Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 9 (1890)

Artikel: Der Eidgenössische Generalanwalt und die ihm einzuräumenden Befugnisse de lege ferenda

Autor: Ulrich, F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896707

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Verhandlungen

des

schweizerischen Juristenvereins

zu Zürich den 8. und 9. September 1890.

Referat

des Herrn Oberrichter Dr. F. Ulrich in Zürich.

Der eidgenössische Generalanwalt und die ihm einzuräumenden Befugnisse de lege ferenda.

Vorbemerkung.

Durch das Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft vom 28. Juni 1889 ist das Amt des ständigen eidgenössischen Generalanwaltes, das schon unter der frühern Bundesgesetzgebung bestanden hatte, später aber nur noch ad hoc besetzt worden war, wieder hergestellt worden.

Das Comite des schweizer. Juristenvereins hat dieses neu geschaffene Institut zum Gegenstand der diesjährigen Verhandlungen bestimmt, und zwar speziell mit Rücksicht auf die dem eidgen. Generalanwalt de lege ferenda einzuräumenden Befugnisse.

Das vorliegende Referat bezweckt, die Discussion hierüber einzuleiten, indem es zunächst den frühern Rechtszustand bis zum Erlass des Eingangs genannten Bundesgesetzes, und sodann den durch das letztere geschaffenen neuen Rechtszustand im Hinblick auf die wünschbaren gesetzlichen Ergänzungen und Erweiterungen in kurzen Zügen darzustellen sucht.

Als Anhang soll nach dem Wunsche des Comites eine kurze Uebersicht der Organisation und des Geschäftskreises der Staatsanwaltschaft in den wichtigern neuern Gesetzgebungen des Auslandes, sowie in den verschiedenen schweizerischen Cantonen gegeben werden.

Die eidgenössische Bundesanwaltschaft bis zum Bundesgesetz vom 28. Juni 1889.

Die schweiz. Bundesverfassung von 1848 bestimmte in Art. 107, unter dem Titel „Bundesgericht“:

„Die Bundesgesetzgebung wird das Nähere bestimmen:
a) über Aufstellung eines Staatsanwaltes .....“

Gesetzlich normirt wurde das Institut zunächst durch das Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 5. Juni 1849 (bes. Art. 43—46 Titel: Bundesanwaltschaft), welches hierüber folgende Bestimmungen enthält:

Der Bundesrat ernennt einen Generalanwalt für die ganze Eidgenossenschaft, der unter seiner Aufsicht und Leitung steht und dessen Amtsdauer immer mit derjenigen des Bundesrates selbst zu Ende geht. Dem Generalanwalt wird für jede einzuleitende Untersuchung ein Bezirksanwalt beigegeben, der die Anklage bei dem eidgen. Verhör- oder Untersuchungsrichter und beim Assisenhofe zu betreiben hat. Dessen Verrichtungen können übrigens auch dem Generalanwalte übertragen werden. Als Obliegenheiten des letztern werden, „neben den Pflichten, deren Erfüllung ihm durch besondere Gesetze übertragen werden wird“, in Art. 45 namentlich bezeichnet:

die Besorgung der Verrichtungen der Staatsanwaltschaft bei der Anklagekammer und dem Cassationsgericht (des Bundesgerichtes);

die Ueberwachung der Bezirksanwälte und der Erlass der nötigen Weisungen an dieselben;

die Erteilung von Aufträgen an die Staatsanwälte und Strafpolizeibeamten der Cantone und ihre Untergebenen, mit Hinsicht auf die Verfolgung von Verbrechen und Vergehen, die in die Befugniss des Bundesgerichtes einschlagen[1]);

---

[1]) Die Art. 78 und 79, unter dem Titel: „Verhältniss zu den Behörden der Cantone etc.“ enthalten diesfalls noch folgende Vorschriften, die auch in Art. 25 des neuen Org.-Gesetzes von 1874 übergegangen sind: „Die für die eidgen. Rechtspflege aufgestellten Behörden und einzelnen Beamten können alle Amtshandlungen, für welche sie zuständig sind, in jedem

endlich (in Art. 84 Abs. 3) auch die Aufsicht über die (cantonalen) Gefängnisse und die Anordnung der erforderlichen Sicherheitsmassregeln, mit Bezug auf eidgenössische Straf- und Untersuchungsgefangene.

Der Generalanwalt und die Bezirksanwälte stellen ihre Anträge vor Gericht nach eigener freier Ueberzeugung (Art. 46 Abs. 2). Sie unterliegen keiner Recusation seitens der Parteien; dagegen wird der Bundesrat in Ausstandsfällen von Amteswegen oder auf das Gesuch eines Beteiligten die Besorgung des betreffenden Geschäftes einem andern Beamten übertragen (Art. 62). — Mit Bezug auf die Wahlart und Wahlfähigkeit (spez. auch Unfähigkeit wegen naher Verwandtschaft mit einem andern eidgen. Justizbeamten), Beeidigung (durch den Bundesrat) und Entlassung gelten die nämlichen Vorschriften wie für die übrigen eidgen. Justizbeamten (Art. 52—55).

Eine Erweiterung erhielten die Befugnisse des Bundesanwaltes sodann durch das Gesetz betr. das Verfahren bei Uebertretungen fiscalischer und polizeilicher Bundesgesetze vom 30. Juni 1849.

Nach Art. 19 desselben kann die Bundesanwaltschaft in dem Processe auftreten, „wer auch der Richter sei, der denselben beurteilt", also auch vor den cantonalen Gerichten, denen das Gesetz (Art. 16) die Beurteilung dieser Fälle zuweist[1]) (mit Vorbehalt der Cassationsbeschwerde an's Bundesgericht Art. 18). Ob von dieser Facultät in praxi wirklich Gebrauch gemacht wurde, ist dem Referenten nicht bekannt geworden; in der Regel wird die Vertretung der Interessen des Bundes den cantonalen Anklagebehörden überlassen worden sein.

Canton der Eidgenossenschaft vornehmen, ohne vorher die Einwilligung der Cantonsbehörden einzuholen (doch sollen die Cantonsregierungen hievon beförderlich in Kenntniss gesetzt werden). — Den zur Beförderung der Rechtspflege gestellten Begehren der eidgen. Gerichts- und Strafpolizeibeamten sollen die Cantonalbehörden in ihrem Amtskreis entsprechen."

[1]) Ueber den Umfang der heutigen Anwendbarkeit dieses Gesetzes vergl. Wolf, Schweiz. Bundesgesetzgebung S. 433 Anmerk. zu Art. 1.

Unterm 20. Dec. 1850 erliess die Bundesversammlung, „in weiterer Ausführung der Art. 43, 44 und 45 des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege“, ein Spezialgesetz über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwaltes, wodurch demselben, ausser dem Geschäftskreis, den die bereits erwähnten beiden Gesetze ihm anwiesen, noch folgende Geschäfte übertragen wurden:

1. Die Voruntersuchung in allen streitigen Fällen von Heimatlosigkeit und die Stellung diesfälliger Anträge an das Justiz- und Polizeidepartement zu Handen des Bundesrates.

2. Die Führung von Civilprocessen vor dem Bundesgericht im Interesse des Bundes;

3. Die Besorgung oder Begutachtung anderer Rechtssachen, die ihm vom Bundesrate oder den Departementen zu diesem Behuf überwiesen werden.

Die Besoldung des Generalanwaltes wurde auf Fr. 4300 (excl. Reisespesen etc.) festgesetzt.

Das Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 27. August 1851 normirt die Befugnisse der Bundesanwaltschaft in Uebereinstimmung mit dem Organisationsgesetz speciell mit Bezug auf den eidgen. Strafprocess. Sie ist „in der Person des Generalanwalts oder der Bezirksanwälte das Organ des Bundesrates bei den Gerichtsbehörden“ (Art. 6). Bei gemeinen Vergehen schreitet der Generalanwalt auf die Aufforderung des Bundesrates oder von sich aus ein, während zur Verfolgung politischer Vergehen eine vorläufige Entscheidung des Bundesrates erforderlich ist (Art. 4). — Im zweiten Titel, Art. 11—16, werden die Competenzen der Bundesanwaltschaft mit Bezug auf die gerichtliche Polizei, an deren Spitze sie steht, näher umschrieben. Die eidgenössischen und cantonalen Polizei-Organe haben ihr über die von ihnen entdeckten, in die Bundescompetenz fallenden Uebertretungen und ihre diesfälligen Erhebungen und Massregeln Bericht zu erstatten (Art. 14); sie verfügt die gerichtliche Verfolgung (vorbehältlich Art. 4) und über-

liefert die Angeschuldigten und Verdächtigen dem eidgen. Untersuchungsrichter (Art. 16), der seine Function erst auf Requisition der Bundesanwaltschaft beginnt (Art. 19). Im übrigen ist ihre Mitwirkung bei der Voruntersuchung (Tit. 3 des Gesetzes) auf die Kenntnissnahme vom Gang der Untersuchung und der Untersuchungsacten beschränkt (Art. 22); der Bundesanwalt ist nicht befugt, von sich aus Untersuchungshandlungen — mit Ausnahme der polizeilichen Feststellungen — vorzunehmen oder zu veranlassen, sondern er hat die erforderlichen Requisitionen an den Untersuchungsrichter und nötigenfalls an die Anklagekammer des Bundesgerichts — unter deren Aufsicht und Leitung der Untersuchungsrichter steht — zu richten (Art. 20, 21 und 25). Art. 26 überträgt dem Bundesanwalt die bereits in Art. 84 des Org.-Gesetzes vorgesehene Aufsicht über den Untersuchungsverhaft. — Die hauptsächlichste Tätigkeit der Bundesanwaltschaft im Strafprocess beginnt jedoch erst mit der ihr obliegenden Stellung der Anklage und deren Vertretung im Hauptverfahren vor den Assisen (Tit. 4 und 5 des Gesetzes).

Die bezüglichen gesetzlichen Bestimmungen entsprechen im wesentlichen den auch anderwärts für das schwurgerichtliche Verfahren bestehenden Normen, und brauchen deshalb hier nicht im Einzelnen dargestellt zu werden. Sie lassen sich dahin zusammenfassen, dass der Staatsanwaltschaft ausser der Stellung der Anklage die Führung des Belastungsbeweises und die (mündliche) Begründung der Anklage vor den Geschwornen, sowie die Antragstellung mit Bezug auf den Straf- und Civilpunkt obliegt (vergl. bes. Art. 29 und 30, 41, 3, 70, 71, 84, 89, 91, 100, 102, 115 und 119). — Die folgenden Titel des Gesetzes (6—10) enthalten Bestimmungen über die Mitwirkung und processualische Stellung der Bundesanwaltschaft im Contumacialverfahren (131), bei Cassation (135, 3, 143) und Revision (160 a), — sowie bei Begnadigung (172) und Rehabilitation (178). — Gemäss Art. 189 sind auch die Beamten der Bundesanwaltschaft im Falle von Pflichtverletzungen der Disciplinargewalt des Bundes-Ge-

richtes und seiner Kammern unterstellt, wenigstens während der Sitzungen.[1]) — Endlich bestimmt Art. 193, dass Erlasse und Befehle der Bundesanwaltschaft in der ganzen Eidgenossenschaft executorisch sein sollen. Die Vollziehung der rechtskräftigen Strafurteile ist dagegen Sache des Bundesrates (Art. 194 ff.), der sich dazu natürlich auch der Hülfe der Bundesanwaltschaft bedienen kann.

Im Anschluss an das eidgen. Strafprocessgesetz ist noch einer Specialbestimmung des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit der eidgen. Behörden und Beamten (vom 9. December 1850) zu erwähnen, welches in Art. 27 für die Anklagestellung beim Bundesgericht gegen Mitglieder der Bundesversammlung oder von ihr gewählte Behörden und Beamte die Ernennung eines besondern Staatsanwaltes vorschreibt.

