, weshalb Strafverfahren eingestellt werden können, sind bereits von Gesetzes wegen sehr heterogen.¹⁰⁷ Sie reichen von nicht verfügbarer Rechtshilfe über Strafantragsrückzüge oder Verjährung bis zu unverwertbaren Beweisen und mangelndem Tatnachweis. Gerade mit Blick auf die Ressourcen-Allokation und / oder gesetzgeberischen Handlungsbedarf wäre es deshalb interessant gewesen, herauszufinden, welche Gründe in der Praxis am häufigsten zu Einstellungen führen. Die Einstellungsgründe konnten jedoch nicht inspiziert werden, da sie nicht in JURIS erfasst werden und (ressourcenbedingt) auch nicht mittels Textanalyse aus den Verfügungen extrahiert werden konnten.

Schlussfolgerung: Analog zur Erfassung von Delikten wäre es für die statistische Auswertung (auch mit Blick auf die Verteilung der Mittel) hilfreich, die Gründe für eine Einstellung zumindest rudimentär zu erfassen. Denkbar wäre eine einfache Kategorisierung der Einstellungsgründe im Sinne von Art. 319 Abs. 1 StPO oder eine strukturierte Erfassung von Stichworten wie «Verjährung» oder «keine Rechtshilfe». Dies würde belastbare Aussagen über Einstellungsverfügungen ermöglichen.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft zu den Einstellungsgründen wie folgt Stellung genommen (S. 17): *«Die Einstellungsgründe sind aus der Verfügung selbst ersichtlich, werden jedoch nicht im System als auswertbare Information erfasst. Im Einzelfall werden die Einstellungen im Rahmen der Genehmigung vom Leitenden Staatsanwalt geprüft. Aus dem Berichtsentwurf geht nicht hervor, welcher Nutzen sich für die Bundesanwaltschaft ergäbe, wenn die Einstellungsgründe systematisch erfasst und ausgewertet würden. Da eine solche Erfassung einen administrativen Aufwand bedeuten würde, müsste ein Nutzen ersichtlich sein.»*

¹⁰⁷ Vgl. Art. 319 StPO: «¹Die Staatsanwaltschaft verfügt die vollständige oder teilweise Einstellung des Verfahrens, wenn: a. kein Tatverdacht erhärtet ist, der eine Anklage rechtfertigt; b. kein Straftatbestand erfüllt ist; c. Rechtfertigungsgründe einen Straftatbestand unanwendbar machen; d. Prozessvoraussetzungen definitiv nicht erfüllt werden können oder Prozesshindernisse aufgetreten sind; e. nach gesetzlicher Vorschrift auf Strafverfolgung oder Bestrafung verzichtet werden kann. ²Sie kann das Verfahren ausnahmsweise auch dann einstellen, wenn: a. das Interesse eines Opfers, das zum Zeitpunkt der Straftat weniger als 18 Jahre alt war, es zwingend verlangt und dieses Interesse das Interesse des Staates an der Strafverfolgung offensichtlich überwiegt; und b. das Opfer oder bei Urteilsunfähigkeit seine gesetzliche Vertretung der Einstellung zustimmt.».

Einschätzung AB-BA

Wenn sich – wie im Bericht bereits angedeutet – in einem bestimmten Deliktfeld herausstellt, dass sehr viele Verfahren mangels Rechtshilfe nicht durchführbar sind, könnte die Bundesanwaltschaft strategisch den Entscheid treffen, solche Verfahren künftig gar nicht erst an die Hand zu nehmen. Darin läge ein Effizienznutzen. Im Inspektionszeitraum gab es nach unseren Berechnungen im Schnitt 254 Einstellungen pro Jahr, gemäss Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft im Schnitt 126 Einstellungen pro Jahr. Im Schnitt müsste somit jedenfalls weniger als einmal pro Tag erfasst werden, weshalb ein Verfahren eingestellt wurde. Der administrative Aufwand hält sich damit in engen Grenzen.

Empfehlung AB-BA_8_2023 – Systematische Erfassung der Einstellungsgründe

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

8.6 Hypothese: Es kommt zu zahlreichen impliziten Einstellungen

Hypothese: In der Verfahrenspraxis der Bundesanwaltschaft kommt es häufig zu impliziten Einstellungen.

