

Kriminalpolitik ohne demokratische Kontrolle

Zur Neuordnung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

Von Martin Killias*

Geht es nach dem Ständerat, so soll der Bundesanwalt künftig durch eine neue Fachbehörde, einen «Justizrat», beaufsichtigt werden. Der Autor des folgenden Beitrags erachtet diese Neuerung als problematisch: Sie würde die demokratische Kontrolle über die Staatsanwaltschaft als eigentliches Machtzentrum innerhalb der Justiz schwächen.

Die Frage, wer die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ausüben soll, beschäftigt die Öffentlichkeit spätestens seit der Affäre Blocher/Roschacher. Hatte noch der Bundesrat dafür plädiert, die Bundesanwaltschaft der Aufsicht der Exekutive zu unterstellen, schlug die ständerätliche Rechtskommission einen vom Parlament zu wählenden Ausschuss von sieben Mitgliedern vor, der in Zukunft die Bundesanwaltschaft überwachen soll. Der Ständerat hat in der vergangenen Sommersession dieser Lösung nahezu diskussionslos zugestimmt, und demnächst wird der Nationalrat entscheiden. Was hier hinter verschlossenen Türen ausgeheckt, in keinem Vernehmlassungsverfahren austariert und von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde, ist eine kleine Revolution. Es geht um nichts Geringeres als um die Beseitigung der demokratischen Kontrolle über einen wichtigen Teil der Staatstätigkeit. Zweifellos werden die Kantone in den nächsten Jahren nachziehen und - wie bereits der Kanton Freiburg - ähnliche «Fachorgane» einführen.

Aktive Staatsanwälte

Häufig wird die Ansicht vertreten, dass Staatsanwälte ebenso unabhängig sein sollten wie Richter. Diese Vorstellung verkennt, dass Gerichte (wie Professor Trechsel dargelegt hat, NZZ 16. 2. 05) grundsätzlich passiv warten, bis die Parteien ihnen eine Streitfrage vorlegen. Demgegenüber ergreifen Staatsanwälte Initiativen, eröffnen Verfahren (oder stellen diese wieder ein), ergreifen Zwangsmittel und setzen - wie Anwälte - Prioritäten. Nur ausnahmsweise können Entscheidungen dieser Art vor einem Gericht angefochten werden. In dem sehr weiten Bereich, wo die Staatsanwaltschaft - aus welchen Gründen auch immer - eine Strafverfolgung nicht für geboten hält, kommen Gerichte nur ausnahmsweise in die Lage, diese Entscheide zu überprüfen.

Lange Zeit ging man davon aus, die Staatsanwaltschaft habe alle Straftaten zu verfolgen, die ihr bekannt seien und mit Aussicht auf Erfolg vor Gericht gebracht werden könnten. Unter dieser Fiktion war die Wahl kriminalpolitischer Prioritäten faktisch der Polizei überlassen. Im Laufe der

letzten paar Jahre hat hier ein Umdenken stattgefunden. Schätzungsweise jedes zweite Strafverfahren wird heute eingestellt, und von den übrigen werden vier von fünf mit einem Strafbefehl, also einem «Urteil» des Staatsanwalts, erledigt. In neun von zehn Fällen entscheidet damit die Staatsanwaltschaft und nicht das Gericht. Sie stellt das eigentliche Machtzentrum innerhalb der Justiz und eine der mächtigsten Behörden überhaupt dar. Vor allem bestimmt sie - und nicht die theoretisch zuständigen Gerichte -, welche Strafen zumindest bei Massendelikten in der Praxis verhängt werden.

Keine Einzelfallkontrolle

Schon der Bundesrat hatte vorgesehen, dass die Bundesanwaltschaft im Einzelfall völlig unabhängig agieren soll. Die Sprengkraft, die hinter diesem Vorschlag steckt, wurde kaum erkannt. Was soll beispielsweise geschehen, wenn eine Staatsanwaltschaft das Verhalten eines untergeordneten Staatsanwalts oder der Polizei nicht untersucht, obschon ein Verdacht auf eine strafbare Handlung auf der Hand liegt? Bisher konnte in vielen Kantonen der zuständige Regierungsrat die Einleitung einer Untersuchung «befehlen». Das soll nun ausgeschlossen sein.

Soll niemand eingreifen können, wenn Staatsanwälte schwere Gewalttaten, die haarscharf unterhalb eines Tötungsdelikts liegen, zu einem Bagatelldelikt herabstufen und mit einer Strafe belegen, die für ein Verkehrsdelikt angemessen wäre? Was, wenn die Einleitung eines Verfahrens wichtige Interessen der Schweiz oder ihrer Staatsangehörigen im Ausland gefährdet? Man denke hier nicht nur an die Verhaftung eines Ghadhafi-Sohnes und seiner hochschwangeren Frau in Genf, durch die Schweizer einer endlosen Geiselhaft ausgeliefert wurden. Aussenpolitisch mindestens so verheerend war das viel zu spät eingestellte - von Anfang an unsinnige - Strafverfahren gegen den UBS-Wachmann Meili. Jeder Staat muss sich damit abfinden, dass seine Machtmittel begrenzt sind und Idealvorstellungen nicht rücksichtslos durchgesetzt werden können. Wäre es nicht an der Exekutive, welche die Verantwortung für die übergeordneten Interessen trägt, diese gegenüber der Staatsanwaltschaft einzubringen?

Quis custodiet custodes?

Eingriffe der kontrollierenden Instanz - in der Regel der Exekutive - müssen auf alle Fälle transparent dokumentiert und begründet werden. Die Regierung trägt dann gegenüber dem Parlament die Verantwortung, das deren Entscheidung kontrolliert und kritisiert. Ist hingegen die Aufsicht in den Händen eines «Justizrates», so besteht die Gefahr, dass dieser selber für sich eine Art richterliche «Unabhängigkeit» reklamieren und jeder öffentlichen Kontrolle und Kritik enthoben sein wird. Durch und durch politische Fragen - etwa

die Strafzumessungspolitik, die Auswahl der «strafantragsadäquaten» Fälle und das weite Feld der unverfolgt bleibenden Straftaten - würden zu «technischen» Fragen, zu denen das Parlament nichts zu sagen haben wird.

Selbst wenn der Justizrat seine Rolle aktiv ausüben und hin und wieder der Bundesanwaltschaft dreinreden sollte - wo wäre seine demokratische Legitimation? Was würde Vertreter der Advokatur - also der natürlichen «Gegner» der Bundesanwaltschaft - in diesem Gremium daran hindern, zynische Interessenstandpunkte in ihre Aufsichtstätigkeit einfließen zu lassen? Wie steht es mit der Unabhängigkeit von Bundesrichtern, wenn diese im Justizrat der Bundesanwaltschaft Weisungen erteilen und nachher Beschwerden Betroffener beurteilen? Wäre es nicht sachgerechter, wenn das Parlament damit die Geschäftsprüfungskommission betrauen würde, die auch die eidgenössischen Gerichte beaufsichtigt? Vor allem würde es so vermeiden, sich selber zu entmachten.

Kurz gesagt: Die Schaffung eines Justizrates wirft Fragen auf, die noch kaum gestellt und noch weniger ausdiskutiert worden sind. Allein darum wären die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates oder die Wahl der Geschäftsprüfungskommission weniger riskant, jedenfalls aber demokratischer. Trotz dem «Trauma Blocher».

* Der Autor ist Professor für Straf- und Strafprozessrecht sowie für Kriminologie an der Universität Zürich.