Materiell ist für die Competenzumschreibung des Bundesanwalts namentlich noch von Bedeutung das Gesetz über das Bundesstrafrecht der schweizer. Eidgenossenschaft vom 4. Hornung 1853, das in seinem zweiten Abschnitt (Art. 36 ff.) die einzelnen von Bundes wegen zu verfolgenden Verbrechen definirt. — Mit Bezug auf dieselben liegt die strafrechtliche Verfolgung, gemäss den bereits angeführten Bestimmungen des Bundesstrafprocesses, der Bundesanwaltschaft ob, sofern deren Beurteilung durch die Bundesassisen erfolgt, was nach Art. 73 blos bei den in Art. 36—52 enthaltenen politischen Verbrechen (Hochverrat gegen die Eidgenossenschaft, Aufruhr und Gewalttat gegen Bundesbehörden, Verbrechen gegen das Völkerrecht und politische Verbrechen anlässlich einer eidgen. Intervention) unbedingt der Fall ist, während die Untersuchung und Beurteilung aller übrigen, im Gesetze vorgesehenen Verbrechen und Vergehen[2]) „in der Regel“ (vorbehältlich abweichender Anordnung des Bundesrates) den Cantonalbehörden zugewiesen

---

[1]) Im übrigen steht der Bundesanwalt nach Art. 37 des Verantwortlichkeitsgesetzes (v. 9. Dec. 1850), als vom Bundesrat gewählter Beamter, auch unter dessen Disciplinargewalt.

[2]) Es sind dies namentlich Amtsvergehen von Bundesbeamten (Tit. 4)

wird, wobei eine Mitwirkung der Bundesanwaltschaft nicht (wie nach dem Ges. betr. fiscal. Uebertretungen u. s. w.) stattfindet.

Damit ist im wesentlichen der Kreis der Befugnisse umschrieben, welche der Bundesanwaltschaft unter der Herrschaft des Organisationsgesetzes von 1849 und der daran anknüpfenden Gesetzgebung eingeräumt waren. Bekanntlich ist nun aber schon in dieser frühern Periode eine factische Modification des gesetzlich normirten Zustandes dadurch herbeigeführt worden, dass die Bundesversammlung in Folge der Demission des damaligen Generalanwaltes, Hrn. Amiet, auf eine bez. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 1856 unterm 23. gleichen Monats den Beschluss fasste, „der Bundesrat sei ermächtigt, die Stelle des eidgen. Generalanwaltes einstweilen unbesetzt zu lassen," in der Meinung, dass die Geschäfte desselben anderweitigen Beamten des Justiz- und Polizeidepartements, bezw. ad hoc ernannten Anwälten übertragen werden. — Dieser Zustand, der fortan de facto bestehen blieb, erhielt seine gesetzliche Sanction durch das in Folge der Bundesverfassung von 1874 neu erlassene Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Brachmonat 1874, welches in Art. 37 lediglich bestimmt: „Der Bundesrat bezeichnet in jedem einzelnen Falle den Bundesanwalt," und sowohl die Bestimmungen des frühern Organisationsgesetzes von 1849 als des Specialgesetzes über den Geschäftskreis des Generalanwaltes von 1850 ausser Kraft setzt (Art. 64 Z. 1 und 2). — Dabei blieben aber natürlich die Bestimmungen der anderweitigen oben angeführten noch in Kraft stehenden Bundesgesetze, namentlich desjenigen über

---

— öffentliche Beschimpfung oder Verleumdung von Bundesbehörden (Tit. 5), Fälschung oder fälschliche Geltendmachung von Bundesacten, falsches Zeugniss vor Bundesbehörden, Uebertretung der Landesverweisung und Beihülfe zu derselben, Schädigung von Telegrafenleitungen und Störung des Betriebes, Gefährdung von Post- und Eisenbahnzügen. Vergl. dazu Wolf, B.-Gesetzgebung S. 279 Nr. 3 zu Art. 77 des B.-Strafrechts und L. Weber in Zeitschr. f. schweiz. Strafr. I. S. 374 ff.

die Bundesstrafrechtspflege, auch für den ad hoc bestellten Bundesanwalt in Geltung, soweit dieselben überhaupt auf eine nicht ständige Beamtung practisch anwendbar sind. Dagegen ist die Ernennung von Bezirksanwälten im neuen Gesetz nicht mehr vorgesehen.

Allein schon bald nach Inkrafttreten des neuen Organisationsgesetzes machte sich das Bedürfniss nach einer einheitlicheren Centralgewalt auf dem Gebiete des Bundesstrafrechts, namentlich auch des Polizeiwesens, geltend. Es fanden diesfalls verschiedene Anregungen statt, worüber in der Botschaft des Bundesrats und dem Bericht der nationalrätlichen Commission zum Gesetz über die Bundesanwaltschaft (Bundesbl. 1889. III S. 627 ff. und 825 ff.) das Nähere enthalten ist, worauf hier verwiesen werden kann. — Zu einem Abschluss und Resultate führten diese Anregungen jedoch erst in Folge der bekannten politischen Ereignisse der Jahre 1888 und 89, welche den Bundesrat veranlassten, der Bundesversammlung den Entwurf eines Gesetzes über die Bundesanwaltschaft vorzulegen. Es geschah dies mit der bereits erwähnten Botschaft vom 15. Juni 1889. Die Bundesversammlung trat sofort in die Beratung des Gesetzes ein, und schon am 28. Juni wurde dasselbe — mit einigen Abänderungen gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf — von beiden Räten einstimmig angenommen.[1]) Durch Beschluss des Bundesrats vom 1. October 1889 wurde der Beginn der Wirksamkeit des Gesetzes auf den 15. October 1889 angesetzt (s. Amtl. Samml. N. F. II. I. S. 243 ff.).

Zum Bundesanwalt wurde bekanntlich der thurgauische Staatsanwalt, Hr. Ständerat Scherb ernannt, der sein Amt sofort antrat (S. B.-Bl. 1889 IV. S. 247).

Aufgabe und Zweck der folgenden Erörterungen soll es nun sein, die organisatorische Stellung und den Ge-

[1]) Ueber die Verhandlungen der Bundesversammlung siehe ausser dem bereits citirten nationalrätlichen Commissionalbericht (Berichterstatter Suter) vom 25. Juni 1889 die Referate der Neuen Zürcher Zeitung Nr. 176 2. Bl., 178 2., 179 1. u. 2. v. 1889 und Zeitschrift f. schweiz. Strafrecht II. S. 395 ff.

schäftskreis der neu geschaffenen Bundesanwaltschaft sowohl auf Grund der gegenwärtig bestehenden Gesetzgebung als namentlich auch mit Rücksicht auf eine künftige nähere gesetzliche Normirung und Erweiterung ihrer Competenzen darzustellen und zu beleuchten. — War auch die unmittelbare Veranlassung zum Erlass des Gesetzes zunächst eine äussere, in der mangelhaften Organisation unserer Fremdenpolizei begründete, und trägt in Folge dessen das Gesetz in seiner jetzigen Fassung gewissermassen eine politische Signatur, so ist doch nicht ausser Acht zu lassen, dass schon bei Schaffung des Gesetzes auch andere Motive und Erwägungen mitgewirkt haben. Insbesondere beabsichtigte man, wie aus der Botschaft des Bundesrats und dem Bericht der nationalrätlichen Commission ersichtlich ist, in der Person des Bundesanwalts, ausser einem eidgenössischen Staatsanwalt und Chef der gerichtlichen Polizei, auch einen „Kriminalisten des Bundes", wie man ihn nannte, zu gewinnen, dessen Mitwirkung namentlich den in Aussicht genommenen und theilweise bereits im Gange befindlichen Revisionsarbeiten auf dem Gebiete des Bundesstrafrechtes, sowie der Ausbildung und einheitlichen Anwendung der eidgen. Gesetzgebung überhaupt zu Statten kommen sollte. (S. Botschaft des B.-Rats S. 631 und nat.-rätl. Comm.-Bericht S. 829 f.)

Alle diese Obliegenheiten des Bundesanwaltes hat das Gesetz, wie die Botschaft des Bundesrats (S. 632) selber sagt, nur in sehr allgemeinen Umrissen angedeutet, indem man annahm, „es werde die passende Abgrenzung seiner Aufgaben in der Praxis und durch spezielle Verfügungen der Oberbehörden in gegebenen Momenten herbeigeführt werden." Mag diese Voraussetzung auch für einen nicht unbedeutenden Theil des Geschäftskreises der Bundesanwaltschaft durchaus zutreffen, so kann doch andrerseits kaum bestritten werden, dass die eigentlich strafrechtlichen und polizeilichen, wie auch allfällige civilrechtliche Competenzen derselben eine genauere gesetzliche Regelung wünschbar machen, als sie im gegenwärtigen Gesetze enthalten ist. — Dabei wird sich von selber die weitere Frage ergeben, in welchen Punkten und

auf welchen Gebieten eine Erweiterung der Befugnisse des Bundesanwaltes — gegenüber dem derzeitigen gesetzlichen Zustande — zu empfehlen sei?

Ueber die Frage, in welcher Weise die bezügliche gesetzliche Regulirung am zweckmässigsten erfolge, soll am Schlusse noch das Nötige bemerkt werden.

Die eidgenössische Bundesanwaltschaft nach dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1889 und de lege ferenda.

1. Die organisatorische Stellung des Generalanwaltes.

Nach Art. 2 des neuen Bundesgesetzes wird der Generalanwalt (wie schon unter dem frühern Gesetze s. o. S. 484) vom Bundesrate gewählt und steht unter dessen Aufsicht. Im Entwurf des Gesetzes (Bdsbl. 1889 III S. 633) hatte der Bundesrat beantragt, denselben dem eidgen. Justiz- und Polizeidepartement zuzuteilen. Die Aenderung erfolgte erst in der Beratung des Gesetzes durch den Nationalrat, in der Absicht, dem Bundesanwalt eine selbständigere Stellung zu geben. — Mit Bezug auf Wahlfähigkeit, Wahlart, Beeidigung, Amtsdauer, Verantwortlichkeit u. s. w. gelten teils die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften betr. die Bundesbeamten, teils die speziellen der Art. 5 und 19 des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege von 1874, die im wesentlichen mit den bereits oben reproduzirten des alten Gesetzes übereinstimmen; das nämliche wird auch zu sagen sein mit Bezug auf allfällige Recusationen, obgleich hier das neue Org.-Gesetz keine dem Art. 62 des alten entsprechende Bestimmung mehr enthält (s. o. S. 485).[1])

Von einer Wiederherstellung der frühern Bezirksanwälte hat das neue Gesetz Umgang genommen, weil hiefür kein Bedürfniss vorhanden war, da die bezüglichen Functionen

---

[1]) Der von Hrn. Bundesrichter Hafner redigirte Entwurf eines neuen Organisationsgesetzes stellte dagegen in Art. 18 und 19 den Bundesanwalt bezügl. der Recusirbarkeit den Mitgliedern des Bundesgerichtes gleich und überbindet den Entscheid darüber dem Bundesrat (Art. 21, 4).

teils vom Generalanwalt selbst, teils von den Kantonalbehörden bzw. ad hoc ernannten Vertretern der Bundesanwaltschaft besorgt werden können. Der Art. 5 des Gesetzes ermächtigt den Bundesrat, „für Fälle besondern Bedürfnisses" solche Vertreter zu bestellen, und deren Entschädigung zu bestimmen, und zwar werden dieselben, nach dem Wortlaut des Gesetzes und dem Inhalt der Botschaft (S. 632), dem Bundesanwalte sowohl coordinirt als subordinirt werden können.