Methode: Wenn ein Verfahren wegen mehrerer Straftaten eröffnet wird und dann ein Strafbefehl nur wegen einer Tat erlassen wird, dann müssten die nicht länger verfolgten Delikte formell eingestellt werden, sofern diese nicht denselben Lebenssachverhalt betreffen (Art. 319 Abs. 1 Bst. a oder Bst. b StPO).¹⁰⁸ Unterbleibt eine solche förmliche Verfügung, kommt es zu einer sog. impliziten Einstellung (auch implizite Teileinstellung oder «classement partiel implicite» genannt).¹⁰⁹ Implizite Einstellungen könnten dadurch erhoben werden, dass man die Differenz zwischen den Straftatbeständen, die einer Eröffnungsverfügung zugrunde liegen, und den in der Folge abgeurteilten Taten eruiert.

Resultate: Die Hypothese konnte nicht untersucht werden, da die Straftatbestände nicht in JURIS erfasst werden. Weder die Straftatbestände, die einer Verfahrenseröffnung zugrunde

¹⁰⁸ Vgl. dazu BGE 144 IV 362 E. 1.3 und 1.4.

¹⁰⁹ Zu diesem «classement partiel implicite» siehe BGE 138 IV 241 E. 2.4 sowie BGE 130 IV 90 E. 3.2 («non-lieu partiel»); LAURENT MOREILLON, L'ordonnance pénale: simplification ou artifice ?, ZStrR 1 / 2010, 36; FRANZ RIKLIN, BSK-StPO, N 10 zu Art. 354. Ein «classement implicite» liegt u. a. vor, wenn ein Straftatbestand ausscheidet, ohne dass eine förmliche Einstellung oder ein Freispruch ergeht wird. Dies kann etwa vorkommen, wenn die Staatsanwaltschaft einen Strafbefehl erlässt oder Anklage wegen einer von mehreren untersuchten Straftaten erlässt, für die anderen aber keine formelle Einstellungsverfügung erlässt.

liegen noch diejenigen, die zur Anklage gebracht oder Strafbefehlen zugrunde gelegt werden, sind im System der BA erfasst.

Schlussfolgerung: Dass die Hypothese nicht untersucht werden konnte, stellt ein Folgeproblem des bereits oben (Ziffer 7.3) gerügten Mangels in der Umsetzung der Geschäftsverwaltung dar: Welche Straftatbestände Gegenstand eines Verfahrens bilden, wird von der BA nicht systematisch über die Geschäftsdatenbank erfasst.

Vernehmlassung Bundesanwaltschaft

Mit Schreiben vom 27. September 2022 wurde der Bundesanwaltschaft der Entwurf des Inspektionsberichts zur Stellungnahme unterbreitet. Im Bericht wurde sie aufgefordert zu erläutern, ob implizite Einstellungen in der Verfolgungspraxis vorkommen und wie damit umgegangen wird.

Stellungnahme Bundesanwaltschaft

Im Schreiben vom 15. November 2022 hat die Bundesanwaltschaft zu den Einstellungsgründen wie folgt Stellung genommen (S. 17): *«Es entspricht grundsätzlich nicht der Praxis der Bundesanwaltschaft, Delikte implizit einzustellen (...). Im Deliktsfeld Terror z. B. kommt es (...) zu impliziten Einstellungen (...). So ist es z. B. möglich, dass einem Beschuldigten die Beteiligung am IS vorgeworfen wird. In diesem Rahmen werden neben verschiedenen anderen mutmasslichen Tathandlungen (Verbreitung von Propaganda, Rekrutierung etc.) zahlreiche verdächtige Geldtransaktionen festgestellt (...). In solchen Fällen wird aus verfahrensökonomischen Gründen in der Regel nicht explizit eine Einstellungsverfügung für die einzelnen, nicht erwiesenen Transaktionen an den IS erlassen (...). Hingegen wird dann explizit eine Einstellung vorgenommen, wenn sich ein Sachverhalt klar von den übrigen Vorwürfen unterscheiden lässt.»*

Einschätzung AB-BA

Diese Erläuterungen überzeugen die AB-BA, weshalb von einer Empfehlung abgesehen wird.