Was nun die rechtliche Stellung des Bundesanwaltes gegenüber dem Bundesrate betrifft, so enthält das neue Gesetz, mit Ausnahme der Bestimmung, dass der Generalanwalt unter der Aufsicht des Bundesrates stehe, hierüber keinerlei spezielle Festsetzung.[1]) — Allerdings ist im weitern gesagt (Art. 3 des Gesetzes), dass dem Bundesanwalt, ausser denjenigen Functionen, welche ihm durch die Bundesgesetzgebung übertragen sind, auch die Besorgung von Arbeiten auf dem Gebiete des Strafrechts überbunden werden kann, welche in den Geschäftskreis des eidgen. Justiz- und Polizeidepartements fallen, und dass er „auf besondere Weisung hin" die Eidgenossenschaft vor Gericht zu vertreten hat. — Allein für die Frage der Selbständigkeit oder Abhängigkeit des Bundesanwalts innerhalb seiner gesetzlichen Competenz folgt hieraus nichts. — Beim Schweigen des Gesetzes wird daher diese Frage nach allgemeinen Grundsätzen dahin zu beantworten sein, dass der Bundesanwalt als Beamter des Bundes, und in analoger Stellung wie die Staatsanwaltschaften der meisten Länder und Kantone (s. Anhang), als Organ der obersten Administrativgewalt, des Bundesrates, zu betrachten und dessen Weisungen zu befolgen verpflichtet ist. — Es liegt daher vollständig in der Hand der Oberbehörde, inwieweit sie dem Bundesanwalte eine selbständige (in diesem Falle abgeleitete) Competenz einräumen, bzw. dessen freies

[1]) Art. 44 des alten Org.-Ges. von 1849 und Art. 7 Abs. 2 des noch in Kraft stehenden Gesetzes über die Bundesstrafrechtspflege bestimmen ausdrücklich, dass der Bundesanwalt unter der „Leitung" des Bundesrates steht.

Ermessen walten lassen will, da das gegenwärtige Gesetz auch keine die Freiheit der Antragstellung vor den Gerichten ausdrücklich garantirende Bestimmung mehr enthält, wie Art 46 des Org.-Gesetzes von 1849 (s. o. S. 484). — Die Bestimmungen des Gesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (Art. 6 ff., s. o. S. 486) beziehen sich nur auf die Stellung des Bundesanwaltes zu den andern Justizbehörden (Gerichten, Untersuchungsrichter) mit Bezug auf die einzelnen gerichtlichen Handlungen, und kommen für die vorwürfige Frage nicht weiter in Betracht.

Bekanntlich besteht mit Bezug auf die Frage der organisatorischen Stellung der Staatsanwaltschaft eine wissenschaftliche Strömung,[1]) welche derselben die Stellung einer durchaus selbständigen Justizbehörde (analog den Gerichten) anweisen möchte, während tatsächlich die Staatsanwaltschaft fast überall der obersten Administrativ-, resp. Justizverwaltungsbehörde (Justizministerium oder Departement) unterstellt ist. — Wir halten es um so weniger für geboten, diese Frage hier speciell mit Rücksicht auf den eidgen. Generalanwalt zu einer nähern Erörterung zu bringen, als wir der Ansicht sind, dass gerade der Umstand, dass der Bundesanwaltschaft nicht bloss gerichtliche, sondern auch administrative, namentlich polizeiliche Functionen übertragen sind, deren Unterstellung unter die Executivgewalt des Bundes im Interesse einer einheitlichen Handhabung dieser Befugnisse als gerechtfertigt erscheinen lässt, — und als andererseits wohl nicht zu befürchten steht, dass die Selbständigkeit des Urteils und der Entschliessung des jeweiligen Inhabers der Stelle in praxi allzusehr geschmälert werde. — Wir glauben daher nicht, dass die organisatorische Stellung der Bundesanwaltschaft in der erwähnten Richtung zu einer vom gegenwärtigen Rechtszustand abweichenden gesetzlichen Normirung Veranlassung biete, wol aber dürfte ihre rechtliche Stellung zum Bundesrate im angedeuteten Sinne noch einen bestimmtern gesetzlichen Ausdruck finden.

---

[1]) Vergl. z. B. v. Holtzendorff, die Reform der Staatsanwaltschaft (Berlin 1864).

2. Die Befugnisse des Generalanwaltes.

Nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes übt der Generalanwalt diejenigen Functionen aus, welche ihm durch die Bundesgesetzgebung übertragen sind. Das Gesetz hebt als wichtigste derselben hervor: Die strafrechtlichen gemäss dem Gesetze über die Bundesstrafrechtspflege, die Ueberwachung der Fremdenpolizei, die Besorgung von Arbeiten auf dem Gebiete des Strafrechts und endlich die Vertretung des Bundes vor Gericht.

Diese Aufzälung will selbstverständlich keine erschöpfende sein, wie schon aus der allgemeinen Verweisung auf die gegenwärtige und zukünftige Bundesgesetzgebung hervorgeht. Es fragt sich daher: welches sind die dem Generalanwalte nach der bestehenden Gesetzgebung bereits zustehenden Befugnisse, und welche weitern sollen und können ihm durch die Gesetzgebung ferner übertragen werden? Die Beantwortung der letztern Frage setzt diejenige der erstern voraus. Für die Untersuchung derselben unterscheiden wir folgende Categorien der bundesanwaltlichen Functionen:

a) polizeiliche,
b) strafrechtliche (bezw. processualische),
c) civilrechtliche,
d) rein administrative.

Die polizeilichen Functionen, die begrifflich teils unter die strafrechtlichen, teils unter die administrativen zu subsumiren wären, rechtfertigen ihrer Bedeutung und besondern rechtlichen Natur wegen u. E. auch eine getrennte Behandlung.

a) Die polizeilichen Functionen des Bundesanwalts.

Die wichtigste der hier in Betracht fallenden Functionen des Bundesanwaltes ist die Ueberwachung und Mitwirkung bei der Fremdenpolizei, welche bekanntlich den unmittelbaren Anlass zum Erlass des Gesetzes gegeben hat, wenn gleich sie erst in der Berathung des Ständerats eine ausdrückliche gesetzliche Formulirung (in Art. 3 Abs. 2) erhalten hat. (S. Zeitschr. f. schweiz. Strafrecht I. S. 397.) Gemäss

Art. 102 (alt 90) Ziff. 8—10 und Art. 70 (alt 57) der Bundesverfassung[1]) wurde die Handhabung der sogen. politischen Fremdenpolizei von jeher als Sache des Bundes, speciell des Bundesrates betrachtet. Bis zum Erlasse des Gesetzes über die Bundesanwaltschaft bestand für dieselbe aber kein besonderes Organ, sondern sie gehörte (laut Beschluss des Bundesrats betr. die Organisation seiner Departemente vom 7. Juli 1887 Art. 5 Ziff. 13) zum Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, dem in Folge Bundesbeschlusses vom 23. März 1888 hiefür ein besonderer Canzleisekretär beigegeben war.

Bei Beratung des Gesetzes in der Bundesversammlung wurde (von Nationalrat Locher) die Frage angeregt, ob nicht die bezüglichen Functionen einem besondern Bundespolizeikommissär neben dem eigentlichen Bundesanwalt zu übertragen seien, hierauf aber dazumal nicht weiter eingetreten. (Vgl. „N. Z. Ztg." Nr. 176, 2.) Immerhin ist es wohl denkbar, dass die Mannigfaltigkeit der bundesanwaltlichen Funktionen in Zukunft eine derartige Ausscheidung und Trennung der polizeilichen von den gerichtlichen Obliegenheiten und die Bestellung besonderer Beamter der Bundesanwaltschaft für die betreffenden Geschäftskreise als zweckmässig und wünschbar erscheinen lässt.

Das Gesetz beschränkt nun zwar den Wirkungskreis des Bundesanwaltes mit Rücksicht auf die Fremdenpolizei wenigstens scheinbar wieder, indem es deren Ueberwachung dem Bundesanwalte nur zuweist „in Beziehung auf Handlungen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden", und es wurde diese „Beschränkung" im Nationalrate durch eine ausdrückliche Protocollerklärung (von Forrer)

---

[1]) Lautend: Art. 102 Z. 8: Er (der Bundesrat) wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach Aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.

Z. 9: Er wacht für die äussere Sicherheit etc.

Z. 10: Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.

Art. 70 ist der bekannte Ausweisungsparagraph, mit Bezug auf Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden.

hervorgehoben und constatirt (s. „N. Z. Ztg.“ Nr. 179, 2). — Unseres Erachtens kann derselben keine weitergehende Bedeutung zukommen, als dass die Competenz des Bundesanwalts eben, wie die des Bundes überhaupt, auf die sogen. politische Fremdenpolizei beschränkt bleibt, während die gewöhnliche Fremdenpolizei — betr. Niederlassung, Aufenthalt etc. — wenigstens in erster Linie, so weit sie mit jener nicht collidirt, Sache der Kantone ist, woran natürlich auch durch das Bundesgesetz nichts geändert werden wollte.

Eine mehr oder weniger selbstverständliche Folge dieser dem Bundesanwalt übertragenen Befugniss zur Ueberwachung der Fremdenpolizei im angedeuteten Sinne ist sodann, dass demselben auch die Ueberwachung und nötigenfalls natürlich auch die selbständige Führung und Vervollständigung der bezüglichen Untersuchungen (durch die kantonalen Behörden), sowie die Antragstellung auf Anwendung von Art. 70 der Bundesverfassung — Ausweisung von Fremden, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden — zusteht.

Bekanntlich hat die Handhabung der Fremdenpolizei im allgemeinen und die letzterwähnte Befugniss des Bundesrates insbesondere schon in früherer Zeit zu der, in jüngster Zeit wiederholten Forderung Anlass gegeben, es möchte die Fremdenpolizei, und speciell auch die Voraussetzungen, unter denen eine Landesverweisung zulässig ist, durch ein besonderes Gesetz geregelt werden (vergl. Blumer-Morel, Handb. d. B.-R. II. S. 246 ff.). — Wir verkennen die Wünschbarkeit einer gesetzlichen Regelung dieser Materie keineswegs, indem eine solche in der Tat dazu beitragen kann, derartigen Massregeln auch den Schein der Willkür zu nehmen. Andrerseits ist aber wol im Auge zu behalten, dass eine gesetzliche Normirung polizeilicher Functionen niemals in der erschöpfenden Weise möglich sein wird, dass dadurch alle denkbaren Fälle genau umschrieben und vorgesehen werden. Es wird daher der competenten Behörde immer eine gewisse Latitude gelassen werden müssen, innerhalb deren sie auf ihr freies Ermessen im einzelnen Falle angewiesen ist, und es ist des-

halb vorauszusehen, dass auch ein bezügliches Gesetz die Vertreter dieses Postulates nie vollständig befriedigen würde. Weitere Erörterungen über diese Frage unterlassen wir hier, da sie nicht notwendig in den Rahmen der Aufgabe gehören, und die Befugnisse des Bundesanwalts mit Bezug auf die Fremdenpolizei schon durch das vorliegende Gesetz u. E. in genügender Weise geregelt sind.

Dagegen ruft noch einer etwas einlässlichern Erörterung die Frage nach der Stellung und Competenz des Bundesanwalts gegenüber den cantonalen Behörden, namentlich den cantonalen Polizeiorganen.

Auffallenderweise bestehen über dieses practisch so wichtige Verhältniss bis zur Stunde nur sehr mangelhafte gesetzliche Vorschriften. Art. 25 Abs. 2 des Org.-Gesetzes betr. die Bundesrechtspflege verpflichtet — in Uebereinstimmung mit Art. 78 und 79 des frühern Org.-Gesetzes (s. o. S. 484 N.1) — allerdings die Cantone gegenüber den Bundes-Justizbeamten zur Rechtshülfe,[1]) und Art. 12 der Bundesstrafrechtspflege bezeichnet als Behörden, denen die Ausübung der gerichtlichen Polizei des Bundes obliegt, auch die cantonalen Staatsanwälte, sowie die Polizei- und Verwaltungsbeamten, und verpflichtet sie, sobald sie eine Uebertretung der Bundesgesetze entdecken, unverzüglich die nötigen Vorsichtsmassregeln zur Feststellung des Tatbestandes, Sammlung von Indizien und event. Festnahme des Schuldigen vorzunehmen, sowie darüber an die competente Cantonsbehörde z. H. der Bundesanwaltschaft zu berichten (Art. 13 und 14 das.).