9. Zusammenfassung der Empfehlungen

Zusammenfassend empfiehlt die AB-BA der Bundesanwaltschaft:

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

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

Empfehlung AB-BA_2_2023 – Einheitliche Erfassung aller Abschlussverfügungen

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

Empfehlung AB-BA_3_2023 – Ausweis der Geschlechterquoten

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

Empfehlung AB-BA_4_2023 – Detaillierte Erhebung der untersuchten Straftatbestände

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

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

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

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

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

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

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

Empfehlung AB-BA_8_2023 – Systematische Erfassung der Einstellungsgründe

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

Die AB-BA ersucht den Bundesanwalt, die Empfehlungen innert eines Jahres nach Zustellung des Inspektionsberichtes umzusetzen.

Bern, 28. Februar 2023

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA):

Die Präsidentin AB-BA: Dr. iur. Alexia Heine

Der Vizepräsident AB-BA: Prof. Dr. iur. Marc Thommen

Der Sekretär AB-BA: Patrick Gättelin

Anhang: Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vom 27. Februar 2023

Stellungnahme zum Entwurf der Empfehlungen des Berichts «Inspektion 2021 / 2022 – Nichtanhandnahmen und Einstellungen 2016-2020»

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Es wird Bezug genommen auf das Schreiben der AB-BA vom 13. Februar 2023, mit welchem der Bundesanwaltschaft (BA) Gelegenheit bis zum 27. Februar 2023 gegeben wurde, zum Entwurf der Empfehlungen des Inspektionsberichts betreffend Nichtanhandnahmen und Einstellungen 2016-2022 Stellung zu nehmen.

Fristgerecht unterbreitet die BA Ihnen hiermit ihre Antwort. Die BA begrüsst die formulierten Empfehlungen teilweise. Die BA hat einen Teil der Empfehlungen bereits umgesetzt, eine Umsetzung von weiteren Empfehlungen wird im Rahmen der Einführung des neuen Geschäftsverwaltungssystems Core.Link in den nächsten Jahren geprüft. Des Weiteren ersucht die BA, die Empfehlungen 3 und die Empfehlung 7 aus dem Berichtsentwurf zu entfernen, da diese weder für die gesetzeskonforme Tätigkeit noch für das interne Controlling der BA einen Mehrwert darstellen.

Vorab folgende generelle Anmerkung.

Bei der BA wurden die ersten Funktionalitäten des Systems Core.Link eingeführt (digitale Akte).

Voraussichtlich bis Ende 2025 soll Core.Link auch die Geschäftsverwaltungsfunktionalitäten des aktuellen Systems (Juris) ablösen. Im Rahmen der Einführung von Core.Link als Geschäftsverwaltung wird die BA prüfen, wie die vorliegenden Empfehlungen umgesetzt werden können.

Voraussichtlich wird es technisch möglich sein, Ihre Empfehlungen mit Core.Link umzusetzen. Es sollte jedoch zusätzlich geprüft werden, wie hoch der Erfassungsaufwand für die Nutzenden von Core.Link wäre, um die zusätzlichen Informationen zu erfassen, und wie gross der Nutzen der zusätzlichen Informationen und Auswertungsmöglichkeiten ist.

Die BA beabsichtigt nicht, die Empfehlungen noch im heutigen Geschäftsverwaltungssystem Juris umzusetzen. Grund ist, dass Juris einerseits selber bereits am Ende des Lebenszyklus angekommen ist und andererseits in den nächsten Jahren durch Core.Link abgelöst wird. Daher soll auf Investitionen in Juris zugunsten von Core.Link verzichtet werden.

Zu den einzelnen Empfehlungen:

**Empfehlung 1:
Konsequente Erfassung aller Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen**

Diese Empfehlung ist umgesetzt. Sämtliche Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen werden aktuell im System Juris und zukünftig in Core.Link erfasst.

Soweit die Empfehlung verlangt, dass die Genehmigung der Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen im System zu erfassen sind, wird darauf verwiesen, dass dies im Rahmen von Core.Link geprüft werden wird, aber in Juris nicht mehr initialisiert und umgesetzt werden soll, zumal der Nutzen der Auswertung für die BA gering ist. Es soll vor der Umsetzung der Erfassung der Genehmigungen in Core.Link auch das Aufwand-Nutzen-Verhältnis geprüft werden.

**Empfehlung 2:
Einheitliche Erfassung aller Abschlussverfügungen**

Seit dem Geschäftsjahr 2022 werden im Rahmen des Reportings im Tätigkeitsbericht sämtliche Erledigungen pro Verfahren ausgewiesen.

Zusätzlich werden weiterhin die Strafbefehle, Verurteilungen und Freisprüche pro Person (auf einer separaten Seite) ausgewiesen.

Diese Empfehlung ist bereits umgesetzt.

**Empfehlung 3:
Ausweis der Geschlechterquoten**

Die BA sieht durch die Umsetzung dieser Empfehlung keinen Mehrwert für die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages und auch nicht für die Ausübung der Aufsicht durch die AB-BA.

Bei der Durchsicht der Tätigkeitsberichte der kantonalen Staatsanwaltschaften (teilweise integriert in die Rechenschaftsberichte der jeweiligen Gerichtsbehörden oder kantonalen Verwaltungen) hat sich gezeigt, dass lediglich drei Kantone (GR, JU und LU) die Geschlechterquoten (teilweise) ausweisen; zudem weist der Kanton Thurgau bei der Suizidbeihilfe die Geschlechterquoten aus. Die anderen kantonalen Staatsanwaltschaften verzichten gänzlich auf die Nennung von Geschlechterquoten in den Strafverfolgungsstatistiken.

Hinzu kommt die aktuell laufende inhaltliche Debatte zum Spektrum des Geschlechts, die eine Erfassung zum jetzigen Zeitpunkt als ungünstig erscheinen lässt. Es wäre auch die Frage zu prüfen, ob eine binäre Erfassung (männlich/weiblich) ausreichen würde oder ob auch andere Möglichkeiten erfasst werden sollten. Im Rahmen des Geschäftsbereiches von HIS und PTI Sicap («Informatik-Standards der Strafjustizkette») laufen bei der Standardisierung der Datenschnittstellen diesbezügliche Diskussionen.

Die BA ersucht daher, diese Empfehlung aus dem Inspektionsbericht zu streichen.

Empfehlung 4:

Detaillierte Erhebung der untersuchten Straftatbestände

Wie bereits in der Stellungnahme vom 15. November 2022 ausgeführt wurde (unter anderem Seite 4), möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass in Juris die angezeigten und untersuchten Straftatbestände erfasst werden, aber nicht auf eine Art und Weise, welche die in der Inspektion gewünschten Auswertungen erlaubt hätte.

Die detaillierte Erfassung der untersuchten Straftatbestände für jede beschuldigte Person einzeln und detailliert nach VOSTRA-Code wird bei der Einführung von Core.Link als Geschäftsverwaltungssystem geprüft. Es soll vor der Umsetzung der Erfassung von Delikten in Core.Link auch das Aufwand-Nutzen-Verhältnis geprüft werden.

Eine diesbezügliche Anpassung von Juris (technische Umsetzung, Schulung der Nutzenden, Qualitätssicherung der Erfassungen etc.) ist unverhältnismässig, zumal der Nutzen der Auswertung für die BA gering ist.

Empfehlung 5:

Erhebung der Deliktbereiche bei Erledigungen durch die ZEB

Die detaillierte Erfassung der Deliktbereiche für sämtliche Erledigungen durch die ZEB wird bei der Einführung von Core.Link als Geschäftsverwaltungssystem geprüft. Es soll vor der Umsetzung der Erfassung von Deliktbereichen bei Erledigungen durch die ZEB in Core.Link auch das Aufwand-Nutzen-Verhältnis geprüft werden.

Eine diesbezügliche Anpassung von Juris (technische Umsetzung, Schulung der Nutzenden, Qualitätssicherung der Erfassungen etc.) ist unverhältnismässig, zumal der Nutzen der Auswertung für die BA gering ist.