Allein darüber, in welcher Weise die cantonalen Beamten für ihre diesfälligen Handlungen verantwortlich seien, und welche Aufsichts- und Disciplinarbefugnisse dem Bunde zustehen, um seinen Anordnungen auch bei den Cantonsbehörden und ihren Organen Nachachtung zu verschaffen, resp. die Nichtbefolgung oder Verletzung derselben zu ahnden, bestehen keinerlei gesetzliche Bestimmungen. — Es ist nicht

[1]) Die Bestimmung ist in dem neuen Entwurf von Bundesrichter Hafner (Art. 26) weggelassen, ohne dass die Motive hiefür eine Erklärung geben. S. jedoch u. S. 502.

zu bestreiten, dass eine genauere gesetzliche Regelung dieser Verhältnisse im höchsten Grade wünschbar und im Interesse einer klaren Abgrenzung der Competenzen des Bundes und der Cantone geradezu geboten erscheint. Die im Entwurfe der Expertencommission vorliegende Novelle zum Bundesstrafrecht hat hiezu einen Anfang gemacht, indem sie als Zusatz zu Art. 53 des Gesetzes die Bestimmung aufstellt: „Den Bundesbeamten sind cantonale Beamte gleichgestellt, soweit sie in eidgen. Angelegenheiten mitzuwirken berufen sind.“ (S. Zeitschr. f. schweiz. Strafrecht III S. 171.)

In einem Artikel der Neuen Zürcher Zeitung (Nr. 179. 1 und 180 v. 1889) betitelt „Der neue Bundesanwalt“ wurde der Vorschlag gemacht, die Cantone sollten ihre gerichtliche Polizei (politische und gemeine) dem Bunde abtreten und die cantonalen Polizeiorgane einfach zu Bundesbeamten ernannt werden. — Es liegt auf der Hand, dass diesem Vorschlag zur Zeit bedeutende practische und constitutionelle Bedenken entgegenstehen, und wir halten deshalb dafür, dass wenigstens für die nächste Zeit, da auch die Schaffung einer besondern Bundespolizei neben derjenigen der Cantone nicht tunlich erscheint, der richtigste Ausweg der ist, dass die sämmtlichen cantonalen Polizeiorgane für alle in die Competenz des Bundes fallenden polizeilichen Erhebungen und Feststellungen (betreffen sie politische oder gemeine Vergehen) unbedingt der Bundesgewalt, i. c. also der Bundesanwaltschaft unterstellt und in dieser Beziehung als Bundesbeamte betrachtet werden. Ein constitutionelles Hinderniss hiegegen besteht wol nicht, da, wie schon öfters betont wurde, dem Bunde zur Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben auch die Mittel gegeben werden müssen. Ebenso wenig können wir die in dem bereits citirten Artikel der N. Z. Ztg. hiegegen geltend gemachten practischen Einwürfe — namentlich die Doppelstellung der cantonalen Polizeichefs gegenüber ihren cantonalen und eidgen. Vorgesetzten — als durchschlagend anerkennen, da eine solche in unserem Bundesstaate ja auch auf andern Gebieten (z. B. im Militärwesen) ohne erhebliche Nachteile besteht.

Das eben Gesagte gilt natürlich nicht blos für die Stellung des Bundesanwalts als Chef der sogen. politischen Polizei (Fremdenpolizei), sondern in gleicher Weise auch für seine Functionen als oberster Beamter der gerichtlichen Polizei des Bundes überhaupt, wie sie durch das bereits wiederholt citirte Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege (Art. 11 u. ff.) geregelt sind. Nach Vorschrift des letztern (Art. 13) erstreckt sich die Bundespolizeigewalt auf alle Uebertretungen von Bundesgesetzen, in Concurrenz mit den cantonalen Polizeibehörden, welche Bestimmung allerdings dadurch eine Modification erleidet, dass eine Reihe von nach Bundesrecht strafbaren Handlungen den Cantonen zur ausschliesslichen Verfolgung und Bestrafung überwiesen sind (s. u. S. 501) und es dem Bunde überhaupt an speciellen Polizeiorganen zu diesem Zwecke mangelt. Immerhin wird der Bundesanwaltschaft schon auf Grund der cit. Gesetzesbestimmungen auch hier die Oberaufsicht sowol über die cantonalen Polizeiorgane, als über die mit Ausführung der betr. Bundesgesetze speciell betrauten Bundesbeamten — soweit ihre Functionen polizeilicher Natur sind — eingeräumt werden müssen. Wünschbar ist es, dass auch diese schon im gegenwärtigen Rechte begründeten Befugnisse der Bundesanwaltschaft eine bestimmtere gesetzliche Normirung erhalten.

b) Die strafrechtlichen und strafprocessualischen Functionen des Bundesanwalts.

Es sind dies diejenigen, deren Ausübung schon unter der frühern Gesetzgebung dem Bundesanwalt übertragen war und zu deren Wahrung das Institut der Bundesanwaltschaft seiner Zeit überhaupt in erster Linie geschaffen wurde (s. o. S. 484). — Sie werden bestimmt und umschrieben durch die Strafrechts- und Strafprocessgesetze des Bundes, insbesondere die bereits mehrfach erwähnten Gesetze über das Bundesstrafrecht und die strafrechtlichen Bestimmungen der übrigen Bundesgesetze,[1]) sowie durch die Gesetze über die Bundes-

[1]) Vergl. Wolf, Bundesgesetzgebung S. 370. Gebhardt, Sammlung der eidgen. Straf- und Strafprocessgesetze. Luzern 1889.

strafrechtspflege und das Verfahren bei Uebertretungen fiscalischer (und polizeilicher) Bundesgesetze (s. o. S. 485 ff.). Dabei ist, wie schon bei Darstellung der polizeilichen Funktionen des Bundesanwalts bemerkt wurde, darauf hinzuweisen, dass nach dem gegenwärtigen Rechtszustand sich die materielle und formelle (processualische) Strafcompetenz des Bundes keineswegs decken, indem eine ganze Reihe von bundesrechtlichen Strafbestimmungen nur von den Cantonalbehörden nach cantonalen Processvorschriften gehandhabt werden.[1]) Der im Gesetze betr. fiscalische Uebertretungen gemachte Versuch, auch für derartige Fälle gewisse einheitliche Processvorschriften aufzustellen, und mit Wahrung der Interessen des Bundes auch vor den cantonalen Gerichten den Bundesanwalt zu betrauen (Art. 19 des Gesetzes), hat in der spätern Gesetzgebung (namentlich auch schon im Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege) keine Beachtung mehr gefunden und scheint practisch längst obsolet geworden zu sein.

Die Unhaltbarkeit und Revisionsbedürftigkeit dieses Rechtszustandes ist schon lange und je länger je mehr anerkannt worden (vgl. hierüber L. Weber in Ztschr. f. schw. Strafrecht I S. 361 ff.). Eine wenigstens teilweise Abhülfe, die natürlich auch ihren Einfluss auf den Competenzkreis der Bundesanwaltschaft ausüben müsste und deshalb hier etwas näher zu betrachten ist, ist bereits vorgesehen in dem Entwurf des Hrn. Bundesrichter Hafner betr. Revision des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege (Bern 1888). — Nach demselben soll „in denjenigen nach eidgen. Gesetzen zu entscheidenden Strafsachen, welche entweder unmittelbar durch ein Bundesgesetz oder kraft bundesgesetzlicher Ermächtigung (gemäss Art. 74 des Bundesstrafrechts) vom Bundesrat den cantonalen Gerichten zur Beurteilung zugewiesen werden," das Verfahren sich zwar im Allgemeinen und vorbehaltlich besonderer bundesgesetzlicher Bestimmungen nach den cantonalen Strafprocessgesetzen richten (Art. 86

---

[1]) S. deren Aufzälung bei Hafner, Motive S. 115—117.

Entwurf). Dagegen verpflichtet der Entwurf (in Art. 87) die cantonalen Anklagebehörden (Staatsanwaltschaften etc.) ausdrücklich, auch in den nach eidgen. Gesetzen zu entscheidenden Strafsachen die Anklage vor den cantonalen Gerichten zu betreiben, in gleicher Weise wie in den nach den cantonalen Strafgesetzen zu entscheidenden Straffällen. Die Bezeichnung der im einzelnen Falle zuständigen Behörde erfolgt durch die cantonale Regierung (Art. 87 Abs. 2). Daneben soll aber auch die Bundesanwaltschaft (der Entwurf sieht noch keinen ständigen Bundesanwalt, sondern nur einen vom Bundesrat ad hoc bestellten vor [s. Art. 9], und nimmt hiefür auch die cantonalen Staatsanwälte in Aussicht, vgl. Motive S. 133) befugt sein, bei den cantonalen Gerichten die Amtsverrichtungen der Staatsanwaltschaft gemäss den cantonalen Gesetzen wahrzunehmen.

Wir halten diese Vorschläge für durchaus gerechtfertigt und zweckmässig und würden dieselben nur in der Richtung noch ergänzen, dass einerseits die betr. Artikel der jetzigen ständigen Bundesanwaltschaft angepasst, andrerseits auch die cantonalen Strafbehörden (Staatsanwaltschaften), ähnlich wie dies oben bezüglich der cantonalen Polizeiorgane gefordert wurde, in eidgen. Strafsachen förmlich der Bundesanwaltschaft unterstellt würden, in deren Auftrag und unter deren Aufsicht sie ihre bezüglichen Functionen auszuüben hätten (als Competenzdelegirte).

Der erwähnte Entwurf enthält sodann noch die einheitliche Normirung der Cassationsbeschwerde ans Bundesgericht gegenüber den betreffenden Entscheiden der cantonalen Instanzen (Art. 91 ff.). Nach der bisherigen Gesetzgebung war eine solche Cassationsbeschwerde nur in wenigen speciellen Fällen zulässig und vorgesehen[1]), während der Ent-

---

[1]) Nämlich — ausser gegen Urteile der Bundesassisen — nur bei Uebertretungen fiscalischer Bundesgesetze (nach Art. 18 des betreffenden Gesetzes s. o. S. 485), des Banknotengesetzes (Art. 47 u. 48) und des Gesetzes über das Versicherungswesen (Art. 11). — In allen andern Fällen ist nur eine Anfechtung mittelst des staatsrechtlichen Recurses möglich. Hafner Motive S. 115 ff.).

wurf dieselbe nun für alle nach Bundesrecht zu entscheidenden Straffälle (im Sinn des Art. 86) in Aussicht nimmt, allerdings mit der Beschränkung auf Verletzung einer eidgenössischen Rechtsvorschrift (des materiellen Strafrechts). — Die Zweckmässigkeit und rechtliche Begründung auch dieser Vorschrift, wodurch eine schon längst gefühlte Lücke in der Bundesrechtspflege ausgefüllt wird, ist einleuchtend, was namentlich auch bei der letztjährigen Versammlung des schweizer. Juristenvereins allseitig anerkannt wurde.

Mit Einführung dieser Bestimmung wird natürlich auch der Geschäftskreis der Bundesanwaltschaft wesentlich erweitert, indem dieselbe in allen zur Cognition des Bundesgerichtes gelangenden Strafsachen — auch wo die Stellung der Anklage vor den cantonalen Gerichten durch die cantonalen Staatsanwälte erfolgte — als Vertreterin des Bundes zu functioniren hat, gleichviel ob sie selbst oder der jeweilige Angeklagte die Cassationsbeschwerde erhoben hat.

Das Gesagte gilt in analoger Weise, sofern nach dem eventuellen Entwurf Hafner (Art. 85 a—m) die Competenz des Bundesgerichtes auch noch dadurch erweitert werden sollte, dass demselben einzelne Strafsachen, von Gesetzes wegen oder auf Anordnung des Bundesrates, zur erstinstanzlichen Beurteilung ohne Beiziehung von Geschwornen zugewiesen werden. (Vgl. hierüber die Verhandlungen des Juristenvereins vom Jahr 1889.)

Es dürfte angezeigt sein, diese Stellung des Bundesanwaltes als Vertreter des Bundes in allen zur Cognition des Bundesgerichts gelangenden Strafsachen bei Revision des Organisationsgesetzes noch specieller zu berücksichtigen als es geschehen ist.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang noch die ebenfalls die Competenzen der Bundesanwaltschaft beschlagenden neuen Entwürfe einer Novelle zum Bundesstrafrecht[1]) — wodurch der Kreis der vor die eidgen. Assisen gehörenden politischen Verbrechen durch Hinzufügung besonderer

---

[1]) S. Zeitschrift f. schweiz. Strafr. III. S. 174 ff.

Strafbestimmungen gegen die Verbrechen der Anarchisten und Polizeispione (Art. 48—48 quater) wesentlich erweitert wird, — sowie der Entwurf eines Bundesgesetzes betr. die Auslieferung gegenüber dem Ausland[1]), der in Art. 23 Abs. 4 die Beteiligung des Bundesanwaltes bei der Voruntersuchung und bei der Hauptverhandlung vor dem Bundesgericht vorsieht. — Wir hielten es für die Stellung des Bundesanwaltes entsprechender, wenn demselben die betr. Functionen vom Gesetze nicht blos facultativ, sondern obligatorisch überbunden würden, da sie uns recht eigentlich zu seinem Ressort zu gehören scheinen.

c) *Die civilrechtlichen Befugnisse des Bundesanwalts.*

Hierüber enthält das Bundesgesetz in Art. 3 Abs. 4 nur die Bestimmung, dass der eidgen. Generalanwalt „auf besondere Weisung hin“ die Eidgenossenschaft vor Gericht zu vertreten habe.

Offenbar ist damit zunächst die Stellung eines Fiscalanwaltes gemeint, als welcher der Bundesanwalt den Bund und die verschiedenen Departemente des Bundesrates in Fällen zu vertreten hat, wo sie als Partei — sei es Kläger oder Beklagte — vor den Gerichten spez. dem Bundesgerichte (nach Massgabe der Art. 27 ff. des Org.-Ges.) am Civilprocesse beteiligt sind (S. Botschaft des Bundesrats S. 631). — Mit Recht macht das Gesetz diese Obliegenheit des Bundesanwaltes zu einer facultativen, blos „auf besondere Weisung“ hin, und überlässt es daher vollständig dem Gutfinden des Bundesrates und der betr. Departementsvorsteher, ob sie die Führung derartiger Processe dem Bundesanwalt oder eigens dafür bestellten Anwälten übertragen wollen.

Letzteres wird vielleicht in allen denjenigen Fällen das Richtigere sein, wo es sich um rein privatrechtliche Streitigkeiten (Fiscalprocesse) handelt, indem die Tätigkeit des Generalanwalts wol schon durch seine öffentlich rechtlichen

---

[1]) Das. S. 151 ff.

Aufgaben in einem Masse in Anspruch genommen wird, dass ihm die Führung umfangreicherer Civilprocesse nicht mehr zuzumuten ist. Ueberdies hat man vom Standpunkt der processualischen Gleichberechtigung der Parteien aus begründeten Anstand daran genommen, dass der Staat seine Privatinteressen im Civilprocess durch die nämliche Behörde vertreten lasse, welche sonst zur Wahrung der Rechtsordnung auf dem strafrechtlichen und polizeilichen Gebiete berufen ist, und der daher von vornherein gegenüber den privaten Parteien und ihren Vertretern eine gewisse Präponderanz zukommt. — Es functioniren deshalb auch in Frankreich und verschiedenen deutschen Staaten die Beamten der Staatsanwaltschaft in der Regel nicht als Vertreter des Fiscus, sondern es sind hiefür besondere Fiscalanwälte bestellt, während allerdings in den schweizer. Kantonen den Staatsanwälten gewöhnlich auch die gerichtliche Vertretung des Fiscus übertragen ist (vgl. hierüber den Anhang).

Ist demnach u. E. in dieser Beziehung eher eine Einschränkung des Wirkungskreises des Bundesanwalts wenigstens in praxi zu empfehlen, so halten wir dagegen die Vertretung des Bundes durch denselben in allen denjenigen Civilrechtsfällen für durchaus am Platze, wo es sich nicht um reine Privatrechtsstreitigkeiten, sondern um Wahrung öffentlich-rechtlicher Interessen handelt. — Dahin gehören nach der gegenwärtigen Bundesgesetzgebung namentlich folgende, dem Bundesgericht zur Beurteilung zugewiesene Fälle:

1. Klagen des Bundes gegen die Cantone auf Einbürgerung von Heimatlosen, gemäss Art. 6 des betr. Bundesgesetzes (v. 3. Dec. 1850) und Art. 27 letzter Abs. des Org.-Gesetzes.

(Die bez. administrative Voruntersuchung, die durch das Specialgesetz vom 20. Dez. 1850 (s. o. S. 486) dem Bundesanwalte überbunden war, bleibt wol am richtigsten, wie seit dem Bundesbeschluss v. 23. Sept. 1856 (o. S. 489), dem hiefür bestellten besondern Beamten des Justiz- und Polizeidepartements überlassen.)

2. Expropriationsprocesse, gemäss Art. 28 a des Org.-Gesetzes, soweit sie unter obigen Gesichtspunkt fallen.

3. Streitigkeiten zwischen dem Bunde und den Eisenbahngesellschaften, gemäss Art. 28 c. des Org.-Gesetzes und Art. 36 des Eisenbahngesetzes, insbesondere Entschädigungsforderungen im Sinne der Art. 14, 19, 24 und 33 des letztern Gesetzes, und Streitigkeiten über die Richtigkeit vom Bundesrat beanstandeter Bilanzen, gemäss Art. 5 des Gesetzes über das Rechnungswesen der Eisenbahnen (vom 21. December 1883).

(Letztere werden hier wegen des Zusammenhangs mit den übrigen Eisenbahnsachen aufgeführt, obschon sie eigentlich richtiger unter die administrativen Befugnisse der Bundesanwaltschaft subsumirt würden, wie denn auch das Gesetz (Art. 5 Abs. 3) bestimmt, dass sie nach dem für die staatsrechtlichen Streitigkeiten vorgeschriebenen Verfahren zu behandeln seien.)

Immerhin ist zu den angeführten Fällen zu bemerken, dass wegen ihrer mehr oder weniger technischen Natur dabei jeweilen in Frage kommen kann, ob deren Führung nicht speciell einem auf dem betr. Gebiet bewanderten Vertreter übertragen werden sollte.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass nach Massgabe der gegenwärtigen Gesetzgebung der Geschäftskreis des Bundesanwaltes auf dem Gebiete des Civilrechts ein verhältnissmässig beschränkter ist. — Es ist nun aber im Sinne unserer Aufgabe im weitern noch die Frage zu prüfen, ob und auf welchen Gebieten eine Erweiterung der bezüglichen Competenzen der Bundesanwaltschaft de lege ferenda angestrebt werden sollte?

Die Stellung und Betätigung der Staatsanwaltschaft im Civilprocesse hat sowol in den auswärtigen Staaten als auch in den schweizerischen Cantonalrechten eine sehr verschiedene Regelung erfahren (vgl. hierüber den Anhang). Während in Frankreich (und den seinem Vorbilde folgenden Gesetzgebungen) die Staatsanwaltschaft als „Wächter des Gesetzes“ zur, wenigstens facultativen, Mitwirkung (als sog.

partie jointe) in allen Civilprocessen vor den ordentlichen Gerichten berufen ist und ihr sogar in einer Reihe von Fällen die Führung der Civilklage als Hauptpartei (partie principale) übertragen, sowie das Recht der Cassationsbeschwerde „zur Wahrung des Gesetzes" (dans l'intérêt de la loi) auch gegen Urteile, die von den Parteien nicht angefochten werden, eingeräumt ist, — hat die derzeitige Gesetzgebung des deutschen Reichs (Reichscivilprocessordnung von 1879) die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft im Civilprocesse auf Ehe- und Entmündigungssachen beschränkt. — Die Verhandlungen des deutschen Juristentages aus den Jahren 1861—1864 enthalten über diese Frage ein reichhaltiges gutachtliches Material, wobei die beidseitigen Standpunkte, derjenige des französischen und des spätern deutschen Rechtes, ihre Vertretung gefunden haben, schliesslich aber allerdings die Anschauung die Oberhand gewann, dass die Staatsanwaltschaft nur in Fällen, wo das öffentliche Interesse (namentlich sogen. Prohibitivgesetze) in Frage kommen, als Processpartei zuzulassen und hierauf ihre Tätigkeit im Civilprocesse zu beschränken sei (vgl. Verhandlungen und Beschlüsse des 3. deutschen Juristentags, bes. S. 96 ff. und 447 ff., Referat Plank). — Insbesondere sprach sich der Juristentag gegen die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft als Nebenpartei (partie jointe) im Sinne des französischen Rechts, sowie gegen die Cassationsbeschwerde „zur Wahrung des Gesetzes" als unnötig und unzweckmässig aus.

Was nun die Frage anbelangt, was für die civilrechtlichen Functionen dem schweizerischen Bundesanwalt event. zu übertragen sich empfehle, so fällt wol eine Mitwirkung, wie sie der französischen Staatsanwaltschaft im Civilprozesse eingeräumt ist, schon deshalb von vornherein ausser Betracht, weil dieselbe neben allen übrigen Obliegenheiten die Kräfte eines Beamten bedeutend übersteigen und einen ganzen Beamtenkörper, wie er für unsre Verhältnisse kaum opportun wäre, erfordern würde. — Dagegen lässt sich der französischen Auffassung der Staatsanwaltschaft eine gewisse Berechtigung insoweit nicht absprechen, als der Staat allerdings

auch in Civilprocessen, in denen er nicht directe als Partei beteiligt ist, in gewissem Sinne interessirt sein kann. In den meisten Fällen wird zwar die Wahrung und Berücksichtigung dieser Interessen, soweit es sich dabei um richtige Anwendung und Auslegung der Gesetze handelt, schon durch die Gerichte in genügender Weise geschehen. Es gibt aber doch auch solche Fälle, wo es in hohem Grade wünschbar sein kann, dass die öffentlichen Interessen dabei eine specielle Vertretung finden, da nämlich, wo dieselben mit Privatrechten und Interessen collidiren und der Richter zwischen beiden abzuwägen hat. Wir haben hier in erster Linie die Ehe- und Civilstandssachen im Auge, soweit letztere durch das eidgen. Recht normirt sind, und zwar sowol Ehescheidungsprocesse als Klagen auf Nichtigerklärung von Ehen bezw. Einsprachen gegen Eheschliessungen (welch' letztere unter Umständen gemäss Art. 51 des eidgen. Civilstandsgesetzes vom Bundesanwalte von Amteswegen als Kläger zu betreiben sind). Nach den Gesetzgebungen der meisten Länder (s. den Anhang) hat die Staatsanwaltschaft bei Ehescheidungen als sogen. defensor matrimonii zu functioniren, wodurch übrigens nicht ausgeschlossen ist, dass sie mit ihren Anträgen auch die Scheidungsklage unterstützen kann. — Bei der bekanntlich sehr ungleichartigen Anwendung, welche das eidgen. Ehegesetz in der Praxis der verschiedenen Cantonalgerichte findet, wäre gerade auf diesem Gebiete ein Organ zur Wahrung einer möglichst gleichmässigen Handhabung des Gesetzes und Verhinderung missbräuchlicher oder offenbar unrichtiger Auslegung desselben von grossem Werte. Zu diesem Zwecke müsste aber allerdings der Bundesanwaltschaft ein selbständiges Rechtsmittel, ähnlich der französischen Nichtigkeitsbeschwerde „im Interesse des Gesetzes" (nur ohne deren rein theoretischen Effect) eingeräumt werden, indem gerade die missbräuchlichsten Scheidungsurteile (bei gemeinsamen Scheidungsbegehren) sehr oft durch Consens der Parteien in Rechtskraft erwachsen. — Man könnte sich die Sache etwa so denken, dass die Bundesanwaltschaft, von irgend einer Seite, z. B. von der Hei-

matsbehörde der Parteien, auf die Unhaltbarkeit eines cantonalen Urteils aufmerksam gemacht, befugt wäre, gegen dasselbe von sich aus „zur Wahrung des Gesetzes" die Weiterziehung ans Bundesgericht zu erklären und dessen Abänderung zu beantragen, — wie sie auch in allen Fällen, die von den Parteien ans Bundesgericht gezogen werden, bei der Verhandlung ihre Anträge zu stellen hätte. — Natürlich wäre die practische Anwendung jenes Rechtsmittels auf Fälle besonders crasser Gesetzesverletzungen (grundlose Bewilligung oder Verweigerung der Scheidung) zu beschränken.

Die nämlichen Befugnisse könnten der Bundesanwaltschaft auch eingeräumt werden mit Bezug auf anderweitige Civilsachen, bei denen die Wahrung öffentlich rechtlicher Interessen und eine möglichst gleichmässige practische Anwendung des Gesetzes deren Mitwirkung wünschbar macht. Wir nennen hier nur beispielsweise die Processe über Schutz des geistigen und gewerblichen Eigentums, auf Grund der Bundesgesetze betr. das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst, den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken und die Erfindungspatente, die in Frankreich ebenfalls zu den sogen. causes communicables gehören, wobei die Staatsanwaltschaft ihre Conclusionen zu stellen hat; ferner Competenzconflicte zwischen Bundes- und Cantonsbehörden oder letzteren unter sich (Art. 56 und 57 Org.-Ges.), sowie überhaupt das ganze Gebiet des internationalen bezw. intercantonalen Privatrechts, namentlich auch Streitigkeiten auf Grund des zu erlassenden Bundesgesetzes über die civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen u. s. w.[1])

Man wird zugeben müssen, dass eine derartige Betätigung der Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete des Civilrechts namentlich für die practische Rechtseinheit, d. h. die einheitliche Anwendung des eidgen. Rechts durch die cantonalen Gerichte von sehr vorteilhaftem Einfluss sein könnte. — Auf der andern Seite verhehlen wir uns nicht, dass einer solchen

---

[1]) Unter den aufgestellten Gesichtspunkt fallen auch die meisten sogen. staatsrechtlichen Recurse wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte etc.

Ausdehnung ihres Geschäftskreises bei der gegenwärtigen Organisation der Behörde sehr erhebliche practische Bedenken entgegenstehen, und müssen uns daher, ohne uns selber ein abschliessendes Urteil über die Frage zu erlauben, damit begnügen, dieselbe hier aufzuwerfen und zur weitern Discussion zu bringen.

d. Die administrativen Functionen des Bundesanwalts.

Ueber diese letzte Kategorie des Geschäftskreises der Bundesanwaltschaft können wir uns kurz fassen, da die wichtigsten ihrer diesbezüglichen Befugnisse, nämlich die polizeilichen spez. diejenigen betr. die Fremdenpolizei bereits oben (S. 495 ff.) erörtert worden sind, und eine erschöpfende Aufzälung der übrigen hier in Frage kommenden kaum als notwendig erscheint. Wir greifen daher nur die practisch wichtigern heraus.

Zünächst ist der Bundesanwalt als Organ der eidgen. Justizverwaltung, soweit sie seinen Geschäftskreis beschlägt, zu betrachten. In dieser Stellung hat er die Oberaufsicht über die ihm unterstellten eidgenössischen und cantonalen Beamten auszuüben. Auf die Wünschbarkzit einer gesetzlichen Regelung des Verhältnisses zu den cantonalen Organen im Dienste der eidgen. Rechtspflege ist bereits oben hingewiesen worden. Mit Bezug auf die eidgen. Beamten ist hiefür das Verantwortlichkeitsgesetz vom 9. Dec. 1850 (spez. Art. 37 ff.) massgebend, welches die bez. Disciplinargewalt dem Bundesrate überträgt. De lege ferenda wäre wol zu empfehlen, dem Bundesanwalte selbständige Disciplinarbefugniss gegenüber seinen Unterbeamten einzuräumen, wie solche auch den cantonalen Staatsanwälten zusteht.

Sodann wird der Generalanwalt speziell auch für die nach Art. 5 Ziff. 10 des Bundesrathsbeschlusses betr. die Organisation der Departemente von 1887 dem Justiz- und Polizeidepartement übertragene Vollziehung der bundesgerichtlichen Civil- und Strafurteile[1]) und derjenigen, welche in An-

[1]) Vergl. Ges. über das Verfahren vor Bundesgericht in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten Art. 187 ff. und Ges. über die Bundesstrafrechtspflege Art. 193 ff.

wendung eidgen. Gesetze von den cantonalen Gerichten erlassen werden (Ziff. 11 das.), als das geeignetste Organ zu betrachten sein, und dürfte es sich rechtfertigen, die diesfälligen Functionen definitiv seinem Geschäftskreis zuzuweisen. Hiezu gehört natürlich auch die Beaufsichtigung des Strafvollzuges in den cantonalen Gefängnissen mit Bezug auf eidgen. Strafgefangene (gemäss Art. 26 und 199 der Bundesstrafrechtspflege).

Im weitern kann, nach Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes dem Generalanwalt „die Besorgung von Arbeiten auf dem Gebiete des Strafrechts übertragen werden, welche in den Geschäftskreis des eidgen. Justiz- und Polizeidepartements fallen."

Der Entwurf des Bundesrates lautete allgemeiner dahin, dass dem Generalanwalt alle in den betreffenden Geschäftskreis gehörenden Geschäfte durch die Bundesbehörde übertragen werden können. Erst im Nationalrat wurde die Einschränkung auf das Gebiet des Strafrechts hinzugefügt, wol um dadurch den Character des Bundesanwaltes als „Criminalisten des Bundes" speziell hervorzuheben. Sachlich rechtfertigt sich diese Beschränkung wol nicht und es dürfte dieselbe daher bei einer künftigen gesetzlichen Normirung des Geschäftskreises der Bundesanwaltschaft eher wieder fallen gelassen werden, da dessen Mitwirkung, wie bereits gezeigt wurde, auch auf andern Gebieten, namentlich dem des Civilrechts, wünschbar und zweckdienlich sein kann.

Unter den Arbeiten, deren Besorgung dem Bundesanwalt übertragen werden kann, versteht das Gesetz wol in erster Linie die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen, wie sie durch Z. 3 des bereits citirten Organisationsbeschlusses dem Justiz- und Polizeidepartement zugewiesen sind (Vergl. bes. S. 829 des nationalrätlichen Berichtes). Ausserdem wird in der Botschaft des Bundesrates (S. 631) namentlich Gewicht gelegt auf die gutachtliche Tätigkeit des Bundesanwaltes, die „Vorbereitung der zalreichen Consultationen, welche die andern Departemente immer mehr und mehr von dem Justizdepartemente verlangen." Eine besondere gesetzliche Regelung er-

heischt diese consultative Tätigkeit des Bundesanwalts natürlich nicht. Es lässt sich hier nur noch die Frage aufwerfen, ob dieselbe nicht, in analoger Weise wie dies oben bezüglich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung angedeutet wurde, auch auf die dem Bundesrate übertragene sogenannte administrative Jurisdiction auszudehnen sei (vergl. Ziff. 9 des bez. Beschlusses), wobei die Mitwirkung eines Organs der eigentlichen Bundesrechtspflege gewiss von erheblichem Nutzen sein könnte!

Was nun schliesslich noch die Frage betrifft, auf welchem Wege die in den obigen Ausführungen erörterte gesetzliche Normirung und Erweiterung der Competenzen des Generalanwaltes am richtigsten stattfinden könnte, so glauben wir, dass hiezu das bereits in Revision befindliche Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege den geeignetsten Anlass biete, in der Meinung, dass darin, wie es im frühern Organisationsgesetz von 1849 der Fall war, ein besonderer Abschnitt der Organisation der Bundesanwaltschaft und ihren Befugnissen gewidmet würde.

Ausserdem werden auch die übrigen eidgen. Gesetze, namentlich diejenigen über das Bundesstrafrecht, die Bundesstrafrechtspflege und die Auslieferung an fremde Staaten, deren Revision teils bereits in Angriff, teils wenigstens in Aussicht genommen ist, sowie ein allfällig zu erlassendes Gesetz über die Handhabung der Fremdenpolizei, wol von selber dazu führen, auch die Befugnisse des Bundesanwaltes in den bezüglichen Materien näher zu normiren. Zum Erlass eines bezüglichen Spezialgesetzes neben dem bereits in Kraft stehenden scheint uns dagegen keine dringliche Veranlassung vorzuliegen.

Anhang.

Kurze Uebersicht über die Organisation und den Geschäftskreis der Staatsanwaltschaft nach den Gesetzgebungen des Auslandes und der schweizerischen Kantone.

A. Frankreich.

Hier hat bekanntlich das Institut der modernen Staatsanwaltschaft (ministère public, auch „le parquet" genannt) seinen Ursprung.[1]) Schon im Mittelalter (seit dem 14. Jahrhundert) traten bei den Parlamenten (Reichsgerichten) besondere, dem Anwaltstande angehörige Vertreter der Krone (gens du roi) auf, die nach der von Alters her bestehenden Unterscheidung in procureurs — für den schriftlichen Strafprozess — und avocats — für den mündlichen Civilprozess (plaidories) zerfielen. Ursprünglich wol bloss für Wahrung der fiscalischen Interessen (Bussen, Confiscationen etc.) bestellt, erlangte die französische Staatsanwaltschaft schon früh die Stellung einer Vertreterin und Hüterin der öffentlichen Interessen überhaupt, sowohl im Civil- als im Strafprocess; namentlich lag ihr auch die Vertretung handlungsunfähiger oder abwesender Personen, geistlicher und weltlicher Corporationen u. s. w. ob.

Seine gegenwärtige Gestalt erhielt das Institut der Staatsanwaltschaft im Wesentlichen durch die napoleonische Gesetzgebung von Anfang dieses Jahrhunderts (Code de procédure civile von 1806, Code d'instruction criminelle von 1808, und die verschiedenen Gesetze und Dekrete „sur l'organisation judiciaire" aus den Jahren 1808—1810).

Danach ist die Staatsanwaltschaft, als Teil der staatlichen Exekutivgewalt, dem Justizministerium unterstellt, dem auch die

[1]) Ueber die geschichtliche Entwicklung s. namentlich Faustin Hélie, Traité de l'instruction criminelle 2. Aufl. Paris 1866. t. 1 S. 294 ff. Vergl. ferner zum folgenden: Dalloz, Jurisprudence générale. Rép. méth. et alph. (Paris 1855) t. 32 p. 1 ff. s. v. Ministère public. Ortolan et Lebeau, Le ministère public en France (Paris 1831). L. Frey, Die Staatsanwaltschaft in Deutschland und Frankreich (Erlangen 1850).

Ernennung und Absetzung der staatsanwaltlichen Beamten zusteht. Letztere kann, im Unterschied zu der Unabsetzbarkeit der Richter, jederzeit erfolgen (amovibilité). Die innere Organisation des ministère public ist eine streng hierarchische. An dessen Spitze steht der procureur général beim Cassationshofe, dem 6 Generaladvokaten (avocats généraux) beigegeben sind. In analoger Weise besteht bei jedem Appellhofe ein Generalprokurator mit den nötigen Generaladvokaten, und bei jedem ordentlichen erstinstanzlichen Gericht ein procureur de la république (früher du roi) mit den erforderlichen Substituten (die nicht mehr den Titel avocats généraux führen) und Unterbeamten (commissaires de police, maires et adjoints), die vor den Polizeigerichten und Friedensrichtern die Functionen der Staatsanwaltschaft versehen. — Das bei einem Gericht functionirende parquet steht zunächst unter der Aufsicht und Leitung des betr. procureur und sodann unter derjenigen des procureur général der obern Instanz (Appell- resp. Cassationshof). Für Fälle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem procureur général und den avocats généraux bei den Appellgerichten ist eine assemblée générale du parquet vorgesehen (durch Decret vom 6. Juli 1810, Art. 48 und 49), welche dieselben zu entscheiden hat. — Jedes parquet bildet unter sich und den Gerichten gegenüber ein Ganzes, so dass jedes Mitglied zu seiner Vertretung befugt und berufen ist, daher die Parömie: „Le ministère public est un et indivisible.“

Die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Staatsanwaltschaft gegenüber den Gerichten, von denen sie keinerlei Befehle und Weisungen entgegenzunehmen hat,[1]) geht so weit, dass die Beamten derselben nicht einmal während der Sitzungen der Disciplinarbefugniss des Vorsitzenden unterstehen, und rügende Bemerkungen gegen sie in gerichtlichen Urteilen schon als excès de pouvoir betrachtet und cassirt worden sind (cf. Dalloz Nr. 54 und 55).

---

[1]) Gewisse Ausnahmen bestehen jedoch auch hier, so z. B. nach dem Gesetz vom 31. April 1810 (Art. 11), wonach der Staatsanwaltschaft von den vereinigten Appellhöfen die Einleitung einer Untersuchung gegen gewisse Civil- und Militärbeamte aufgegeben werden kann.

Die Befugnisse der Staatsanwaltschaft lassen sich im Allgemeinen dahin definiren, dass dieselbe im ganzen Gebiet der Rechtspflege das öffentliche Interesse (l'ordre public) zu vertreten befugt und verpflichtet ist, wesshalb sie von den Franzosen gern als avocat oder „oeil de la loi" bezeichnet wird. — Zu diesem Zwecke ist ihre Anwesenheit bei allen Sitzungen der ordentlichen Civil- und Strafgerichte (nicht dagegen bei den ausserordentlichen Gerichten, namentlich den Handelsgerichten und Friedensrichtern) gesetzlich vorgeschrieben, ja sie wird geradezu als „partie intégrante des tribunaux" bezeichnet. — Dagegen findet eine Mitwirkung der Staatsanwaltschaft bei den Beratungen der Gerichte nur ausnahmsweise, — beim Cassationshofe und in Sachen, welche die Justizverwaltung betreffen — statt.

Im Einzelnen lassen sich die wichtigsten Functionen des ministère public in folgende Classen einteilen:

a) Im Strafprozess vertritt die Staatsanwaltschaft die action publique als Anklagebehörde in den durch die rechtliche Structur des Anklageprozesses bedingten Formen: Antragstellung betr. Einleitung und Durchführung der Untersuchung durch den Untersuchungsrichter (juge d'instruction), und Erhebung und Vertretung der Anklage vor Gericht, Ueberwachung des Strafvollzuges u. s. w. Nur bei flagrants délits ist der Staatsanwaltschaft nach Art. 32 — 46 des c. d'instr. crim. die Vornahme selbständiger Untersuchungshandlungen zur Feststellung des Tatbestandes gestattet. — Im Uebrigen dürfen ihre diesfälligen Functionen als genügend bekannt vorausgesetzt werden.

b) Im Civilprozess unterscheidet das französische Recht zwischen der Stellung der Staatsanwaltschaft als Haupt- und als Nebenpartei, partie principale und partie jointe. In der Regel functionirt die Staatsanwaltschaft in Civilprozessen nur als partie jointe. Als solche ist sie berechtigt, aber nicht verpflichtet, neben den Parteien ihre Rechtsansichten dem Gerichte vorzutragen und Anträge (conclusions) zu stellen, so weit das öffentliche Interesse in Frage kommt. Wie weit ihre Befugnisse hier im einzelnen gehen, z. B. mit Bezug auf die Stellung selbständiger Einreden, Ergreifung von Rechtsmitteln u. s. w., ist vielfach controvers (vgl. Dalloz Nr. 91 ff.). Als öffentliche Behörde

steht ihr in allen diesen Fällen vor Gericht das letzte Wort zu; auch unterliegt sie den gleichen Recusationsgründen, wie die Richter (art. 381 c. de proc. civ.).

Eine besondere Categorie innerhalb dieser Fälle bilden die sog. causes communicables, in denen die Vernehmlassung und Antragstellung der Staatsanwaltschaft nicht bloss facultativ, sondern obligatorisch ist (bei Vermeidung der Nichtigkeit). Sie haben ihren Namen daher, weil hier vor der Verhandlung die Mitteilung der Acten an die Staatsanwaltschaft erfolgen muss, um derselben Gelegenheit zur Vorbereitung zu geben. — In Art. 83 des code de procédure civile sind sie folgendermassen umschrieben:

1. Processe, welche die öffentliche Ordnung (l'ordre public), den Staat, die Domänen, Gemeinden, öffentliche Anstalten, Schenkungen und Legate zu Gunsten der Armen betreffen.
2. Civilstands- und Vormundschaftssachen.
3. Competenzeinreden (déclinatoires sur incompétence).
4. Competenzconflicte (réglements de juges cf. art. 363 c. de pr.) und Ausstandsbegehren (récusations et renvois pour parenté et alliance).
5. Syndicatsklagen (prises à partie, art. 105 ff. c. pr.).
6. Processe von Ehefrauen, die nicht „autorisirt" (processfähig) sind, oder wenn es sich um Dotalsachen handelt; — ferner: Processe von Minderjährigen oder unter Curatel Stehenden.
7. Processe, welche unbekannt Abwesende betreffen.

Dazu gehören ferner, gemäss anderweitigen Gesetzesbestimmungen:

8. Ehescheidungen und Trennungen (séparation de corps art. 239, 293, 310 c. civ. und 879 c. pr.).
9. Adoptionen (c. c. 354/56).
10. Patentstreitigkeiten (loi sur les brevets d'invention vom 6. Juli 1844).
11. Incidentalstreite über die Aechtheit von Urkunden (faux incidents civils; art. 249/51 c. pr.), sowie über Edition und Rectification amtlicher Documente (c. pr. 856).
12. Streitigkeiten im Concurse über Teilung, Collocation und Güterabtretung (c. pr. 668, 762, 900).

Ueberhaupt kann die Mitteilung der Acten in allen Fällen

von der Staatsanwaltschaft verlangt oder vom Gerichte angeordnet werden (Art. 83 c. pr. letzter Absatz).

Die processualische Stellung der Staatsanwaltschaft ist in diesen Fällen eine völlig freie, d. h. sie ist keineswegs verpflichtet, ihre Anträge zu Gunsten derjenigen Partei zu stellen, in deren Interesse ihre Mitwirkung vom Gesetze vorgeschrieben ist, sondern kann auch gegen dieselbe concludiren. Da in allen derartigen Fällen das öffentliche Interesse in Frage kommt, so sind dieselben der Disposition der Parteien mittelst Vergleiches entzogen (Art. 2004 c. pr.).

Als partie principale functionirt die Staatsanwaltschaft bloss ausnahmsweise in denjenigen Fällen, wo das öffentliche Interesse eine selbständige Klagestellung erfordert[1]) oder es sich um Personen handelt, die sich nicht selber vor Gericht vertreten bezw. vertreten lassen können. — Als eigentliche Processpartei unterliegt die Staatsanwaltschaft in diesen Fällen keiner Recusation, wol aber den für die gewöhnlichen Parteien geltenden Vorschriften.

Die wichtigsten hieher gehörenden Fälle sind folgende:

1. Klagen auf Rectification von Einträgen in die Civilstandsregister (Art. 50, 53 und 99 c. civ.).
2. Klagen auf Ungültigerklärung von Ehen (Art. 184, 190/91 cod.).
3. Klagen auf Bevormundung von Geisteskranken (Wahnsinnigen) (Art. 491 c. c.).
4. Antragstellung betr. die Versorgung der Kinder während des Scheidungsprocesses (Art. 267 c. c.).
5. Vertretung von Abwesenden bei gerichtlichen Abwesenheitserklärungen (c. c. 116.).
6. Vertretung der Ehefrauen und Bevormundeten gegenüber Klagen ihrer Ehemänner und Vormünder auf Reduction der gesetzlichen Hypotheken (Art. 2145 c. c.).
7. Vertretung der Interessen testamentarischer Substitutionserben (Art. 1057 c. c.).
8. Klagen auf Nichtigerklärung von Erfindungspatenten, unter gewissen Voraussetzungen (Art. 37 des Ges. vom 6. Juli 1844) u. s. w.

---

[1]) Wird die betr. Klage von einer Privatperson betrieben, so fallen auch diese Fälle unter die causes communicables.

Dagegen tritt die französische Staatsanwaltschaft nicht auf als Vertreterin des Fiscus und der verschiedenen staatlichen Administrationen, die vielmehr ihre Vertreter aus dem Anwaltsstande wälen (c. pr. art. 69). Früher war derselben bloss die Vertretung der Krondomänen und der Civilliste des Monarchen übertragen (Ges. vom 8. Nov. 1864).

Einer besondern Erwähnung bedarf endlich noch die Stellung der Staatsanwaltschaft beim Cassationshofe (cour de Cassation) zu Paris. Hier ist ihre Mitwirkung in allen zur Verhandlung gelangenden Processen obligatorisch, wie in den causes communicables bei den Untergerichten. Ausserdem steht ihr das Recht zu, im Interesse des Gesetzes („dans l'intérêt de la loi") gegen alle Urteile der Untergerichte das Rechtsmittel der Cassation wegen Gesetzes- und Formverletzungen zu ergreifen, wobei jedoch, auch wenn die Cassation ausgesprochen wird, das cassirte Urteil für die Parteien in Rechtskraft verbleibt, falls dieselben nicht selber die Nichtigkeitsbeschwerde erhoben haben.

c) In administrativer Beziehung sind die Functionen der französischen Staatsanwaltschaft ebenfalls von der manigfachsten Art. — Sie übt in der Person der procureurs généraux die Aufsicht über die gesammte Justizverwaltung und Rechtspflege aus, über deren Gang sie alljährlich vor den Appellgerichten Vortrag zu halten und dem Justizministerium Bericht zu erstatten hat. Sie überwacht die Führung der Gerichtsprotocolle und der bez. Ausfertigungen, der Civilstandsregister etc. und hat bei zalreichen Geschäften der sogen. freiwilligen Gerichtsbarkeit mitzuwirken. Sie führt die Oberaufsicht über die Beamten der gerichtlichen Polizei (officiers de la police judiciaire), wozu auch die Untersuchungsrichter (juges d'instruction) gehören, wie über die sämmtlichen Beamten der Staatsanwaltschaft (officiers ministériels), gegenüber denen ihr auch eine gewisse Disciplinarbefugniss zusteht. Auch gegen Richter, Notare und Anwälte ist sie zur Einleitung von Disciplinaruntersuchungen befugt. Endlich vermittelt sie den Verkehr zwischen der Executivgewalt und den Gerichten mit Bezug auf den Vollzug der Gesetze.

Die französische Organisation der Staatsanwaltschaft haben im wesentlichen recipirt: Belgien, Holland und Italien.

B. Deutschland.[1])

Die heutige deutsche Staatsanwaltschaft ist im wesentlichen eine Nachbildung der französischen, mit Beschränkung ihres Wirkungskreises hauptsächlich auf das Gebiet des Strafprocesses.

Zwar findet sich schon in ältern deutschen Gerichtsordnungen, so namentlich in der preuss. Allgem. Gerichtsordnung vom Jahr 1793 und im Verfahren vor dem Reichskammergericht ein ähnliches Institut, das sogen. Fiscalat, das die Interessen des Staates sowol in Civil- als Strafprocessen zu vertreten, und in Preussen speciell auch bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Justizaufsicht mitzuwirken hatte. Allein zu einer allgemeinen Ausbildung und Einführung gelangte dieses Institut nicht.

Der Anstoss zur Reception der Staatsanwaltschaft nach französischem Muster ging aus von den Rheinlanden, wo dieselben unter der französischen Herrschaft, im ersten Jahrzehnt des Jahrhunderts, eingeführt worden war und sich bewährt hatte. Ausserdem besassen vor 1848 nur wenige deutsche Staaten eine Staatsanwaltschaft mit sehr beschränktem Wirkungskreise, so Baden seit 1831, ursprünglich nur für Pressdelicte und Amtsehrverletzungen, Würtemberg seit 1843 für schwere Straffälle, Preussen lt. Verordnung vom 28. Juni 1844 für Ehesachen, Bayern (schon seit 1813) für Standrechtsfälle vor den Militärgerichten. Erst in Folge der politischen Bewegung des Jahres 1848 wurde die Staatsanwaltschaft in fast allen deutschen Staaten wenigstens für den Strafprocess, in Verbindung mit dem mündlichen Anklageverfahren und den Geschwornengerichten, eingeführt Zur Mitwirkung im Civilprocesse, wie im französischen Recht, wurde die Staatsanwaltschaft nur beigezogen durch die Processordnungen von Hannover (1850), Braunschweig, Oldenburg und Bayern (1869), im einzelnen wieder mit vielfachen Beschränkungen, sowie speciell für Ehesachen auch in Preussen und Baden (Proc. Ord. v. 1864).

Die Processgesetzgebung des deutschen Reichs vom Jahr 1879 überlässt zwar die Organisation der Staatsanwaltschaft, mit Ausnahme der Reichsanwaltschaft, den Einzelstaaten und bestimmt nur,

---

[1]) Vgl. hiezu Keller, Die Staatsanwaltschaft in Deutschland (Wien 1866).

dass dieselbe in ihren Amtsverrichtungen von den Gerichten unabhängig sein solle (§ 151 des Gerichtsverf.-Ges.), und dass ihr keinerlei richterliche Geschäfte oder Dienstaufsicht über die Richter übertragen werden dürfe (Art. 152). Dagegen beschränkt sie die processualische Tätigkeit der Staatsanwaltschaft in der Hauptsache auf den Strafprocess (s. R. Pr. O. § 152) und sieht im Civilprocess eine Mitwirkung derselben nur vor in Ehe- und Entmündigungssachen. In erstern, insbes. bei Ehescheidungen, ist die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft blos facultativ (§ 569 der R. C. P. O.), während die ursprüngliche Regierungsvorlage sie obligatorisch erklärt hatte. Der Staatsanwalt ist von allen Terminen von Amtswegen in Kenntniss zu setzen und kann sich über die zu erlassende Entscheidung gutachtlich äussern, und sofern es sich um die Aufrechterhaltung einer Ehe handelt, neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen; dagegen steht ihm gegen die betr. Urteile keinerlei Rechtsmittel zu. Ausserdem ist die Staatsanwaltschaft zu selbständiger Erhebung der Klage auf Nichtigerklärung einer Ehe bezw. zur selbständigen Betreibung einer derartigen bereits eingeleiteten Klage berechtigt, in welchem Falle sie auch Rechtsmittel ergreifen kann und überhaupt als eigentliche Processpartei erscheint (§ 586 u. 589 ff. der R. C. P. O.).

Im Entmündigungsverfahren findet eine Mitwirkung der Staatsanwaltschaft in der Regel nur bei Entmündigung wegen Geisteskrankheit statt. Hier kann der Staatsanwalt entweder von sich aus den Antrag auf Entmündigung stellen oder ein bereits von anderer Seite eingeleitetes Entmündigungsverfahren selbständig betreiben, und gegen einen die Entmündigung ablehnenden Beschluss Beschwerde führen (§ 595, 597 u. 604 der R. C. P. O.); er kann aber umgekehrt auch gegen einen die Entmündigung aussprechenden Gerichtsbeschluss im Interesse des zu Entmündigenden die Anfechtungsklage (§ 605) und den Antrag auf Wiederaufhebung bezw. die Wiederaufhebungsklage (§ 616 u. 620) stellen.

Bei Entmündigung wegen Verschwendung hat die Staatsanwaltschaft nur insoweit mitzuwirken, als die Anfechtungs- und Wiederaufhebungsklage beim Mangel eines andern Beklagten gegen sie zu richten ist (§ 624 u. 626).

Die Befugnisse der Staatsanwaltschaft mit Bezug auf die frei-

willige Gerichtsbarkeit und die Justizverwaltung sind, wie bereits bemerkt, Sache der Gesetzgebung der Einzelstaaten und werden durch dieselbe sehr verschieden geregelt.

In *Oesterreich* ist die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, nachdem dieselbe im Jahr 1850 ganz nach französischem Muster auch im Civilprocess versuchsweise eingeführt worden war, wieder auf das Gebiet des Strafprocesses beschränkt worden (vgl. Strafprocessordnung von 1873), auf dem ihr auch eine gewisse Justizaufsicht zusteht. In Ehesachen war früher der „Finanzprocurator", später ein anderer „rechtschaffener und verständiger Mann" als Verteidiger der Ehe für jeden einzelnen Fall bestellt (s. Bürgerl. Ges.-Buch § 97 u. 112).

C. England, Schottland und Nordamerika.

Das frühere englische Recht kannte kein der modernen Staatsanwaltschaft gleichartiges Institut, da es die Verfolgung sowol straf- als civilrechtlicher Rechtsverletzungen ausschliesslich auf den Weg der Privatklage verwies. Soweit dabei der Staat bezw. die Krone direct beteiligt war, konnten sie sich durch ihre Anwälte (den attorney oder solicitor general) vertreten lassen, denen aber keine weitergehenden Befugnisse als die gewöhnlichen Parteirechte zustanden. — Dieser Zustand wurde schon längst als ein ungenügender empfunden; allein erst im Jahre 1879 wurde durch die sogen. Prosecution of offences act (st. 42 und 43 Victoria c. 22)[1]) das Amt eines Directors of public prosecutions mit verschiedenen Unterbeamten eingeführt, welchem die Einleitung der Strafprocesse unter der Oberleitung des Attorney general übertragen ist. Die Führung der Anklage vor den Gerichten ist dagegen nach wie vor Sache der privaten Anwälte. Auch ist das Einschreiten des public prosecutors auf Fälle von besonderer Wichtigkeit oder Schwierigkeit, oder solche, wo die Beteiligten nicht selber einzuschreiten im Stande sind, beschränkt. — Für Civilprocesse, in denen die Krone oder einzelne Administrationen beteiligt sind, haben dieselben ihre besondern Privatanwälte.

---

[1]) Vgl. Annuaire de législation étrangère 9ème année. 1880 p. 13 ff.

In Schottland und teilweise auch in Irland bestand dagegen schon von Alters her das Amt eines öffentlichen Anklägers, der in Schottland den Titel Lord advocate trägt und dem verschiedene Stellvertreter und Unterbeamte (procurator fiscal) beigegeben sind. Diesen liegt die Führung der Voruntersuchung sowie die Stellung der Anklage ob. Eine Privatstrafklage ist nur mit Zustimmung des Lord advocate zulässig.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika endlich treffen wir meistenteils eine Nach- und Weiterbildung der schottischen Staatsanwaltschaft, der in einzelnen Staaten auch civilprocessualische Functionen (insbesondere die Vertretung der Grafschaften [counties], der öffentlichen Fonds, sowie wegen Geisteskrankheit Bevormundeter) übertragen sind.

Bei dem Bundesgerichte functionirt ein Attorney general, unter dem die Districtsprocuratoren — bei den Districtsgerichten — stehen. Derselbe ist zugleich Vorstand des Justizdepartements (Law-Department). Seine Aufgabe besteht in der Betreibung der Processe, bei denen die Vereinigten Staaten beteiligt sind, sowie in Erteilung von Rechtsgutachten z. H. des Präsidenten und der Departementsvorsteher.[1])

D. Die schweizerischen Cantone.

Auch in der Schweiz erfolgte die Einführung der Staatsanwaltschaft — bisweilen unter dem Namen „öffentlicher Ankläger" (accusateur public) — meistens nach französischem Vorbilde, allerdings mit sehr verschiedener Gestaltung ihres Wirkungskreises.

Ausschliesslich für Strafsachen — und allenfalls auch für die Vertretung des Fiscus in Civilsachen — ist die Staatsanwaltschaft bestellt in den Cantonen: Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Appenzell A.- und I.-Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau und Neuenburg.

Eine weiterreichende Wirksamkeit, namentlich auch in civilrechtlicher Beziehung, weisen der Staatsanwaltschaft dagegen an, die Gesetzgebungen folgender Cantone:

---

[1]) Vgl. Rüttimann, N. Amerikan. Bundesstrafrecht § 277 I S. 325.

Bern: Gesetz betr. Vereinfachung und Abkürzung des Civilprocessverfahrens von 1883: § 42 und 43. Danach steht der Staatsanwaltschaft ein Interventionsrecht zu in allen Fällen, „bei welchen das öffentliche Interesse in der Weise beteiligt ist, dass sie nicht der willkürlichen Verfügung der Parteien überlassen werden können, sondern die Einwirkung der Staatsgewalt offen bleiben muss“ (so namentlich Civilstandsstreitigkeiten); sie kann zu diesem Ende „jederzeit und in jeder Instanz Einsicht der Acten verlangen, bei der Processinstruction die Parteivorträge ergänzen und selbständige Rechtsbegehren stellen, bei der Beurteilung des Streites selbst ohne vorherige Einmischung das öffentliche Interesse verfechten und endlich auch gegen benachteiligende Verfügungen der Gerichte von sich aus die gesetzlichen Rechtsmittel anrufen.“ Speciell ist ihre Teilnahme auch in Ehescheidungssachen vorgesehen (§ 299 des Ges.). — Ferner überbindet das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden von 1847 (in § 59 ff.) der Staatsanwaltschaft die gesammte Justizaufsicht, insbesondere auch die Beaufsichtigung des Gemeinde- und Vormundschaftswesens und der Civilstandsregister (§ 62 und 67).

Freiburg (loi sur l'organisation judiciaire von 1848, § 145 ff.) bestimmt die Functionen der Staatsanwaltschaft in ähnlicher Weise wie Bern.

Basel (Civilprocessordnung von 1875, § 27) erklärt die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft obligatorisch bei Streitigkeiten über den Familienstand, Ehescheidungs- und Nichtigkeitsklagen, Bevormundungen und Verschollenheitserklärungen; das Recht zur Antragstellung und zur Appellation ist dagegen facultativ.

Baselland beschränkt die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft im Civilprocesse auf die Vertretung des Fiscus und der cantonalen Kirchen-, Schul- und Armengutsverwaltungen und auf die Begutachtung von Rechtsfragen.

Schaffhausen überträgt seiner Staatsanwaltschaft speciell auch die Vertretung minderjähriger Bevormundeter, und

Thurgau überhaupt die Intervention in Vormundschaftssachen.

Tessin verlangt eine Begutachtung der Staatsanwaltschaft speciell bei Competenzconflicten zwischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden, sowie bei allen Civilstands- und Ehestreitigkeiten etc.

Waadt (Code de procédure civile von 1869, Art. 102) bestimmt die Functionen der Staatsanwaltschaft im Civilprocess ganz ähnlich, wie das französische Recht (procès où l'ordre public est intéressé, — conc. l'état civil des personnes et les actes de l'état civil — prise à partie — interprétation des traités — questions de déclinatoire — séparation de biens — procès des personnes mineures, étrangères ou absentes du pays etc.) — sowie in Fällen der freiwilligen Gerichtsbarkeit (procédure non-contentieuse — art. 501).

Wallis (Gesetz von 1841) kennt, ausser dem Strafprocess, nur eine Mitwirkung der Staatsanwaltschaft bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Vormundschaftssachen, Verschollenheitserklärungen etc.).

Genf (loi sur l'organisation judiciaire von 1819, Art. 107/8 und Procédure civile von 1819, Art. 96—100 etc.) hat ähnliche Bestimmungen, wie Waadt. Doch ist hier die Teilnahme und Antragstellung der Staatsanwaltschaft an den Civilprocessen des Staats, der Gemeinden, der öffentlichen Anstalten, betr. den Civilstand, in Sachen von Handlungsunfähigen etc. obligatorisch.

Aus dieser kurzen Uebersicht, die keineswegs den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, mag ersehen werden, wie verschieden die Befugnisse der Staatsanwaltschaft in den einzelnen Schweizer Cantonen normirt sind.