Empfehlung 6:

Keine Anklage ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs

Die BA verweist auf ihre Stellungnahme zum Entwurf des Inspektionsberichts vom 15. November 2022 (Seite 15), wonach die Nachprüfung der BA ergeben hat, dass es im Inspektionszeitraum kaum Anklagen ohne vorgängige Einvernahmen der beschuldigten Personen, entweder durch die BA, durch die BKP (bei Bagatelldelinquenz im Rahmen von delegierten Einvernahmen) oder Rechtshilfeweise im Ausland, gab.

Die Empfehlung ist bereits umgesetzt.

Empfehlung 7:

Keine Strafbefehle über der Bagatellschwelle ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der neusten Revision der Strafprozessordnung nur bei zu verbüssender Freiheitsstrafe eine Einvernahmepflicht vorgesehen (Art. 352a, Änderung der StPO vom 17.6.2022). Die BA berücksichtigt jeweils beim Erlass von Strafbefehlen die aktuellen gesetzlichen Vorgaben und somit künftig auch diese Einvernahmepflicht. In der Praxis geht

die BA häufig darüber hinaus und nimmt mehr Einvernahmen vor Erlass eines Strafbefehls vor, als gesetzlich verlangt werden.

Den gesetzgeberischen Entscheid auf dem Umweg einer Empfehlung abzuändern widerspricht sowohl dem Wortlaut als auch dem Sinn der gerade erst revidierten StPO, deren neue Bestimmungen noch nicht in Kraft sind.

Die BA ersucht daher, diese Empfehlung aus dem Inspektionsbericht zu streichen.

**Empfehlung 8:
Systematische Erfassung der Einstellungsgründe**

Die systematische Erfassung der Einstellungsgründe wird bei der Einführung von Core.Link als Geschäftsverwaltungssystem geprüft. Es soll vor der Umsetzung der Erfassung von Einstellungsgründen in Core.Link auch das Aufwand-Nutzen-Verhältnis geprüft werden.

Eine diesbezügliche Anpassung von Juris (technische Umsetzung, Schulung der Nutzenden, Qualitätssicherung der Erfassungen etc.) ist unverhältnismässig, zumal der Nutzen der Auswertung für die BA gering ist.

Aus den dargelegten Gründen, insbesondere mit dem Hinweis auf die mittelfristige Einführung von Core.Link als Geschäftsverwaltungssystem, ersuchen wir Sie davon abzusehen, am Ende des Inspektionsberichts die Umsetzung der Empfehlungen mit einer Jahresfrist zu versehen. Vielmehr sollte für die Umsetzung auf das neue Geschäftsverwaltungssystem Core.Link verwiesen werden, welches sich im sukzessiven Aufbau befindet und voraussichtlich Ende 2025 auch die Geschäftsverwaltungs-Funktionalitäten von Juris ablösen wird.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Bundesanwaltschaft BA

Stefan Blättler
Bundesanwalt

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AB	Amtliches Bulletin
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz (SR 142.20)
BA	Bundesanwaltschaft
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BBI	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BKP	Bundeskriminalpolizei
BSK-StPO	Basler Kommentar zur Strafprozessordnung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101)
fedpol	Bundesamt für Polizei
Fn.	Fussnote
fp	Forumpoenale
HIS	Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz
IS	Islamischer Staat
i. V. m.	in Verbindung mit
JStPO	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (SR 312.1)
LStA	Leitende Staatsanwältin / Leitender Staatsanwalt
MLaw	Master of Law
MSc	Master of Science
N	Note; bei den statistischen Angaben: Grundgesamtheit
NAH	Nichtanhandnahmeverfügungen
OAB	Operativer Ausschuss des Bundesanwalts

RTVC	Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cybercrime
StA	Staatsanwältin / Staatsanwalt
SK	Abteilung Staatsschutz und Kriminelle Organisationen
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SPOC	Singe Point of Contact
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz (SR 173.71)
StGB	Strafgesetzbuch (SR 311)
StPO	Strafprozessordnung (SR 312)
SVG	Strassenverkehrsgesetz (741.01)
WIKRI	Abteilung Wirtschaftskriminalität
ZAG	Zentrale Aufbereitung Geldwäscherei
ZEB	Zentrale Eingangsbearbeitung
ZHK-StPO	Zürcher Kommentar zur Strafprozessordnung
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht